

**Жан-Поль Жан
Рамин Гурбанов**

**Европейская комиссия
по эффективности правосудия**

**Организация
Деятельность
Развитие**



Москва • 2015

УДК 341.176(4):341.6
ББК 67.910.621(4)+67.910.82
Ж27

Жан, Жан-Поль. Гурбанов, Рамин Афад оглы.
Ж27 Европейская комиссия по эффективности правосудия. Организация. Деятельность. Развитие: науч. издание / Ж.-П. Жан, Р.А. Гурбанов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 331 с.

ISBN 978-5-238-02774-6

Агентство СІР РГБ

Издание посвящено организации и деятельности Европейской комиссии Совета Европы по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ), одного из авторитетнейших органов Совета Европы в сфере правосудия.

Комиссия была создана в целях повышения эффективности функционирования системы правосудия государств — членов Совета Европы и реализации международно-правовых документов Совета Европы, касающихся эффективности и справедливости отправления правосудия на европейском пространстве.

Раскрывается деятельность Комиссии за 12 лет, анализируется широкий спектр документов, разработанных различными ее Рабочими группами.

Для лиц, ответственных за организацию деятельности судебной системы, работников органов юстиции, судей, работников суда, прокуратуры, адвокатов, работников юридических служб, а также ученых-юристов.

ББК 67.910.621(4)+67.910.82

ISBN 978-5-238-02774-6

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2015

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Европейская комиссия по эффективности правосудия

Организация
Деятельность
Развитие

Европейская комиссия по эффективности правосудия Организация. Деятельность. Развитие

Авторы:

Жан-Поль Жан (Jean-Paul Jean), председатель Рабочей группы по оценке судебных систем (CEPEJ-GT-EVAL), профессор Правового университета Пуатри, председатель коллегии Верховного суда Франции
Рамин Афад оглы Гурбанов, кандидат юридических наук, член Бюро Европейской комиссии по эффективности правосудия, судья, ведущий научный сотрудник Института философии и права Национальной академии наук Азербайджана

Научные редакторы:

Жак Бюлер (Jacques Bühler), доктор права, председатель Центра САТУРН по управлению судебным временем (CEPEJ SATURN), заместитель Генерального секретаря Федерального Верховного суда Швейцарии
Франсуа Пейшер (François Paychère), доктор права, председатель Рабочей группы по качеству правосудия (CEPEJ-GT-QUAL), председатель Суда аудиторов Республики и Кантона Женева, Швейцария

Рецензенты:

Анатолий Яковлевич Капустин, доктор юридических наук, профессор, первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
Азер Мамед оглы Джафаров, доктор юридических наук, заслуженный юрист, заместитель министра юстиции, член Судебно-правового совета Азербайджанской Республики

Вступительные слова

Для меня большая честь и радость начинать мое президентство в Европейской комиссии по эффективности правосудия с представления такой знаковой книги, в которой лаконично и в то же время полноценно описывается, что такое Европейская комиссия по эффективности правосудия (European Commission for the Efficiency of Justice — СЕРЕЈ) сейчас и с чего все начиналось.

Создание более десяти лет назад, 18 сентября 2002 г., Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ) продемонстрировало желание Совета Европы по продвижению в Европе принципов верховенства права и основных прав человека, закреплённых Европейской конвенцией по правам человека, в частности статьями 5 (право на свободу и личную неприкосновенность), 6 (право на справедливое судебное разбирательство), 13 (право на эффективное средство правовой защиты) и 14 (запрещение дискриминации). Учитывая значительное число дел, рассматриваемых Европейским судом по правам человека, связанных с чрезмерно длительными судебными разбирательствами в судах европейских государств, Совет Европы инициировал принятие рекомендаций в отношении эффективности правосудия, которые содержат способы обеспечения как справедливого, так и эффективного судебного разбирательства.

Цель Европейской комиссии по эффективности правосудия — повышение эффективности функционирования системы правосудия в государствах-членах, а также улучшение имплементации инструментов, принятых Советом Европы с этой целью. Осуществлять эту задачу практически мы начали с успешной серии оценочных докладов, в которых не только была представлена исчерпывающая информация, но и выявлены тенденции развития, за которыми последовала разработка инструментов и методов для определения недостатков и потребностей судебной власти.

Но Уставом Европейской комиссии по эффективности правосудия предусмотрено не просто проведение сравнительного анализа судебных систем и обмен знаниями об их функционировании. Объем этого сравнения более широкий, чем «просто» эффективность в узком смысле: он также затрагивает качество и эффективность правосудия. Мы быстро поняли, что уроки прошлого не дают ответов на все будущие вопросы — так, Европейская комиссия по эффективности правосудия и ее эксперты стали интересоваться развитием моделей и методов, чтобы в дальнейшем предоставлять председателям судов, судьям, заинтересованным сторонам и менеджерам соответствующую информацию и изучать результаты до того, как в системе возникнут проблемы.

В свете статьи 6 Европейской конвенции по правам человека и растущих ожиданий сторон и общества временные параметры также всегда будут актуальны. В то время как новые методы и инновационные решения способствуют увеличению производительности судов, она также нуждается в специальной экспертизе Центра SATURN, чтобы определить оптимальные временные рамки и оценить их возможности по обеспечению надлежащего судебного разбирательства.

Но все эти количественные подходы должны быть сбалансированы по отношению к качеству судебной системы, играющей особую роль в жизни общества и имеющей внутреннюю независимость. Еще более важно, чтобы ограниченные ресурсы не отражались на качестве. Таким образом, продолжающаяся разработка критериев качества, мер, инструментов и даже показателей в определенной степени является приоритетом для выявления результатов проводимой политики и определения пределов независимости судей.

Благодаря предыдущим президентам и большой заинтересованности всех членов и экспертов Европейской комиссии по эффективности правосудия ее работа и знания получили широкое распространение среди судейского сообщества, политиков и институтов, заинтересованных в сотрудничестве и эффективном развитии принципов верховенства права. В настоящее время Европейская комиссия по эффективности правосудия является авторитетным органом, и ее практические знания востребованы при реализации проектов по успешному реформированию судебных систем.

Хотел бы не только упомянуть и поблагодарить всех предыдущих президентов Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ) — Эберхарда Дэша, Фаусто де Сантиса и Джона Стейси — за энтузиазм, всех национальных экспертов, членов рабочих групп, Бюро, Секретариата и других коллег, но и Жан-Поля Жана (Франция) и Рамина Гурбанова (Азербайджан) — авторов этого научного труда, а также Жака-Бюлера и Франсуа Пейшера (Швейцария), которые выступили в качестве научных редакторов отдельных глав, за их постоянную приверженность тому, чтобы работа Европейской комиссии по эффективности правосудия всегда была на высшем уровне — дружественной и динамично развивающейся для лучших судебных профессионалов, имеющих одну общую цель — повышение качества и эффективности правосудия для укрепления доверия граждан к судебной власти.

Однажды мы начали разделять общие проблемы. Но таким же образом мы продолжили совместно находить пути их разрешения!



Георг Става,

Президент Европейской комиссии
по эффективности правосудия

Я, как представитель страны, активно участвующей в Европейской комиссии по эффективности правосудия (СЕРЕЈ), с огромным удовольствием представляю монографию, посвященную ее несомненно важнейшей деятельности.

За прошедший со дня учреждения небольшой отрезок времени комиссия проделала огромную работу для развития судебных систем государств — членов Совета Европы с тем, чтобы наиболее эффективно обеспечить в них право на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное ст. 6 Европейской конвенции по правам человека.

Всеобъемлющие доклады, подготавливаемые СЕРЕЈ каждые два года, стали для юристов и исследователей одним из стержневых источников информации, при помощи которых повышается эффективность правосудия и укрепляется доверие граждан к судебной системе.

Это особенно значимо для государств, которые оказались на европейской политической сцене относительно недавно, после распада Союза Советских Социалистических Республик и социалистического лагеря. Для этих стран чрезвычайно важно знать, как именно функционируют суды других участников альянса, и определить с учетом этого свои основные актуальные вопросы.

Комиссия не только определяет проблемные сферы или участки, где ситуация может и должна быть улучшена, но и указывает на средства по их совершенствованию и достижению лучших результатов с учетом потребностей каждого государства-члена, оказывает им содействие в случае необходимости.

Большая часть современной истории развития судебной системы Азербайджана приходится на период его сотрудничества с СЕРЕЈ. Именно в этот период сформировались Судебно-правовой совет, Комитет по отбору судей, разработаны и приняты правила по отбору кандидатов в судьи, признанные СЕРЕЈ интересным образцом передовой практики, учреждены ассоциации судей, внесены многочисленные поправки в законодательство, делающие его более демократичным, а процедуры более прозрачными.

За это время в целях повышения доступности правосудия значительно увеличено количество судов, судей и судебного персонала, адвокатов, укреплены материальная и социальная

защита судей, бюджет судов, начаты и успешно проводятся электронизация судов, модернизация судебной инфраструктуры.

Скажу без преувеличения, мы во многом опирались на результаты анализа количественных и качественных данных о работе судебной системы в государствах — членах Совета Европы. Рассчитываем обогатиться данными СЕРЕЖ и при решении предстоящих вопросов, таких как эффективная организация и рациональное распределение времени суда, создание и применение института внесудебного рассмотрения отдельных категорий дел и т.д.

Перечисляя некоторые эпизоды судебной реформы одного государства-члена, на собственном опыте убедившегося в полезности докладов Комиссии, я очень надеялся, что уважаемый читатель хотя бы частично представит себе масштаб ее деятельности во всей Европе, коэффициент плодотворности ее работы.

Отрадно, что монография издается не только на английском и французском языках, но также на русском и азербайджанском, что существенно расширит аудиторию ее читателей. Стиль монографического изложения говорит о том, что она нацелена не только на профессионалов, но и на обычных людей, для которых в конечном итоге и работает Европейская комиссия по эффективности правосудия.

Хочу поблагодарить авторов за замечательный и интересный труд.



Азер Джафаров,
заместитель министра юстиции,
член Судебно-правового совета,
заслуженный юрист Азербайджанской Республики,
доктор юридических наук

Введение

Европейская комиссия по эффективности правосудия (European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)) — консультативный орган Совета Европы, деятельность которого направлена главным образом на повышение эффективности функционирования систем правосудия в государствах-членах.

Впервые за двенадцатилетнюю историю Комиссии было принято решение о подготовке научного издания, посвященного организации деятельности, функциям, результатам и перспективам работы Комиссии. Работа над изданием была поручена членам Комиссии — Жан-Полю Жану и Рамину Гурбанову. Научными консультантами выступили Жак Бюлер и Франсуа Пейшер.

Основными задачами Комиссии являются развитие и повышение эффективности систем правосудия государств — членов Совета Европы, которые реализуются в аналитической и консультативной форме. Хотя рекомендации Комиссии не обязательны для исполнения государствами-членами, этот факт не воспрепятствовал широкому признанию и росту авторитета Комиссии.

Основная деятельность Комиссии состоит в подготовке докладов по оценке судебных систем государств-членов, в рамках которой проводится анализ статистических данных, подготовленных представителями государств-членов в соответствии с разработанными Комиссией рекомендательными документами по вопросам сбора, обработки и анализа статистических данных о судебных системах и их передаче государствами-членами Комиссии для их дальнейшей обработки.

Таким образом, на нынешнем этапе конструктивный анализ судебных систем государств-членов и разработка рекомендаций стали возможными благодаря интенсивной работе Комиссии по разработке средств, инструментов и методик сбора и обработки статистических данных, а также постоянному двустороннему контакту с представителями государств-членов, в обязанности которых входит сбор и обработка статистических данных о судебных системах.

Разработав ряд методических документов общего характера, Комиссия в своей деятельности перешла на этап *специализации*. Иначе говоря, в сферу интересов ЕКЭП/СЕРЕJ теперь входит не только эффективность правосудия в целом. В рамках данного органа Совета Европы были созданы профильные структуры, деятельность которых направлена на изучение отдельных аспектов функционирования судебных систем государств-членов и разработка соответствующих узкопрофильных документов рекомендательного характера. В качестве отдельных направлений исследований выделены: оценка качества судебных систем государств-членов, длительности судебных разбирательств, возможности применения альтернативных методов рассмотрения споров, вопросы исполнения судебных решений.

Авторы этого научного труда не ставили цель проанализировать на основании отчетов и других документов Комиссии эволюцию развития судебных систем на пространстве Совета Европы, они посвятили ее Европейской комиссии по эффективности правосудия, ее участию в создании действительно эффективных судебных систем, динамике развития и постепенной корреляции направлений деятельности Комиссии в целях реализации принципов демократии, верховенства права и уважения прав человека во всех государствах — членах Совета Европы.

Глава 1

Европейская комиссия по эффективности правосудия — консультативный орган Совета Европы, разрабатывающий и обеспечивающий применение рекомендаций и общих стандартов в сфере отправления правосудия

1.1

Правовые и организационные основы Европейской комиссии по эффективности правосудия

В деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия как аналитического и консультативного органа Совета Европы входит оказание помощи государствам-членам Совета Европы с целью совершенствования их систем правосудия.

Создание данного института¹ преследовало цель улучшить качество правосудия в государствах-членах Совета Европы и привести их системы правосудия в соответствие со стандартами и нормами Совета Европы. В первую очередь речь идет о стандартах качества отправления правосудия, установленных статьями 5, 6, 13 и 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), которые касаются именно качественного разрешения правовых споров в рамках внутригосударственных систем правосудия. Иначе говоря, ЕКЭП/СЕРЕУ — один из профильных институтов (его деятельность ограничивается вопросами отправления правосудия в государствах-членах), который обладает функциями аналитического и консультативного

¹ Резолюция Res(2002)12 о создании Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕУ), утвержденная на 808-м заседании Комитета министров 18 сентября 2002 г.

органа и способствует имплементации требований конвенционного права Совета Европы и судебной практики Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), касающихся качества систем правосудия¹.

Создание данного органа Совета Европы отчасти было обусловлено, по словам первого президента ЕКЭП/СЕРЕJ², чрезмерной загруженностью исками Европейского Суда по правам человека, которую возможно уменьшить посредством повышения качества и эффективности судебных систем государств-членов и смещения таким образом нагрузки по рассмотрению судебных споров с наднационального на национальный уровень. Если принять во внимание тот факт, что большинство дел, рассматриваемых ЕСПЧ, касается именно нарушений прав человека судебными органами, а именно нарушений гарантий судебной защиты, закрепленных ст. 6 ЕКПЧ, актуальность создания Комиссии становится очевидной.

Таким образом, деятельность Комиссии охватывает два основных направления деятельности Совета Европы, которые в соответствии с Уставом СЕ³ касаются основных прав и свобод человека, демократии и верховенства права, — прав, которые обеспечиваются непосредственно системами правосудия государств-членов, а также реализации принципа верховенства права, которое обеспечивается органами правоприменения, в том числе органами правосудия. Достижение данных целей осуществляется за счет улучшения качества и эффективности судебных систем государств-членов и реализуется в рамках Совета Европы в форме аналитической, экспертной и консультативной деятельности Комиссии.

В свете сложившейся за 15 лет практики деятельность ЕКЭП/СЕРЕJ носит все же не только рекомендательный, но в большей степени аналитический характер. Действительно, составление докладов о европейских судебных системах, а также

¹ Вступительная речь Генерального директора по правовым вопросам Совета Европы г-на Ги де Веля (Mr. GuyldeVel) на 2-м пленарном заседании и предшествовавшем этому заседанию научном обсуждении по теме «Юстиция служит гражданам: как совершенствовать функциональность судебной системы для интересов пользователей» (Страсбург, 2004).

² *Desch E.* Preface, in *European Judicial Systems 2002*, Council of Europe Publishing. P. 5.

³ *Statute of the Council of Europe*, ETS № 1.

оценка качества судебных систем европейских государств очевидно показывают, что его основная деятельность заключается в оценке различных аспектов функционирования судебных систем на основе статистических данных, а не в направлении рекомендаций государствам-членам в отношении эффективности функционирования их судебных систем. Несомненно, положительное или отрицательное мнение Комиссии о том или ином аспекте функционирования судебных систем носит отчасти рекомендательный характер, но он все же является второстепенным по отношению к аналитической или даже исследовательской функции этого органа Совета Европы.

Таким образом, деятельность ЕКЭП/СЕРЕЈ является менее инвазивной с точки зрения международного права и международной политики, чем деятельность других органов Совета Европы, что также объясняет меньшую осведомленность общественности и специалистов международного права о ее деятельности и объясняет актуальность данной работы.

Будучи одним из институтов Совета Европы¹, ЕКЭП/СЕРЕЈ взаимодействует с другими органами Совета Европы при содействии Департамента правового и судебного сотрудничества Совета Европы (Justice and Legal Cooperation Department), а также Европейского комитета по правовому сотрудничеству (European Committee on Legal Cooperation). Среди профильных структур Совета Европы, непосредственно взаимодействуют с ЕКЭП/СЕРЕЈ с целью улучшения качества работы национальных систем правосудия, необходимо отметить Консультативный совет европейских судей (Consultative Council of European Judges) и Консультативный совет европейских прокуроров (Consultative Council of European Prosecutors).

В отличие от ЕКЭП/СЕРЕЈ эти Консультативные советы отличаются своими членскими составами, а также специфичностью их компетенции. Действительно, в отличие от Комиссии их деятельность направлена не на вопросы повышения качества и эффективности национальных судебных систем в целом, а на соответствующие их профильной ориентации вопросы статуса судей и статуса прокуроров соответственно.

¹ См. подробнее по вопросам организации Совета Европы, например: *Benoît-Rohmer F., Klebes H.* Le droit du Conseil de l'Europe: vers un espace juridique européen, Council of Europe, 2005. P. 267.

Устав Комиссии однозначно свидетельствует о вспомогательной функции данного института, деятельность которого направлена на содействие основным органам Совета Европы.

ЕКЭП/СЕРЕЈ разрабатывает консультативные заключения по запросам:

- (1) Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ);
- (2) Европейского суда по правам человека;
- (3) Комитетов Совета Европы:
 - Европейского комитета по правовому сотрудничеству;
 - Европейского комитета по проблемам преступности;
 - Руководящего комитета по правам человека;
 - Консультативного совета европейских судей;
- (4) Генерального секретаря.

Более того, в соответствии с Уставом Комиссии (п. 3 ст. 5) в ее состав входят представители президента ПАСЕ и президента ЕСПЧ, а также представители других отдельных комитетов Совета Европы (в первую очередь Европейского комитета по правовому сотрудничеству)¹.

Однако данный институт так и не получил нормативных и распорядительных полномочий, как, например, полномочия таких органов Совета Европы, как Комитет министров или Парламентская ассамблея, что вполне логично. Он остается вспомогательным органом Совета Европы, так как в соответствии с п. 2 ст. 2 Устава «ЕКЭП/СЕРЕЈ не является механизмом мониторинга и наблюдения за реализацией государствами обязательств».

Бывший эксперт Совета Европы Роберто Лампони как нельзя более точно обратил внимание на такую природу данного института: «ЕКЭП/СЕРЕЈ является действительно интересным институтом, так как он не обладает нормативной властью, а скорее ограничивается оказанием содействия государствам в применении уже существующих норм»².

Членство в ЕКЭП/СЕРЕЈ осуществляется на паритетной основе — по одному основному эксперту (ст. 5 Устава) и по одному дополнительному эксперту от каждого государства — члена

¹ В свою очередь, представители Европейского Союза, которые также могут принимать участие в работе ЕКЭП/СЕРЕЈ, с юридической точки зрения не входят в ее состав, так как они вынесены за его пределы и относятся Уставом Комиссии (ст. 6) к категории наблюдателей (observers).

² Интервью с Роберто Лампони, 12 сентября 2005 г. *Petaux J. L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: l'action du Conseil de l'Europe*, 2009. P. 126.

Совета Европы, что обеспечивает его репрезентативность и авторитет, так как учитываются мнения всех государств-членов. Это особенно важно, поскольку в рамках своей деятельности Комиссия должна формулировать рекомендации государствам-членам по совершенствованию их судебных систем в ключе требований ЕКПЧ. Более того, если принять во внимание тот факт, что Комиссия организывает встречи с представителями судебных систем государств-членов, работу по содействию органам государств в реформировании их судебных систем и проводит оценку качества их деятельности, то становится очевидным, что состав данного органа имеет первостепенное значение.

Интересным является и тот факт, что в работе данного института, принимают участие в качестве наблюдателей и представители государств, не являющихся членами Совета Европы, — Израиля, Канады, Мексики, США, Ватикана, Марокко и Японии. Комиссия также сотрудничает с международными неправительственными организациями и даже органами Европейского Союза — Советом Европейского Союза и Европейской комиссией). Именно сотрудничество с последними вызывает наибольший интерес, так как присоединение Европейского Союза к ЕКПЧ, анонсированное Протоколом № 14, приведет к необходимости сотрудничества органов двух региональных объединений (и в первую очередь судебных органов). Как следствие, Европейскому Союзу придется учитывать судебную практику ЕСПЧ, в том числе решения, касающиеся судебных систем и процессуальных гарантий, установленных ст. 5, 6, 13 и 14 ЕКПЧ. Принимая во внимание тот факт, что Комиссии приходится постоянно анализировать применимость этих принципов в судебных системах государств-членов, обращение органов Европейского Союза за консультациями по данным вопросам к ЕКЭП/СЕРЕУ станет естественным, а участие представителей ЕС в работе данного органа — обязательным.

Комиссия функционирует на основе внутреннего документа¹, разработанного по собственной инициативе, что свидетельствует о наличии у данного органа определенной функциональной автономии. Этот акт, в частности, устанавливает, что к ЕКЭП/СЕРЕУ применяются правила Резолюции 76(3), касающейся деятельности

¹Речь идет о Регламенте Европейской комиссии по эффективности правосудия СЕРЕУ/GENERAL(2003)3 от 19 марта 2003 г.

комитетов Совета Европы, что свидетельствует о том, что правовые основы деятельности данного института аналогичны основам функционирования всех органов этой международной организации.

В соответствии со ст. 2 Регламента ЕКЭП/СЕПЕJ самостоятельно избирает из своих членов президента и вице-президента, что также свидетельствует о наличии функциональной автономии данного органа. Более того, избрание на данные должности осуществляется достаточно либерально, так как в отступление от повсеместно применяемых в международном праве правил о единогласии избрание руководства ЕКЭП/СЕПЕJ осуществляется на основе большинства (п. 3 ст. 2 Регламента)¹. Комиссия также имеет и такую институциональную структуру, как Бюро, которое наделено такими административно-распорядительными функциями, как (ст. 3)²:

- (1) координация деятельности рабочих групп Комиссии;
- (2) распределение работы между членами Комиссии;
- (3) предложение кандидатов на должности экспертов;
- (4) выполнение других функций, возложенных Комиссией.

В структуре Комиссии созданы рабочие группы (ст. 6 Регламента), которые осуществляют конкретную деятельность по разработке документов ЕКЭП/СЕПЕJ и носят профильный характер:

- (1) Рабочая группа по оценке судебных систем (Working Group on the Evaluation of Judicial Systems — СЕПЕJ-GT-EVAL);
- (2) Центр по использованию времени в судопроизводстве (Centre for Judicial Time Management) или Исследовательская сеть по анализу и изучению использования времени в судопроизводстве (Study and Analysis of Judicial Time Use Research Network — SATURN Center);
- (3) Рабочая группа по качеству правосудия (Working Group on quality of Justice — СЕПЕJ-GT-QUAL);

¹ Аналогичное правило применяется и в случае с кворумом — достаточно присутствие простого большинства членов (ст. 5 Регламента).

² Четыре члена высшего органа управления — Бюро — избираются путем тайного голосования представителями 47 государств — участников Совета Европы из числа экспертов рабочих групп ЕКЭП/СЕПЕJ. В настоящее время ими являются: президент — Георг Става (Австрия), вице-президент — Иракли Адеишвили (Грузия), члены Бюро — Ивана Борзова (Чехия) и Рамин Гурбанов (Азербайджан).

- (4) Рабочая группа по исполнению решений (Working Group on Execution — CEPEJ-GT-EXE);
- (5) Рабочая группа по медиации (Working Group on Mediation — CEPEJ-GT-MED).

Три первые рабочие группы — профильные и созданы на постоянной основе, а остальные — узкопрофильные и временные.

1.2

Функции Европейской комиссии по эффективности правосудия

Функциональные полномочия ЕКЭП/СЕРЕЖ в качестве консультативного органа Совета Европы заключаются во влиянии на формирование права этой международной региональной организации, но ограничиваются рекомендательным или даже аналитическим характером. В то же время они распространяются как на органы Совета Европы, так и на государства — члены этой организации. Так, в соответствии с учредительным актом Комиссии¹ в компетенцию данного института входят следующие функции:

- (1) анализ судебных систем на их соответствие требованиям и стандартам Совета Европы;
- (2) исследование проблем судебных систем и формулирование предложений по их совершенствованию;
- (3) организация обмена информацией о судебных системах;
- (4) предоставление юридической помощи государствам-членам;
- (5) оказание содействия другим профильным органам Совета Европы в рамках их нормотворческой деятельности по подготовке международных актов Совета Европы в сфере правосудия (в частности, сотрудничество с Европейским комитетом по правовому сотрудничеству) (ст. 2).

С течением времени аналитические и рекомендательные функции Комиссии в сфере отправления правосудия получили новое развитие. Так, в рамках Плана действий, принятого на Саммите глав государств и правительств, состоявшемся в Варшаве

¹ Резолюция Res(2002)12 о создании Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЖ), утвержденная на 808-м заседании Комитета министров 18 сентября 2002 г.

16—17 мая в 2005 г., было высказано пожелание о расширении функций ЕКЭП/СЕРЕЈ. В Плате действий получила закрепление решимость глав государств «расширить функции анализа (оценки) и содействия Европейской комиссии по эффективности правосудия, а также правильно использовать мнения Консультативного совета европейских судей в целях содействия государствам-членам в обеспечении справедливого и своевременного отправления правосудия, а также в целях развития альтернативных способов разрешения споров...». Однако с принятием данного акта основные функции Комиссии не изменились. Нововведения появились лишь на внутриорганизационном уровне и выразились, в частности, в развитии регламентации аналитической деятельности Комиссии, что привело к углублению функциональных задач оценки судебных систем государств¹.

Содействие государствам — членам Совета Европы в совершенствовании их систем правосудия является одной из основных функций ЕКЭП/СЕРЕЈ². Об этом свидетельствует, в частности, Регламент Комиссии, где этому виду ее деятельности посвящена отдельная глава. Действительно, глава вторая данного текста довольно подробно описывает деятельность Комиссии по содействию государствам-членам. Так, например, Регламент устанавливает, что деятельность Комиссии в отношении того или иного государства-члена может быть инициирована соответствующим государством-членом и осуществляется на основе взаимной правовой помощи (ст. 8). Группы, состоящие из членов Комиссии (экспертов), по реализации миссии оказания правовой помощи какому-либо отдельному государству формируются по предложению Бюро Комиссии.

Деятельность рабочих групп в отношении соответствующего государства осуществляется в форме экспертных визитов, когда члены экспертной группы посещают государство в целях уточнения сведений, необходимых для оказания правовой помощи этому государству (ст. 10 Регламента). На месте организуется взаимодействие с органами власти, а все действия рабочей группы

¹ Так, например, был принят акт, касающийся методики проведения аналитической деятельности Комиссии — Руководящие правила по статистическим данным, касающимся судебных систем, СЕРЕЈ(2008)11, утвержденные на 12-м пленарном заседании, Страсбург, 10—11 декабря 2008 г.

² Данного мнения придерживается, например: *Petaux J.* L'Europe de la démocratie et des droits de l'homme: l'action du Conseil de l'Europe, Council of Europe, 2009. P. 126.

проводятся с их разрешения. Окончательные отчеты рабочей группы в отношении того или иного государства обсуждаются в Секретариате Комиссии, который по результатам данной работы составляет доклад (п. 5 и 6 ст. 10).

Анализ статистических данных и законодательных актов о судебных системах государств-членов и подготовка отчетов по результатам этого анализа может осуществляться как по инициативе ЕКЭП/СЕРЕЈ, так и по инициативе самого государства-члена.

Комиссия также непосредственно взаимодействует с органами Совета Европы и рекомендует им при необходимости разработать и принять тот или иной нормативный правовой акт, способствующий развитию судебных систем государств-членов. Таким образом, деятельность ЕКЭП/СЕРЕЈ не ограничивается сбором информации, касающейся судебных систем государств-членов, ее анализом, оказанием помощи государствам-членам (в частности, юридической), но включает активную работу с органами самого Совета Европы.

В соответствии с Резолюцией Комитета министров (2002) № 12 о создании ЕКЭП/СЕРЕЈ от 18 июля 2002 г. ее деятельность направлена на реализацию в рамках внутренних правовых порядков государств-членов обязательств, накладываемых на них ЕКПЧ, касающихся функционирования судебных систем, а именно ст. 5, 6, 13 и 14 ЕКПЧ, а также статей протоколов, касающихся доступа к правосудию, эффективности судебных процедур, статуса и роли судей, прокуроров, адвокатов и других участников судебной системы, а также управления судебной системой и внедрения в ее функционирование современных коммуникационных технологий. На практике основным направлением деятельности Комиссии стало издание докладов о состоянии судебных систем государств-членов. Сегодня они выходят на регулярной основе¹, содержат огромное количество статистического материала, обладают аналитической ценностью. Данные доклады касаются всех государств-членов Совета Европы и формируются с помощью данных, собираемых национальными представителями (корреспондентами) на местах (в государствах-членах). Это позволяет составить полноценную картину о судебных системах государств-членов на основе единых критериев

¹ См., например: *СЕРЕЈ*, European Judicial Systems: Edition 2012, Council of Europe, 2012.

и представить недостатки/преимущества каждой из них на основе сравнительного анализа.

Другим направлением сотрудничества Комиссии и государств-членов стали доклады, подготовленные по запросу одной или нескольких стран. Так, например, Комиссией был проведен анализ политики и процедур отбора судей в Азербайджане, территориальной юрисдикции в Голландии, дематериализации и применения информационных технологий в Португалии, медиации в Швейцарии¹. В отношении Российской Федерации уже было разработано несколько докладов, касающихся исполнения судебных решений. Предложены практические меры борьбы с нарушением сроков рассмотрения дел на Мальте².

Нельзя не обратить внимание на еще одно направление деятельности Комиссии, которое заключается в издании так называемых *руководящих указаний* (Guidelines, Lignes directrices). Это консультативные и рамочные документы, которые разрабатываются в целях предоставления государствам рекомендаций по проведению реформ судебных систем. Так, например, одним из руководящих указаний Комиссии стал документ с рекомендациями по территориальному размещению судебных органов государств-членов, а также по организации и доступности судебных зданий, направленными на обеспечение более эффективного оказания услуг судебными органами, улучшение качества этих услуг и применение единообразного подхода³. Другое руководящее указание, разработанное Центром САТУРН, направлено на управление судебным временем и предотвращение нарушения права на

¹ *CEPEJ Assessment of Policy and Procedures for the Selection of Judges in Azerbaijan*, Strasbourg, 10 January 2012, CEPEJ-COOP(2011)1; *CEPEJ Report on Territorial Jurisdiction in Netherlands*, 05 December 2003; *CEPEJ(2003)18(D3)*; *CEPEJ Report on Dematerialization and the Use of ICT in Portugal*, 11 June 2009, CEPEJ-COOP(2009)4; *CEPEJ Report on Mediation in Switzerland*, CEPEJ(2003)25(D2)E, 5 December 2003.

² *CEPEJ Examination of Problems Related to the Execution of Decisions by National Civil Courts Against the State and its Entities in the Russian Federation*, Strasbourg, 9 December 2005, CEPEJ(2005)8; *CEPEJ Non-enforcement of Court Decisions Against the State and its Entities in the Russian Federation: Remaining Problems and Solutions required*, Strasbourg, 31 October 2006, CEPEJ (2006)1; *CEPEJ Practical Ways of Combating Delays in the Justice System, Excessive Workloads of Judges and Case Backlogs in Malta*, 8 April 2004, CEPEJ(2005)7E.

³ *CEPEJ Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System*, 6 December 2013, CEPEJ(2013)7Rev1; *CEPEJ Guidelines on the Organization and Accessibility of Court Premises*, 12 December 2014, CEPEJ(2014)5.

справедливое судебное разбирательство в разумные сроки, предусмотренное ст. 6 Европейской конвенции по правам человека¹.

Одним из важных направлений деятельности Комиссии являются *подготовка и публикация исследований — научных изданий* (Studies) по различным формам осуществления судебной власти. Рабочими группами ЕКЭП/СЕПЕJ подготовлено более 20 научных исследований. Например, Рабочей группой по оценке судебных систем — Научное издание № 19 о судебных системах стран Европейского Союза, Научное издание № 21 о судебных системах стран Восточной Европы²; Центром САТУРН — Научное издание о продолжительности судебных разбирательств в странах — участниках Совета Европы на основе прецедентного права Европейского суда по правам человека³, Научное издание № 17 о сроках судебных разбирательств в верховных и апелляционных судах стран — участников Совета Европы⁴; Рабочей группой по качеству правосудия — Научное издание № 15 о проведении опросов для определения уровня удовлетворенности пользователей судебными услугами в странах — участниках Совета Европы, Научное издание № 16 о судебном процессе в Европе⁵ и т.д.

Результаты деятельности Комиссии ежегодно представляются в форме доклада, составление которого предусмотрено Уставом (п. 6 ст. 7) и Регламентом (ст. 11) ЕКЭП/СЕПЕJ. Подготовка

¹ *CEPEJ SATURN Guidelines for judicial time management*, 12 December 2014, CEPEJ(2014)16.

² *Study № 19 On Judicial Systems of the European Union Countries*, Drafted by Jean-Paul Jean, Advocate General at the Court of Cassation, associate professor at the University of Poitiers, and Hélène Jorry, expert on European Union law, associate expert in the CEPEJ, 2013; *Study № 21 On Judicial Systems of the Eastern Europe countries*, drafted by Jean-Paul Jean, advocate general at the Court of Cassation, associate professor at the University of Poitiers/France, and Ramin Gurbanov, scientific expert of the Institute of Philosophy and Law of the National Academy of Sciences, member of CEPEJ Bureau and CEPEJ-GT-EVAL, Judge/Azerbaijan, 2015.

³ *Study № 3 On length of Court Proceedings in the Member States of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights*, drafted by Françoise Calvez, Judge/France, and up-dated by Nicolas Régis, Judge/France, 2011.

⁴ *Study № 17 On Council of Europe Member States Appeal and Supreme Courts» lengths of proceedings*, drafted by Marco Velicogna, IRSIG-CNR, CEPEJ expert, 2013.

⁵ *Study № 15 On Conducting Satisfaction Surveys of Court Users in Council of Europe Member States*, drafted by Jean-Paul Jean, advocate general at the Court of Appeal, associate professor at the University of Poitiers, and Hélène Jorry, temporary teaching and research expert of the University of Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2010; *Study № 16 On the situation of the contractualisation and Judicial Process in Europe*, drafted by Julien Lhuillier, Institute of Criminology and Criminal Law, University of Lausanne, 2010.

данного текста осуществляется совместно Бюро, рабочими группами и Секретариатом Комиссии, затем он направляется в Комитет министров и в Парламентскую ассамблею Совета Европы. Более того, в соответствии с правилами Регламента Президиент ЕКЭП/СЕРЕЈ лично должен анонсировать доклад перед Комитетом министров (п. 1 ст. 11).

В уже упомянутой Резолюции Комитета министров (2002) № 12 об учреждении Комиссии установлено, что ее деятельность направлена на организацию сотрудничества между государствами-членами, хотя в большей мере ее деятельность касается опосредованного сотрудничества как Совета Европы, так и ЕСПЧ с судебными органами государств-членов. Действительно, если принять во внимание, что анализ и оценка функционирования судебных систем государств-членов основываются на принципах, установленных ЕКПЧ, а последние получили свое конкретное раскрытие именно в судебной практике ЕСПЧ, то становится очевидным, что конечными критериями качества судебной системы государства являются интерпретации положений Конвенции, данные этим наднациональным судебным органом. Иначе говоря, рекомендации по совершенствованию судебных систем, которые формулирует Комиссия в рамках своей деятельности, основаны на содержании положений ЕКПЧ и их толковании, данных ЕСПЧ. Первый президент ЕКЭП/СЕРЕЈ Эберхарт Дэш, в частности, утверждал, что создание данного органа преследовало цель обеспечения гарантий соблюдения европейских стандартов в сфере правосудия¹.

Подтверждение этому содержится также и в положениях Резолюции о создании Комиссии. Так, в преамбуле Резолюции закреплено, что при учреждении ЕКЭП/СЕРЕЈ принимались во внимание «требования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в частности ст. 5, 6, 13 и 14, а также соответствующие положения протоколов к ней, судебная практика Европейского суда по правам человека...»². Таким образом, можно констатировать, что деятельность Комиссии опосредованно направлена на реализацию судебной практики ЕСПЧ в рамках судебных систем государств-членов, что предполагает существование некоторого уровня сотрудничества между наднациональным судебным органом и национальными органами (в том числе и судебными).

¹ *Desch E.* Preface, in *European Judicial Systems 2002*, Council of Europe Publishing. P. 5.

² Резолюция Res(2002)12 о создании Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ), утвержденная на 808-м заседании Комитета министров 18 сентября 2002 г.

Глава 2

Оценка судебных систем государств — членов Совета Европы как основное направление деятельности Европейской комиссии по эффективности правосудия

Оценка судебных систем государств-членов является без преувеличения основным видом деятельности Комиссии, которая, в частности, выражается в регулярных докладах ЕКЭП/СЕРЕЖ о европейских судебных системах (European Judicial Systems). В соответствии с Уставом Комиссии данная деятельность осуществляется при содействии представителей государств-членов на местах на основе общих статистических критериев и инструментов оценки (п. «а» ст. 2.1), которые в соответствии с п. «а» ст. 3.1, Устава должна предоставить ЕКЭП/СЕРЕЖ.

В соответствии с данными требованиями Устава Комиссия разработала методические материалы, предназначенные для внедрения в ежедневную работу органов государств-членов, ответственных за сбор и обработку статистических данных по оценке судебных систем государств, а также в деятельность самой Комиссии. Итоги сравнительно-правовой оценки судебных систем, осуществляемой Комиссией раз в два года, оформляются в виде доклада «Европейские судебные системы» (European Judicial Systems). ЕКЭП/СЕРЕЖ проводит сравнительно-правовой анализ судебных систем государств-членов, находя недостатки отдельных из них, содействуя, таким образом, их исправлению, а также выявляя преимущества, которые могут быть использованы другими государствами для совершенствования их судебных систем.

Впервые методика сравнительно-правовой оценки судебных систем государств-членов была применена ЕКЭП/СЕРЕЖ при подготовке доклада о европейских судебных системах в 2002 г.¹

¹ *СЕРЕЖ*, European Judicial Systems 2002, Council of Europe Publishing, 2005.

На тот момент еще не существовало нормативных инструкций по проведению такого анализа, и Комиссии пришлось разработать методологию сбора и оценки статистических данных о судебных системах. Именно в рамках работы над этим докладом была разработана так называемая *схема оценки* (evaluation scheme), которая является инструментом сравнительного анализа судебных систем. Данная схема оценки обладала собственной системой специальных методов и средств оценки, позволяющей государствам-членам определить уровень функционирования их судебной системы, выявить недостатки и достоинства.

Для формирования единой схемы по оценке судебных систем государств-членов и сведения всех статистических данных, представляемых государствами-членами, в единый документ была создана Рабочая группа по оценке судебных систем. Именно данное структурное подразделение ЕКЭП/СЕРЕЖ разработало методику сбора и обработки статистических данных¹. Так, было определено, что объектом исследования в рамках мероприятий по сбору и анализу статистических данных должны быть данные о судах и судьях в соответствующем законодательстве каждого государства, а также оценка их соответствия резолюциям и рекомендациям Совета Европы в сфере эффективности и справедливости правосудия. То есть элементами оценки уровня качества и эффективности судебных систем стали, с одной стороны, реальные данные о них самих, а с другой — идеальные представления о качестве и эффективности судебных систем.

Система оценки судебных систем построена в виде анкеты², состоящей из вопросов о судебной системе государства. Ответы на данные вопросы поступают от представителей каждого государства-члена. Сравнительный анализ судебных систем государств стал возможным именно благодаря тому, что анкета одна для всех государств, тогда как сравнение статистических данных, собранных на базе различных критериев, не позволило бы достичь такого результата.

Дальнейшим логичным шагом стала разработка Регламента по судебной статистике ЕКЭП/СЕРЕЖ (Guidelines on Judicial

¹ По вопросу разработки данного инструмента см. например: *Albers P. Evaluating Judicial Systems — A Balance Between Variety and Generalisation. CEPEJ (2003)12.*

² См.: *CEPEJ, European Judicial Systems 2002. P. 80.*

Statistics¹), а также документа «Цели и методология экспериментального (пилотного) проекта по обзору процесса сотрудничества в области судебной статистики» (Objectives and Methodology for a Pilot Peer Review Cooperation Process on Judicial Statistics)².

Разработка единого инструмента оценки судебных систем была поручена Рабочей группе по оценке судебных систем. Функции данного подразделения Комиссии установлены специальным документом — «Круг полномочий Рабочей группы по оценке судебных систем» (Terms of Reference of the Working Group on Evaluation of Judicial Systems (CEPEJ-GT-EVAL))³ и заключаются в следующем:

- (1) сборе данных о национальных судебных системах, их обработка и подготовка на их основе проекта доклада о судебных системах;
- (2) обеспечении максимально широкого распространения докладов об оценке судебных систем и оценка их применения в государствах-членах;
- (3) разработке предложений по использованию данных, представленных в докладах, в частности использование показателей эффективности, а также выявление трендов и типичных дефектов судебных систем государств-членов;
- (4) проведении исследований на основе представленных в докладах данных и их последующая публикация;
- (5) сотрудничестве с национальными представителями в целях содействия им в сборе данных и организация конкретных мероприятий по сбору данных и их обработке;
- (6) координации работы Комиссии по ежегодной публикации Доклада о европейских судебных системах;
- (7) организации контроля собранных данных о судебных системах и предоставление консультативных заключений в целях:

¹ *CEPEJ Guidelines on Judicial Statistics*, CEPEJ(2008)11, adopted by the CEPEJ at its 12th plenary meeting (Strasbourg, 10—11 December 2008).

² *CEPEJ Objectives and Methodology for a Pilot Peer Review Cooperation Process on Judicial Statistics*, CEPEJ(2007)25.

³ *2014—2015 Activity Programme of the CEPEJ*, adopted at its 22nd plenary meeting (Strasbourg, 5—6 December 2013), CEPEJ(2013)12.

- поддержки государств-членов в вопросе улучшения качества сбора статистических данных о судебных системах;
 - упрощения обмена опытом между национальными статистическими системами, проводящими анализ судебных систем;
 - совершенствования обмена данными между государствами-членами с целью передачи знаний между ними;
 - содействия повышению прозрачности и ответственности при оценке судебных систем;
- (8) стимуляции использования представителями государств-членов Регламента по судебной статистике в целях получения однородных данных о судебных системах государств;
- (9) разработке индикаторов и инструментов для оценки показателей эффективности при содействии других подразделений ЕКЭП/СЕРЕЖ (Рабочей группы по качеству правосудия и Центра SATURN).

Рабочая группа по оценке судебных систем состоит, как и другие рабочие группы данного органа Совета Европы, из шести членов (экспертов), назначаемых Бюро из числа представителей 47 стран — участников Совета Европы¹. Участие других экспертов в работе данного подразделения не исключено. Более того, оно даже необходимо, так как основная часть работы Комиссии ложится именно на Рабочую группу по оценке судебных систем, а также Рабочую группу по качеству правосудия. Участвовать в работе группы могут представители органов Совета Европы и Европейского Союза, но они, как и внештатные эксперты Рабочей группы, не имеют права голоса. В деятельности Рабочей группы на правах наблюдателя также могут принимать участие и представители неправительственных организаций.

¹ Шесть экспертов Рабочей группы назначаются со стороны Бюро из состава членов Комиссии. В состав группы входят эксперты из Франции — председатель (Жан-Поль Жан, профессор Правового университета Пуатри, Председатель Коллегии Верховного Суда Франции), Германии (Симон Крес, судья Высшего регионального суда), Голландии (Франс Ван Дер Дозлен, Руководитель управления системы юстиции Министерства юстиции), Монако (Стефани Моуроу Викстром, судья суда первой инстанции), Азербайджана Рамин Гурбанов (ведущий научный сотрудник Национальной академии наук Азербайджана, судья суда первой инстанции) и Боснии (Адис Ходзич, руководитель Секретариата по статистическим данным Высшего совета юстиции и прокуратуры).

2.1

Инструменты оценки судебных систем

2.1.1

Регламент по судебной статистике¹

Назначение этого документа — повышение эффективности, прозрачности и качества статистических данных о судебных системах государств-членов. Это нашло отражение в преамбуле акта, где в качестве целей выделяется:

- (1) продвижение качества, прозрачности, ответственности и доступности статистических данных, которые собираются и обрабатываются государствами-членами;
- (2) создание возможности для сравнения статистических данных различных государств в целях выявления недостатков, касающихся отдельных аспектов деятельности судебных систем государств, чтобы повысить качество судебных систем;
- (3) содействие максимальной прозрачности и ответственности анализа судебных систем государств-членов, проводимого ЕКЭП/СЕПЕЖ.

В документе отмечается, то основная цель сбора статистических данных состоит в создании условий для формирования наиболее полного представления о функционировании судебных систем, чтобы дать возможность органам государств-членов использовать эту информацию для оценки эффективности и качества различных элементов их судебной системы. Таким образом, создание единой методологии сбора и обработки статистических данных о судебных системах является залогом их качественного анализа.

Документ рекомендует государствам создать в рамках различных институциональных структур все условия для полноценного сбора информации о функционировании судебной системы. По сути, Регламент по судебной статистике был разработан именно для унификации критериев и статистических данных,

¹ *CEPEJ Guidelines on Judicial Statistics*, CEPEJ(2008)11, adopted by the CEPEJ at its 12th plenary meeting (Strasbourg, 10—11 December 2008).

а также сбора и анализа данных о судебных системах. Он служит методическим пособием по работе со статистическими данными о судебных системах государств-членов, предназначенным для соответствующих органов и структур государств-членов.

Документ является рекомендацией для государств-членов по созданию системы (или совершенствованию, если таковая уже существует) сбора и оценки статистических данных о судебных системах. Так, в частности, рекомендуется:

- (1) разработать схемы сбора и обработки данных, имплементировать в работу соответствующих органов по сбору и обработке статистических данных современные информационные и коммуникационные средства;
- (2) использовать уже ранее собранные статистические данные и не перегружать отдельные структуры чрезмерным количеством запросов, так как эта деятельность должна оставаться второстепенной для этих органов;
- (3) обеспечить прозрачность деятельности по сбору и анализу судебных статистических данных;
- (4) обеспечить как можно более широкий доступ лиц к данной информации;
- (5) организовать сотрудничество с профессиональными организациями, ответственными за защиту прав представителей юридических профессий, в целях корректировки статистических данных.

В документе также отмечается, что собираемые национальными органами статистические данные будут использоваться Комиссией для составления докладов о судебных системах государств-членов, что, как следствие, требует единообразных подходов и критериев к сбору и оценке статистических данных. Именно поэтому вторая часть документа (Специфические принципы) содержит конкретные руководства, как и какие статистические данные должны собираться. В частности, указываются следующие *объекты исследования*:

- (1) бюджеты судебных систем;
- (2) кадровые вопросы;
- (3) деятельность суда, продолжительность судопроизводства;
- (4) мониторинг за нарушениями статьи 6 ЕКПЧ.

По каждому их блоков собираемой статистической информации уточняется, какие конкретные темы должны затрагиваться при сборе статистических данных. Так, например, в том, что

касается бюджетов министерств юстиции, рекомендовано, что должны собираться статистические данные о заработной плате судей, суммах, выделяемых на правовую помощь, инвестициях в информационно-коммуникационные технологии и т.п.

Особая часть этого документа — *приложения*. Так, в первом приложении содержатся единые рекомендации по наблюдению за временными рамками судопроизводства (Uniform Guidelines for Monitoring Judicial Timeframes), в частности, ряд предписаний по созданию системы мониторинга продолжительности судебных производств с конкретными указаниями, какие статистические данные необходимо фиксировать. Это, например, информация:

- (1) о количестве, типе судов и их подсудности;
- (2) о количестве и типе судопроизводств, рассматриваемых данными судами;
- (3) о существовании приоритетных (срочных) форм судопроизводств;
- (4) о количестве поданных исков;
- (5) о количестве принятых судебных решений;
- (6) о количестве нерассмотренных дел и т.п.

Во втором приложении содержатся формулы определения продуктивности судов.

Третье приложение (наиболее интересное) содержит ключевые данные о судебных системах, которые государствам предстоит собирать (Key Data on Justice in Europe). Именно эти данные являются основой докладов ЕКЭП/СЕРЕЖ о судебных системах европейских государств. Более того, доклады Комиссии о европейских судебных системах построены именно по схеме, которая представлена в этом приложении.

Такие подробные рекомендации ЕКЭП/СЕРЕЖ о том, какая информация требуется и каким образом она должна собираться представителями государств-членов, необходимы для единообразного представления статистических данных. Действительно, именно такой централизованный подход к определению критериев собираемой информации позволяет провести качественный сравнительный анализ данных о судебных системах. Как следствие, Регламент по судебной статистике является одним из инструментов, который потребовался для эффективной работы ЕКЭП/СЕРЕЖ, в частности для Рабочей группы по оценке судебных систем.

2.1.2

Экспериментальный (пилотный) проект по обзору процесса сотрудничества в области судебной статистики: цели и методология¹

Другим инструментом повышения качества судебных систем государств-членов посредством сбора общих статистических данных, позволяющих в сравнительном ключе выявить проблемные вопросы судебных систем, стал документ Комиссии о целях и методологии Экспериментального проекта по обзору процесса сотрудничества в области судебной статистики. Документ разработан с целью:

- (1) улучшения качества собираемых статистических данных о судебных системах государств-членов посредством улучшения национальных статистических систем и доведения их до общего уровня;
- (2) организации обмена статистическими данными и опытом по совершенствованию национальных судебных систем между государствами;
- (3) повышения уровня достоверности сведений, используемых Комиссией при оценке судебных систем.

Первоначально разработка данного документа преследовала цель определить, как в отдельных государствах, участвующих в проекте, где отдельные рекомендации Комиссии реализуются на экспериментальной основе, осуществляются сбор и анализ статистических данных. Достижение поставленной цели осуществляется посредством встреч экспертов ЕКЭП/СЕРЕЖ с представителями государств-членов на месте. Так, в частности:

- (1) проводятся заседания экспертов Комиссии с представителями органов исполнительной и судебной власти соответствующих государств;
- (2) проводится оценка методов сбора статистических данных представителями государств-членов и оценка способов передачи в Секретариат;

¹ *CEPEJ Objectives and Methodology for a Pilot Peer Review Cooperation Process on Judicial Statistics*, CEPEJ(2007)25.

- (3) оценка статистических данных по отдельным аспектам судебных систем и проверка того, каким образом проводился сбор статистических данных в том или ином государстве;
- (4) анализ заполнения вопросников на практике и содержания ответов на поставленные вопросы.

Интересен тот факт, что заключительное положение этого акта однозначно определяет его цель, которая заключается в подготовке докладов ЕКЭП/СЕРЕЈ по отдельному государству, в котором проводился сбор статистических данных, анализ в рамках этих докладов положительного опыта, а также рекомендации по совершенствованию отдельных аспектов системы сбора и оценки статистических данных. Иначе говоря, данный акт ЕКЭП/СЕРЕЈ направлен на улучшение качества систем сбора и оценки статистических данных о судебных системах государств-членов.

Два указанных выше акта стали основами в деятельности ЕКЭП/СЕРЕЈ и представителей государств-членов по оценке судебных систем государств-членов. Необходимо отметить, что содержащиеся в них положения частично применялись на практике и ранее¹ и были систематизированы посредством данных актов.

Из их содержания очевидно, что Комиссия пытается повысить качество судебных систем посредством сравнительного анализа статистических данных о судебных системах государств-членов. Именно такой подход позволяет выявить недостатки, имеющие место в судебной системе того или иного государства, а также преимущества, которые могут быть применены другими государствами.

¹Так, например, отдельные методы сбора статистических данных и их оценки существовали уже начиная с первого доклада ЕКЭП/СЕРЕЈ о европейских судебных системах от 2002 г. (European judicial systems) и были, в частности, закреплены документом для внутреннего пользования под названием «Pilot Scheme for Evaluating Judicial Systems», разработанным еще в 2003 г. См.: *CEPEJ, European Judicial Systems 2002*, Council of Europe Publishing, 2005; *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) — European judicial systems 2002 — Facts and Figures on the Basis of a Survey Conducted in 40 State Members of the Council of Europe*, CEPEJ(2002)E, 01 April 2005.

2.2

Основные документы, разработанные Европейской комиссией по эффективности правосудия, в отношении государств — членов Совета Европы: доклады Комиссии по оценке судебных систем европейских государств

2.2.1

Экспериментальный доклад «Европейские судебные системы»
2004 г. (на основе данных за 2002 г.)¹

Доклад «Европейские судебные системы 2002» стал первым в серии докладов и был своего рода экспериментом.

При его подготовке ЕКЭП/СЕРЕЈ еще не разработала методики оценки статистических данных, а также самих статистических данных, собираемых по единообразной схеме соответствующими органами власти государств-членов. Действительно, часть данных, на основе которых был составлен этот доклад, была запрошена Комиссией у Секретариата Совета Европы, а также у отдельных университетских и государственных структур. Более того, на тот момент сравнительно-правовая схема работы не была еще отлажена, что объясняет участие в работе над данным докладом нескольких представителей университетской сферы.

Все сложности проведения такого сравнительного анализа судебных систем были изложены в первой главе данного доклада. Такой подход Комиссии был обусловлен необходимостью придать большую достоверность анализу статистических данных по европейским судебным системам. Действительно, так как этот доклад был пилотным сравнительным исследованием, ЕКЭП/СЕРЕЈ пришлось обосновать точность анализа посредством представления методики обработки данных. Тем не менее последующие доклады Комиссии также содержат во вводной части отдельные разъяснения по методике сбора и анализа статистических данных, но это скорее связано с ее эволюцией.

¹ *CEPEJ, European Judiciary 2002 — Facts and Figures on the Basis of a Survey Conducted in 40 Member States*, Council of Europe Publishing, 2005. 139 p.

Глава вторая доклада посвящена финансовому обеспечению судебной системы. Здесь исследуются такие вопросы, как выделение средств на финансовое обеспечение судов, а также на юридическую помощь, оказываемую гражданам, и стоимость юридических услуг.

Исходной точкой исследования средств, выделяемых государствами для судебных систем, является анализ расходов судебных систем из расчета на душу населения (*Expenditure on Courts Per Inhabitant*), где рассматриваются как бюджетные расходы на собственно деятельность судов, так и бюджетные расходы на юридическую помощь, оказываемую гражданам. Представление данных о бюджетных расходах в единой таблице позволяет увидеть серьезную разницу между уровнями финансирования судов, отличающимися между собой действительно в разы¹. Данный факт свидетельствует, что Совет Европы объединяет страны с довольно различным уровнем жизни, и в том числе с различным уровнем бюджетных средств, выделяемых на судебные системы, что также является показателем достаточно низкого уровня интеграции между странами в рамках данной региональной организации, а также о серьезных политико-экономических различиях между ними. Доклад Комиссии дипломатично умалчивает об этом, упоминая лишь о том, что разница в финансировании судов является существенной.

Аналогичным образом исследуется и финансирование правовой помощи гражданам (*legalaid*), которое рассматривается Комиссией в зависимости от категории рассматриваемых судами дел. Здесь тенденция схожа с предыдущей, а именно финансирование получаемой гражданами правовой помощи является более значимым в странах Западной Европы, чем в странах Восточной Европы. Причем страны Западной Европы опережают страны Восточной Европы не только по количеству выделяемых финансовых средств в целом, но и по количеству дел (в частности, уголовных), в рамках которых была оказана финансовая поддержка правовой помощи. Наконец, страны Западной Европы

¹ Так, например, между странами с наименьшим бюджетом судов (Армения, Молдова, Грузия), где судебные расходы на душу населения составляют не более 1 евро, и странами с наиболее высокими бюджетами судебной системы (Швейцария, Лихтенштейн), где финансирование судов на душу населения составляет более 100 евро, разница превышает более чем 100 раз.

опережают страны Восточной Европы и по показателю среднего размера финансовой помощи, предоставляемой по каждому делу, рассматриваемому судом, что также объясняется более высокими экономическими и социальными показателями стран Западной Европы.

Комиссия также обратилась к вопросу о необходимости возмещения судебных издержек и государственных пошлин, оплачиваемых гражданами за обращение в суд (courtfees). Комиссия отмечает, что в принципе по данному вопросу подход в государствах-членах практически идентичен. Так, отправление правосудия в сфере уголовного судопроизводства практически везде является бесплатным, тогда как судопроизводство по гражданским делам в большинстве случаев предполагает оплату государственной пошлины хотя бы одной из сторон процесса.

Третья глава доклада посвящена анализу самой судебной системы и судейского корпуса, где в рамках четырех разделов рассматриваются такие вопросы, как: (1) численность и размер судов; (2) численность судей; (3) профессиональное обучение, заработная плата и порядок приема на работу судей; и, наконец, (4) контроль за функционированием судебной системы (дисциплинарные меры в отношении судей, способы оспаривания их действий и т.п.).

В отношении первого параметра Комиссией проводится анализ численности судов первой инстанции из расчета на 1 млн граждан соответствующего государства. Здесь рассматриваются различные вопросы — как общее количество судов первой инстанции, так и их количество на душу населения, а также количество специализированных судов первой инстанции. Результаты анализа довольно разнообразны, так как даже государства с невысоким уровнем доходов населения и сравнительно низким социально-экономическим развитием (например, Турция и Словения) располагают довольно большим количеством судов первой инстанции (из расчета на душу населения), тогда как в отдельных странах Западной Европы (например, Нидерланды) количество судов сравнительно невелико.

Отдельно в данной главе доклада исследуется вопрос количества (профессиональных и непрофессиональных) судей и других сотрудников суда. Так, в частности, представлены данные об их количестве из расчета на 100 000 человек. Показатели количества судей на душу населения также серьезно различаются,

так как в отдельных развитых странах Западной Европы количество судей на 100 000 жителей достаточно невелико в сравнении с количеством судей в развивающихся странах Центральной и Восточной Европы. Аналогичная ситуация наблюдается и в отношении административных сотрудников судов, не являющихся судьями. Однако, несмотря на всю противоречивость таких данных, качество и эффективность отправления правосудия не связаны напрямую с количеством судов, судей и административных кадров, а скорее с эффективной политикой адаптации судебных услуг к конкретным социально-экономическим реалиям и к запросам пользователей судебных услуг.

Весьма важным вопросом в рамках исследования этой главы является вопрос принятия на работу и заработной платы судей, так как, по мнению ЕКЭП/СЕРЕJ, он напрямую связан с проблемой качества отправления правосудия, беспристрастности и независимости суда. Данная проблема в первую очередь рассматривается Комиссией на примере вопроса о том, насколько независимым является процесс назначения судей (или насколько независим орган, назначающий судей на должность). Так, в частности, назначаются ли судьи органом, состоящим из представителей судейского сообщества, или нет. Также уделено внимание вопросу повышения квалификации судей, который, к сожалению, не стал одним из индикаторов определения уровня качества судебной системы. В свою очередь, вопрос заработной платы судей стал довольно ярким показателем как социально-экономического развития той или иной страны, так и статуса судей. Этот показатель рассчитывается в сравнении со средней заработной платой в определенном государстве. Так, соотношение заработной платы судей и заработной платы в среднем по стране позволяет констатировать, что во всех государствах — членах Совета Европы заработная плата судей выше средней заработной платы, что свидетельствует о довольно высоком социальном статусе судей.

Наконец, последним вопросом, рассмотренным в данной главе, стал вопрос оспаривания принятых судами решений и наложения дисциплинарной ответственности на судей. Одним из средств исправления допущенных в судейской деятельности ошибок, которое существует практически во всех судебных системах европейских государств, является право на обжалование принятых судьями решений (в Португалии и Нидерландах

отдельные категории гражданских дел исключены из списка подлежащих апелляции дел). Аналогичным образом практически во всех государствах существует система дисциплинарной ответственности судей или возможность подачи жалобы на действия судей. Эффективность системы ответственности судей оценивается Комиссией посредством расчета соотношения количества открытых дисциплинарных производств на 1000 судей, а также количества дисциплинарных санкций, наложенных на них.

Четвертая глава доклада посвящена вопросам эффективности деятельности судов, а именно степени загруженности судов (caseload), а также времени, затрачиваемому ими на их рассмотрение (timeframe of judicial procedures). Интересен подход ЕКЭП/СЕРЕЈ к данным показателям, так как рассматривалось не общее количество дел, а лишь количество дел определенной категории (например, ограблений, убийств, разводов и т.п.). Статистические данные, как и в предыдущих случаях, рассчитывались на 100 000 человек. Как уже отмечалось, помимо общего количества дел на душу населения, рассматриваемых судами того или иного государства, Комиссия ведет учет количества дел по определенным категориям дел как уголовного, так и гражданского судопроизводства. Аналогичным образом ЕКЭП/СЕРЕЈ был проведен анализ количества решений, принятых судами отдельного государства, также из расчета на 100 000 человек (подсчет также проводился по категориям гражданских и уголовных дел). Также было рассчитано и количество дел, рассматриваемых во второй инстанции (апелляции). При этом ЕКЭП/СЕРЕЈ отмечала, что эти статистические данные имеют ограниченный интерес, так как не позволяют выявить какие-либо определенные тенденции и взаимосвязи.

Средняя продолжительность рассмотрения дел судами государства имеет большое значение для деятельности Комиссии¹, так как одной из основных претензий ЕСПЧ к соблюдению судебными органами власти государств прав граждан на справедливое судебное разбирательство является чрезмерная длительность судебного разбирательства. Подход к статистическим данным о продолжительности рассмотрения дел также был ограничен

¹ Это отмечалось, в частности, в другом документе Комиссии: Framework Programme — «A New Objective for Judicial Systems: the Processing of Each Case Within an Optimum and Foreseeable Timeframe» (СЕРЕЈ(2004)19 Rev).

отдельными категориями дел, основными из которых стали дела об ограблениях, увольнении с работы и расторжении брака. По данному вопросу полученные результаты также значительно различались, но была выявлена позитивная тенденция в отдельных странах по осуществлению контроля и анализу длительности разбирательств в судах. Однако Комиссия отметила, что не все государства ведут учет этого показателя, что затрудняет проведение сравнительного анализа ЕКЭП/СЕРЕЖ.

Глава пятая доклада посвящена деятельности прокуроров и системе государственного преследования, в отношении которых Комиссией были систематизированы такие данные, как бюджет и количество сотрудников, гарантии качественного и эффективного исполнения собственных функций, а также другие данные, касающиеся уголовного преследования в рамках уголовного судопроизводства.

Исследование этого вопроса логично было начато с расчета количества прокуроров на 100 000 человек населения в каждом из государств. Результаты данного расчета выявили тенденцию на увеличение количества прокуроров в странах Центральной и Восточной Европы и сокращение их в развитых странах Западной Европы, что также связано с повышением уровня эффективности их работы. Другим источником информации для оценки качества и эффективности прокуратуры стал анализ бюджетного финансирования данного государственного органа, причем этот показатель также рассчитывался с привязкой к населению, что дало возможность проведения сравнительного анализа. Действительно, это позволило выявить взаимосвязь объема финансирования прокуратуры с социально-экономическим развитием государства: бюджет прокуратуры более значителен в странах Западной Европы, чем в странах Восточной Европы. Другим подходом к оценке финансовых средств, выделяемых на прокуратуру, стала оценка доли бюджета прокуратуры в общем бюджете государства. Комиссией также был исследован уровень заработной платы прокуроров. Было выявлено, что их заработная плата сравнима с заработной платой судей и практически во всех государствах либо равна средней заработной плате по стране, либо выше нее.

Результаты исследования профессиональной подготовки, повышения квалификации, а также назначения на должность прокурора и совместимости с другими видами деятельности также

освещены в данной главе. ЕКЭП/СЕРЕJ отметила явное сходство по данным показателям с аналогичными показателями в отношении судей. Также Комиссией уделено внимание и вопросу контроля за действиями прокуроров. Применяемые по данному вопросу меры отличаются разнообразием в государствах — членах Совета Европы. Наконец, в докладе исследуется и вопрос дисциплинарной ответственности прокуроров, который рассматривается Комиссией по следующим показателям: общее количество возбужденных дисциплинарных производств, общее количество наложенных на прокуроров дисциплинарных санкций, а также количество производств и санкций на определенное количество прокуроров.

Сравнение интенсивности деятельности прокуроров является довольно сложным делом, так как количество рассматриваемых ими дел зависит, по мнению ЕКЭП/СЕРЕJ, от полномочий, которыми они наделены. Как следствие, статистические данные, приводимые Комиссией в докладе, свидетельствуют о серьезных расхождениях в количестве рассматриваемых ими дел. В свою очередь, статистические данные о количестве осужденных и оправданных лиц является довольно интересным показателем, который исследовался Комиссией в рамках таких категорий дел, как ограбление и убийство.

Последняя глава доклада ЕКЭП/СЕРЕJ посвящена другим участникам деятельности по отправлению правосудия — адвокатам, медиаторам и судебным приставам. Схема исследования была аналогична примененной в отношении судей и прокуроров. В первую очередь показатель количества адвокатов на 100 000 человек. Результаты показали, что количество адвокатов из расчета на 100 000 человек серьезно варьируется.

Комиссия отмечает, что практически во всех странах на национальном уровне существуют коллегии адвокатов (professional bar association), которым, в частности, вменяется в обязанность определять уровни качества отправления юридических услуг адвокатами. Комиссия также попыталась определить качественность оказываемых ими юридических услуг, используя показатель количества дисциплинарных процедур и дисциплинарных наказаний в отношении адвокатов.

Сравнительный анализ функций и природы деятельности судебных приставов стал наиболее сложным вопросом, так как их статус, правовые основы деятельности и даже функции доста-

точно разнообразны. Также весьма сложной задачей стало выявление и отражение отдельных аспектов контроля их деятельности.

Информация о медиаторах в производствах по альтернативному разрешению споров также мало подходит для сравнительного анализа. ЕКЭП/СЕРЕЖ констатировала только тот факт, что в отдельных государствах существует государственное финансирование участников судебной системы, а также что в данных государствах ведется учет и даже лицензирование такой деятельности. Статистические данные, касающиеся бюджета, выделяемого на реализацию данных процедур, а также о количестве медиаторов содержится в докладе.

2.2.2

Первый доклад «Европейские судебные системы» (на основе данных за 2004 г.) 2006 г.¹

В отличие от предыдущего доклада, который был экспериментальным и логично имел ряд недостатков, данный доклад является первым. Таким образом, в этом докладе были учтены все недоработки пилотного проекта, а информация о судебных системах государств-членов собиралась уже при помощи корреспондентов (представителей) на местах. Доклад был принят на 7-м пленарном заседании ЕКЭП/СЕРЕЖ в июле 2006 г., а в его основу легли доклады, составленные корреспондентами государств-членов. В отличие от предыдущего доклада здесь уже представлены качественные и количественные показатели 45 государств — членов Совета Европы.

Как и в предыдущем докладе, *первая глава* данного доклада посвящена процессу оценки, методологии и принципам работы Комиссии. Основным нововведением в вопросах оценки, методологии и принципов работы стало создание Рабочей группы по оценке судебных систем, которая функционирует в рамках Комиссии с 2005 г., а также обновление схемы оценки судебных систем. Именно усилиями данной Рабочей группы была подготовлена новая анкета, рассылаемая корреспондентам в государствах-членах в целях сбора информации. Данная группа также занимается подготовкой первого («чернового») варианта доклада

¹ СЕРЕЖ, European Judicial Systems 2004, Council of Europe Publishing, 2006. 217 p.

о судебных системах государств-членов. Необходимо отметить, что сбор данных все же осуществлялся в ограниченные сроки, что негативно отразилось на качестве доклада.

В данном докладе более кратко, чем в предыдущем, представлены экономические и демографические показатели.

Вторая глава доклада посвящена расходам судебной системы. Основные блоки вопросов, как и в предыдущем докладе, касались расходов на суды, прокуратуру и правовую помощь.

Тем не менее анализ финансовых показателей здесь более полный. В форме таблиц представлены расходы на все органы как государственного обвинения, так и вынесения судебных решений; приведены сводные данные по всем аспектам финансирования судебной системы (в том числе по правовой помощи); указаны данные о доступе к судебной системе (в том числе бюджеты, выделенные на суды и правовую помощь). Отличительной чертой является и использование графиков, которое значительно облегчает сопоставление бюджетных данных.

Третья глава посвящена правовой помощи. Выделение такой узкой темы в отдельную главу подтверждает тенденцию большей детализации докладов о судебных системах. По мнению ЕКЭП/СЕРЕУ, такой подход объясняется важностью вопроса предоставления правовой помощи с точки зрения качества правосудия в целом и доступа к судебным услугам в частности. Данный вопрос рассматривается с использованием дифференцированного подхода, при котором отдельно рассматриваются различные аспекты правовой помощи в зависимости от вида судопроизводства (уголовного и гражданского); рассматривается вопрос бюджета, выделяемого на правовую помощь (в частности, средняя сумма, выделяемая на каждое дело), условия предоставления средств (например, учет уровня доходов лица, обращающегося за бесплатной помощью), а также влияния существующих судебных сборов и пошлин на предоставление бесплатной правовой помощи.

Четвертая глава доклада посвящена лицам, обращающимся в суд (users of the courts). Данная глава является нововведением и подтверждает тенденцию учета прав и пожеланий пользователей судебных услуг в государствах-членах. Также в главе поднят вопрос, каким образом судебная система обеспечивает соблюдение прав граждан и каково качество предоставляемых им услуг.

Также рассматриваются такие вопросы, как меры, предпринимаемые государством, по информированию граждан о судебных услугах (например, наличие интернет-порталов, сайтов судов), каким образом в суде обеспечивается реализация прав наиболее уязвимых слоев населения (например, несовершеннолетних, жертв изнасилования и т.п.).

Интересен тот факт, что в этой главе используются данные об удовлетворенности граждан услугами судебной системы, что позволяет более точно определить уровень защиты их прав в рамках судебного процесса.

Глава пятая доклада посвящена судам, рассматриваются такие вопросы, как состав судов в различных государствах; применение информационных и коммуникационных технологий в судах; использование инструментов оценки и мониторинга в целях улучшения внутреннего управления и предоставления необходимой информации общественности и надзорным органам.

В этой главе используется уже опробованный в предыдущем докладе подход. В частности, учитываются такие статистические данные, как количество судов на душу населения, количество зданий судов на душу населения и т.п. В тоже время данный доклад отличает более детализированный подход. Так, например, отдельно рассматривается вопрос количества судов на душу населения, рассматривающих незначительные споры; полномочия судов по распоряжению бюджетными средствами. Также исследован вопрос оснащённости судов современными средствами коммуникаций, существования в судах систем мониторинга и регулярной оценки и т.п.

Глава шестая доклада посвящена судьям и несудейскому персоналу суда. Исследуется вопрос специальной категории судебных работников романо-германской системы права — рехтспфлегеров, участвующих в отправлении квазисудебных функций, других категорий судейского персонала — сотрудников, в функции которых входит непосредственная помощь судьям, административных судебных сотрудников и технического персонала. По данным категориям персонала судов приводится количественная статистика.

Седьмая глава «Справедливое судебное разбирательство в разумные сроки» посвящена длительности производств в судах. Данная тема уже была исследована в предыдущем докладе в рамках главы четвертой доклада. Действительно, как и в докладе

2004 г., здесь освещены такие вопросы, как общее количество дел, рассматриваемых судами, продолжительность судебных разбирательств, а также конкретные меры по уменьшению сроков судебных разбирательств и улучшению их эффективности. Также в данную главу включен анализ имплементации обязательств государств-членов в свете ст. 6 ЕКПЧ. При этом возникает логичный вопрос: стоит ли смешивать такие разные темы в одной главе, тем более что именно глава четвертая посвящена вопросам прав граждан в рамках судопроизводства и было бы разумнее включить тему соблюдения требований ст. 6 ЕКПЧ именно в гл. 4 доклада? В остальном, как и в четвертой главе предыдущего доклада, в данной главе настоящего доклада содержатся статистические данные и анализ продолжительности судопроизводства.

Глава восьмая посвящена прокурорам — тема, которая в предыдущем докладе также стала объектом исследования отдельной (пятой) главы. Здесь исследуются такие вопросы, как полномочия прокуроров; рассмотрены отдельные категории служащих, которых нельзя отнести к категории прокуроров, но которые выполняют в то же время отдельные функции государственного обвинения. Как и в предыдущем докладе исследуется вопрос их количества на душу населения.

В отличие от предыдущего доклада тема статуса судей и прокуроров была выделена в данном случае в отдельную, *девятую главу*. Эта глава посвящена различным аспектам деятельности судей и прокуроров. Среди них отбор и назначение судей (прокуроров) на должность, а также сроки действия их полномочий; профессиональная подготовка и образование, а также заработная плата; изучается возможность совместимости функций судьи (прокурора) с другими видами деятельности. Отдельные вопросы статуса судей и прокуроров уже исследовались в рамках предыдущего доклада в соответствующих главах (посвященных отдельно судьям и отдельно прокурорам), например вопрос дисциплинарной ответственности. Другие вопросы, такие как льготы для судей и прокуроров, не исследовались в предыдущем докладе и являются нововведением.

Анализ деятельности адвокатов в данном докладе выделен в отдельную главу (*глава десятая*), в рамках которой исследуются вопросы роли и места адвокатов в судебных системах государств-членов, количества адвокатов на душу населения, а также изучаются такие вопросы, как монополия адвоката на предос-

тавление юридических услуг в суде, организация работы и подготовка адвокатов, контроль за их деятельностью, наличие стандартов качества и т.п.

Также важным нововведением данного текста является выделение в отдельную, *одиннадцатую главу* вопроса исполнения судебных решений, так как этот вопрос касается как эффективности судебной системы в целом, так и прав граждан в частности. Изучение вопроса осуществляется в докладе по видам судопроизводства, — на примере гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Здесь рассматриваются вопросы количества судебных исполнителей, организации их профессии и их профессиональной подготовки, надзора и контроля за их деятельностью, а также дисциплинарной ответственности. Отдельно здесь исследуется и сам процесс исполнения судебных решений.

Отдельной главы удостоился и нотариат (*глава двенадцатая*). Здесь доклад не блещет оригинальностью, а исследуемые вопросы рассмотрены довольно поверхностно. Среди них вопросы статуса и количества нотариусов, а также надзора за их деятельностью.

Альтернативные средства разрешения споров также были выделены в отдельную главу (*глава тринадцатая*). Действительно, альтернативное разрешение споров является важным средством в борьбе с основной проблемой современной судебной системы — несоблюдением сроков в процессе отправления правосудия. Однако в рамках настоящего доклада вопрос остался мало изученным.

2.2.3

Доклад «Европейские судебные системы» (на основе данных за 2006 г.) 2008 г.¹

Как отмечается в предисловии к докладу, принятому на очередном пленарном заседании Комиссии в июле 2008 г., он является оригинальным как по количеству анализируемых государств-членов (45), так и по количеству рассмотренных тем, касающихся судебных систем. Помимо уже ставшего стандартным

¹CEPEJ, European Judicial Systems — Efficiency and Quality of Justice 2006, Council of Europe Publishing, 2008. 334 p.

в данных докладах статистического материала, в нем представлены тенденции развития судебных систем, а также приняты во внимание последние реформы судебных систем государств-членов.

Таким образом, *первая глава* доклада посвящена методике проведенного исследования. Как и в предыдущих докладах, описывается процесс оценки данных, представленных национальными представителями (корреспондентами), а также методика анализа этих данных и принципы работы, приводятся социально-демографические и экономические данные. По сути, эта глава практически не отличается от аналогичных глав предыдущих докладов.

Вторая глава в соответствии с уже выработанной схемой посвящена вопросам финансирования: исследуются бюджетные расходы на судебную систему, систему государственного обвинения (прокуратуру) и правовую помощь. В результате была выявлена тенденция постоянного увеличения бюджетного финансирования органов судебной системы, что связано с одним из современных трендов — компьютеризацией судебной системы, требующей значительных средств. Также констатируется, что практически во всех государствах существует статья расходов на правовую помощь, но лишь в отдельных странах предусмотренная сумма достаточного объема (например, в Великобритании), также сделан вывод, что в странах Центральной и Восточной Европы расходы на прокуратуру все еще достаточно велики.

Третья глава доклада посвящена правовой помощи, которая связана с вопросом доступа к правосудию. Правовая помощь исследуется в зависимости от формы судопроизводства. Здесь также рассматриваются количество бюджетных средств, выделяемых на оказание правовой помощи; средняя сумма, выделяемая в рамках одного дела; объем правовой помощи из расчета на душу населения; условия выделения правовой помощи и влияние государственных пошлин на доступ к правосудию.

В качестве выводов данной главы констатируется, что во всех государствах — членах Совета Европы предоставляется правовая помощь. Акцентируется внимание на существование страхования граждан на случай необходимости получения правовой помощи, которое существует пока еще лишь в 25 государствах. Исследование этого вопроса показало, что ряд государств Восточной Европы предпринимают значительные усилия, направленные на улучшение условий по предоставлению правовой помощи.

Четвертая глава доклада 2008 г. традиционного посвящена лицам, обращающимся в суд, — рассматривается вопрос качества информации, предоставляемой гражданам (в том числе посредством сети Интернет), защиты отдельных категорий граждан; приведены оценки удовлетворенности граждан услугами судебной системы, в том числе не остался без внимания вопрос компенсаций потерпевшим лицам. Нововведением данной главы стало исследование роли прокурора в защите отдельных категорий граждан.

В качестве вывода было констатировано, что всеобщим трендом является развитие судебных услуг посредством современных средств коммуникации. Другими тенденциями судебных систем по данным вопросам являются развитие роли прокуроров в защите жертв преступлений и создание фондов по компенсации участников судопроизводства в связи дефектами в отправления правосудия.

Как и в докладе от 2006 г., *глава пятая* настоящего доклада посвящена судам, рассматриваются такие вопросы, как: состав и количество судов в различных государствах (в том числе на душу населения); компетенция судов по распоряжению бюджетными средствами; использование современных средств коммуникации и информации; использование инструментов оценки и мониторинга в целях улучшения внутреннего управления и представления необходимой информации общественности и надзорным органам; создание систем контроля качества и своевременности отправления правосудия (контроль сроков судопроизводства); а также анализ предпринятых реформ судебных систем государств-членов.

В этой главе отмечается, что основным трендом в вопросах организации судов является сокращение их количества. В рамках тенденции повышения эффективности судов отмечено все большее применение современных технологий и Интернета, что позволило увеличить возможности доступа к судам. Также было отмечено, что использование индикаторов производительности привело к повышению ответственности судов за качество и эффективность своей работы.

Глава шестая доклада посвящена альтернативным методам разрешения споров. Анализ в рамках этой главы затронул такие вопросы, как: наличие положений о медиации в законодательствах государств; организация практического применения медиации

в зависимости от категорий дел; типы медиаторов, а также предоставление правовой помощи для медиации; количество медиаторов на душу населения и частота использования данных средств разрешения споров; и, наконец, виды альтернативного разрешения споров. Исследование этой тематики показало, что наблюдается рост имплементации данных средств в законодательство и судебную практику государств-членов, что объясняется позитивным влиянием данных средств на эффективность отправления правосудия посредством снижения количества дел, направляемых в суды. Действительно, внесудебное разрешение споров способствует облегчению нагрузки работы на суды.

В качестве тенденций в сфере альтернативных средств разрешения споров было отмечено, что количество европейских государств, где они применяются, неуклонно растет. В то же время только в половине из них предусмотрена правовая помощь для применения альтернативных средств разрешения споров.

Глава седьмая доклада посвящена судьям, рассматриваются вопросы: количества судей; их занятости, использования непрофессиональных судей при отпращивании правосудия; участия присяжных заседателей в отпращивании правосудия и т.п.

В *восьмой главе* — о несудейском персонале судов — рассмотрены вопросы количества сотрудников судебной системы, не являющихся судьями, на душу населения. Также исследуются различные категории таких работников: рехтспфлегеры; сотрудники, в чью задачу входит непосредственная помощь судьям; административные судебные сотрудники и технический персонал. Также в главе приводится количественная статистика по каждой из категорий сотрудников. Отмечается, что сегодня основной тенденций является рационализация и сокращение расходов, что влечет также и сокращение расходов на судейский персонал, соответственно уменьшается количество несудейских сотрудников в государствах, где предпринимаются соответствующие реформы (в основном страны Западной Европы).

Девятая глава посвящена справедливому судебному разбирательству и деятельности суда. Аналогично докладу 2006 г. основное внимание в этой главе уделено длительности разбирательства в суде и загруженности судов, а также не остались без внимания и такие вопросы, как: представительство в суде; общее количество дел, рассматриваемых судами; конкретные меры по уменьшению сроков судебных разбирательств и повышению

их эффективности; соотношение количества принятых и рассмотренных дел различных категорий в судах первой инстанции.

В *десятой главе* доклада — о прокуратуре — проанализированы вопросы полномочий прокуроров; деятельность отдельных категорий госслужащих, которых нельзя отнести с полной уверенностью к категории прокуроров, но которые выполняют отдельные функции государственного обвинения; количества прокуроров на душу населения; их функции (в том числе и вне уголовного права).

Одиннадцатая глава доклада посвящена статусу и карьере судей и прокуроров, в том числе различным аспектам отбора и назначения судей и прокуроров на должность, сроки их полномочий; профессиональной подготовке и образованию, заработной плате; совместимости с другими видами деятельности; дисциплинарной ответственности; льготами премиям; карьерному росту.

Деятельности адвокатов в государствах — членах Совета Европы в рамках доклада 2008 г. отведена *двенадцатая глава*, в которой исследуются вопросы: роль и место адвокатов в судебных системах государств; организация их деятельности; количество адвокатов на душу населения; их статус и профессиональное образование; контроль за их деятельностью и виды санкций, которые могут быть на них наложены; а также отдельные аспекты деятельности адвокатов (например, монополия адвоката на предоставление юридических услуг в суде); наличие стандартов качества и т.п. Отмечается, что количество адвокатов на душу населения в государствах-членах значительно различается, что может объясняться культурными различиями (уровнем правовой культуры), а также выполняемыми адвокатами функциями.

Тринадцатая глава касается исполнения судебных решений. Изучение вопроса исполнения судебных решений осуществляется по типам судопроизводства — гражданского и административного судопроизводства и уголовного судопроизводства, также рассматриваются вопросы количества судебных приставов, их профессиональной подготовки и организации работы, надзора и контроля за их деятельностью, а также дисциплинарной ответственности. Отдельное внимание уделено процессу исполнения судебных решений и эффективности исполнительных процедур. Исследования различных аспектов деятельности судебных приставов показало, что статус судебных исполнителей в государствах значительно различается, а существует необходимость

повышения уровня их подготовки и ответственности в отдельных государствах.

Аналогичным образом в *четырнадцатой главе* проанализирована деятельность нотариусов — рассматриваются вопросы статуса и их функций; количества нотариусов на душу населения, а также надзора и контроля их деятельности.

Новеллой доклада 2008 г. стала оценка реформ в сфере правосудия. Данная тема стала объектом исследования в рамках *пятнадцатой главы* доклада. Реформы, проводимые в различных государствах — членах Совета Европы, классифицированы в зависимости от сферы правосудия, типа судопроизводства, стадии судебного процесса и т.п.

Еще одним нововведением данного доклада стала *глава шестнадцатая* — «К повышению эффективности и качества европейских судебных систем». Эта глава доклада посвящена общим выводам, сделанным по итогам анализа статистических данных, приведенных в докладе, в целях выделения основных тенденций развития европейских систем и анализа соответствия данных тенденций стандартам качества отправления правосудия, разработанным органами Совета Европы. Иначе говоря, проведен общий анализ изменений и тенденций в судебных системах государств-членов на их соответствие европейским стандартам качества и эффективности судебных систем.

Исследование было проведено по следующей схеме: анализ доступа к правосудию; уровень эффективности функционирования судов и судебных систем в целом; уровень эффективности процессуального права в гражданском и уголовном судопроизводствах; качество политики в сфере правосудия с учетом мнения потребителей судебных услуг; защита независимости судебной власти, статуса судей и прокуроров.

2.2.4

Доклад «Европейские судебные системы»
(на основе данных за 2008 г.) 2010 г.¹

В докладе Комиссии «Европейские судебные системы» 2010 г. была применена схема, выработанная в предыдущих докладах,

¹ *CEPEJ*, European Judicial Systems — Efficiency and Quality of Justice 2008, Council of Europe Publishing, 2010.

что в принципе логично, так как дает возможность сравнить данные нового доклада с данными предыдущих докладов и выявить общие тенденции. Таким образом, в данном докладе особую важность приобрел хронологический анализ данных, собранных в рамках предыдущих исследований европейских судебных систем. Иначе говоря, помимо сравнительного анализа данных о судебных системах различных государств, в докладе 2010 г. проведен сравнительный анализ с хронологической точки зрения, так как собранные данные одного периода сравниваются с данными другого (предыдущих) периода, имплементировав, таким образом, эволюционный подход к оценке судебных систем. Как следствие, далее будут рассмотрены выводы ЕКЭП/СЕРЕЈ по различным аспектам европейских судебных систем без указания на содержание глав доклада (за редкими исключениями, ограничивающимися новизной процесса исследования, параметров или критериев), а также тенденции, которые можно идентифицировать, основываясь на предыдущих докладах.

По стандартной схеме *первая глава* доклада посвящена методике проведенного в нем исследования. Как и в предыдущих докладах, здесь описывается процесс оценки данных, представленных национальными представителями (корреспондентами), а также методика анализа этих данных, принципы работы, приводятся социально-демографические и экономические данные. В целом эта глава практически не отличается от аналогичных глав предыдущих докладов.

Глава вторая доклада 2010 г. аналогична второй главе предыдущего доклада, так как здесь также исследуется вопрос расходов на судебную систему, систему государственного обвинения (прокуратуру) и правовую помощь. Тем не менее отдельные моменты свидетельствуют о внедрении исторического (или хронологического/эволюционного) подхода, так как проведено сравнение не только между государствами-членами, но и по отношению к данным, собранным ЕКЭП/СЕРЕЈ при подготовке предыдущего доклада. Так, например, исследуется эволюция бюджетных ассигнований на суды (с 2006 по 2008 г.).

В качестве выводов по этой главе констатируется, что бюджеты рассматриваемых структур государств-членов постоянно растут. В то же время отмечается, что одним из последствий экономического кризиса, скорее всего, станет сокращение финансирования судов, прокуратуры и правовой помощи, выявлена тенденция сокращения количества судов в странах Западной Европы.

Глава третья, касающаяся доступа к правосудию, также идентична третьей главе предыдущего доклада, но, как и во второй главе, имеет место внедрение эволюционного (хронологического) подхода, так как данные 2008—2010 гг. сравниваются с данными, собранными в рамках предыдущих докладов.

В качестве выводов отмечается, что бюджеты европейских государств на правовую помощь ежегодно растут. Более того, в отдельных государствах Восточной Европы, где ранее не было систем правовой помощи, они были созданы, а в отдельных государствах уже предприняты и готовятся реформы в сфере предоставления правовой помощи.

Четвертая глава доклада 2010 г. посвящена пользователям суда и их правам. Необходимо отметить, что наблюдается возрастающий интерес к результатам анализа общественного мнения о качестве судебных услуг, и данному вопросу отведен отдельный параграф. На эту тенденцию обращается внимание и в выводах данной главы. Рекомендации ЕКЭП/СЕРЕJ в этой главе в основном касаются развития доступа к информации о длительности судопроизводств, а также компенсации гражданам за чрезмерную продолжительность судопроизводства и неисполнение судебных решений, которые напрямую нарушают права граждан, обращающихся в судебные органы.

Пятая глава посвящена судам. Здесь, так же как и в предыдущих главах, наблюдается эволюционный (хронологический) анализ данных, в рамках которого используется обширная база статистических данных, собранных ЕКЭП/СЕРЕJ в рамках работы над предыдущими докладами.

В этой главе, в частности, отмечены такие тенденции в государствах Западной Европы, как сокращение количества судебных органов в период с 2004 г., изменение географического расположения судов в отдельных государствах. В государствах Восточной Европы, напротив, количество судов увеличивается. В то же время во всех государствах — членах Совета Европы отмечено увеличение бюджета в целях внедрения в работу судов современных информационных технологий и средств коммуникации.

В *шестой главе* — об альтернативных методах разрешения споров — констатируется, что применение альтернативных средств разрешения споров в государствах-членах продолжает развиваться, в отдельных государствах были предприняты рефор-

мы в целях совершенствования использования данных методов разрешения споров, а также что с 2006 г. в результате реформ в отдельных государствах (в основном Центральной Европы) стала предоставляться правовая помощь для использования альтернативных методов разрешения споров.

В соответствии с выработанной структурой *седьмая глава*, как и в предыдущем докладе, посвящена судьям. Здесь также используется эволюционный метод оценки, позволяющий идентифицировать тенденции по данному вопросу. Также отмечено, что количество судей на душу населения остается более высоким в странах Центральной и Восточной Европы, однако за период 2004—2008 гг. наблюдается в целом стабильный уровень количества судей на душу населения. Также обращается внимание на то, что в основном европейские государства используют профессиональных судей, что присуще и тем государствам, где использование непрофессиональных судей разрешено, а участие присяжных заседателей в судебном процессе практически отсутствует в практике европейских государств.

Глава восьмая, как и в предыдущем докладе, посвящена административному персоналу судов. Применение в данном контексте нового эволюционного подхода показало, что данные за период 2004—2008 гг. практически не изменились.

Как и в докладе 2008 г., *девятая глава* посвящена справедливому судебному разбирательству и деятельности суда. В центре внимания по-прежнему остается эффективность и своевременность разрешения дел судами, а также загруженность судов. Новеллой доклада 2010 г. стало использование статистических данных, которые теперь должны собираться государственными органами в соответствии со специально разработанным Регламентом по судебной статистике¹ (CEPEJ Guidelines on judicial statistics). Разработанные в данном документе ЕКЭП/СЕПЕJ индикаторы производительности и методы оценки работы судов позволили провести более совершенный сравнительный анализ деятельности судов и ее соответствия принципам справедливого судебного разбирательства, и в частности соблюдения стандартов длительности судебных разбирательств.

¹CEPEJ Guidelines on Judicial Statistics CEPEJ(2008)11, утв. на 12-м пленарном заседании, Страсбург, 10—11 декабря 2008 г.

Анализ индикаторов позволил ЕКЭП/СЕРЕЈ сделать следующий вывод: суды первых инстанций лучше справляются с большим объемом работы, чем суды апелляционных инстанций. Наименьшее количество дел, рассматриваемых судами, зарегистрировано в странах Северной Европы и на Кавказе, тогда как в других государствах граждане чаще обращаются в суд. Отмечается, что отдельные государства (в частности, Грузия и Российская Федерация) достаточно быстро справляются с большим объемом судебных дел благодаря массивным инвестициям в бюджет Министерства юстиции.

В *десятой главе* — о прокуратуре — также был применен эволюционный подход, что позволило сформировать более полную картину о тенденциях в работе прокуратур государств-членов за период 2004—2008 гг. Однако существенных изменений в прокуратуре государств-членов за этот период не произошло.

Как и в докладе 2008 г., *одиннадцатая глава* посвящена статусу и карьере судей и прокуроров.

Отмечено, что за период 2004—2008 гг. в отдельных государствах Восточной Европы были проведены реформы, направленные, в частности, на повышение уровня профессиональной квалификации прокуроров; в ряде государств статус судей и прокуроров практически идентичен, в других государствах (в частности, англосаксонского права) статус судей и прокуроров различен. Также отмечается, что в период с 2004 г. несколько государств Восточной Европы повысила и заработную плату прокуроров, но в то же время различия в уровне заработной платы судей и прокуроров остаются довольно существенными.

В качестве общего тренда в работе адвокатов в *двенадцатой главе* отмечается, что общее количество адвокатов за период 2004—2008 гг. выросло. В то же время количество адвокатов на душу населения в государствах — членах Совета Европы довольно сильно отличается, что связано как с уровнем юридической культуры граждан, так и с функциями, которые выполняют адвокаты в правовом порядке того или иного государства (так, в странах Южной Европы их количество на душу населения выше, чем в странах Северной Европы).

Тринадцатая глава доклада 2010 г. содержит исследование исполнения судебных решений. Здесь отмечается, что подход

к определению лиц, ответственных за исполнение судебных решений, неоднозначен: в одних странах этой функцией наделена специальная категория лиц, тогда как в других государствах за исполнительное производство ответственны сами судьи. Государствам рекомендуется следить за соответствующей профессиональной подготовкой судебных приставов и осуществлять контроль за их деятельностью, для чего может быть использован разработанный ЕКЭП/СЕРЕЖ список стандартов качества исполнения судебных решений¹.

Как и в докладе 2008 г., *глава четырнадцатая* доклада 2010 г. посвящена нотариату. За исключением обновленных данных за 2008 г., новых выводов, отличных от тех, которые были приведены в предыдущем докладе, не приводится.

Новой главой доклада 2010 г. стала *пятнадцатая глава*, посвященная переводчикам. Как и в отношении других участников процесса, в этой главе рассматриваются такие вопросы, как количество переводчиков, их статус, функции и качество их профессиональной подготовки. В выводах к данной главе ЕКЭП/СЕРЕЖ подчеркнула важность обеспечения услуг по переводу в судопроизводстве, так как это гарантирует доступ к правосудию и обеспечивает справедливое судебное разбирательство.

Глава шестнадцатая доклада 2010 г. посвящена реформам судебной системы государств-членов. В отличие от предыдущего в данном докладе анализ конкретных мер практически отсутствует, а представлены в форме таблицы данные о предпринятых государствами-членами реформах, которые затронули все сферы функционирования судебных систем государств-членов.

В последней, *семнадцатой главе* доклада 2010 г. «К повышению эффективности и качества европейских судебных систем» представлены общие выводы, которые можно сделать по итогам анализа статистических данных в целях выделения основных тенденций развития европейских судебных систем, и анализ соответствия данных тенденций стандартам качества отправления правосудия, разработанным органами Совета Европы.

¹ CEPEJ Guidelines for a Better Implementation of the Existing Council of Europe's Recommendation on Enforcement, CEPEJ(2009)11REV2.

2.2.5

Доклад «Европейские судебные системы»
(на основе данных за 2010 г.) 2012 г., доклад
«Европейские судебные системы»
(на основе данных за 2012 г.) 2014 г.¹

Подход ЕКЭП/СЕРЕЖ к данным докладам практически не изменился в сравнении с предыдущими докладами. В оценке участвовало 46 государств. Вполне логично, что объем доклада постоянно увеличивается. Действительно, доклад 2012 г. стал объемнее, чем каждый из предыдущих докладов (более 400 страниц), а доклад 2014 г. — 500 страниц.

В *первых главах* докладов 2012 и 2014 гг. в соответствии со сложившейся структурой описана методика проведенного исследования, процесс оценки данных, представленных национальными представителями (корреспондентами), а также методика анализа этих данных и принципы работы, приведены социально-демографические и экономические данные.

Глава вторая, как и в предыдущих версиях, посвящена государственным расходам на судебную систему. Методика анализа, использованная в докладе, аналогична той, которая использовалась в докладе от 2010 г. Здесь также использовался эволюционный подход, так как анализ проводится не только по приведенным данным за исследуемый период, но и по предыдущим оценочным циклам (за 2004, 2006 и 2008 гг.).

В этой главе впервые обращается внимание на высокое качество собранных статистических данных по бюджетам министерств юстиции. Отмечается, что коэффициенты роста предыдущих периодов подтверждаются и в данный период: бюджеты министерств юстиции постоянно увеличиваются. В тоже время количество государств, где затраты на судебные системы сократились, увеличилось по сравнению с предыдущим периодом, что объясняется финансово-экономическим кризисом. В главе также исследуются отдельные категории расходов на судебную систему. Отмечается, что расходы на такие аспекты функционирования

¹ *СЕРЕЖ*, European Judicial Systems — Efficiency and Quality of Justice 2010, Council of Europe Publishing, 2012; *СЕРЕЖ*, European Judicial Systems — Efficiency and Quality of Justice 2012, Council of Europe Publishing, 2010.

судебных систем, как заработная плата, развитие информационно-коммуникационных технологий, а также профессиональная подготовка судей, постоянно растут.

Вопрос доступа к правосудию стал предметом исследования в *третьей главе*. Выявлено, что во всех государствах существует система платных судебных услуг (государственных пошлин за судебные услуги). Аналогичная констатация сделана и в отношении правовой помощи, которая предоставляется во всех государствах в рамках уголовного судопроизводства, а количество государств, где она предоставляется в рамках гражданских и коммерческих дел, постоянно растет. Другим позитивным трендом является повышение расходов на правовую помощь по каждому делу.

В *четвертой главе* — о пользователях судов и их правах — отмечается, что информация о процессе доступна его участникам во все большем количестве государств и предоставляется посредством Интернета. Также отмечена большая доступность информации о сроках производств в суде и повышение их предсказуемости. Отмечается, что увеличилось количество государств, где для наиболее уязвимых участников процесса предоставлены специальные права, а правовая помощь им постоянно увеличивается, как и роль прокуроров в отношении них.

Пятая глава посвящена судам. Здесь, так же как и в предыдущих главах, наблюдается использование хронологического анализа данных, в рамках которого используется обширная база статистических данных, собранных ЕКЭП/СЕРЕJ при работе над предыдущими докладами.

В главе отмечается, что в большинстве государств серьезных изменений в организации судов не произошло. Тем не менее обращается внимание на увеличение количества специализированных судебных инстанций. Другой тенденцией в организации судов продолжает оставаться повышенное внимание государств к использованию и применению современных информационно-коммуникационных технологий. Иначе говоря, суды оснащаются компьютерами, системами видеоконференции, средствами коммуникации и т.п.

В *шестой главе* — об альтернативных формах разрешения споров — отмечается, что в Италии, Черногории и Румынии проведены реформы по совершенствованию использования данного вида производства. Позитивной тенденцией в данном кон-

тексте является увеличение объема предоставления правовой помощи. Так, правовая помощь в реализации данных видов разрешения споров предоставляется в 32 государствах.

По уже отработанной схеме *глава седьмая* доклада посвящена судьям, где также используется эволюционный (хронологический) подход, который показал, что соотношение количества судей на душу населения не изменилось и по-прежнему в странах Центральной и Восточной Европы этот показатель выше. Общей тенденцией остается стабильный уровень количества судей. Отмечается, что в России и в Азербайджане (на фоне других стран Центральной и Восточной Европы) предусмотрено участие в отправлении правосудия присяжных заседателей. В тоже время существует множество форм участия профессиональных и непрофессиональных судей в отправлении правосудия, и выделить общей тенденции здесь также невозможно.

Глава восьмая доклада, как и восьмая глава предыдущих аналогичных документов, посвящена административному персоналу суда. Тем не менее в рамках подготовки данного доклада использовалась помощь Европейского союза рехтспфлегоров (European Union of Rechtspfleger and Court Clerks) и сотрудников суда. В результате хронологического анализа сделан вывод, что показатели, касающиеся сотрудников судебных систем, не являющихся судьями, практически не изменились за период 2006—2010 гг. Отмечается, что довольно часто отдельные виды деятельности, не являющиеся частью процесса отправления правосудия, но связанные с ним, осуществляются частными структурами.

Глава девятая, посвященная справедливому судебному разбирательству и деятельности судов, содержит сравнительный анализ данных с данными, собранными в рамках подготовки предыдущих докладов, позволяя, таким образом, проследить эволюцию за несколько лет.

В качестве выводов по этой главе отмечается, что европейские суды первых инстанций лучше справляются с большим количеством уголовных дел, чем с гражданскими делами. Остальные выводы аналогичны тем, что были отмечены в предыдущий период. Отдельно выделяются наиболее эффективные судебные системы, справляющиеся с количеством любых категорий дел. В качестве примера отмечены судебные системы Грузии, России, Австрии, Азербайджана и Чехии.

В *десятой главе* — о прокуратуре — отмечается, что в различных государствах прокуратура наделена разными функциями, особенно ярко это можно увидеть в отношении функций прокуратуры вне уголовного права. Этот факт затрудняет сравнительный анализ. В качестве основного тренда выделяется сокращение как количества прокуроров, так и количества рассматриваемых ими дел. В целом прокуроры справляются с объемом направляемых им дел практически во всех государствах.

Глава одиннадцатая посвящена статусу и карьере судей и прокуроров. При подготовке данного доклада проводились консультации с различными профессиональными организациями судей и прокуроров. В рамках этой главы также использовался эволюционный (хронологический) подход, позволяющий провести сравнительный анализ данных 2008 г. с данными предыдущих периодов.

В целом отмечается, что процедура назначения судей и прокуроров в рассматриваемых государствах схожа. Также в большинстве государств предусмотрено постоянное повышение квалификации как судей, так и прокуроров. С 2004 г. в большинстве стран Восточной Европы заработные платы прокуроров и судей повышались. Выявлена новая тенденция, направленная на увеличение количества женщин среди представителей профессии судей и прокуроров, т.е. к гендерному равенству.

Анализ деятельности адвокатов, содержащийся в *двенадцатой главе*, позволил сделать вывод, что в период с 2006 по 2010 гг. количество адвокатов выросло практически во всех государствах, что соответствует тенденции, которая наблюдалась еще в 2004 г. и на которую не повлиял финансовый и экономический кризис. Отмечается, что в странах Южной Европы количество адвокатов на душу населения выше, чем в странах Северной Европы, а также что в целом деятельность адвокатов довольно хорошо организована, а вопросам профессионального обучения придается важное значение во всех государствах.

Тринадцатая глава, как и в рамках предыдущего доклада, посвящена исполнению судебных решений. Сравнительный анализ показал, что с 2004 г. сохраняется тенденция увеличения количества сотрудников судебной системы, ответственных за исполнение судебных решений. ЕКЭП/СЕРЕУ отметила, что статус судебных приставов значительно отличается в государствах на европейском пространстве. Тем не менее с 2006 г. неизменной

остается тенденция сокращения государственных служащих в данном секторе, что логично ведет к увеличению количества частных судебных исполнителей. Другой тенденцией является имплементация стандартов качества исполнения судебных решений на нормативном уровне, прототипом которых являются европейские стандарты по исполнению судебных решений, разработанные ЕКЭП/СЕРЕЖ¹.

Тенденции сферы нотариата, описанные в *четырнадцатой главе*, демонстрируют постепенную либерализацию статуса и функций нотариусов. В остальном тенденции довольно стабильны, количество нотариусов остается в целом стабильным, за исключением незначительного сокращения количества нотариусов в государствах Восточной и Северной Европы.

Глава пятнадцатая является нововведением рассматриваемых докладов и посвящена судебным экспертам. Среди оцениваемых показателей необходимо отметить такие, как виды судебных экспертов, отбор (или назначение) судебных экспертов, их количество, статус и функции. Поскольку эта глава является новеллой, выявить какие-либо тенденции и закономерности в данной сфере не представляется возможным. Однако интересным является тот факт, что в большинстве государств отбор (назначение) экспертов осуществляется судом и чаще всего в качестве экспертов выступают лица, обладающие определенными знаниями.

В связи с введением новой, *пятнадцатой главы* аспекты деятельности переводчиков в данном случае исследуются в отличие от предыдущих докладов *в шестнадцатой главе*. Сложность анализа статуса, функций и квалификаций судебных переводчиков объясняется достаточно низким уровнем нормативного регулирования их деятельности. ЕКЭП/СЕРЕЖ констатирует, что не во всех странах существует и квалификационный экзамен для судебных переводчиков.

Содержание *семнадцатой главы* структурно отличается от предыдущих, поскольку не содержит аналитического материала. Эта глава посвящена реформам судебной системы государств-членов и состоит из таблицы предпринятых государствами-членами реформ. Отмечается, что они коснулись практически всех сфер функционирования судебных систем государств-членов.

¹ CEPEJ Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's Recommendation on enforcement, CEPEJ(2009)11REV2.

В *последней главе* — «К повышению эффективности и качества европейских судебных систем» — сделаны общие выводы по всему представленному тексту и статистическим данным в целях выделения основных тенденций развития европейских судебных систем и анализа соответствия данных тенденций стандартам качества отправления правосудия, разработанным органами Совета Европы. Таким образом, проводится общий анализ изменений и тенденций в судебных системах государств-членов на соответствие европейским стандартам качества и эффективности. Используемая в этой главе методология обобщения и выводов аналогична применяемой в предыдущем докладе.

Рабочая группа по оценке судебных систем продолжает работу по оценке судебных систем государств — членов Совета Европы в целях обеспечения обмена знаниями об их функционировании, выявления положительного опыта и поддержки этих стран в совершенствовании их систем путем предоставления возможности сравнения схожих показателей в различных странах. Причем в данном случае понятие «сравнение судебных систем» шире, понятия «эффективность» в узком смысле: оно охватывает также качество и эффективность правосудия в широком смысле.

2.3

Оценка судебных систем восточноевропейских государств — членов Совета Европы¹

Исследование основано на статистических данных, касающихся качества и эффективности судебных систем за 2010 г., представленных в Докладе по оценке судебных систем государств — членов Совета Европы в 2012 г.² В рамках настоящего исследования анализируются судебные системы только восточноевропейских государств — Азербайджана, Армении, Грузии, России, Украины, Латвии, Литвы и Эстонии.

В исследовании проведен сравнительный анализ показателей качества и эффективности как среди восточноевропейских стран,

¹ *CEPEJ Studies 21*.

² *CEPEJ, European Judicial Systems — Efficiency and Quality of Justice 2010*, Council of Europe Publishing, 2012.

так в сравнении этих показателей с показателями западноевропейских государств — членов Совета Европы.

Анализ позволил представить основные тенденции развития судебных систем восточноевропейских государств и служит, таким образом, основой для совершенствования судебных систем этих государств. Такой сравнительный подход к изучению судебных систем восточноевропейских государств представляется важным, так как в отличие от западноевропейских государств ряд государств Восточной Европы стали членами Совета Европы сравнительно недавно и, как следствие, более чем полувековой опыт западноевропейских государств по имплементации региональных европейских стандартов и принципов качества и эффективности правосудия для них может быть весьма полезным.

2.3.1

Основные экономические и демографические показатели государств Восточной Европы

Социально-экономические показатели позволяют оценить судебные системы государств-членов с глобальной точки зрения — посредством анализа влияния на них общего экономического и социального контекста. В частности, данный подход позволил в сравнительном ключе дать оценку общим показателям различных государств с учетом численности их населения и территории и сделать соответствующие выводы. Это особенно важно в случае с такими различными по размеру и численности населения государствами, как Украина, Литва, Латвия, Грузия, Эстония, Азербайджан и Армения. При сравнительном анализе таких различных государств необходимо принимать во внимание такие факторы, как площадь государства и плотность населения, которые значительно варьируются и должны учитываться при анализе многих показателей, например количества судов, прокуроров, адвокатов на душу населения и т.п.

В отношении восточноевропейских государств — членов Совета Европы можно отметить относительную однородность в экономическом развитии, которое в сравнении с их западноевропейскими соседями остается довольно невысоким. Если сопоставление таких экономических показателей России, Украины, Литвы, Латвии, Эстонии, Азербайджана, Грузии и Армении,

как доход на душу населения и средний уровень дохода, то можно обнаружить, что, несмотря на существующие различия, он в целом ниже среднего показателя в странах Западной Европы. Следует также отметить, что среди восточноевропейских государств наиболее высокие экономические показатели у прибалтийских республик (средний ВВП на душу населения превышает 10 000 евро), тогда как наименее удовлетворительная ситуация по этому показателю наблюдается в трех закавказских государствах (ситуация Азербайджана по этому показателю более позитивна по сравнению со своими соседями, так как ВВП на душу населения здесь составляет 5885 евро, что в два раза выше, чем в Грузии и Армении).

Об относительной стабильности экономик и финансовых рынков восточноевропейских государств свидетельствует и стабильность национальных валют. Так, в рассматриваемых восточноевропейских государствах изменения в курсе обмена валют между 1 января 2011 г. и 1 января 2013 г. не превышали 7%. В то же время в 2014 г. можно было наблюдать значительную девальвацию украинской гривны, что свидетельствовало об экономической, финансовой и политической нестабильности этого государства.

2.3.2

Бюджеты судебных систем государств Восточной Европы:
финансовые средства, выделяемые на функционирование судов,
прокуратуры и правовую помощь

Бюджеты судебных систем восточноевропейских государств значительно отличаются друг от друга, поскольку бюджеты судебных систем этих государств состоят из различных элементов. Так, например, в бюджет судебной системы Грузии не включаются расходы на деятельность прокуратуры и службы исполнения наказания, поэтому может создаться неверное впечатление об ограниченности средств, выделяемых в республике на функционирование судебной системы.

Хронологическое сравнение изменений размера бюджетов судебных систем восточноевропейских государств позволяет проанализировать изменения в размере средств, ежегодно выделяемых на их функционирование. Так, можно констатировать,

что бюджет Азербайджанской Республики удвоился в период с 2010 по 2012 г. Соответствующие бюджеты Эстонии, Латвии и Литвы изменились менее значительно. Тем не менее здесь также наблюдался относительный рост объема бюджетных средств, выделяемых на функционирование судебных систем. Лишь показатели Армении и Грузии не позволяют сделать конкретные выводы по развитию бюджетов судебных систем в связи с отсутствием достоверных статистических данных.

Необходимо обратить внимание и на такой показатель, как доля расходов на судебные системы в общегосударственном бюджете государства. В среднем этот показатель в государствах — членах Совета Европы составляет 2,2%. Среди восточноевропейских государств уровень расходов варьируется от 3,2% на Украине до 1,2% в Азербайджане.

Аналогичную разнородность показателей в восточноевропейских государствах можно отметить и при анализе внутренней структуры бюджетов судебных систем. Так, среднестатистический показатель бюджетных расходов на функционирование судов, системы государственного обвинения, а также системы правовой помощи в общем бюджете судебных систем составляет 49,2%, показатели варьируются от 30,1% в Грузии до 52,3% на Украине. Тем не менее, как уже было отмечено, такие расхождения в доле расходов на функционирование судов от общего бюджета судебных систем государств объясняются различиями в структуре судебных систем этих государств.

Дальнейший анализ внутренней структуры бюджетов судебных систем также не позволяет судить об однородности подходов к распределению средств на функционирование судов, органов прокуратуры и правовую помощь. Их анализ производился из расчета выделяемых средств на определенную сферу функционирования судебных систем на душу населения. Так, в среднем государства — члены Совета Европы выделяют на функционирование судебной системы порядка 35 евро из расчета на душу населения. Объем выделяемых средств на функционирование судебной системы восточноевропейских государств из расчета на душу населения достаточно низкий и составляет, например, в Грузии 3,7 евро на душу населения.

Аналогичные выводы можно сделать и в отношении средств, выделяемых на функционирование судов, по отношению к ВВП на душу населения. Данный показатель ниже, чем в западно-

европейских государствах. В то же время общий объем средств, выделяемых на функционирование судов в восточноевропейских государствах, постоянно растет.

Анализ структуры распределения бюджетных средств на функционирование судов также свидетельствует о значительных различиях в подходе государств к распределению средств на такие статьи расходов, как заработная плата судей, внедрение новых технологий в деятельность судов, строительство зданий судов и поддержание инфраструктуры, повышение квалификации судейского корпуса. Здесь необходимо отметить, что власти Азербайджана продолжают значительно увеличивать расходы на функционирование судов (в частности, рост заработной платы судей, увеличение количества судей и работников суда, внедрение современных технологий, а также строительство и модернизация судебной инфраструктуры)¹. Также можно отметить, что в Армении выделяются значительные средства на повышение квалификации судей по сравнению с аналогичной статьей расходов других восточноевропейских государств.

В свою очередь, вопросы разработки бюджета судебных систем, а также его принятия довольно схожи в восточноевропейских государствах. Практически во всех рассматриваемых государствах разработка бюджета судебных систем поручена министерствам юстиции, а утверждение бюджета осуществляется посредством акта, принимаемого органами законодательной власти.

Аналогичное сходство можно обнаружить и в распределении бюджетных средств на уровне судов, где средства распределяются руководством конкретного судебного органа (председателем суда или коллективным органом руководства).

Средний ежегодный бюджет, выделяемый на функционирование органов прокуратуры из расчета на душу населения государства — члена Совета Европы, составляет 11,4 евро. В то же время размер выделяемых средств варьируется от одного государства к другому. Так, восточноевропейские государства выделяют значительно меньше средств на функционирование органов прокуратуры, чем западноевропейские государства, например,

¹ Подробнее см.: Выступление министра юстиции Азербайджанской Республики Фикрета Мамедова на Международной конференции «Роль судебной власти в демократическом обществе», посвященной десятилетию Судебно-правового совета. 26 мая 2015 г.

в Армении и Грузии объем выделенных средств не превышает 2 евро на душу населения. Следует отметить, что отмечен рост бюджетных средств, выделяемых на деятельность органов прокуратуры в восточноевропейских государствах. Тем не менее такой рост менее характерен для прибалтийских государств (в Литве расходы на прокуратуру были уменьшены более чем на 11%).

Касательно расходов на правовую помощь необходимо отметить, что средний показатель по всем государствам — членам Совета Европы равен 8,63 евро из расчета на душу населения. Как и в случае с другими статьями расходов на судебные системы государств-членов, первые места занимают западноевропейские государства (в первую очередь страны Северной Европы). В странах Восточной Европы ситуация неоднозначна. Так, с финансовой точки зрения наиболее значительный размер правовой помощи отмечается в прибалтийских государствах (например, в Литве государство в среднем расходует по данной статье бюджета 1,51 евро на душу населения), тогда как бюджеты судебных систем закавказских государств отличаются наименьшими расходами на правовую помощь в расчете на душу населения. Например, расходы на правовую помощь в Азербайджанской Республике составляют 0,05 евро на душу населения, при этом в период 2010 по 2012 г. эти расходы в Азербайджане и Грузии были увеличены с более чем на 32%.

Совокупные доли бюджетов судебных систем, предназначенные для финансового обеспечения функционирования судов и прокуратуры, подтверждают уже указанные выводы. Расходы в расчете на душу населения показывают более низкий уровень расходов восточноевропейских государств в сравнении с западноевропейскими. Более того, среди рассматриваемых государств данные также не отличаются неоднородностью. Прибалтийские государства выделяют больше средств на функционирование судов и прокуратуры, чем закавказские государства, где сводные статьи бюджета на функционирование судов и прокуратуры не превышают 11,5 евро на душу населения. Следует отметить, что «отстающими государствами» предпринимаются наиболее интенсивные меры по доведению бюджетных расходов до надлежащего уровня. Так, например, бюджетные средства, выделяемые на функционирование судов и прокуратуры в Азербайджане, были увеличены с 2010 по 2012 г. более чем на треть.

Указанные выше тенденции подтверждаются и при анализе совокупных расходов судов и предоставление правовой помощи (исключая расходы на прокуратуру). Так, расходы на функционирование судов и предоставление правовой помощи в восточноевропейских государствах менее значительны, чем в западноевропейских. Лидируют здесь прибалтийские государства, где средства, выделяемые из бюджета судебной системы, значительно выше выделяемых закавказскими государствами. Анализ изменения совокупных расходов на данные аспекты функционирования судебных систем за определенный период позволяет утверждать, что основные усилия прилагаются теми государствами, где расходы наиболее незначительны. Так, например, в Азербайджане, где расходы на функционирование судов и предоставление правовой помощи из расчета на душу населения достигают наиболее низкого уровня, государством прилагаются серьезные усилия, которые, в частности, выразились в их увеличении практически на 50% за рассматриваемый период.

Наконец, анализ совокупных расходов всей судебной системы (т.е. средств, выделяемых на функционирование судов, прокуратуры и предоставление правовой помощи) позволяет определить средний общеевропейский уровень расходов на душу населения в размере 60,6 евро. Тем не менее, как и при анализе предыдущих показателей, можно сделать вывод, что общее количество средств, направляемых на функционирование судебной системы (в расчете на душу населения), является менее значительным, чем в западноевропейских. Лидерами среди восточноевропейских европейских государств являются прибалтийские страны, тогда как закавказские государства и Украина выделяют наименьшее количество средств на функционирование судебной системы. Анализ бюджетных ассигнований на судебную систему за более продолжительный период — с 2004 по 2012 г. — также подтверждает данные тенденции. Можно констатировать рост бюджетов судебных систем восточноевропейских государств за продолжительный период (исключением является лишь Армения). Более того, несмотря на неравномерность, бюджеты судебных систем восточноевропейских государств значительно опережают темпы инфляции, а в большинстве случаев и увеличение бюджетов судебных систем западноевропейских государств.

Распределение средств бюджета судебной системы восточноевропейских государств по основным статьям расходов (функ-

ционирование судов, прокуратуры, правовая помощь) в целом соответствует общим тенденциям государств — членов Совета Европы: 65% — на функционирование судов, 25% — на функционирование прокуратуры и 10% — на правовую помощь. Также в восточноевропейских государствах доля бюджета судебной системы, предназначенная для финансирования прокуратуры, более значительна, чем в западноевропейских (в среднем около 30%). Это объясняется тем, что исторически в течение всего советского периода прокуратура играла (а отчасти и продолжает играть) очень весомую роль и совмещала такие функции, как следствие, правоохранительная деятельность, а также поддержка обвинения в уголовном процессе.

2.3.3

Доступ к правосудию в государствах Восточной Европы

Доступ к правосудию обеспечивается посредством предоставления правовой помощи, которая существует практически во всех государствах — членах Совета Европы. Правовая помощь может покрывать как в полном, так и в частичном объеме расходы на проведение судебного процесса и предоставление других юридических услуг.

Во всех европейских странах данная помощь распространяется и на представительство в суде адвокатом в рамках как уголовного, так и гражданского процесса. Юридические консультации (вне ведения судебного процесса) также подпадают под категорию юридической помощи и предоставляются во всех государствах-членах.

Предоставление подсудимому бесплатного адвоката в рамках уголовного процесса также существует во всех европейских государствах. А предоставление бесплатного адвоката потерпевшим в рамках уголовного процесса предусмотрено не всеми правовыми порядками: в Грузии такая помощь не предоставляется на бесплатной основе. Также юридическая помощь вне судебного процесса (например, в рамках административных процедур) предоставляется не во всех восточноевропейских государствах: такая юридическая помощь существует лишь в Армении, Грузии и Литве.

В отношении органов, ответственных за решение вопроса о необходимости и целесообразности предоставления правовой

помощи, подход восточноевропейских государств различен. В Армении, Азербайджане, Эстонии и на Украине данное решение принимается судом, тогда как в Грузии, Латвии и Литве к данному вопросу привлекаются не только судебные органы. Стоит также отметить, что во всех государствах (за исключением Грузии, Украины и Азербайджана) соответствующие органы обладают возможностью отказать в предоставлении такой помощи.

Среди условий предоставления помощи существуют различные критерии, которые позволяют определить, подпадает ли то или иное лицо под категорию тех, кто обладает правом на получение такой помощи. В основном это касается уровня доходов лица, запрашивающего правовую помощь. Такой подход применяется, в частности, литовским и грузинским законодателем.

Также в различных государствах существует возможность освобождения от уплаты судебных издержек, что упрощает доступ к правосудию. В Эстонии, Азербайджане и Литве существуют отдельные категории дел (например, в рамках трудового и семейного права), где участники процесса освобождаются от оплаты судебных издержек.

Интересен и такой способ упрощения доступа к правосудию, как страхование на случай судебных издержек. Частные системы страхования риска непредвиденных судебных издержек существуют не во всех восточноевропейских государствах. Такие системы страхования имеются лишь Армении и Латвии.

Стоит привести и цифры по количеству дел, в рамках которых предоставляется правовая помощь. Подсчет количества дел, в которых такая помощь предоставлялась, произведен из расчета на 100 000 человек. Данные по восточноевропейским странам довольно противоречивы, так как количество дел, в которых такая помощь была предоставлена, отличается в разы. Так, наиболее низкое количество случаев предоставления правовой помощи было зафиксировано в Армении, тогда как наиболее — прибалтийскими государствами.

В том, что касается размера правовой помощи в финансовом эквиваленте, можно сделать вывод, что ее уровень незначительно различается и не превышает 200 евро. Размер правовой помощи значительно отличается от аналогичной юридической помощи, предоставляемой западноевропейскими государствами, где она в разы выше. В свою очередь, количество дел, в рамках которых предоставляется правовая помощь (из расчета на

100 000 человек), значительно варьируется (вне зависимости от региона) и не позволяет сделать конкретные выводы.

Общим (за редким исключением) для всех государств — членов Совета Европы (в том числе и восточноевропейских) является наличие судебных сборов, взимаемых с участников процесса (сторон, жертв преступлений и т.п.). Уровень доходов от таких сборов значительно различается и обусловлен множеством факторов (количеством дел, их сложностью, структурой системы судебных сборов и т.п.). В этом отношении интересна статистика того, какая часть бюджета всей судебной системы обеспечивается за счет таких сборов и пошлин. Ситуация также не однозначна и в отношении восточноевропейских стран. Так, например, на Украине, в Азербайджане и Литве такие сборы и пошлины составляют не более десятой части всего бюджета судебной системы, тогда как в Латвии, Эстонии и Армении они составляют значительную часть доходов бюджета судебной системы.

2.3.4

Отношения органов правосудия Восточной Европы с гражданами: основные права тяжущихся и других участников судебного производства, а также вопросы конфиденциальности

В соответствии с ЕКПЧ права лиц, являющихся сторонами судебного процесса, являются основными правами человека и гражданина, а их защита в рамках судопроизводства — первоочередной обязанностью судебных органов. На практике данные права защищаются путем информирования о ходе и сущности судебного процесса; наличием специальных правил для особо уязвимых участников судебного процесса; действиями отдельных должностных лиц (например, прокурором) и т.п. Такие формы защиты прав тяжущихся и прав других участников судебного процесса в восточноевропейских государствах получили особое развитие с вступлением этих стран в Совет Европы, что было вызвано необходимостью соблюдать европейские стандарты в области правосудия.

В отдельных восточноевропейских странах были разработаны веб-сайты, на которых граждане не только могут найти всю необходимую правовую информацию, но и на практике осуществить отдельные процессуальные действия. Другим направлением в информировании участников процесса стала работа по предос-

тавлению информации о примерных временных рамках судопроизводства. Тем не менее обязательство по предоставлению тяжущимся информации о приблизительной продолжительности какого-либо процессуального действия и судебного процесса в целом существует не во всех восточноевропейских государствах: наиболее полным образом данное обязательство закреплено в правовых порядках Азербайджана, Армении и Латвии, а с недавнего времени и в Литве.

Большинство государств — членов Совета Европы также располагают специальными нормами, регулирующими порядок информирования жертв преступлений (лишь Армения и Латвия являются немногочисленными исключениями из этого правила).

Особые правила разрабатываются для защиты особо уязвимых лиц (жертв изнасилований и терактов; несовершеннолетних участников судебного процесса; людей с ограниченными возможностями и т.п.). В отдельных восточноевропейских государствах (например, в Латвии) участие таких лиц в процессе осуществляется посредством аудио- и видеоконференции. Участие несовершеннолетних в судебном процессе также характеризуется в отдельных государствах особым регулированием (анонимностью участия). Так, например, в Литве предполагается возможность специальной помощи таким лицам в ходе судебного процесса. Интересным являются и отдельные формы процессуальной защиты этнических меньшинств, в соответствии с которыми в суде разрешено использование иностранных языков наравне с национальным (Литва и Украина).

Особые правила, созданные в целях защиты отдельных, наиболее уязвимых категорий лиц, очень разнообразны. В основном они касаются вопросов информирования таких лиц; отдельных специальных правил их участия в процессе (в слушаниях по делу, а также специальных механизмах, например, создании фонда по возмещению ущерба жертвам тех или иных преступлений). Тем не менее в сравнении с западноевропейскими странами отличительной чертой, общей для всех восточноевропейских государств, является довольно незначительное количество таких особых процессуальных инструментов. В таких странах, как Армения, Латвия и Украина, специальные правила защиты особо уязвимых лиц наименее развиты. Однако можно отметить, что в Армении существует специальные институциональные структуры по защите отдельных категорий лиц.

Особую роль в защите прав участников процесса играет прокурор. Это характерно не только для восточноевропейских государств, но и для всех государств — членов Совета Европы. Так, например, в восточноевропейских государствах (за исключением Армении и Латвии) прокурору вменяется в обязанность защищать права жертвы преступления. Практически во всех правовых порядках действия прокурора могут быть обжалованы, в том числе и его решение по отказу в возбуждении уголовного дела и приостановлению уголовного обвинения.

Еще одним элементом процессуальной защиты прав участников процесса являются компенсационные процедуры, которые, в частности, позволяют жертвам преступлений (исключением является Армения) рассчитывать на возмещение ущерба, нанесенного преступлением. В восточноевропейских государствах компенсации жертвам преступлений и их родственникам чаще всего осуществляется за счет специального государственного фонда (исключением являются лишь Грузия и Украина, где возмещение ущерба жертвам возможно только путем предъявления гражданского иска к совершившему преступление лицу).

Напомним, что в соответствии с судебной практикой ЕСПЧ еще одним источником нарушения прав тяжущихся являются нарушения процессуального законодательства и требований справедливого судебного разбирательства самими органами судебной власти (чаще всего посредством нарушения правил разумности сроков рассмотрения дела, неисполнения судебных решений, незаконного ареста или неосновательного предъявления обвинения и т.п.). Практически во всех государствах — членах Совета Европы возмещение ущерба, нанесенного в таких случаях, осуществляется посредством компенсаций из государственных фондов. Тем не менее во многих восточноевропейских государствах не предусмотрено возможности компенсации по отдельным основаниям, что отличает их от большинства других государств — членов Совета Европы. Так, например, в Армении, Эстонии, Грузии, Латвии и на Украине участники процесса не могут получить компенсацию по основаниям чрезмерной длительности судебного процесса и неисполнения судебных решений. Из всех восточноевропейских государств лишь в Азербайджане существуют компенсационные процедуры, позволяющие возместить ущерб за счет государства по данным основаниям.

Во всех восточноевропейских государствах существует возможность подачи жалобы на ненадлежащее функционирование органов судебной власти, приводящих к нарушению прав тяжущихся. По данному вопросу не существует единого подхода. В отдельных случаях возможна подача жалобы в соответствующий суд, нарушивший права, или в вышестоящий суд (Эстония, Литва), а также в любые другие органы власти (в Азербайджане, например, возможно обращение к омбудсмену с жалобой на действия судов) либо только во внешние несудебные органы.

Еще одним средством защиты прав участников судебного процесса стала оценка удовлетворенности граждан качеством функционирования судебных систем. Речь в первую очередь идет о проведении органами государственной власти опросов всех лиц, имеющих отношение к судебному процессу, в том числе сотрудников суда и других лиц, о качестве работы системы правосудия. Необходимо отметить, что такие опросы проводятся практически всеми восточноевропейскими государствами (исключением остается Армения). Наиболее полным образом оценка качества судебных систем проводится в Азербайджанской Республике, так как осуществляется опрос о качестве судебных систем практически всех лиц (граждан на национальном уровне и местном уровне, а также самих работников судебной системы — судей, прокуроров, адвокатов и т.п.). На Украине оценка удовлетворенностью качеством судебной системы является наименее эффективной, так как опросы здесь редки и касаются в основном лишь уровня удовлетворенности судебной системой сторонами процесса. Прибалтийские государства в целом проводят довольно качественные и объемные опросы о качестве услуг судебной системы, что в целом даже соответствует уровню большинства западноевропейских государств.

Наконец, стоит обратить внимание на тот факт, что в соответствии полученными данными уровень оценки судебных систем восточноевропейских государств намного выше аналогичного уровня государств Центральной Европы. Так, например, в большинстве балканских государств и в некоторых государствах Центральной Европы такие опросы либо вообще не организуются, либо ограничены, малоэффективны, а их результаты не позволяют сделать достоверных выводов о качестве судебных систем.

2.3.5

Суды государств Восточной Европы

Анализ судебных систем восточноевропейских государств за определенный период позволяет охарактеризовать качество судебных систем этих государств и структурные изменения, вызванные их реформированием. Данный анализ в первую очередь использует такие показатели, как количество судов различных инстанций и юрисдикций, созданных в том или ином государстве, а также изменения в их количестве за определенный период. Стоит отметить, что эти данные касаются достаточно «малоподвижных» элементов судебной системы любого государства, что позволяет охарактеризовать их как стабильные по своей природе. Создание или упразднение суда является сложным процессом, в котором принимают участие различные органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Как следствие, изменения количества судов первой инстанции (как общей, так и специальной юрисдикции) редки и незначительны. Единственным значимым фактом стало серьезное сокращение количества судов первой инстанции в Грузии (более чем на 50% за период с 2008 по 2012 г.), что было связано с серьезной реорганизацией судебной системы, в рамках которой было объединено 30 судов первой инстанции. В России и на Украине изменения за этот же период не были столь радикальными, количество судов первой инстанции было незначительно уменьшено. Лишь в Азербайджане количество судов за этот же период было увеличено, тогда как общим трендом в Европе остается сокращение количества судов, что отчасти вызвано совершенствованием современных средств коммуникации и транспорта.

Данные об общем количестве судов являются довольно разнородными, что не позволяет сделать достоверные выводы. Это связано не только с различным количеством населения в государствах, но и с различными функциями и полномочиями, вменяемыми в компетенцию судов первой инстанции. Аналогичные заключения можно сделать и в отношении специализированных судов первой инстанции, параметры функционирования которых также не отличаются однородностью.

С точки зрения количества судов на душу населения (из расчета на 100 000 человек) анализ представляет больший интерес в

рамках сравнительного исследования. Количество судов на душу населения также различно. Так, например, количество судов общей юрисдикции на душу населения в Российской Федерации (6,5 на 100 000 человек¹) в разы выше, чем в среднем по другим странам Восточной Европы. В то же время в Эстонии и закавказских государствах количество судов на душу населения является наиболее низким (менее 1 на 100 000 человек).

Более однородны показатели суммарного количества судов как общей юрисдикции, так и специальной юрисдикции. В основном они колеблются в количестве от 1 до 2 на 100 000 человек, так в закавказских государствах они все же ниже средних показателей (0,6 в Грузии). Количество судов первой инстанции по отдельным категориям дел (гражданско-правовые и уголовно-правовые) подтверждает данную статистику. Действительно, количество судов различных юрисдикций остается ниже среднего во всех закавказских государствах и, напротив, довольно высоким (даже по отношению к общеевропейским средним показателям) в прибалтийских государствах и России.

Количество судов первой инстанции, ответственных за рассмотрение так называемых «незначительных» дел, варьируется от одного государства к другому в зависимости от финансовой оценки незначительности дела. Так, например, к незначительным делам, рассматриваемым первыми инстанциями в Чехии, относят иски на суммы, равные или меньшие 398 евро, тогда как в Румынии незначительными считаются иски на сумму до 45 351 евро. Как следствие, количество дел, рассматриваемых первыми инстанциями, зависит и от данного критерия. В большинстве восточноевропейских стран критерий незначительности иска н/п. Исключением являются прибалтийские государства, в которых данный критерий равен среднеевропейскому.

Использование современных коммуникационных технологий судами значительно изменило функционирование последних. В целом внедрение данных технологий способствует улучшению доступности для граждан к услугам судебной системы и способствует повышению уровня защиты их прав. Это осуществляется

¹ См. подробнее: Отчет делегации Российской Федерации в ЕКЭП по данным за 2012 г., (представитель Российской Федерации в Комиссии — директор Управления международного права и сотрудничества Министерства юстиции Российской Федерации).

посредством оснащения сотрудников судебной системы современными средствами коммуникации, созданием электронных систем судебного делопроизводства и систем цифрового обмена информацией и документами между участниками судебного процесса и судом.

Значительных успехов достигли восточноевропейские государства в сфере внедрения коммуникационных технологий в деятельность судов, в чем существенно опередили западноевропейские страны.

Так, например, суды и судьи большинства восточноевропейских государств оснащены электронными средствами коммуникации, программным обеспечением, доступом в Интернет и к электронной почте. Исключением является Украина, где на настоящий момент данными средствами оснащены не все судьи.

Ситуация менее однозначна с применением современных электронных средств в обработке дел и администрировании судебной деятельности. Так, например, отдельные средства коммуникаций (например, видеоконференция) не используются в Грузии и Армении, а в других государствах используются лишь ограниченно (на Украине и в России), тогда как прибалтийские государства используют данные средства в более полном объеме.

Использование современных средств коммуникаций в целях общения участников судебного процесса и судов также неравномерно. Так, это наименее развито на Украине, где использование современных технологий ограничивается созданием веб-сайтов судов и размещением на них отдельных форм процессуальных документов. В Грузии и Армении ситуация с использованием средств коммуникаций более развита, так как обработка отдельных процессуальных документов здесь происходит в цифровой форме (Армения) и частично применяются средства видеоконференции (Грузия). В Азербайджане используются практически все известные современным судебным системам новейшие технологии, но все же они используются не в полном объеме. Здесь опять же наиболее показательным является опыт прибалтийских государств, где повсеместно существует электронный документооборот, применяются новейшие коммуникационные технологии при проведении судебного процесса через веб-сайты судов, а также все возможности обработки процессуальных документов прямо на сайте суда.

Тенденции в использовании современных технологий в работе восточноевропейских судов также неоднозначны. Так, например, в прибалтийских государствах, а также в России и на Украине ярко выражена тенденция интенсивного внедрения данных средств в работу судов. В Армении имплементация современных технологий в работу судов проходит медленнее, тогда как Грузия значительно отстает в данном вопросе. В Азербайджане ведутся широкомасштабные работы по созданию необходимой информационной сетевой инфраструктуры для применения электронного суда во всех судах, применения интеллектуального управления судебной системой и других информационных технологий.

Критерии оценки качества деятельности судов и их эффективности являются сегодня довольно распространенными механизмами улучшения качества работы судов. Так, например, в Азербайджане, Грузии, Эстонии и Латвии существуют общие стандарты качества системы правосудия. Стоит отметить, что на общеевропейском уровне такой подход к улучшению качества судебной системы неоднозначен и даже в значительной части западноевропейских государств не существует таких стандартов качества, что позволяет судить о высоком развитии судебных систем названных восточноевропейских стран в данном смысле. Тем не менее на Украине не существует системы регулярной оценки качества и эффективности судебных систем.

Существует большое количество стандартов и параметров оценки качества судебной системы. Среди них стандарты длительности судебного разбирательства; количество рассмотренных дел; количество отложенных дел; количество дел, поданных на рассмотрение; индикатор продуктивности судей и других сотрудников суда¹. Анализ судебных систем восточноевропейских стран по данному вопросу позволил сделать вывод о различных тенденциях. Так, например, на Украине и в Латвии не установлено никаких из перечисленных выше стандартов. В Армении и Азербайджане установлено три из указанных стандарта. В Литве и Эстонии по четыре, а в России — все из указанных стандартов. В то же время стоит отметить, что в отдельных странах (например, в Азербайджане и Грузии) качество и эффективность

¹ См. подробнее о европейских стандартах в области правосудия: *Сто шагов к демократии через право* / Курбанов Р.А. и др. М.: Статут, 2014.

судебных систем оцениваются по собственным критериям. Интересен и подход эстонских властей, где такие стандарты были разработаны при взаимодействии сотрудников Министерства юстиции с самими заинтересованными лицами — судьями и сотрудниками суда.

Наконец, стоит отметить, что существуют индикаторы индивидуальной продуктивности каждого отдельного судьи (не суда в целом). Такие индикаторы были созданы в правовых системах закавказских государств, а также в Литве, Эстонии и на Украине.

Одним из важных инструментов оценки качества судов является мониторинг. Практически во всех государствах — членах Совета Европы, в том числе и восточноевропейских государствах, судами ежегодно представляются доклады о проделанной работе, которые в дальнейшем публикуются. В них, в частности, включается информация о количестве поступивших в тот или иной суд дел, количестве принятых решений, количестве отложенных дел, о продолжительности судебного разбирательства и т.д. Необходимо обратить внимание на то, что восточноевропейские государства не только не отстают от своих западноевропейских коллег в данном вопросе, но и даже превосходят их в отдельных моментах. Действительно, в прибалтийских государствах и в России такие ежегодные доклады являются наиболее объемными и всесторонними, а в остальных восточноевропейских государствах они менее содержательны, но все же соответствуют общеевропейским стандартам.

В отдельных государствах существуют особенности составления докладов судов о проделанной за год работе. Так, например, в Эстонии формируется отчетность также и по различным категориям дел, по соотношению дел по первой инстанции с апелляцией, по задержке в рассмотрении дел и т.п. В Армении такая отчетность осуществляется в электронной форме (онлайн).

Практически во всех государствах ведется учет чрезмерно длительных судебных разбирательств. Такая отчетность существует и практически во всех восточноевропейских государствах. Исключением являются лишь Украина и Армения, где ведется учет не чрезмерной длительности, а продолжительности разбирательств в целом. В Азербайджане отчетность по задержкам в отправлении правосудия осуществляется лишь по отдельным категориям дел (гражданским и уголовным).

Однозначного подхода к выбору органов, в обязанность которых входит разработка стандартов эффективности работы судов, не существует даже среди восточноевропейских государств. Так, например, в Азербайджане и Литве такие стандарты устанавливаются совместно законодательной и судебной ветвями власти. В Эстонии данные стандарты разрабатываются совместно органами исполнительной власти с руководством самого суда, тогда как на Украине они разрабатываются исполнительной властью.

Подход к установлению стандартов эффективности самих судей более однороден. Так, в Армении, Азербайджане и Литве такие стандарты устанавливаются совместно законодательной и судебной властью. В Грузии и на Украине такие стандарты устанавливаются единолично судебной властью.

Подход к определению органов, ответственных за проведение самой оценки эффективности деятельности судов в восточноевропейских государствах, в целом достаточно стандартизирован. Так, в Армении, Азербайджане, Грузии, Эстонии и Литве такая оценка проводится Высшим советом юстиции или аналогичным органом. Лишь в Латвии такая оценка проводится Верховным судом.

Итог оценки качества деятельности судов восточноевропейских государств позволяет выявить несколько общих тенденций: стабильность количества судов первой инстанции (исключением является Грузия); интенсивное внедрение современных технологий и коммуникационных средств в систему отправления правосудия, и усиление контроля за качеством и эффективностью деятельности судов.

2.3.6

Судьи государств Восточной Европы

Количество судей из расчета на душу населения в восточноевропейских странах довольно сильно различается, но в целом достаточно невелико по сравнению с аналогичным показателем в государствах Центральной Европы (общеевропейский средний показатель — 20,98 судей на 100 000 человек), но в целом все же выше того же показателя в западноевропейских странах. Это можно объяснить отсутствием культуры разрешения споров в судебном порядке в отдельных восточноевропейских государствах. В то же время в отдельных западноевропейских государствах

количество судей на душу населения также сравнительно невелико, но здесь это уже объясняется скорее другими причинами, а именно необходимостью сокращения государственных расходов путем проведения рационализации судебной системы (в частности, посредством сокращения количества судей), а также большим количеством использования непрофессиональных судей в отдельных странах Западной Европы.

Наименьшее количество судей на душу населения отмечается в закавказских государствах. Здесь их от 5 до 7 на 100 000 граждан. В свою очередь, в России, на Украине и в прибалтийских государствах их количество значительно выше и колеблется от 17 (на Украине и в Эстонии) до 20—25 судей на 100 000 граждан, что соответствует общеевропейским среднестатистическим показателям.

Стоит обратить внимание на рост численности судей в отдельных восточноевропейских странах. Так, например, в Азербайджане и Армении — государствах, где количество судей на душу населения сравнительно невелико, за последние шесть лет наблюдается увеличение количества судей. В Армении это связано с сокращением населения, тогда как в Азербайджане речь идет о действительном желании законодателя увеличить количество судей. В Грузии количество судей сократилось за аналогичный период времени. В Латвии и Эстонии количество судей также сократилось, тогда как в Литве и на Украине, напротив, отмечается тенденция роста данного показателя, что объясняется (в случае с Литвой) сокращением населения. В целом необходимо отметить, что изменения количества судей на душу населения в восточноевропейских странах не существенны (за исключением Армении и Литвы, где количество судей увеличилось на 30 и 18% соответственно).

Количественные показатели распределения судей между судами первой и второй инстанций не позволяют выделить какие-либо особенности, так как практически во всех государствах — членах Совета Европы более 2/3 судей являются судьями первой инстанции, тогда как остальные судьи относятся либо к судебному корпусу второй инстанции, либо являются судьями верховных судов. Лишь в Литве данные не позволяют с точностью определить соотношение судей первой и второй инстанции, так как любой судья может исполнять функции как первой, так и второй инстанции. Еще одной характерной особенностью обладает Литва, где количество судей верховных судов в соотношении с количеством судей первой и второй инстанций довольно высоко.

Одной из характерных особенностей отдельных восточноевропейских стран является практика не постоянной, а периодической работы профессиональных судей. Более того, в Литве и на Украине вообще не существует такой формы исполнения служебных обязанностей.

Ограниченным в восточноевропейских странах является и использование непрофессиональных судей (заседателей и мировых судей), что связано по большей части с тоталитарным прошлым этих государств, так как в этих странах еще не совсем устоялась практика привлечения непрофессиональных судей, которые отличаются большей независимостью от любых государственных структур. Передовыми среди рассматриваемой группы стран в этом плане являются прибалтийские государства. Так, например, в Эстонии количество на душу населения (из расчета на 100 000 человек) соответствует средним общеевропейским показателям (62,3).

Подход к участию граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей в восточноевропейских государствах также неоднозначен. В 2009 г. Латвия отказалась от такой формы участия граждан в отправлении правосудия. В Грузии и Азербайджане (предусмотрено в законодательстве) присяжные заседатели используются, но в то же время государственные власти этих стран относятся к такой форме отправления правосудия с некоторым недоверием, что, в частности, выражается в призывах к его отмене или сокращению его использования в рамках судебных процессов по отдельным категориям дел. В действительности, даже в этих государствах участие граждан в отправлении правосудия ограничивается лишь категорией особо серьезных уголовных дел и представляется чем-то необычным. Так, например, в Азербайджане возможность применения такой формы отправления правосудия появилась с вступлением в силу в 2000 г. нового Уголовно-процессуального кодекса, а применение на практике сдерживается отсутствием специальных законов и подзаконных актов. Более того, в Азербайджане использование такой формы отправления правосудия не является правилом, а может применяться лишь по просьбе подсудимого, что также ограничивает количество судебных процессов с использованием присяжных заседателей. В Грузии участие граждан долгое время вообще ограничивалось лишь процессами, рассматриваемыми тбилисским городским судом, и лишь совсем недавно стало применяться и в других судах.

В качестве выводов отметим, что итоги оценки качества деятельности судов восточноевропейских государств позволяют выявить несколько общих тенденций:

- (1) стабильность количества судов первой инстанции (исключением является Грузия);
- (2) интенсивное внедрение современных технологий и коммуникационных средств в систему отправления правосудия;
- (3) усиление контроля за качеством и эффективностью деятельности судов.

Количество судей в восточноевропейских государствах ниже, чем в государствах Центральной Европы, но выше, чем в западноевропейских государствах. В целом количество судей здесь редко превышает среднеевропейские показатели. Количество судей в данных государствах на душу населения изменяется постепенно, а в Азербайджане и на Украине увеличение общего числа судей связано с проводимыми в этих государствах реформами. Здесь практически не используются непрофессиональные судьи, а также профессиональные судьи, исполняющие свои обязанности на непостоянной основе.

2.3.7

Сотрудники судебных систем государств Восточной Европы, не являющиеся судьями

Статистические данные, касающиеся работников судебной системы, не являющихся судьями (non-judge staff in courts), довольно сложно оценить. Это связано с тем, что их количество варьируется в зависимости от того, какими функциями они наделены; исполняют ли сами судьи какие-либо административные функции в судебной системе, а также от того, делегируются ли какие-либо административные функции внешним по отношению к судебной системе субъектам (например, частным компаниям).

Единой статистики восточноевропейских государств не существует. Так, например, в закавказских государствах количество (на душу населения) работников судебной системы, не являющихся судьями, довольно невысоко (около 20 на 100 000 человек) и намного ниже среднестатистических европейских показателей (65 работников на 100 000 человек). В свою очередь, в прибалтийских государствах и на Украине статистические данные вполне соответствуют среднестатистическим общеевропейским показателям.

Если провести различие между такими работниками по их специализации между непосредственными помощниками судей, административным персоналом, а также техническим персоналом, то ситуация также не сильно отличается от общеевропейских среднестатистических показателей. Так, в Азербайджане, Латвии и Литве около половины такого персонала относится к первой категории (показатели варьируются от 40 до 65%), тогда как остальные работники судебной системы, не относящиеся к категории судей, подпадают под административный и технический персонал. Ситуация значительно отличается в случае с Эстонией, где соотношение непосредственных помощников судей и административного и технического персонала обратное. Здесь всего 23% сотрудников относятся к первой категории, тогда как к административному и техническому персоналу относятся оставшиеся 3/4 всех сотрудников судебной системы. Армения и Украина не ведут подобной статистики.

Статистика по гендерному распределению сотрудников судебной системы, не являющихся судьями, представляется довольно редко. Причем это касается не только восточноевропейских государств, но и всех государств — членов Совета Европы, что достаточно необычно, так как вопросы гендерного равенства довольно актуальны, в особенности в западноевропейских странах. Среди восточноевропейских государств статистика по данному вопросу существует лишь в Грузии, Эстонии и Литве. Здесь отмечается полное соответствие общеевропейским статистическим показателям, в соответствии с которыми подавляющим большинством сотрудников суда, не являющихся судьями, являются женщины. Лишь в отношении Грузии можно отметить, что наблюдается некий паритет в гендерном распределении персонала судебных систем.

Показательны и цифры распределения количества несудейского персонала судебных систем на одного судью. Практически во всех государствах Совета Европы данный показатель равен двум сотрудникам на одного судью. Показатели восточноевропейских стран вполне соответствуют общеевропейским тенденциям и по данному показателю.

В то же время такие показатели, как количество судей на душу населения (на 100 000 человек) и количество персонала судебных систем, не являющегося судьями, на душу населения разнятся от одного государства к другому. В среднем по Европе

данные показатели равны 20,9 на 100 000 граждан в случае с судьями и 65,4 на 100 000 граждан в случае с работниками судебной системы, не являющимися судьями. Как и в отношении других показателей, наименьшие результаты здесь представлены закавказскими государствами. В Азербайджане, Армении и Грузии количество судей не превышает 7 на 100 000 граждан, тогда как количество персонала судебных систем колеблется около 25 на 100 000 граждан. На Украине показатели близки к общеевропейским. Так, количество судей здесь равно 17,1 соответственно, а судейского персонала — 72,1 соответственно.

В том, что касается делегирования реализации отдельных видов технической и административной деятельности в рамках судебных систем внешним частным предприятиям, следует отметить, что данная тенденция нова для судебных систем восточноевропейских государств. В основном речь идет о сугубо технических работах: поддержке технического оборудования (компьютеров и Интернета), обеспечении безопасности в здании суда; уборки территорий и зданий и т.п. Если в большинстве восточноевропейских государств, как и государств — членов Совета Европы в целом, возможность такого аутсорсинга существует, то все же остаются государства, где нет такого делегирования (Украина и Армения).

2.3.8

Альтернативные средства разрешения споров в государствах Восточной Европы

Применение альтернативных средств разрешения споров довольно активно развивается во всех государствах — членах Совета Европы (в том числе и в восточноевропейских странах). Тем не менее не во всех государствах применяются единые формы альтернативного разрешения споров, основными из которых являются *медиация*, т.е. необязательная форма частной внесудебной помощи сторонам спора в поиске решения, *примирение*, т.е. процедура, направленная на поиск удовлетворяющего обе стороны решения посредством их взаимных уступок, и *арбитраж*, т.е. окончательное решение спора третьей (беспристрастной) стороной посредством принятия обязательного для сторон решения.

В отличие от стран Западной Европы, где применение альтернативных средств разрешения споров уже давно является

повсеместной практикой, ситуация в восточноевропейских странах с применением данных средств неоднозначна. Так, например, в прибалтийских государствах данные виды разрешения споров применяются повсеместно. В свою очередь, на Украине и в ряде закавказских государств, за исключением Грузии, где практика использования таких средств разрешения споров также довольно развита, ситуация с применением данных средств довольно неважная.

В четырех из шести восточноевропейских государств такой метод альтернативного разрешения споров не применяется (Украина, Армения, Азербайджан и Латвия). Там, где он применяется (Литва), ситуация с органами власти, ответственными за реализацию данного вида альтернативного разрешения споров, практически схожа. Здесь существует возможность участия в данной процедуре как судебных органов, частных медиаторов, так и других органов власти.

В Литве медиация применяется в гражданско-правовых спорах, семейных делах и трудовых спорах (employment dismissals). В свою очередь, в Латвии этот вид разрешения споров н/п ни в административном, ни в уголовном процессе, что вполне соответствует публично-правовой природе данных судопроизводств.

Статистика по количеству медиаторов показывает, что в Литве за шесть лет практики их число увеличилось практически в шесть раз, достигнув в 2012 г. 47 медиаторов. В то же время данное количество пока еще далеко от цифр, которые можно наблюдать в западноевропейских государствах. Аналогичным образом применение правовой помощи к такому виду альтернативных производств было разрешено литовским законодателем лишь в 2014 г.

В свою очередь, арбитраж как альтернативное средство разрешения споров существует практически во всех государствах — членах Совета Европы, в том числе и в восточноевропейских (исключением является Азербайджан, статистические данные по которому на настоящий момент отсутствуют). Более того, в Грузии и Латвии существуют специальные законы, регулирующие применение арбитража.

Следует отметить, что альтернативные способы разрешения споров проходят стадию становления в восточноевропейских государствах, о чем свидетельствуют как предпринятые реформы (Латвия), так и предстоящие реформы (Азербайджан).

2.3.9

Эффективность отправления правосудия и соблюдение стандартов справедливого судебного разбирательства в деятельности судов государств Восточной Европы

Вопросы эффективности отправления правосудия и соблюдения требований справедливого судебного разбирательства тесно взаимосвязаны, так как уровень первого позволяет определить, насколько соблюдаются вторые. А так как требования справедливого судебного разбирательства являются выражением основного права человека, закрепленного ст. 6 ЕКПЧ, то вопрос эффективности отправления правосудия имеет первостепенную важность.

Одним из показателей эффективности отправления правосудия в деятельности суда является своевременность или требование принятия решения в разумный срок. Данный аспект основного права человека на справедливое судебное разбирательство был неоднократно рассмотрен в судебной практике ЕСПЧ. Более того, основная масса дел, рассматриваемых ЕСПЧ, касается именно вопросов справедливого судебного разбирательства. 10% всех направляемых дел касается именно сроков рассмотрения судебных дел национальными судами, тогда как приблизительно 15% дел касаются неисполнения судебных решений.

Проблема неэффективности судебных систем является насущной для восточноевропейских государств, количество жалоб граждан которых довольно велико и по большей части касается именно проблемы неисполнения судебных решений. Это свидетельствует о необходимости совершенствования судебных систем данных государств, в особенности в области исполнения судебных решений.

Нарушения принципа разумного срока рассмотрения дела являются довольно частыми на Украине. Действительно, ЕСПЧ признал нарушения ст. 6 ЕКПЧ этим государством как минимум 50 раз за период 2011—2013 гг. Более того, на европейском уровне лишь у Украины возникают настолько серьезные проблемы с неисполнением судебных решений, что ЕСПЧ констатировал данный факт в более чем 2000 случаях только за 2013 г. В России проблем с исполнением судебных решений стало меньше в связи с разработкой на национальном уровне специальных процедур.

Проблемы с неисполнением судебных решений на Украине настолько велики, что огромное количество дел не разрешается в связи с примирением сторон. Так, более чем 1000 жалобам на нарушение Украиной ст. 6 ЕКПЧ, уже поданным в ЕСПЧ, было отказано в рассмотрении в связи с примирением сторон.

Эффективность отправления правосудия рассчитывается посредством специальных индикаторов и единых критериев, позволяющих провести сравнительный анализ показателей различных государств и определить уровень эффективности работы их судебных органов. Для этого предлагается использовать так называемый «уровень расчистки» (*clearance rate*), который позволяет в процентном выражении определить соотношение поступивших и рассмотренных дел за определенный период. Для расчета данного показателя количество разрешенных судом дел делится на количество поступивших за этот же период дел, результат умножается на 100. Таким образом, полученная цифра позволяет в процентном исчислении определить уровень эффективности работы суда, а именно его способность справляться с большим количеством судебных дел. Другим показателем эффективности работы суда является «уровень оборота дел». Данный показатель является соотношением количества разрешенных дел за определенный период по отношению к количеству неразрешенных дел в конце этого же периода. На основе полученных результатов при просчете уровня оборота дел определяется скорость рассмотрения дел, которая определяется путем деления количества дней в году на уровень оборота дел.

Такие подсчеты необходимы для упрощения проведения сравнительного анализа эффективности судебных систем различных государств. Как следствие, на основе полученных показателей можно определить уровень эффективности судебных систем в сравнительном ключе.

Рассмотрим в первую очередь деятельность восточноевропейских судов по категории гражданских и административных дел.

Так называемый уровень расчистки практически во всех государствах — членах Совета Европы одинаков и довольно высок (общеевропейский уровень равен 100,4%). То есть практически во всех государствах судами рассматривается столько же дел, сколько и поступает. Наилучших результатов по данному показателю эффективности добились прибалтийские государства, здесь уровень расчистки дел выше 100%, т.е. судами данных

государств рассматривается больше дел, чем поступает к ним. То есть в целом ситуация в восточноевропейских государствах по данному вопросу довольно положительна, так как у судов этих государств практически не накапливается нерассмотренных дел.

В свою очередь, скорость рассмотрения гражданских и административных дел восточноевропейскими судами также можно оценить как достаточно эффективную. На первом месте, даже в общеевропейском масштабе, находятся Азербайджан, Грузия, Россия, Литва и Украина, так как на рассмотрение гражданско-правовых и административно-правовых споров здесь уходит не более 40 дней. Лишь в Латвии и Армении данные сроки значительно больше, чем в других рассматриваемых странах (167 и 205 дней соответственно). Тем не менее скорость рассмотрения дел соответствует общеевропейским среднестатистическим показателям (253 дня).

Таким образом, восточноевропейские государства в целом превосходят своих западноевропейских коллег в эффективности по данным показателям. Действительно, судебные системы таких стран, как Азербайджан, Эстония, Литва, Россия и Украина, рассматриваются как наиболее эффективные.

Изменения показателей эффективности во времени позволяют продемонстрировать тенденции повышения или понижения качества работы судов. Так, например, при сравнении показателей эффективности 2010 г. с аналогичными показателями 2012 г. в восточноевропейских государствах было выявлено соответствие общеевропейским среднестатистическим показателям. Действительно, в большинстве государств Восточной Европы уровень расчистки был улучшен в период с 2010 по 2012 г. Более того, в Латвии он повысился на 11,5%. Однако показатели скорости рассмотрения дел не столь однозначны. Так, если в большинстве восточноевропейских государств они остались стабильными с небольшой позитивной (Украина) или незначительной негативной коррекцией (Латвия, Литва, Армения), т.е. с небольшим сокращением или увеличением сроков рассмотрения дел соответственно, то в других государствах ситуация кардинально изменилась. Так, например, Эстония является лидером по сокращению сроков рассмотрения дел на всем общеевропейском уровне.

Статистика по количеству гражданско-правовых дел, рассматриваемых судами первой инстанции, на 100 000 человек

отличается разнообразием. Действительно, количество поступивших и рассмотренных дел значительно различается среди государств — членов Совета Европы в целом, а также, в частности, среди восточноевропейских государств. Об этом свидетельствует тот факт, что среднестатистический общеевропейский показатель в данном случае составляет 2500 дел, тогда как минимальные показатели не превышают 200 (Финляндия), а максимальные — 6000 дел (Андорра). В закавказских государствах все же можно отметить некоторую однородность показателей, так как здесь количество поступивших и рассмотренных дел на 100 000 человек невелико (менее 1000 как поступивших, так и рассмотренных дел в Грузии и Армении и чуть более 1000 в Азербайджане). В остальных странах такой однородности обнаружить не удалось: здесь количество поступивших и рассмотренных дел на 100 000 человек варьируется от сравнительно небольшого количества в Эстонии до высоких показателей на Украине. Такая неоднородность цифр свидетельствует о различиях в подсудности судов первых инстанций, рассматривающих гражданско-правовые дела, а также об отдельных социологических особенностях восточноевропейских государств.

Сравнение количества поступающих дел с количеством рассмотренных позволяет судить о том, насколько судебной системе удастся уменьшить количество накопившихся нерассмотренных дел. Напомним, что если количество рассмотренных дел выше, чем поступивших, то такая судебная система рассматривается как эффективная. Деятельность восточноевропейских судов первой инстанции по рассмотрению гражданско-правовых дел в целом оценивается положительно, так как во всех из них количество рассмотренных дел превышает количество поступивших. В тоже время стоит обратить внимание и на примеры Эстонии и Латвии, где производительность судов первой инстанции настолько высока, что количество рассмотренных дел превышает количество поступающих на несколько сотен.

В свою очередь, сравнение количества поступивших и рассмотренных гражданско-правовых дел, не имеющих спорно-правовой природы (*Non-litigious civil (and commercial) cases*), судами первой инстанции не имеет серьезного значения при сравнительном анализе судебных систем государств — членов Совета Европы. Дело в том, что данная категория дел является настолько специфичной, что количество поступающих и рассмот-

ренных дел на душу населения зависит не столько от эффективной работы судов, сколько от желания законодателя той или иной страны. Об этом свидетельствует статистика по количеству таких дел на 100 000 человек. Действительно, количество поступивших и рассмотренных дел данной категории на 100 000 человек колеблется от менее 100 в Дании до более чем 10 000 в Польше.

Напротив, такой показатель, как уровень расчистки дел, интересен, а анализ его изменений в течение нескольких лет позволяет определить, насколько эффективны предпринимаемые тем или иным государством усилия по совершенствованию эффективности судебных систем. Так, анализ эволюции уровня расчистки дел за шесть лет (с 2006 по 2012 г.) свидетельствует о его неоднородности в Грузии, где в разные годы он колебался от более чем 90 до 140%; в Эстонии — от более чем 95 до более чем 110%; и в Латвии от 75 до более чем 110%. Такие изменения чаще всего связаны с проводимыми реформами судебной системы. В остальных восточноевропейских странах уровень расчистки эволюционировал более плавно и остается на довольно высоком уровне, что свидетельствует о высокой эффективности судебных систем данных государств.

Наиболее похвальными являются результаты анализа скорости рассмотрения дел восточноевропейскими судами. Действительно, здесь гражданско-правовые дела (как спорных, так и не имеющих спорно-правовой природы) рассматриваются быстрее чем в странах Западной и Центральной Европы. Так, в России, Азербайджане, Грузии, на Украине и в Литве средний срок рассмотрения спорного гражданского дела судом не превышает 88 дней, тогда как средневропейский показатель равен 246 дням. В Эстонии и Армении этот срок равен 167 и 168 дням соответственно, и лишь в Латвии данный срок практически равен среднестатистическим общеевропейским показателям (252 дня). Гражданские дела, не имеющие спорно-правовой природы, разрешаются практически во всех государствах Европы намного быстрее, чем спорные. Среди восточноевропейских стран лишь на Украине данный вид гражданско-правовых споров разрешается медленнее, чем спорно-правовые процессы.

Довольно сбалансированные показатели можно обнаружить и в случае с административно-правовыми судебными разбирательствами.

Так называемые уровни расчистки дел по данной категории (т.е. соотношение поступающих и рассмотренных дел) практически во всех государствах — членах Совета Европы выравнены: общеевропейский средний показатель по количеству поступающих дел равен 400, тогда как средний показатель по количеству разрешенных дел равен 393. В Грузии, на Украине, в Латвии и Эстонии количество поступающих дел в суды административной юстиции не превышает количества разрешаемых дел по данной категории. Это означает, что административные суды этих государств не только справляются с потоком административно-правовых дел, но и могут позволить себе сократить количество скопившихся нерассмотренных дел. В других восточноевропейских государствах ситуация не катастрофична, так как уровень расчистки дел по данной категории близок к 100%. Так, в Литве он равен 98%, в Азербайджане — 96%, в Армении — 94%.

Изменения в уровне расчистки, произошедшие за последние шесть лет (2006—2012), неоднозначны. Неравномерна статистика по Армении и Литве, где уровни расчистки дел в разные годы колебались от 65 до практически 130%. Не очень удовлетворительны результаты Украины и Латвии, где на протяжении нескольких лет уровни расчистки дел были невысоки и достигли 100%-ного значения лишь в последний год, что свидетельствует о большом количестве скопившихся дел и назревшей необходимости срочно разгрузить административные суды от накопившихся дел. Лишь в Эстонии (за неимением статистики по другим странам) количество поступающих и рассмотренных дел сбалансировано, что свидетельствует об эффективной работе административных судов данного государства на протяжении нескольких лет, а не эффективности по необходимости, как в случае с Украиной и Латвией.

Скорость рассмотрения административных дел в восточноевропейских государствах различна. Так, на Украине срок рассмотрения административных дел не превышает 100 дней. В Азербайджане, Эстонии и Литве эти сроки колеблются от 100 до 200 дней, тогда как в Грузии, Армении и Латвии эти сроки не превышают одного года.

Статистика по эффективности уголовного правосудия представлена в зависимости от тяжести уголовных преступлений и делится на уголовные дела по особо тяжким преступлениям и уголовные дела средней/минимальной тяжести, к которым следует

отнести преступления, не предусматривающие наказания в виде лишения свободы.

Общеввропейский уровень расчистки по данной категории дел довольно высок: средний показатель здесь превышает 100%, т.е. количество поступающих и разрешаемых дел здесь примерно одинаково и задержек в рассмотрении дел, а также скопления нерассмотренных дел здесь практически нет. В Армении, Азербайджане, Грузии и на Украине данный показатель превышает 100%, тогда как в остальных государствах этот показатель чуть ниже 100% (самые низкие в Латвии и Эстонии, где эти показатели равны 95,8 и 94% соответственно). Если сравнить показатели по отдельным категориям уголовных дел, то различия покажутся более существенными. Так, например, в прибалтийских государствах отдельные показатели по преступлениям средней тяжести ниже 90% (в Эстонии показатель по данной категории уголовных дел составляет 85,3%), что свидетельствует о невысокой эффективности уголовного правосудия по данной категории дел.

Ситуация со сроками рассмотрения уголовных дел в восточноевропейских государствах также выглядит довольно позитивно: во всех государствах этого региона сроки рассмотрения уголовных дел ниже средних общеевропейских показателей (146 дней). Наиболее оперативно уголовные дела разрешаются в России (36 дней), Грузии (46 дней), Эстонии (51 день), Азербайджане (56 дней), Литве (72 дня), на Украине (79 дней). Сроки рассмотрения дел выше лишь в Армении (103 дня) и Латвии (130 дней). Тем не менее даже в этих государствах они ниже среднестатистических общеевропейских показателей. Если сравнивать сроки рассмотрения по отдельным категориям уголовных дел, то ситуация изменится не существенно. Действительно, лишь в Латвии срок рассмотрения уголовных дел в отношении особо тяжких преступлений (196 дней) будет незначительно выше среднестатистических общеевропейских показателей (189 дней).

Сравнение показателей за 2012 и 2010 гг. по уровню расчистки уголовных дел и срокам их рассмотрения позволяет говорить о общей положительной тенденции в восточноевропейских государствах. Так, например, в том, что касается уровня расчистки дел, можно наблюдать некую стабильность в Армении, Азербайджане, Латвии, Литве и на Украине. Если взглянуть на показатели по отдельным категориям дел, то в этих государствах можно отметить значительные различия. Так, например,

в Армении по категории опасных преступлений уровень расчистки дел был увеличен в 2012 г. по сравнению с 2010 на 58,6%. В то же время ситуация в Эстонии и Грузии противоположна. Здесь наблюдается ухудшение в 2012 г. по сравнению с 2010 г. по уровню разгрузки более чем на 30%, а по категории преступлений средней тяжести в Эстонии данный показатель ухудшился более чем на 60%, т.е. здесь имеет место явный факт скопления большого количества нерассмотренных уголовных дел минимальной и средней тяжести.

Данные о сроках рассмотрения уголовных дел также значительно разнятся в государствах Восточной Европы, в том числе по отдельным категориям уголовных дел. В прибалтийских государствах, а также на Украине сроки рассмотрения уголовных дел сократились. В то же время расхождения в сроках рассмотрения различных категорий уголовных дел значительны. В Эстонии общий показатель достаточно положителен — 15,4%, т.е. сроки рассмотрения дел сокращаются; по категориям уголовных дел он кардинально противоположен: по тяжким преступлениям сроки рассмотрения дел были сокращены на 48,6%, тогда как сроки рассмотрения уголовных дел небольшой и средней тяжести, напротив, увеличились на более чем 50%. Аналогичную ситуацию можно наблюдать и в Армении, где сроки рассмотрения уголовных дел, касающиеся особо тяжких преступлений, сократились, а по преступлениям небольшой и средней тяжести, наоборот, увеличились. Таким образом, общий показатель все же отрицательный (32,2%). Аналогичный уровень увеличения сроков рассмотрения дел наблюдается и в Грузии (27,7%).

Исследования, касающиеся общего количества уголовных дел, рассматриваемых судами различных инстанций государств — членом Совета Европы, не представляют значительного интереса. Дело в том, что их количество значительно варьируется от одного государства к другому, что не позволяет выделить какие-либо тенденции. Более того, сравнение распределения уголовных дел между судами первой и второй инстанций, а также верховными судами не может быть эффективным, так как, за исключением небольших по населению и размерам стран, количество дел, разрешаемых первой инстанцией, всегда будет выше количества дел по второй, а количество дел, разрешаемых во второй инстанции, меньше дел, разрешаемых верховным судом.

Незначительной информативностью обладает и определение пропорций между делами по особо тяжким преступлениям и преступлениям средней тяжести, поступающими в суды первой инстанции. Статистика по данному вопросу настолько разнообразна, что не позволяет выделить какие-либо общие тенденции и зависит от выбора законодателя при распределении компетенции между судами разных инстанций.

В свою очередь, показатели уровня разгрузки и скорости разрешения уголовных дел судами первых инстанций лишь подтверждают уже указанные тенденции. Так, во всех восточноевропейских государствах уровень разгрузки этой категории судов не ниже 90%, а в отдельных из них (в закавказских государствах и на Украине) превышает 100%. Сроки рассмотрения уголовных дел судами первой инстанции более чем удовлетворительны. Действительно, они редко превышают 200 дней, а в таких государствах, как Азербайджан, Грузия, Украина, Литва, Эстония и Россия, они даже меньше 100 дней.

Общий уровень эффективности судебных систем можно определить, объединив показатели по гражданско-правовым, административным и уголовным спорам. Уровень разгрузки восточноевропейских судов по всем категориям дел равен или выше 100%, что позволяет в целом охарактеризовать их деятельность как высокоэффективную.

В свою очередь, анализ уровня разгрузки и скорости разрешения дел по отдельным видам дел (разводы в рамках спорно-правовых процессов, трудовые споры, дела о банкротстве, кражи и преднамеренные убийства) позволяет сделать интересные выводы и выявить проблемные места в функционировании судебных систем.

Так, например, уровень разгрузки восточноевропейских судов в отношении разводов можно рассматривать как удовлетворительный. Действительно, во всех государствах он равен или более 100%; лишь в Армении и Азербайджане он чуть ниже 100% (99,1 и 96,9% соответственно), а в Эстонии приближается к отметке в 90% (91,7%).

Ситуация с трудовыми спорами выглядит еще более позитивно. Здесь уровень разгрузки судов везде (за исключением Азербайджана и Эстонии — 99,9 и 96,7% соответственно) превышает 100%, а в Латвии и Литве даже выше 120%.

Ситуация кардинально противоположна с делами о банкротстве (неплатежеспособности). Действительно, лишь в Грузии данный показатель составляет 100%. Наихудшие результаты здесь у Латвии и Армении (75,7 и 67% соответственно), тогда как у остальных восточноевропейских государств они все же выше 90%. Тем не менее стоит отметить, что и общеевропейские среднестатистические показатели уровня разгрузки по данной категории дел также невысоки (87,2%).

Уровень разгрузки судов по делам о кражах в целом удовлетворителен. Практически во всех государствах он выше 100%. Исключением остаются Армения (81,3%) и Грузия (94,7%).

Наконец, в отношении убийств статистика однозначна. Так, например, здесь можно выделить тенденцию закавказских государств, где уровень разгрузки невысок (около 90%), что позволяет говорить о накоплении количества неразрешенных уголовных дел данной категории. В прибалтийских государствах уровень разгрузки по данной категории дел значительно выше 100%, тогда как на Украине и в России он приблизительно равен 100%.

Скорость рассмотрения восточноевропейскими судами различных категорий дел вполне соответствует среднестатистическим общеевропейским показателям.

Так, в отношении разводов сроки рассмотрения дел намного ниже среднестатистических общеевропейских показателей (191 день). Исключением являются Украина, где рассмотрение данных дел длится в среднем около 400 дней, а также Латвия, где срок рассмотрения данной категории дел чуть более 220 дней. В Эстонии этот срок равен среднестатистическим общеевропейским показателям (193 дня).

Ситуация схожа с трудовыми спорами. В подавляющем большинстве восточноевропейских государств сроки рассмотрения таких дел ниже среднестатистических общеевропейских показателей (256 дней). Исключением остается лишь Эстония, где этот срок равен 316 дням.

Ситуация кардинально противоположна с делами о банкротстве, так как показатели по срокам рассмотрения данных дел завышены по отношению к среднестатистическим (675 дней). Ситуацию в Армении по делам этой категории можно охарактеризовать как критическую — срок рассмотрения дел здесь превышает 2600 дней. В тоже время в Грузии и Эстонии сроки рассмотрения таких дел не являются критическими.

Картина со сроками рассмотрения дел о кражах также неоднозначна. В России, Азербайджане, Эстонии, Грузии, Литве и на Украине сроки рассмотрения этой категории дел ниже обще-европейских среднестатистических показателей (207 дней). Лишь в Армении сроки рассмотрения дел по данной категории выше среднестатистических (290 дней).

Наконец, сроки рассмотрения дел об умышленных убийствах в целом соответствуют среднестатистическим показателям (202 дня). Лишь в Латвии и Армении они слегка завышены (215 и 243 дня соответственно).

Таким образом, статистика за 2012 г. по отдельным категориям дел позволяет говорить о довольно эффективной работе судов восточноевропейских государств.

Рассмотрим изменения данной статистики по отношению к предыдущему периоду, т.е. в сравнении с 2010 г.

Уровень разгрузки судов в рамках дел о разводах практически не изменился за рассматриваемый период ни в одном из восточноевропейских государств. Незначительные улучшения произошли в России, Армении, Грузии, Латвии и Литве, Азербайджане и на Украине. Такие незначительные изменения свидетельствуют о стабильности уровня эффективности по объемам рассматриваемых дел данной категории. Тем не менее анализ изменений за более продолжительные периоды свидетельствуют о хаотичности изменений уровня разгрузки судов по данной категории дел в Армении и Азербайджане, Эстонии и Грузии.

Ситуация с трудовыми спорами менее позитивна. Изменения в уровне разгрузки судов более очевидны и имеют отрицательное значение. Во всех прибалтийских государствах и в России, а также (но незначительно) и в Азербайджане показатели разгрузки судов были снижены за рассматриваемый период.

В отношении уголовных дел (краж и преднамеренных убийств) относительная стабильность в уровне разгрузки судов за период 2010—2012 гг. наблюдалась только в прибалтийских государствах, России, на Украине и в Азербайджане, тогда как уровень разгрузки армянских и грузинских судов по данной категории дел изменился радикально в отрицательную сторону, т.е. эффективность работы (в особенности грузинских судов) по данной категории дел за рассматриваемый период снизилась.

Динамика изменения сроков рассмотрения различных категорий дел за период 2010—2012 гг. также показывает серьезные

колебания и флуктуации, которые характерны для судебных систем, находящихся на стадии реформирования.

Так, например, если сроки рассмотрения дел, касающихся разводов, в отдельных государствах на протяжении длительного периода времени относительно стабильны (Россия, Армения и Азербайджан), то в ряде государств (Грузия, Литва и Латвия) их можно охарактеризовать как «лихорадочные», так как сроки рассмотрения дел по данной категории колеблются (в отрицательную или положительную сторону) более чем на треть.

В качестве средств повышения эффективности отправления правосудия (сроков рассмотрения дел, а также загрузки судов делами) следует предложить более обширное применение альтернативных средств разрешения споров. Другим средством решения данных проблем могут служить ускоренные, а также упрощенные процедуры рассмотрения споров.

Подход государств — членов Совета Европы к применению ускоренных видов судопроизводства в целях повышения эффективности отправления правосудия практически идентичен. Так, например, практически во всех государствах ускоренные виды процедур применяются в гражданском судопроизводстве (исключением остаются Дания, Финляндия и Украина). Практически аналогичен подход к применению таких процедур в уголовном судопроизводстве: среди восточноевропейских государств данные процедуры не применяются лишь в уголовном судопроизводстве Латвии и Украины. В административном судопроизводстве ситуация менее однозначна, хотя правилом остается возможность их применения в большинстве государств. Тем не менее такие процедуры не известны административным судопроизводствам Азербайджана и Украины.

Аналогична и ситуация с упрощенными судопроизводствами, которые, как правило, дешевле и проводятся в более сжатые сроки, чем обычные судопроизводства. Так, в рамках гражданского судопроизводства такие упрощенные виды судебного рассмотрения дел существуют практически во всех государствах — членах Совета Европы и абсолютно во всех восточноевропейских государствах. В рамках уголовного производства ситуация аналогична. Лишь в рамках административного судопроизводства не существует единого решения не только среди государств — членов Совета Европы в целом, но также и среди восточноевропейских государств. Так, например, упрощенные формы адми-

нистративного судопроизводства существуют только в Армении, Эстонии и Грузии.

Наконец, договорные виды производств, в рамках которых стороны процесса могут определить отдельные моменты процесса¹ (установить на договорной основе временные рамки для представления документов в суд; определить даты слушаний и заседаний), существуют не во всех государствах, но в тоже время являются средством повышения эффективности судебных систем. Среди восточноевропейских государств такие средства повышения эффективности судопроизводства известны лишь Эстонии и Литве.

2.3.10

Прокуратура государств Восточной Европы

Роль прокуратуры в правовых системах восточноевропейских государств, а также подход самих этих государств в отношении функций прокуратуры различны. Тем не менее общей для всех государств является функция поддержки уголовного обвинения в рамках уголовного судопроизводства. Также в большинстве государств прокуратура осуществляет отдельные функции в рамках как гражданского, так и административного судопроизводства. Все же необходимо отметить, что на уровне как полномочий прокуратуры, так и ее функциональной независимости существуют значительные расхождения, что осложняет сравнительный анализ данных институтов различных стран.

Логично, что общее количество прокуроров варьируется от одного государства к другому и зависит от размеров государства и численности населения. Количество прокуроров на душу населения является показателем, позволяющим провести сравнительный анализ. Так, общеевропейский среднестатистический показатель количества прокуроров на 100 000 жителей равен 11,8. Количество прокуроров в восточноевропейских государствах превышает этот показатель в отдельных случаях более чем два раза — на Украине, в Латвии и Литве данный показатель составляет более 20 прокуроров на 100 000 жителей. Лишь в

¹ См. поданному вопросу: *Lhuillier J.* CEPEJ Studies No.16 on the Situation of the Contractualisation and Judicial Process in Europe.

Азербайджане, Армении и Эстонии этот показатель примерно соответствует среднестатистическому общеевропейскому уровню.

В то же время, количество сотрудников прокуратуры, не являющихся прокурорами (из расчета на одного прокурора), в восточноевропейских государствах ниже, чем в западноевропейских. Действительно, если в среднем в Европе на одного прокурора приходится один сотрудник, не являющийся прокурором, то в восточноевропейских государствах данный показатель ниже 1. Это свидетельствует о некотором равновесии в количестве всех сотрудников прокуратуры (прокуроров и не прокуроров) между западноевропейскими и восточноевропейскими государствами.

Об этом свидетельствует и количество сотрудников прокуратуры, не являющихся прокурорами, на душу населения (100 000 человек). В восточноевропейских государствах их количество ниже среднестатистических общеевропейских показателей — в среднем 14. Лишь в Латвии (19,2) и Литве (17,4) этот показатель выше среднестатистического.

Функции прокуратуры в уголовном судопроизводстве довольно схожи. Так, например, общим для всех прокуроров государств — членов Совета Европы является функция поддержки обвинения в уголовном процессе, а также обжалование решений нижестоящих судов в рамках данного процесса. В подавляющем большинстве государств — членов Совета Европы, в том числе и во всех восточноевропейских государствах, прокуроры руководят следственными действиями полиции или контролируют эту деятельность. Исключением в данном вопросе остается Армения, где прокурор не может руководить следственными действиями. В Армении в отличие от других государств прокурор также не может выдвигать обвинение. Практически во всех государствах (за исключением Украины) прокурор обладает полномочиями выдвигать предложения в суде относительно вынесения определенного приговора.

В свою очередь, неоднозначен подход к роли прокурора на исполнительной фазе уголовного процесса. Так, в Латвии, Украине, Литве и Грузии прокурор осуществляет надзор за исполнением судебного решения, вынесенного в рамках уголовного процесса, тогда как в Армении, Азербайджане и Эстонии он лишен таких полномочий. Практически во всех государствах прокуроры обладают правом на приостановление уголовного преследования по собственной инициативе. В свою очередь,

возможность приостановления производства в связи досудебным соглашением о сотрудничестве между прокурором и обвиняемым возможна не во всех государствах. Так, в Армении, Азербайджане, Литве и на Украине такой возможности не предусмотрено.

Несмотря на тот факт, что в большинстве государств — членов Совета Европы роль прокурора не ограничивается уголовным процессом, его деятельность в гражданском и административном судопроизводствах различна и варьируется от одного государства к другому. В рамках восточноевропейских судебных систем исключения остаются Грузия и Эстония, тогда как в соответствии с общим правилом в других государствах прокуроры участвуют либо в гражданских, либо в административных судопроизводствах. Так, по общему для восточноевропейских государств правилу прокуроры наделены компетенцией по защите государственных интересов в рамках любого судопроизводства. Данные полномочия прокуратуры существуют в Армении, Азербайджане, Грузии и на Украине. В рамках гражданских судопроизводств в восточноевропейских государствах участие прокурора также неоднозначно. Например, прокурор участвует в рассмотрении семейных дел в Латвии, Литве и на Украине.

Уровень загруженности прокуроров в восточноевропейских странах также различен. Тем не менее возможно выделить общую тенденцию. Так, если среднестатистический общеевропейский показатель составляет 452 дела (по первой инстанции), инициированных в среднем одним прокурором, то в восточноевропейских государствах данный показатель значительно ниже. В то же время стоит учитывать, что для всех восточноевропейских государств характерно довольно высокое количество прокуроров на душу населения, что возможно объясняет и сравнительно небольшое количество рассматриваемых прокурорами дел.

Показатели количества рассматриваемых прокурорами уголовных дел на душу населения (из расчета на 100 000 человек) также не однозначны. Но в данном случае единой тенденции среди восточноевропейских стран не наблюдается, хотя количество дел, инициированных прокурорами, в большинстве государств также невелико. Так, если общеевропейские среднестатистические показатели превышают 3400 дел, инициированных прокурорами или адресованных им гражданами (на 100 000 человек), то в Азербайджане, Армении, Латвии и Грузии количество дел, рассматриваемых прокурорами, не превышает даже

1000. Лишь в Литве и Эстонии данные показатели соответствуют общеевропейским среднестатистическим показателям.

Уровень раскрываемости (clearance rate) рассматриваемых прокурорами дел в отличие от судов достаточно невысок на общеевропейском уровне, что свидетельствует о более низкой эффективности. Среднеевропейский показатель здесь равен 90%, но общеевропейской тенденции здесь не прослеживается, так же как не удастся выявить ее в отношении восточноевропейских государств. В Литве, например, уровень раскрываемости составляет 59%, т.е. прокуроры не справляются с наплывом дел и рассматривают меньше дел, чем получают новых.

Такие показатели, как количество поданных прокурорами дел на рассмотрение суда (как в расчете на одного прокурора, так и в расчете на 100 000 человек), подтверждают уже рассмотренные показатели. А именно их количество не высоко в сравнении со среднестатистическими общеевропейскими показателями, как и не высоко количество самих поступающих к прокурорам дел.

2.3.11

Статус и карьера судей и прокуроров государств Восточной Европы

Вопросы статуса и карьеры судей имеют большое значение для основных прав и свобод граждан в сфере отправления правосудия. Такие вопросы, как заработная плата, процедура отбора и назначения судей на должность, их профессиональная подготовка имеют большое значение для обеспечения беспристрастности и независимости этой профессии. Так, Европейский суд по правам человека уже не раз обращал внимание на важность вопросов назначения судей на должность в связи с их влиянием на независимость последних¹.

Несмотря на разнообразие процедур назначения судей на должность, представляется возможным выделить общие тенденции в различных восточноевропейских государствах. В большинстве государств — членов Совета Европы при назначении судьи на должность как минимум проводится экзамен на профессио-

¹ *ECHR*, *Kleyn and others v. the Netherlands* // Applications No. 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99. 2003. May, 6. Par. 190.

нальную пригодность. Нередко к кандидатам предъявляются требования относительно их стажа или опыта работы по юридической специальности, как, например, в Армении и Эстонии. Тем не менее в большинстве стран подход к назначению судей несколько иной. При назначении кандидатов на должность судьи в первую очередь учитывается их стаж работы по юридическим специальностям. Отбор также проводится в той или иной форме путем проведения экзамена или процедуры оценки квалификации кандидата.

В Азербайджане, Эстонии, Латвии, Литве и Грузии существуют специальные органы, ответственные за назначение и отбор кандидатов на должность судьи. Как правило, эти органы состоят как из судей, так и из лиц, не являющихся судьями, но обладающих определенной долей независимости от органов государственной власти. Такой подход вполне соответствует европейским стандартам независимости судебной власти.

Дело обстоит аналогичным образом и при назначениях прокуроров. Они, так же как и судьи, по большей части назначаются по итогам экзаменационной проверки, а также с учетом профессионального опыта работы самого кандидата. Органы, ответственные за назначение прокуроров на должность, так же как и в случае с судьями, состоят как из прокурорских работников, так и из представителей других ветвей государства.

Статус прокуроров также не отличается однородностью и варьируется от одного государства к другому. В Эстонии и Грузии прокуратура находится в подчинении министра юстиции, т.е. исполнительной власти, что в целом не противоречит основным принципам организации судебной власти. В большинстве восточноевропейских государств прокуратура обладает определенной долей независимости по отношению к другим органам власти.

Профессиональная подготовка судей является обязательной в большинстве государств — членов Совета Европы. В соответствии с общей тенденцией назначению на должность судьи предшествует профессиональная подготовка, которая существует во всех восточноевропейских государствах.

Курсы повышения квалификации, т.е. требование по прохождению обучения уже после назначения на должность судьи, также существуют в большинстве этих государств. Хотя подход различных государств к данному вопросу менее однороден, в большинстве государств, за редкими исключениями, повышение

квалификации является обязательным. В качестве исключения можно назвать Грузию, где повышение квалификации не является обязательным. В то же время повышение квалификации для занятия специальных судебных должностей (по рассмотрению каких-либо специальных категорий дел) является обязательным лишь в Армении, Азербайджане, Эстонии и Литве. Более того, повышение квалификации для замещения каких-либо административных должностей в судебной системе, а также курсы для улучшения навыков работы на компьютере являются в большинстве государств опциональными (т.е. необязательными).

Изначальная обязательная профессиональная подготовка требуется и от прокуроров. Лишь в отдельных государствах такая подготовка является необязательной, а среди восточноевропейских государств она факультативна лишь в Латвии. Курсы повышения квалификации, т.е. требование по прохождению обучения уже после назначения на прокурорскую должность, не являются обязательными в Латвии и Литве. Как и в случае с повышением квалификации судей, повышение квалификации прокуроров для замещения каких-либо административных должностей, а также курсы для улучшения навыков работы на компьютере являются в большинстве государств опциональными (т.е. необязательными).

В том, что касается учреждений, ответственных за подготовку судей и прокуроров, в большинстве государств это заключается в создании специального института как для первоначальной подготовки, так и для повышения их квалификации. Лишь в отдельных государствах создаются специализированные институты, предназначенные исключительно или для подготовки судей, или для подготовки прокуроров, что, в частности, существует в Азербайджане и на Украине. В остальных государствах речь идет об одном институте — общем как для судей, так и для прокуроров.

Вопросы заработной платы судей и прокуроров также имеют важное значение для обеспечения их независимости и беспристрастности. По статистическим данным, практически во всех государствах — членах Совета Европы заработной платы судей и прокуроров на начальном этапе их карьеры выше средней заработной платы по стране, причем заработные платы судей в среднем выше (среднестатистический общеевропейский показатель здесь равен 2,3), чем у прокуроров (среднестатистический обще-

европейский показатель здесь равен 1,8), что в принципе объясняется тем, что для судей обеспечение их независимости является первостепенным императивом. Армения является одним из редких исключений, где заработная плата судей ниже среднего значения по стране и составляет всего 0,4 (т.е. 40%) от средней по стране. Во всех других восточноевропейских странах уровень заработной платы судей по отношению к средней по стране приближен к 2 (т.е. заработная плата судей здесь примерно в два раза выше, чем средняя по стране). Заработная плата прокуроров, как было отмечено, ниже, чем у судей, но все же в целом остается выше среднегосударственного показателя.

В то же время расхождение в денежном эквиваленте в заработных платах судей и прокуроров в различных восточноевропейских государствах является довольно значительным. Очевидно, что в восточноевропейских странах заработные платы судей и прокуроров значительно ниже по сравнению с заработными платами их западноевропейских коллег, что объясняется уровнем социально-экономического развития этих государств. Более того, расхождения между государствами настолько велики, что выделение средних показателей практически не имеет смысла.

В целом изменение в заработной плате характеризуется ее ростом в большинстве восточноевропейских государств (исключением остается Латвия, где наблюдалась тенденция к понижению).

В большинстве европейских государств (восточноевропейские государства не являются в этом отношении исключением) разрыв между заработными платами судей (прокуроров) и других граждан в среднем в четыре раза больше для судей и в 3,4 раза для прокуроров. Неизменным остается лишь пример Армении, где заработные платы судей в конце карьеры остались ниже среднего по стране.

В том, что касается заработных плат судей верховных судов государств — членов Совета Европы, то и здесь можно выделить определенные закономерности. Так, заработные платы судей верховных судов выше, чем их коллег в судах первой инстанции, примерно в два раза во всех государствах (лишь в Литве и Армении эта разница ниже и заработная плата судей верховных судов выше примерно в 1,5 раза, чем заработные платы судей нижестоящих инстанций), что в принципе вполне закономерно. Аналогична и ситуация с заработными платами прокуроров.

Помимо заработной платы статус судей и прокуроров не предполагает каких-либо особых привилегий (например, сокращенного уровня налогообложения). Наличие таких привилегий, как предоставление казенного жилья (Грузия и Украина), является исключением. В то же время в большинстве государств судьи обладают правом на получение специальной пенсии по выслуге лет.

Сроки назначения судей и прокуроров на должность устанавливаются довольно редко, иначе говоря, срок полномочий прокуроров и судей неограничен. Даже в Грузии после конституционной реформы 2013 г. судьи стали назначаться на неограниченный срок, тогда как прежде они назначались только на 10-летний срок. Исключением из правила остается Украина, где срок полномочий как судей, так и прокуроров ограничен. В Латвии ограничивается срок полномочий судей, тогда как прокуроров — нет. Напротив, в Азербайджане и Эстонии срок полномочий прокуроров ограничен, а судьи назначаются пожизненно.

Практически во всех государствах установлен возраст выхода судей и прокуроров на пенсию и варьируется от одного государства к другому (от 63 до 75 лет). Можно отметить, что в восточноевропейских странах этот возраст в среднем ниже 70 лет, лишь в Латвии он равен 70 годам, тогда как в других государствах он ниже и соответствует среднестатистическим европейским показателям (68 лет). В то же время он ниже, чем в западноевропейских странах. Аналогична ситуация и с возрастом выхода на пенсию прокуроров.

В отдельных странах, например в Азербайджане, возможно продление полномочий судьи или прокурора после достижения пенсионного возраста по решению специального органа. В других занятие должностей (например, в верховных судах) ограничено определенным возрастом и не может быть продлено.

В соответствии с принципом несменяемости судья не может быть переведен на другую должность без его согласия. В восточноевропейских государствах данное правило не носит такого абсолютного характера. Так, например, в Грузии судья может быть переведен на другую должность, если этого требуют «интересы правосудия».

Вопросы гендерного паритета в судейском и прокурорском корпусе изначально приобрели важность в западноевропейских странах. Тем не менее восточноевропейские государства также

принимают ряд мер по равному гендерному представительству в судебском и прокурорском корпусе. Так, в Армении существует ряд мер, направленных на выравнивание представительства женщин в судебском корпусе и доведения его до уровня паритета с мужчинами.

Можно отметить, что в целом в Европе баланс соотношения количества женщин и мужчин в судебском корпусе не соблюдается и наблюдается перевес в пользу последних, что в основном наблюдается на уровне судебных должностей судов первой инстанции. Действительно, в рамках низших инстанций судей-мужчин примерно в два раза больше, чем женщин. Тем не менее ситуация здесь далеко не однородна. Так, например, если в судах первой инстанции в Армении женщин в четыре раза меньше, чем мужчин, то в прибалтийских государствах можно наблюдать обратную тенденцию, которая наблюдается и в судах второй инстанции. Однако в верховных судах даже прибалтийских государств (исключением остается Латвия) женщин все же меньше, чем мужчин, что можно объяснить тем, что судьи верховных судов относятся к более возрастной категории судебного корпуса, которая начинала свою деятельность в эпоху, когда мер по продвижению гендерного равенства в судебной системе еще не существовало или они были неэффективными.

В целом на первом месте по количеству женщин в судебском корпусе находятся прибалтийские государства — 60—77% общего количества судебных должностей. Худшие показатели в Азербайджане, где доля женщин составляет примерно 10%.

Аналогичная статистика наблюдается и в случае с руководящими должностями. Гендерный состав судебного корпуса отражается и на гендерном составе руководителей (председателей) судов. Так, во всех закавказских государствах руководящий состав судебного корпуса (причем это касается руководителей всех уровней судов) практически полностью состоит из представителей мужского пола. Тем не менее такая ситуация в отношении гендерного равенства на руководящих постах судебной системы вполне соответствует общеевропейским показателям. Так, среди председателей судов государств — членов Совета Европы большинство представлено мужчинами. Напротив, в прибалтийских государствах отмечается относительное равенство полов с небольшим перевесом в пользу женщин.

Надо отметить, что в зависимости от уровня суда (первая инстанция, вторая инстанция, верховные суды) гендерное равенство регрессирует с повышением в иерархии судебных инстанций. Действительно, в соответствии со статистическими данными количество женщин среди руководящего состава судов снижается по мере возвышения в иерархии судебных органов, т.е. наблюдается обратная пропорция — чем выше судебный орган, тем меньше в нем женщин-судей на руководящих позициях. Как уже было отмечено, это связано с тем, что судьями верховных судов являются возрастные представители, достигшие признания посредством их назначения на руководящие посты высших судебных инстанций в конце их карьеры. Как следствие, состав руководящих органов высших судебных инстанций является вполне закономерным ввиду того, что пожилое поколение судей в основном представлено мужским контингентом (ввиду отсутствия или неэффективности гендерных политик в эпоху их назначения на должность судьи). Как следствие, данное положение с гендерным равенством на руководящих постах в судебных системах должно будет измениться по мере смены поколений судейского корпуса.

Исследование гендерного равенства в прокурорском корпусе осложнено отсутствием статистических данных по ряду восточноевропейских государств. Все же можно отметить, во-первых, что в целом на общеевропейском уровне женщины больше представлены в прокуратуре, чем в судейском корпусе. Тем не менее если ситуация более чем удовлетворительная на уровне прокуратуры нижнего уровня, где можно наблюдать практически паритет, то с повышением в иерархии прокуратуры ситуация ухудшается (вполне возможно по уже упомянутым причинам). Данные по прибалтийским государствам позволяют утверждать о более чем удовлетворительной ситуации с гендерным равенством на руководящих постах в прокуратуре. Наихудшим образом ситуация с гендерным равенством в прокуратуре обстоит в кавказских республиках, где «пальма первенства» принадлежит Азербайджану (в прокурорском корпусе женщины представляют всего 4,4% общего числа прокуроров).

Тем не менее ситуация с гендерным равенством на уровне руководящего уровня прокуратуры довольно неудовлетворительная даже на общеевропейском уровне: общеевропейские средне-статистические показатели показывают явное преимущество

мужского пола в руководстве прокуратуры. Ситуация с гендерным равенством удовлетворительная в прибалтийских государствах.

Вопросы карьерного продвижения судей, как и их назначения, имеют чрезвычайную важность, так как эти вопросы относятся к независимости и беспристрастности судей. В более половине государств продвижение судей по карьерной лестнице обеспечивается органом, ответственным за назначение судей на должность. Среди восточноевропейских государств так дела обстоят в Армении, Грузии, Эстонии, Латвии, Литве и на Украине. В Азербайджане за продвижение судей по карьерной лестнице ответственен отдельный орган — Судебно-правовой совет.

Аналогичным образом в большинстве государств — членов Совета Европы орган власти, ответственный за назначение прокуроров на должность, ответственен и за их продвижение по карьере. Во всех восточноевропейских государствах (за исключением Грузии) обе компетенции принадлежат одному и тому же органу.

Еще одной немаловажной особенностью статуса судей и прокуроров является возможность (отсутствие возможности) совмещения каких-либо видов деятельности с функциями судьи или прокурора.

Стоит отметить, что, несмотря на различные варианты ограничения совместительства функций по отправлению правосудия с другими видами деятельности, можно выделить определенную общность подходов к данному вопросу. Так, например, во всех государствах, а также в большинстве государств — членов Совета Европы судьи могут совмещать свои должности с преподавательской деятельностью (чаще всего в высших учебных заведениях), причем как на платной, так и на бесплатной основе. Аналогичен подход к исследовательской, а также научной деятельности и деятельности в сфере культуры. Тем не менее в отношении последнего вида деятельности в отдельных восточноевропейских государствах существуют некоторые ограничения, связанные с вознаграждением данной деятельности. Так, в Азербайджане и Грузии осуществление судьями деятельности в сфере культуры возможно лишь на безвозмездной основе, тогда как в Латвии и Литве она и вовсе запрещена.

Однороден и подход законодателя к выполнению политических функций судьями. Практически во всех государствах — членах Совета Европы судьям запрещено участвовать в полити-

ческой жизни страны. Таков же подход и к исполнению судьями и прокурорами функций арбитра, т.е. при урегулировании споров во внесудебном порядке судьям запрещено выполнять данную деятельность практически во всех государствах — членах Совета Европы.

Статус прокурора в части совместительства с другими видами деятельности определен практически аналогичным образом. Так, осуществление преподавательской, научной и исследовательской деятельности разрешено прокурорам во всех восточно-европейских странах. Несколько неоднозначен подход к деятельности прокуроров в сфере культуры: в Эстонии, на Украине и в Армении она разрешена; в Азербайджане — возможна лишь на безвозмездной основе; запрещена в Литве и Грузии.

Возможность отвода судьи является неотъемлемым правом участников судопроизводства, а также гарантией защиты прав участников судебного процесса. Во всех государствах Европы существуют процедуры отвода судей.

Отдельным и немаловажным вопросом статуса судей является вопрос их ответственности, а также контроль качества их работы.

Одной из форм ответственности судей и контроля качества их работы является оценка качества и эффективности. Такая форма контроля профессиональных качеств судей должна осуществляться лишь в момент их назначения. В то же время существует и практика оценки профессиональных качеств судей на регулярной основе в процессе их карьеры. Такой контроль существует только в Азербайджане и Эстонии и остается довольно редким явлением, так как он может быть инструментом давления на судей и может отрицательно отразиться на их независимости и беспристрастности, особенно если оценка касается не профессиональных качеств судьи (прокурора), а качества его конкретной работы. Такой контроль все же существует в Армении, Грузии, Латвии и на Украине. В Латвии и на Украине он касается судей, а в Эстонии, напротив, лишь прокуроров.

Собственно, ответственность судей чаще всего реализуется в дисциплинарной форме, которая может быть наложена за нарушение судейской этики, неисполнение функций, нарушение законодательства или совершение преступления. Так как использование дисциплинарной ответственности в отношении судей (прокуроров) может привести к нарушению принципов независимости судей, статистика по использованию данных процедур

может свидетельствовать об уровне зависимости судей от власти, обладающей компетенцией по наложению на них дисциплинарных санкций. Общеевропейский среднестатистический показатель здесь равен 64 дисциплинарным производствам в год. Конечно же, всякое сравнение было бы целесообразнее проводить по количеству дисциплинарных процедур на определенное количество судей, так как общее количество процедур должно быть соотнесено с общим количеством судей в том или ином государстве. Тем не менее можно выделить общую тенденцию восточноевропейских государств, в соответствии с которой общее количество дисциплинарных процедур не превышает их общеевропейского показателя. Исключением остается лишь Украина, где данное количество превышает 340 дисциплинарных процедур.

Соотношение количества дисциплинарных производств на определенное количество судей (100) позволяет выделить более достоверные среднестатистические показатели (3,2 дисциплинарного производства на 100 судей). Тем не менее можно обнаружить, что наибольшее количество дисциплинарных производств было инициировано в развитых западноевропейских государствах — Норвегии, Великобритании. Это связано, в частности, с тем, в компетенцию какого органа вменены полномочия по рассмотрению производств по дисциплинарной ответственности судей. Среди восточноевропейских государств наибольшее количество дисциплинарных производств отмечается в Литве (7,8 на 100 судей).

Подход в отношении круга лиц, которые могут инициировать дисциплинарное производство в отношении судей, неоднозначен. В одних государствах (Литва, Грузия) инициировать дисциплинарное производство могут граждане, а также вышестоящие должностные лица (прокуроры, председатель суда и т.п.). В других (Армения, Азербайджан) — специальный орган, ответственный либо только за проведение дисциплинарных производств, либо и за другие вопросы организации судебной власти, а также представители органов исполнительной власти. Реже таким правом наделяется и омбудсмен (Эстония, Грузия). Лишь на Украине возможность инициировать дисциплинарное производство в отношении судьи не ограничена, что объясняет большое количество дисциплинарных производств в этом государстве.

Количество санкций, налагаемых на судей в различных государствах, довольно невелико: среднестатистический общеевро-

пейский показатель равен 24. Во всех восточноевропейских государствах количество санкций не превышает данного показателя, а в Эстонии в 2012 г. на судей не было наложено ни одной санкции вообще. Исключением является опять же Украина, где количество санкций, наложенных на судей в 2012 г., составило 161. Выговор остается основным видом дисциплинарных санкций для судей, причем данный вывод касается как восточноевропейских, так и западноевропейских государств. В восточноевропейских государствах существует целый набор довольно разнообразных и довольно мягких санкций: предупреждения (Грузия, Латвия), мнения и рекомендации (Грузия).

Среднестатистический общеевропейский показатель количества санкций на 100 судей довольно невысок — 1,2, что является довольно характерным показателем. Армения является государством, в котором количество таких санкций является не только самым высоким в Европе, но и превышает среднестатистический показатель в несколько раз (12,8). Также довольно высоким является и количество санкций, наложенных на украинских судей, — 2,1.

Количество санкций, налагаемых на судей, находится на довольно стабильном уровне практически во всех восточноевропейских государствах. Исключением является Украина, что связано с созданием в 2010 г. Высшей квалификационной комиссии судей, функционирование которой было ограничено лишь в течение нескольких месяцев в 2010 г. В других государствах в связи с незначительностью количества налагаемых санкций сложно вывести какие-либо однозначные тенденции.

Состав органов, наделенных полномочиями по наложению санкций на судей, довольно однороден: в большинстве государств таким полномочием наделен либо орган, в компетенцию которого входят общие вопросы организации и регулирования судебной власти — Судебный совет (Judiciary Council), либо узкопрофильный орган, в компетенцию которого входит исключительно рассмотрение дел о дисциплинарной ответственности судей — дисциплинарный суд или орган (Disciplinary Court or Body). Так, в Армении, Грузии и Азербайджане были созданы судебные советы, в Эстонии данная компетенция поделена между вышестоящими судами и специальным дисциплинарным органом. В Латвии также создан специальный дисциплинарный

орган. В Литве это Комиссия по судебной этике и дисциплине (Judicial Ethics and Discipline Commission).

В отличие от дисциплинарной ответственности судей, которая в связи с повышенными требованиями независимости требует специальных правил и процедур, дисциплинарная ответственность прокуроров упрощена. Количество дисциплинарных производств, возбужденных в отношении прокуроров, является, как и в случае с судьями, довольно невысоким. Среднестатистический показатель не превышает 30 дисциплинарных производств. В большинстве восточноевропейских государств количество таких производств равно общеевропейскому среднестатистическому показателю. Стоит обратить внимание на Азербайджан и Литву, где их количество превышает общеевропейский среднестатистический показатель в 2,5 раза (88 и 87 соответственно), а также Украину, где, как и в случае с дисциплинарной ответственностью судей, количество дисциплинарных производств, возбужденных против прокуроров, в сравнении с общеевропейскими показателями намного превышает их — 565.

Данные выводы подтверждаются статистикой, где рассматривается количество дисциплинарных производств на определенное число прокуроров (на 100). Наиболее высокое количество дисциплинарных производств отмечается в Латвии и Азербайджане (11,3 и 8,2 соответственно при среднестатистическом общеевропейском показателе 0,6). Не отстают от таких показателей и такие страны, как Армения — 6,9, Грузия — 4,7, Украина — 4,5, Латвия — 4, лишь показатели Эстонии соответствуют общеевропейским стандартам — 0,6.

Как и в примере с судьями, основным основанием наказания прокуроров является профессиональная несовместимость, а не нарушение этических принципов работы. В Азербайджане, Украине и Литве главное основание возбуждения дисциплинарных процедур против прокуроров — профессиональная несовместимость.

Количество дисциплинарных санкций, налагаемых на прокуроров, незначительно отличается от количества аналогичных санкций в отношении судей. Тем не менее в закавказских государствах количество таких санкций превышает общеевропейские среднестатистические показатели — 25 санкций. Так, за 2012 г. в Азербайджане наложено 89 дисциплинарных санкций, а в Грузии — 33. Однако, как и в случае с судьями, наибольшее

количество дисциплинарных санкций было наложено на прокуроров Украины — 591. Основным дисциплинарным видом санкций, налагаемых на прокуроров, является выговор (*reprimand*).

Изменения в количестве дисциплинарных санкций, налагаемых на прокуроров за определенный период (2006—2012), незначительны. Наиболее серьезные количественные изменения можно наблюдать в государствах, где было вынесено наибольшее количество дисциплинарных санкций, а именно в Азербайджане — 110% и на Украине — 66%.

Подход к выбору органа власти, ответственного за наложение дисциплинарных санкций, позволяет все же выделить ряд общих решений. Так, например, в большинстве государств таким полномочием наделяется вышестоящий по отношению к прокурору орган (чаще всего генеральный прокурор). Таков подход властей закавказских государств, Литвы, Латвии и Украины. Более того, в ряде государств, помимо генерального прокурора, дисциплинарные санкции на прокуроров могут быть наложены органами исполнительной власти (Азербайджан), вышестоящим прокурором (Латвия, Украина). По данному вопросу лишь Эстония отличается от других восточноевропейских государств — эти полномочия переданы независимому дисциплинарному органу.

В качестве выводов необходимо отметить, что статус судей обладает наибольшими гарантиями независимости. Это особенно наглядно выражается на примере реформ, проводимых в восточноевропейских государствах, где за последние годы интенсивно создаются учреждения для профессиональной подготовки судей, судейские советы, в компетенцию которых входят отдельные функции регулирования деятельности судей (кодексы этики), независимые дисциплинарные органы, обеспечивающие контроль качества и профессионализма судей. В восточноевропейских государствах за последние годы был также повышен уровень заработной платы судей и прокуроров, что также способствовало повышению уровня их независимости и снижению уровня коррупции, которая, безусловно, остается основной проблемой всех государств. Наконец, среди нерешенных проблем необходимо обратить внимание на гендерное неравенство в судебных системах закавказских государств. Тем не менее эту проблему, которая обусловлена культурными традициями данного региона, со временем удастся решить, так как общей тенденцией для всех государств в настоящее время стало увеличение количества женщин в судебном и прокурорском корпусе.

2.3.12

Адвокаты государств Восточной Европы

Большое количество адвокатов из расчета на душу населения (на 100 000 человек) соответствует высокому уровню правовой культуры населения, а также свидетельствует о большом количестве конфликтов, разрешаемых с помощью правовых средств. Восточноевропейские государства не отличаются однородностью в вопросе общего количества адвокатов, что связано с различиями численности населения государств. Как следствие, основные сравнения следует проводить по количеству адвокатов на душу населения. Так, основная тенденция восточноевропейских государств по данному показателю состоит в небольшом числе адвокатов на душу населения в сравнении со среднестатистическими общеевропейскими показателями (165 адвокатов и юрисконсульты на 100 000 человек). В закавказских и прибалтийских государствах количество адвокатов на душу населения значительно ниже среднестатистических показателей. Лишь Украина отличается довольно высокими показателями, но их стоит оценивать с осторожностью, так как они касаются лишь юрисконсульты.

Указанные выводы подтверждаются и при сравнении количества адвокатов и юрисконсульты на одного судью. Действительно, здесь также показатели восточноевропейских государств ниже среднестатистических общеевропейских показателей (17 на одного судью).

Количественные изменения за шестилетний период позволяют продемонстрировать основные тенденции восточноевропейских государств по данному вопросу. Эти тенденции довольно позитивны, так как за рассмотренный период во всех без исключения восточноевропейских государствах количество адвокатов и юрисконсульты выросло, что свидетельствует о принятии населением практики разрешения конфликтов в правовом поле. Более того, в таких государствах, как Эстония, Армения, Латвия, Литва и Азербайджан, за рассматриваемый период количество адвокатов увеличилось более чем на 20%, что объясняется довольно интенсивными реформами, проводимыми восточноевропейскими государствами.

Практически во всех европейских государствах (в том числе и в восточноевропейских) профессия адвоката предполагает предварительное обучение в университете и прохождение соответствующих экзаменов. В отдельных государствах (Украина) существует также обязанность по повышению квалификации уже в процессе осуществления деятельности адвоката. Во всех восточноевропейских государствах (за исключением Азербайджана) специализация адвоката в отдельных областях права предполагает наличие специализированной профессиональной подготовки.

В большинстве европейских государств адвокатская деятельность организуется самоуправляемыми, независимыми от органов государственной власти организациями — адвокатскими коллегиями.

В отдельных государствах адвокаты обладают монополией на представительство в суде в целях обеспечения высокого качества предоставляемых юридических услуг. Тем не менее в отдельных государствах такого подхода не существует и представительство клиентов в суде (Эстония) осуществляется свободно во всех видах судебного производства. Так как наибольшая угроза основным правам и свободам человека существует в уголовном процессе, что связано с возможностью лишения человека свободы, то в большинстве европейских государств (в том числе и в восточноевропейских) представительство в уголовном процессе может осуществляться только адвокатом. Представительство обвиняемого в уголовных производствах в восточноевропейских государствах возможно только адвокатом (за исключением Эстонии). В ряде государств существуют особые правила, предусматривающие обязательное представительство адвокатом в суде, если сумма иска превышает определенный уровень, либо при подаче апелляционной или кассационной жалобы, т.е. для вторых и высших инстанций (Грузия и Азербайджан). Однако данные правила представительства были созданы скорее для ограничения количества жалоб и разгрузки судов.

Вознаграждение адвокатов в большинстве европейских государств устанавливается свободно. Тем не менее в отдельных восточноевропейских государствах вознаграждение адвоката определяется либо законом, либо законом и решениями коллегии адвокатов. Среди них Армения, Эстония, Грузия, Украина. Одним из проблемных аспектов остается информирование клиентов о размере вознаграждения адвоката. Так, например, следует

отметить, что в Армении, Литве и на Украине у клиентов часто возникают сложности с определением конкретных размеров вознаграждения адвоката.

Стандарты качества профессиональной деятельности адвоката, а также их контроль являются немаловажными аспектами защиты прав участников судебного процесса. Как следствие, такие аспекты статуса адвоката существуют практически в любом европейском государстве. В большинстве государств эти стандарты качества определяются либо национальной коллегией адвокатов, либо как минимум при ее участии (например, Украина). В большинстве восточноевропейских государств определение таких стандартов осуществляется при участии парламента (Азербайджан, Армения, Латвия).

Качество профессиональной деятельности адвокатов поддерживается дисциплинарными производствами и санкциями, налагаемыми на них. Однако рассматривать статистику по данному вопросу нельзя однозначно, так как в ней должно учитываться общее количество адвокатов в стране. Весьма интересна статистика по основаниям возбуждения дисциплинарных производств. Так, в соответствии с общеевропейскими показателями основная часть дисциплинарных производств инициируется на основании нарушения адвокатской этики. Лишь в Азербайджане основное количество дисциплинарных производств было инициировано в связи с профессиональной непригодностью адвоката.

Необходимо обратить внимание на особенность дисциплинарных производств, инициированных против адвокатов в восточноевропейских государствах. Если здесь, как и в других европейских государствах, основаниями для открытия дисциплинарного производства могут быть профессиональная непригодность, нарушение принципов этики адвоката и совершение преступления, то в большинстве восточноевропейских государств (за исключением прибалтийских государств) не существует возможности подачи жалобы в связи с необоснованным вознаграждением адвоката. Данный факт довольно негативно отражается на правах представляемых адвокатами лиц, так как по статистике основной жалобой граждан на деятельность адвокатов является несоответствие предоставленных им услуг уплаченному адвокату вознаграждению.

В подавляющем количестве государств дисциплинарные производства в большинстве случаев инициируются коллегиями

адвокатов или аналогичными самоуправляемыми организациями. Во всех восточноевропейских государствах дисциплинарная ответственность адвокатов устанавливается данными организациями.

Стоит обратить внимание и на статистические данные о количестве дисциплинарных производств, рассчитанных на 1000 адвокатов. Отдельные восточноевропейские государства вполне соответствуют среднестатистическим общеевропейским показателям — 42,8 дисциплинарного производства на 1000 адвокатов. Так, в Литве, Азербайджане и Эстонии данный показатель равен 50—60 дисциплинарным производствам на 1000 адвокатов. В Армении данные показатели ниже (около 20), тогда как в Латвии и на Украине этот показатель не превышает 5. Такой разброс в цифрах свидетельствует либо о недостоверности данных, либо о серьезных различиях в подходах к дисциплинарной ответственности адвокатов в восточноевропейских государствах.

Различаются и статистические данные в отношении изменений в количестве дисциплинарных производств за определенный период (2006—2012). Так, например, в Латвии и Литве изменения в количестве инициированных против адвокатов дисциплинарных производств остаются незначительными. А за этот же период в Эстонии и Азербайджане количество таких производств возросло в несколько раз.

Общее количество санкций, наложенных на адвокатов за год, имеет относительное значение, так как данное количество зависит от количества адвокатов в стране. Более того, слишком большой разброс в количестве санкций, налагаемых на адвокатов, не позволяет провести адекватный сравнительный анализ. Стоит лишь отметить, что количество санкций в восточноевропейских государствах в 2012 г. ниже среднестатистических показателей по Европе (166 санкций).

Более показательны данные о санкциях в расчете на количество адвокатов, позволяющие провести качественный сравнительный анализ данных. Во всех восточноевропейских государствах количество санкций на 1000 адвокатов в целом близко к среднестатистическим общеевропейским показателям (12,4 санкции на 1000 адвокатов): в Азербайджане — 24,4, в Литве — 18,4, в Армении — 16,8, в Грузии — 14,6. Исключением остается Украина, где на 1000 адвокатов применяется менее одной санкции — 0,4.

В итоге можно сделать вывод, что общим трендом в европейских государствах является увеличение общего количества адвокатов во всех государствах. Эта тенденция наиболее характерна для восточноевропейских государств, где изначально правовая культура не способствовала разрешению споров в судебном порядке, что являлось причиной относительно небольшого количества адвокатов в этих государствах из расчета на душу населения. Таким образом, увеличение количества адвокатов в восточноевропейских государствах является более интенсивным, чем в западноевропейских. Остальные особенности статуса и правового регулирования деятельности адвокатов в восточноевропейских государствах значительно не отличаются и вполне соответствуют основным требованиям и принципам справедливого судебного разбирательства, установленным актами Совета Европы.

2.3.13

Исполнение судебных решений в государствах Восточной Европы

Исполнение судебных решений в системе мер по осуществлению защиты прав является в настоящее время одним из самых проблематичных вопросов во всех восточноевропейских странах, о чем ярко свидетельствует практика Европейского суда по правам человека.

Основные трудности в данном случае возникают с невыполнением судебных решений, принимаемых в рамках гражданских и административных судопроизводств, так как ответственность за исполнение судебных решений в рамках уголовного процесса лежит на органах государственной власти и осуществляется в их интересах — исполнение таких решений, как правило, производится без промедлений. Напротив, в рамках гражданских и административных судопроизводств исполнение судебных решений чаще всего является задачей участников процесса.

Функции по исполнению судебных решений в гражданских и административных судопроизводствах европейских государствах возложены на специализированные службы — службы судебных приставов. В различных государствах они не только имеют различные наименования, но и статус. Даже в восточноевропейских государствах подход к организации службы судеб-

ных приставов не является единообразным. Так, например, в Азербайджане и на Украине службы судебных приставов являются государственными органами. В прибалтийских государствах эти службы являются частными структурами, что, однако, не исключает государственного регулирования и организации их деятельности. В Армении и Грузии у них смешанный статус. Отмечается, что в тех государствах, где приставы обладают частноправовым статусом, к ним применяются более жесткие правила (наличие специального профессионального образования, сдача экзаменов и т.п.).

Профессиональная деятельность в качестве судебного пристава требует наличия специальных полномочий и компетенции. Это необходимо для обеспечения качественного исполнения судебных решений, а также их единообразного исполнения на всей территории. В большинстве государств — членов Совета Европы от судебных приставов требуется наличие диплома о высшем юридическом образовании, а также прохождение специального обучения.

Практически во всех восточноевропейских государствах от приставов требуется как минимум прохождение экзаменов или профессиональной подготовки. Такой подход соответствует общеевропейскому, так как аналогичные требования существуют в подавляющем большинстве европейских государств. Более того, государства, где не существует такого подхода к профессиональной деятельности приставов, все больше склоняются к необходимости специализированного обучения и соответствующих экзаменов для сотрудников служб судебных приставов.

Организация структур судебных исполнителей, как правило, единая на территории государства. Это необходимо для единообразного подхода к определению компетенций и функций приставов, а также других аспектов их деятельности. Таков подход большинства европейских государств, в том числе и восточноевропейских (за исключением Азербайджана и Украины). Тем не менее в отдельных государствах, в том числе и восточноевропейских (Азербайджан), помимо национального уровня, данная сфера урегулирована и на уровне административно-территориальных единиц. Более того, на Украине служба судебных исполнителей организована не только в рамках единой национальной, но и обладает отдельными правами самоорганизации даже на местном уровне.

Количество приставов значительно варьируется от одного государства к другому, что, в частности, связано с количеством населения, судов и споров, разрешаемых различными судебными инстанциями. Как следствие, наибольшее количество приставов в восточноевропейских государствах отмечается на Украине (5661 человек). В прибалтийских и закавказских государствах их количество меньше.

Общих тенденций в изменении количества судебных приставов в восточноевропейских государствах также не прослеживается. Так, если за шесть лет (2006—2012) количество приставов в прибалтийских государствах уменьшилось, то в закавказских государствах их количество, наоборот, увеличилось. Это связано в том числе с реформами и совершенствованием судебных систем, которые постоянно проводятся в закавказских государствах. В Армении увеличение количества приставов за данный период было наиболее значительным — практически в два раза (с 225 до 393), что объясняется изменением их статуса.

Количество приставов из расчета на душу населения — более функциональный показатель, так как позволяет провести более продуктивный сравнительный анализ. Количество приставов на душу населения (на 100 000 человек) в рассматриваемых государствах также варьируется, но не столь серьезно, как в случае с общими показателями их количества. Интересен и тот факт, что количество приставов в восточноевропейских государствах в целом соответствует среднестатистическим общеевропейским показателям — 6,8 пристава на 100 000 человек. Так, на Украине (13,3) и в Армении (13) данные показатели даже выше среднестатистических общеевропейских, в Азербайджане (5,6) и Латвии (5) они незначительно отличаются от европейских, а в Литве (3,9) и Эстонии (3,8) — значительно ниже.

Таким образом, можно сделать вывод, что столь значительные отличия объясняются различным статусом приставов. Действительно, в странах, где приставы обладают публично-правовым статусом, т.е. являются представителями органов государственной власти, их количество значительно выше.

В большинстве государств — членов Совета Европы существуют стандарты качества работы приставов. Более того, такие стандарты разрабатываются и имплементируются во все большем количестве государств. Сегодня они существуют во всех восточноевропейских государствах. Данные стандарты способствуют

единообразному исполнению судебных решений на всей территории государства и являются гарантией обеспечения прав участников процесса (в первую очередь их равенства перед законом). В них содержатся стандарты качества, принципы исполнения решений, их продолжительности, а также этики (профессионализма, эффективности и т.п.). В большинстве случаев они представлены кодексами этики и аналогичными документами (например, Азербайджан и Грузия). Зачастую такие стандарты качества работы приставов существуют в государствах, где они обладают частноправовым статусом, так как в государствах, где исполнение этих функций осуществляется государственными служащими, их деятельность регулируется соответствующими актами государственной власти. Общей тенденцией на сегодняшний день является создание сводов принципов эффективности их работы.

Подход к выбору органа, ответственного за регулирование деятельности приставов, различен как на общеевропейском уровне, так и на восточноевропейском пространстве. Действительно, в государствах, где служба судебных приставов является государственным органом, она зачастую непосредственно подчиняется министерству юстиции. Возможно также участие судебных органов в регулировании деятельности судебных исполнителей, что может осуществляться путем выдачи распоряжений и предписаний.

В тех странах, где служба судебных приставов не является органом государственной власти, функции по контролю и регламентации их деятельности возложены на саморегулируемые организации, в рамках которых они функционируют.

Также возможен вариант совместного регулирования деятельности судебных приставов — органами государственной власти при участии саморегулируемых организаций.

Основным нарушением профессиональных стандартов качества приставами является чрезмерная продолжительность исполнительного производства. Возможность оспорить действия приставов по данному основанию существует во всех восточноевропейских государствах (за исключением Украины и Литвы). В отдельных странах существует возможность оспаривать действия приставов в связи с их неправомерными действиями (Армения, Эстония, Латвия, Литва). Реже признается возможность оспаривать чрезмерную стоимость исполнительного производства

(Украина), неисполнение судебных решений, где ответчиком выступает орган государственной власти (Азербайджан); недостаток информирования участников процесса (Эстония, Литва); неисполнение судебного решения вообще (Латвия).

Количество дисциплинарных производств, возбужденных против судебных приставов, также различается, причем оно варьируется как среди европейских государств, так и в восточноевропейских странах. В данном контексте весомые отличия от европейских показателей и средних восточноевропейских показателей отмечаются на Украине. Действительно, если в большинстве восточноевропейских государств количество дисциплинарных производств не превышает общеевропейских среднестатистических показателей (1040), то на Украине этот показатель составил 8884. Более того, как в прибалтийских, так и в закавказских государствах количество данных производств на порядок ниже.

Тем не менее данные статистические показатели нельзя рассматривать однозначно. Действительно, если рассматривать количество дисциплинарных производств, возбужденных против определенного количества приставов (на 100 сотрудников), становится очевидным, что даже в отдельных западноевропейских государствах (в Голландии их 110,4 на 100 сотрудников) данное количество незначительно отличается от украинских (146,4) показателей. И все же в отдельных восточноевропейских государствах количество дисциплинарных производств, возбужденных против приставов, выше среднестатистических показателей. Такова ситуация на Украине и в Грузии. Несмотря на то что настолько различные показатели не позволяют сделать однозначные выводы, чрезмерно высокие показатели на Украине свидетельствуют о неудовлетворенности гражданами исполнительным производством. Это подтверждается и статистикой обращений граждан этих государств в ЕСПЧ, который рассматривается их гражданами как единственная возможность получить справедливое восстановление нарушенных прав и свобод. Такое недоверие граждан к национальной системе, и в частности к системе исполнения судебных решений, подтверждается и Турцией, где количество дисциплинарных производств, возбужденных против приставов, и количество жалоб, направляемых в ЕСПЧ по данному основанию, являются довольно высокими. Иначе говоря, можно говорить о взаимосвязи между доверием граждан к судебной системе (и системе исполнения судебных

решений, в частности) с количеством дисциплинарных производств, возбужденных против приставов, а также количеством жалоб, направляемых в ЕСПЧ на данном основании.

Статистические данные в отношении количества санкций, наложенных на приставов, не пропорциональны количеству инициированных дисциплинарных производств (14 055). Иначе говоря, на Украине, несмотря на большое количество дисциплинарных производств, возбужденных против приставов, лишь некоторые приводят к фактическому наказанию пристава. Как следствие, на Украине оно соответствует довольно невысоким показателям других восточноевропейских государств.

Лишь в небольшом количестве государств существуют системы исполнения судебных решений, в которых ответчиком является орган государственной власти. Интересен тот факт, что в большинстве восточноевропейских государств не существует системы исполнения судебных решений, где ответчиком выступает орган государственной (муниципальной) власти.

Система мониторинга за исполнением судебных решений существует в большинстве европейских государств (в том числе и восточноевропейских), за исключением Армении и Эстонии. Такие системы позволяют, в частности, сравнить сроки исполнения решений и уровень эффективности судебных систем. Так, например, срок исполнения решений с момента уведомления ответчика-кредитора о необходимости возврата долга осуществляется в очень краткие сроки в прибалтийских и закавказских государствах (от одного до пяти дней).

Расходы на исполнение судебных решений, а точнее — возможность для истца быть проинформированным об их точной стоимости, также являются важным показателем качества и эффективности исполнения судебных решений. Практически во всех государствах — членах Совета Европы стоимость производств по исполнению судебных решений регулируется законодательством.

Отдельные европейские государства провели исследования по исполнению судебных решений о наложении штрафов, в том числе Азербайджан и Эстония.

Общими тенденциями государств-членов, в том числе и восточноевропейских государств, по данному вопросу являются: общий рост числа приставов; введение обязательного образования и экзаменационных проверок приставов; разработка стандартов качества и профессиональной этики.

2.3.14

Нотариат государств Восточной Европы

Различные функции нотариуса позволяют гарантировать стабильность юридических отношений и соответственно сократить количество судебных разбирательств. Как следствие, нотариусы имеют прямое отношение к эффективности судебной системы и качеству отправления правосудия.

В настоящее время нотариусы существуют во всех государствах — членах Совета Европы. В большинстве из них нотариусы являются частноправовыми лицами, не имеющими прямого подчинения органам государственной власти. Тем не менее контроль и правовое регулирование деятельности нотариусов осуществляются в более или менее интенсивной форме органами государственной власти. Лишь в отдельных восточноевропейских государствах их подчинение органам государственной власти настолько значительно, что их можно определить как публично-правовые образования, находящиеся под непосредственным контролем органов государственной власти. К ним можно отнести Украину и Азербайджан.

Количество нотариусов в государстве зависит в первую очередь от численности проживающих в нем граждан. Другие факторы могут также влиять на их количество (например, компетенции, полномочия нотариусов), но имеют второстепенное значение.

Как положительную тенденцию можно определить стабильный рост количества нотариусов в восточноевропейских государствах. В восточноевропейских государствах количество нотариусов, как и представителей других юридических профессий, становится все больше. Так, например, за период с 2010 по 2012 г. закавказские государства можно определить как лидеров по росту количества нотариусов, что объясняется интенсивными реформами судебной системы. В Азербайджане данная тенденция усиливается еще и переходом нотариусов из публично-правового статуса в частноправовой. В свою очередь, в прибалтийских государствах и на Украине их количество довольно стабильно. В этих государствах можно наблюдать или умеренный рост (Украина, Литва, Латвия), соответствующий общеевропейскому тренду роста количества нотариусов (2,3%), или незначительное снижение количества нотариусов (Эстония).

Сравнительный анализ количества нотариусов на душу населения довольно сложно провести в связи с различием в статусе нотариусов, а также в связи различиями в их компетенциях в государствах. Тем не менее можно отметить, что, несмотря на различия между государствами в количестве нотариусов на душу населения (100 000 жителей), большинство восточноевропейских государств все же соответствует среднестатистическим общеевропейским показателям (7,5 нотариуса на 100 000 жителей). Так, например, в Литве (8,9), Эстонии (7,4) и Латвии (6,1) показатели близки к общеевропейским. В закавказских государствах они ниже, но довольно значимый рост количества нотариусов позволяет предположить, что такое отставание будет довольно быстро преодолено. На Украине их количество в два раза превышает среднестатистический показатель по Европе.

Как уже было отмечено, одним из основных факторов, влияющих на количество нотариусов, является количество их функций. Количество функций нотариусов значительно варьируется от одного государства к другому. В связи с этим следует отметить, что в закавказских государствах нотариусы, помимо их классической функции удостоверения различных актов, предоставляют услуги юридической консультации, осуществляют отдельные действия в рамках гражданского судопроизводства и другие действия. В свою очередь, представляется несколько чрезмерным количество нотариусов на Украине, что несколько не соответствует их довольно ограниченному набору функций.

Контроль за деятельностью нотариусов в большинстве европейских государств осуществляется министерствами юстиции. Другим довольно распространенным решением стало создание профессиональной организации нотариусов, которой отчасти вменены функции контроля за деятельностью нотариусов и (само) регулирования их деятельности. В восточноевропейских государствах вопрос контроля за деятельностью решен не однозначно. Здесь есть государства, где был сделан выбор в пользу государственного контроля министерством юстиции (Армения, Азербайджан, Украина), в других государствах контроль, осуществляемый министерством юстиции, сочетается с контролем, осуществляемым профессиональными организациями (Грузия, Эстония, Латвия). А в Литве к данным формам контроля за нотариатом еще применяется и контроль со стороны судебной власти.

2.3.15

Судебные эксперты государств Восточной Европы

В судебных системах разных государств понятие «эксперт» предполагает различные функции. Тем не менее их значение в судебном процессе и разрешении того или иного судебного дела настолько велико, что формулирование единого понятия судебного эксперта в рамках права Совета Европы, и в первую очередь в судебной практике ЕСПЧ, было действительно необходимым. Так, были выведены следующие виды экспертов в судебном праве государств-членов: (1) технические эксперты, обладающие определенным видом научного знания; (2) эксперты-свидетели, которые представляют информацию суду в целях поддержки той или иной стороны процесса; (3) правовые эксперты, которые помогают судье в принятии решения.

Не во всех европейских государствах существуют эти три вида экспертов. Тем не менее во всех этих странах имеется первый тип технического эксперта. Второй вид экспертов (экспертов-свидетелей) также существует в большинстве европейских государств, но он все же представлен в меньшем количестве государств и отсутствует среди всех восточноевропейских государств лишь на Украине. Наконец, третий вид эксперта (эксперт по правовым вопросам) присутствует лишь в нескольких европейских государствах, а среди восточноевропейских государств есть лишь в Эстонии.

Процедура назначения эксперта также не наблюдается единообразно в европейских государствах. Чаще всего эксперт назначается для какого-либо определенного дела, и соответственно выбор эксперта осуществляется в рамках того или иного дела судьей, сторонами процесса или, реже, представителями министерства юстиции. Лишь в исключительных случаях в отдельных государствах есть постоянно действующие эксперты, т.е. лица, назначенные в качестве экспертов на продолжительное время и участвующие в нескольких судебных процессах. Среди восточноевропейских государств такой выбор был сделан лишь Арменией. Наконец, в отношении назначения экспертов следует отметить, что среди восточноевропейских государств лишь в Азербайджане, Украине и Грузии был сделан выбор в пользу назначения экспертов не судом (чаще представителями минюста и других органов власти), тогда как в большинстве европейских

государств, напротив, за выбор эксперта отвечают именно судьи. Так, например, в Азербайджане за выбор экспертов отвечает специальный орган Министерства юстиции.

Количество аккредитованных (технических) экспертов на душу населения значительно варьируется от одного государства к другому. Если среднестатистический общеевропейский показатель приблизительно равен 50 экспертам на 100 000 граждан, то минимальные и максимальные показатели варьируются. Если показателей по отдельным восточноевропейским государствам не существует (в частности, по закавказским государствам), то большинство из них все же характеризуется невысоким количеством экспертов на душу населения.

Количество (технических) экспертов на судью более показательно, так как расхождения между государствами по данному показателю менее значительны. Так, если среднестатистическим общеевропейским показателем количества экспертов является 1,5 эксперта на одного судью, то в большинстве государств показатели варьировались от 0,5 до 5 экспертов на одного судью. Тем не менее даже по этим показателям восточноевропейские страны находятся на более низком уровне (от 0,1 до 0,7).

В большинстве европейских государств существует правовое регулирование деятельности экспертов, в частности процессуальные правила осуществления деятельности. Среди восточноевропейских государств исключением является Латвия, хотя и здесь установлены стандарты деятельности экспертов. Чаще всего такое правовое регулирование установлено на уровне закона (уголовно-процессуального кодекса). Регламентация деятельности экспертов предполагает, в частности, урегулирование вопросов времени, отведенного для проведения экспертизы, правил составления отчета экспертом и его предоставления суду. Тем не менее в отдельных государствах не существует настолько подробного регламентирования работы экспертов (так, например, на Украине не существует законодательно установленных сроков проведения экспертизы, которые здесь устанавливаются самими судами).

2.3.16

Судебные переводчики государств Восточной Европы

В соответствии со ст. 5 ЕКПЧ участники процесса должны понимать на доступном для них языке все процессуальные дей-

ствия в отношении них. Несмотря на то что данное положение касается в большей степени уголовного процесса, необходимость обеспечения участников процесса бесплатным переводом на доступный для них язык закреплена ст. 6 ЕКПЧ. Несмотря на данные правила, которые являются едиными для всех государств — членом Совета Европы, в них не существует единых стандартов и правил относительно работы судебных переводчиков.

Очевидно, что всех государствах существуют судебные переводчики, но в отдельных государствах у них не существует официального статуса судебного переводчика. Их существование тем более необходимо сегодня, так как в связи с массовыми перемещениями населения, вызванными глобализацией и доступностью транспортных средств, в различных государствах образовались многочисленные национальные меньшинства. В большинстве государств — членом Совета Европы деятельность судебных переводчиков регулируется законом. Во всех восточноевропейских государствах дело обстоит именно так (исключением остается лишь Эстония). Более того, в закавказских государствах, а также в Литве они обладают официальным статусом.

Качество работы судебных переводчиков регулируется на нормативном уровне не во всех европейских государствах. Среди восточноевропейских государств такое регулирование существует в Грузии, Латвии и Литве. В ряде государств для осуществления деятельности судебного переводчика требуется наличие соответствующего диплома (Азербайджан).

Выбор судебных переводчиков в государствах — членах Совета Европы зачастую осуществляется судами. За исключением Украины, во всех восточноевропейских государствах назначение судебных переводчиков осуществляется судьями самостоятельно. На Украине и в ряде других государств Восточной и Центральной Европы выбор судебных переводчиков осуществляется министерствами юстиции.

Их назначение также различается в зависимости от формы их деятельности: осуществление перевода какого-либо конкретного дела (*ad hoc*) или они являются постоянно действующими судебными переводчиками. Подход европейских государств к данному вопросу различен, хотя в большинстве из них судебные переводчики назначаются для осуществления перевода в рамках одного конкретного дела. Более того, в Армении, Эстонии и Грузии они выбираются из списка судебных переводчиков, ко-

торый также формируется самими судами. В Латвии и Литве существует список постоянно действующих судебных переводчиков, который также определяется самими судами, а не министерствами юстиции.

Статистика по эффективности и качеству судебных систем государств — членов Совета Европы неоднозначна. Более того, различия в структуре и принципах функционирования судебных систем не позволяют провести полноценного сравнительного анализа и сделать корректные выводы. Аналогичное заключение можно сделать и при анализе судебных систем восточноевропейских государств (Армении, Азербайджана, Грузии, Литвы, Латвии, Эстонии и Украины), несмотря на тот факт, что еще совсем недавно судебная система и правопорядок данных государств в целом были едиными.

Статистические данные, рассмотренные в данной работе, показывают, что между данными государствами уже нет единства в организации судебной власти.

Главным образом из всех восточноевропейских государства можно выделить прибалтийские страны, судебные институты в которых более «продвинуты», а показатели эффективности и качества их судебных систем больше соответствуют их западноевропейским соседям. Такие различия вполне объяснимы. Прибалтийские государства являются членами Европейского Союза и поэтому обязаны соблюдать европейское законодательство (в том числе и касающееся судебных систем государств-членов) этого регионального объединения, а не только Совета Европы. Право Европейского Союза, в свою очередь, отличается более высокими стандартами качества и эффективности судебных систем¹. Как следствие, анализ показал, что исследование судебных систем восточноевропейских государств в будущем должно ограничиться закавказскими государствами и Украиной. По возможности к анализу судебных систем данных государств стоит также добавить показатели, а также статистические данные по судебной системе Молдавии.

¹ Для этого достаточно сравнить, например, требования к судебным переводчикам, разработанные в рамках Совета Европы, с теми, которые были закреплены Директивой 2010/64/EU (Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the Right to Interpretation and Translation in Criminal Proceedings).

Тем не менее даже среди перечисленных государств показатели качества и эффективности их судебных систем не идентичны. Сравнение судебных систем восточноевропейских государств по совокупности показателей эффективности и качества позволило выявить, что худшие результаты были выявлены в закавказских государствах. Однако именно такое заключение позволило стимулировать данные государства к активным реформам судебной системы, что, в частности, демонстрируется наиболее интенсивной динамикой улучшения качества и эффективности судебных систем данных государств.

Все же нельзя сделать вывод, что судебные системы восточноевропейских государств стали настолько различными после приобретения независимости, что между ними не существует ничего общего. Так, именно тот факт, что все они являются государствами — членами Совета Европы, свидетельствует, что организация и функционирование судебных систем данных государств также подчиняются общим стандартам и принципам, установленным на европейском уровне. Иначе говоря, если распад СССР привел к тому, что судебные системы данных государств стали развиваться самостоятельно, существует также и тенденция к гармонизации независимых друг от друга судебных систем под действием международного права.

Примеров, свидетельствующих о гармонизации судебных систем восточноевропейских государств под действием права Совета Европы, и в первую очередь под действием судебной практики ЕСПЧ, множество.

Так, например, в соответствии с европейскими стандартами качества отправления правосудия в настоящее время во всех восточноевропейских государствах были созданы системы правовой помощи, основной целью которых является улучшение условий доступа граждан к правосудию. Не во всех восточноевропейских государствах правовая помощь соответствует общеевропейским стандартам, но прогресс и предпринимаемые в данном направлении реформы свидетельствуют о желании данных государств привести свои системы правовой помощи в соответствие западноевропейскими аналогами.

Общее увеличение количества судов в восточноевропейских государствах (исключением остается Грузия), скорее, отличает эти страны от западноевропейских, но этот факт все же должен восприниматься как позитивная тенденция, которая отличает

восточноевропейские государства от западноевропейских, где, напротив, наблюдается сокращение количества судов в связи с развитием современных технологий коммуникации, позволяющих обеспечить доступ к правосудию и при отсутствии большого количества судов.

Такие аспекты развития судебных систем восточноевропейских государств, как улучшение информирования граждан посредством Интернета, увеличение количества практикующих юристов, а также регламентации деятельности последних, вполне соответствуют в странах Восточной Европы основным тенденциям всех европейских государств. Аналогичным образом в последнее время в восточноевропейских государствах стали развиваться альтернативные средства разрешения споров.

Другим общим для восточноевропейских и западноевропейских государств трендом стало повышение уровня государственных расходов на функционирование судебных систем. Конечно же, финансовый и экономический кризис внес свои коррективы — в отдельных государствах все же наблюдается снижение бюджетных средств, выделяемых на судебные системы (например, прибалтийские государства), но некоторые из восточноевропейских государств (Азербайджан) продолжают увеличивать вложения в свои судебные системы. Аналогичные тенденции можно наблюдать и в отношении заработной платы работников судебной системы, которая растет даже быстрее в восточноевропейских государствах, чем западноевропейских. Однако данная тенденция в перспективе не будет столь постоянной, так как девальвация украинской валюты, а также ожидающаяся рецессия, скорее всего, приведут к необходимости экономии государственных расходов, что отразится в том числе и на расходах на их судебные системы. Наконец, стоит отметить, что бюджетные расходы на душу населения в восточноевропейских государствах отличаются от западноевропейских достаточно невысоким уровнем. Тем не менее данный факт скорее объясняется различным уровнем экономического развития данных государств, чем какими-либо культурными, историческими или социальными причинами.

Основные отличия судебных систем восточноевропейских государств касались прокуратуры. Тем не менее, несмотря на незначительные отличия (так, например, количество прокуроров в восточноевропейских государствах остается более высоким, чем в западноевропейских), и здесь существуют тенденции на сближение с западноевропейскими аналогами. Более того, такие

различия не являются существенными, если принять во внимание тот факт, что даже в западноевропейских государствах не существует единой модели организации прокуратуры.

Другой общей для восточноевропейских и западноевропейских судебных систем тенденцией стало создание систем контроля за качеством и эффективностью судебных систем. В большинстве государств проводится анализ удовлетворенности граждан услугами судебной системы, осуществляется анализ качества судебных систем, который становится объектом ежегодного доклада, создаются системы возмещения ущерба лицам, пострадавшим от некачественно предоставленных судебной системой услуг, и т.п.

Количество поступающих и действительно разрешаемых дел как один из основных критериев эффективности судебной системы также позволяет судить о довольно высоком уровне эффективности судебных систем восточноевропейских государств. Так, в большинстве восточноевропейских государств (Азербайджан, Грузия, Литва, Эстония, Россия и Украина), как и в большинстве европейских государств, в целом эффективность судебных систем по данному показателю удовлетворительна. Причем такие позитивные показатели эффективности восточноевропейских судебных систем можно отметить как в рамках гражданских, административных, так и уголовных судопроизводств.

Такие аспекты, касающиеся судейского корпуса, как назначение судей на должность, их профессиональная подготовка, требования к качеству их работы, а также этические принципы их работы, становятся в восточноевропейских государствах все более похожими на западноевропейские стандарты и принципы. Это, в частности, стало возможным благодаря повышению восточноевропейскими государствами уровня бюджетного финансирования именно данных аспектов судебной системы.

Таким образом, изначально судебные системы восточноевропейских государств обладали общими характеристиками, но значительно отличались от европейских судебных систем, так как были организованы в соответствии с принципами социалистического государственного устройства. В настоящее время, пройдя определенный этап автономного строительства, они характеризуются гармонизацией своих судебных систем, которая в этот раз уже проходит под эгидой европейских принципов прав человека и организации государственной власти, установленных на уровне права Совета Европы.

Деятельность Европейской комиссии
по эффективности правосудия в отношении
проблемы длительности судебных разбирательств
на европейском континенте

Судебная практика ЕСПЧ свидетельствует, что длительность судебных разбирательств является одной из основных проблем отправления правосудия в европейских государствах¹. Действительно, нарушения ст. 6 и 13 ЕКПЧ являются основным вопросом, рассматриваемом в судебной практики ЕСПЧ, а превышение разумных сроков судебного разбирательства — главным основанием констатации нарушений данной статьи государствами-членами². Как следствие, создание в 2007 г. в рамках ЕКЭП/СЕРЕЖ специального центра, деятельность которого касается исключительно вопросов длительности судебных разбирательств, стало вполне логичным. Так, была создана Руководящая группа (Steering group) «Исследовательская сеть по анализу и изучению использования времени в судопроизводстве» (Study and Analysis of judicial Time Use Research Network (далее — Центр SATURN)³.

¹ См., например: *ECHR*, *Kudla v. Poland*, 26 October 2000.

² См., например: *F. Sudre Droit européen et international des droits de l'Homme*, PUF, 2003. P. 343.

³ До создания Центра SATURN в Комиссии существовал его прообраз — Оперативная рабочая группа по использованию времени в судопроизводстве (СЕРЕЖ Task Force on Timeframes of Judicial Proceedings (СЕРЕЖ-TF-DEL)), которая, в частности, разработала Справочник по наилучшим примерам рационального использования времени в судопроизводстве (Compendium of «best practices» on Time Management of Judicial Proceedings)

Как и в другие рабочие группы ЕКЭП/СЕРЕЈ, в состав Центра входят шесть экспертов¹, в обязанности которых входит сбор информации по профильной специальности, а именно о продолжительности судебных производств в государствах-членах. Целью этой работы является предоставление информации государствам-членам для приведения их судебного делопроизводства в соответствие с европейскими стандартами и рекомендациями Центра САТУРН. В соответствии со Стратегическим планом развития (Strategic Plan for the SATURN Center²) Центр SATURN:

- (1) является «Европейским наблюдательным пунктом» использования времени в рамках судопроизводства, который анализирует количественные и качественные данные о сроках рассмотрения дел европейскими судами;
- (2) предоставляет государствам-членам рекомендации по сбору информации и статистических данных о задержках, использовании времени и дело обороту (case-flow) в их судебных системах;
- (3) способствует государствам-членам в имплементации своих рекомендаций.

Как уточняет Стратегический план развития Центра SATURN, для реализации целей руководящая группа:

- (1) собирает, обрабатывает и анализирует соответствующую количественную и качественную информацию по использованию времени (time management) в процессе отправления правосудия;
- (2) устанавливает и совершенствует систему измерений и сбора статистических данных о временных рамках принятия судебных решений судебными органами государств-членов и разрабатывает соответствующие средства для сбора информации посредством статистического анализа;

¹ Шесть экспертов назначаются Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ из общего состава экспертов Комиссии. Председателем данной Рабочей группы — Центра SATURN является эксперт из Швейцарии доктор права Жак Бюлер, заместитель Генерального секретаря Федерального Верховного Суда Швейцарии, а членами — Иракли Адеишвили, председатель Гражданской коллегии суда, Тбилиси, Грузия, вице-президент ЕКЭП/СЕРЕЈ; Иван Борзов, начальник Управления гражданского контроля, Министерство юстиции Чехии, член Бюро; Иван Крнеч, помощник министра юстиции Хорватии; Франческо Депаскуале, советник Генерального директора по делам судов Мальты; Джакомо Оберто, судья Суда первой инстанции Турино, Италия.

² 10th meeting, Strasbourg, 21 and 23 September 2011, CEPEJ-SATURN(2011)5Rev2.

- (3) создает сети, в частности пилотную сеть судов, в целях экспериментальной имплементации разработанных механизмов сокращения сроков принятия судебных решений;
- (4) организует и имплементирует программу курсов по информированию судов о том, каким образом, должны применяться рекомендации, разработанные этой руководящей группой.

Помимо того что Центр SATURN должен имплементировать требования ЕКПЧ о своевременном рассмотрении судебных дел, ему приходится принимать во внимание и ряд других актов Совета Европы, которые, в свою очередь, носят рекомендательный характер. Речь идет о ряде рекомендаций различных органов Совета Европы в сфере правосудия, где прямо или косвенно затрагиваются вопросы сроков судопроизводства.

Центр SATURN оказывает помощь государствам-членам в целях сокращения сроков отправления правосудия, но в то же время (как и сама Комиссия) не является структурой мониторинга и контроля Совета Европы за исполнением международно-правовых обязательств, взятых на себя государствами-членами. Как следствие цели создания данной структуры в рамках ЕКЭП/СЕПЕJ, закрепленные в Стратегическом плане развития Центра SATURN, соответствуют ее природе:

- (1) периодический сбор данных о сроках рассмотрения различных категорий дел в судебных системах государств-членов;
- (2) постоянное совершенствование качества собираемых данных;
- (3) анализ собранных данных на их соответствие требованиям, разработанным судебной практикой ЕСПЧ, касающимся времени рассмотрения судебных дел¹;
- (4) разработка стандартов и норм времени рассмотрения дел судами;
- (5) широкое распространение, в том числе посредством сети Интернет, стандартов и результатов анализа данных о сроках рассмотрения дел судами;

¹ По данному вопросу ЕКЭП/СЕПЕJ разработал доклад о продолжительности судопроизводства в европейских государствах в соответствии с судебной практикой ЕСПЧ. См.: *Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights*, Report adopted by the CEPEJ at its 20th plenary meeting (Strasbourg) 31 July 2012.

- (6) активное продвижение средств сокращения сроков рассмотрения судебных дел, разработанных Центром SATURN;
- (7) поддержка инициатив государств-членов по сокращению сроков рассмотрения дел.

Реализация этих целей осуществляется в рамках проектов, закрепленных в Стратегическом плане развития Центра SATURN, где описывается конкретное содержание каждого проекта, указываются стадии реализации проекта, ответственные за его реализацию лица и сроки. Так, в частности, были предусмотрены следующие проекты:

- (1) сбор данных о продолжительности судопроизводств в европейских государствах;
- (2) организация работы с отдельными пилотными (экспериментальными) судами по вопросам имплементации рекомендаций Центра SATURN;
- (3) обновление информации о судебной практике ЕСПЧ по вопросам разумного времени для рассмотрения судебных дел;
- (4) обработка данных о сроках рассмотрения судебных дел, представленных судебными системами государств-членов;
- (5) составление докладов о продолжительности судопроизводств в государствах членах на основе представленных ими статистических данных;
- (6) постоянная адаптация рекомендаций Центра SATURN по сокращению сроков рассмотрения судебных дел к практическим требованиям;
- (7) определение стандартов рассмотрения судебных дел;
- (8) организация курсов повышения квалификации для представителей государственной власти государств — членов Совета Европы в целях их ознакомления с методами сокращения сроков рассмотрения судебных дел;
- (9) помощь судам в имплементации директив (рекомендаций) Центра SATURN в их судебной практике.

Далее будут рассмотрены основные документы Центра SATURN, которые входят в его набор инструментов (SATURN toolbox) для оценки своевременного рассмотрения дел национальными судами, а также директивы (руководящие правила), которые разработаны Центром SATURN, в целях их имплементации на национальном уровне (SATURN Guidelines). Первые документы разработаны с целью оценки уровня своевременности

рассмотрения судебных дел в государствах, т.е. являются аналитическими инструментами, тогда как вторая категория документов носит рекомендательный характер, так как предназначена для имплементации в национальные правовые порядки с целью ускорения и повышения эффективности в системе отправления правосудия.

3.1

Перечень критериев оценки управления судебным временем (перечень индикаторов для анализа продолжительности судебных процессов в системы юстиции)¹

Комиссия заинтересовалась вопросом продолжительности судебных разбирательств в государствах-членах задолго до создания Центра SATURN. Так, еще в 2005 г. на 6-м пленарном заседании Комиссии был принят документ, который содержит Перечень критериев оценки продолжительности судопроизводства. Речь идет о внутренней инструкции ЕКЭП/СЕПЕJ, предназначенной для регулирования как деятельности Центра SATURN, так и соответствующих органов государств-членов в рамках деятельности по аккумулированию и анализу информации о продолжительности судопроизводства государств-членов в целях сокращения неоправданных задержек в отпадении правосудия, повышения эффективности судебных производств, а также прозрачности и предсказуемости судебных разбирательств.

ЕКЭП/СЕПЕJ утверждает, что сокращение сроков судопроизводства должно достигаться в том числе посредством сбора информации о проблемах, которые препятствуют быстрому разрешению судебных споров. Как утверждает ЕСПЧ, продолжительность судебного разбирательства напрямую влияет на состояние защиты прав и свобод граждан того или иного государства. Как следствие, вопрос продолжительности судебных производств имеет важное значение, а подготовка рассматриваемого перечня, как и создание Центра SATURN, была запланирована практически с момента создания ЕКЭП/СЕПЕJ. Так, например, еще 15 сентября 2004 г. ЕКЭП/СЕПЕJ приняла Рамочную

¹ *CEPEJ Time Management Checklist (Checklist of Indicators for the Analysis of Lengths of Proceedings in the Justice System) CEPEJ (2005) 12 REV*, утв. на 6-м пленарном заседании, 7—9 декабря 2005 г.

программу «Новая цель судебных систем: рассмотрение дел в оптимальное и предсказуемое время»¹.

Сбор и анализ информации о продолжительности судебных производств был изначально проблематичным для Комиссии, так как отдельные аспекты функционирования судебных систем государств-членов значительно отличаются, что осложняет их сравнительный анализ. ЕКЭП/СЕРЕЖ обращал на это внимание еще в своем первом докладе о европейских судебных системах². Как следствие, именно рассматриваемый документ стал основой для гармонизации систем сбора и анализа статистических данных государств-членов по вопросам продолжительности судебных производств. Данный перечень критериев оценки продолжительности судопроизводства позволяет провести анализ как общей продолжительности судопроизводства со стадии предъявления иска до принятия (и исполнения (*enforcement*)) окончательного решения судом, так и отдельных стадий судопроизводства, что позволяет выделить те или иные проблемные элементы, затягивающие судопроизводство.

Таким образом, одним из индикаторов оценки продолжительности судопроизводства стала *единая нумерация судебных дел*, которая, в частности, предусматривает сохранение присвоенного номера дела на всех стадиях судопроизводства, при слиянии различных дел в единое производство, а также при передаче между инстанциями. Другим вопросом, на который предстояло ответить государствам-членам в рамках оценки продолжительности их судебных производств, который предусмотрен Перечнем критериев оценки продолжительности судопроизводств, стал вопрос наличия статистических данных о различных аспектах продолжительности производств. Речь идет о наличии в государстве:

- (1) системы сбора статистических данных о продолжительности судопроизводств со стадии открытия судебного процесса до принятия судебного решения;
- (2) учета в оценке продолжительности судопроизводств предварительных досудебных стадий процесса (*formal proceedings prior to instigation of judicial proceedings*);

¹ *Framework-Programme* «A New Objective for Judicial Systems: the Processing of Each Case within an Optimum and Foreseeable Timeframe», CM(2004) 19 Addendum 3, 21 July 2004.

² *CEPEJ Report* «European Judicial Systems 2002: Facts and Figures», утв. на 4-м пленарном заседании, Страсбург, декабрь 2004 г.

(3) учета в оценке продолжительности судопроизводств, стадий исполнения решений и т.п.

Другим критерием оценки продолжительности судебных производств стало *наличие единых стандартов* продолжительности судебных производств, которые определяют оптимальные сроки проведения тех или иных судебных действий. Иначе говоря, оценка качества судебной системы, и в частности оценка своевременности рассмотрения в ней дел, определяется также:

- (1) посредством наличия ориентировочных сроков для принятия судебного решения или осуществления каких-либо процессуальных действий;
- (2) информирования участников судебного процесса (истца ответчика и их представителей) о существовании таких сроков;
- (3) наличия согласительных процедур (между судьями и сторонами процесса) по определению сроков судебного разбирательства и отдельных процессуальных действий.

Третьим критерием определения своевременности разрешения судебных споров является *проведение классификации дел и определение соответствующих сроков их разрешения* в зависимости от сложности каждого из них.

Четвертый критерий своевременного проведения судебных разбирательств заключается в *наличии временных стандартов или рекомендаций* о продолжительности основных стадий судебного процесса. Иначе говоря, предполагается, что государства ведут как минимум статистические наблюдения за продолжительностью различных стадий судебного разбирательства в отношении различных категорий дел, так как ЕКЭП/СЕРЕJ запрашивает у государств информацию о продолжительности отдельных стадий судебного разбирательства.

Пятый критерий своевременного разрешения судебных споров заключается в *наличии системы выявления задержек* в рассмотрении судебных дел и информирования персонала судебных систем в целях восстановления нормального функционирования судебного делопроизводства. Иначе говоря, Комиссия ставит вопрос о том, существует ли в государстве ответственность за задержки в отправлении правосудия. Система идентификации таких задержек предполагает, по мнению Комиссии:

- (1) создание специальной государственной функции по мониторингу задержек;

- (2) разрешение возникающих проблем, связанных с задержками судопроизводства;
- (3) наличие процессуальных средств по ускорению судопроизводства.

Шестой критерий своевременного разрешения споров заключается в *наличии и использовании современных технических средств* для мониторинга и борьбы с задержками при отправлении правосудия. Речь идет о существовании системы мониторинга, позволяющей ее использовать как для мониторинга общесистемных задержек, так и для использования сторонами процесса и судьями при разрешении конкретных дел в качестве информационного средства о стадии судебного процесса и времени проведения того или иного процессуального действия и т.п.

3.2

Рамочная программа «Новая цель судебных систем: рассмотрение дел в оптимальное и предсказуемое время»¹

Данный документ стал первым из актов Комиссии, который содержит рекомендации государствам-членам по своевременному разрешению судебных споров, т.е. в оптимальное и предсказуемое время. По мнению ЕКЭП/СЕРЕJ, проблема с задержками в отправлении правосудия имеет место не только в связи с большим количеством дел, рассматриваемых ЕСПЧ, но и в связи с тем, что данная проблема существует практически во всех государствах. Более того, как отмечает Комиссия в данном документе, наибольшее количество задержек в отправлении правосудия наблюдается в странах Западной Европы.

Первая часть данного документа посвящена *выявлению причин задержек в отправлении правосудия*. Отмечается, что Комитетом министров Совета Европы уже был разработан ряд рекомендательных документов, часть из которых была направлена прямым или косвенным образом на сокращение сроков отправления правосудия. Среди них:

- (1) Рекомендация по предотвращению и сокращению чрезмерной нагрузки судов (Recommendations R(86)12 concerning

¹ *Framework-Programme «A New Objective for Judicial Systems: the Processing of Each Case Within an Optimum and Foreseeable Timeframe»*, CM(2004) 19 Addendum 3, 21 July 2004.

measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts);

- (2) Рекомендации о независимости, эффективности и роли судей, а так же управлении уголовным правосудием (R(94)12 On the Independence, Efficiency and role of Judges and R(95)12 on the Management of Criminal Justice);
- (3) Доклад «Недорогие средства повышения эффективности правосудия», подготовленный на конференции министров юстиции государств — членов Совета Европы, которая состоялась в июне 2000 г.

Органами Совета Европы был также представлен ряд мер по сокращению сроков в отправлении правосудия:

- (1) создание механизмов юридической ответственности за задержки;
- (2) участие различных (в том числе заинтересованных) лиц (например, сторон судебного процесса) в процессе определения процессуальных сроков;
- (3) существование систем мониторинга и информирования;
- (4) установление конкретных сроков для рассмотрения определенных категорий дел¹.

Часть вторая данного документа содержит собственно «*План действий*» (Action Plan). Устанавливаются три принципа функционирования судебных систем. Принцип *сбалансированности средств*, которыми располагает судебная система, и целей, поставленных перед ней, среди которых качественное отправление правосудия. Речь идет об особой организации отправления правосудия, эффективности ее отправления и учета мнения граждан о том, каким образом она должна быть организована. Второй принцип заключается в *существовании эффективных средств оценки и анализа задержек* в отправлении правосудия. Здесь Комиссия ссылается на создание общих для всех государств-членов критериев оценки и правил анализа задержек в отправлении правосудия, которые на момент создания данного акта еще не существовали. Третий принцип предусматривает *необходимость создания сбалансированного подхода*, учитывающего необходимость

¹ Приложение к Рамочной программе «Новая цель судебных систем: рассмотрение дел в оптимальное и предсказуемое время» содержит полный список рекомендаций Совета Европы, которые позитивно сказываются на сокращении сроков рассмотрения судебных дел

как своевременного отправления правосудия, так и его качественного отправления. Иначе говоря, данный принцип предполагает, что ускорение отправления правосудия не может быть осуществлено в ущерб другим принципам отправления правосудия (например, праву на защиту).

Разработку конкретных мер по сокращению времени на отправление правосудия Комиссия начинает с вопроса о существовании опосредованных мер, направленных на реализацию этой цели, а именно перераспределение дел между судами, изменение территориальной подсудности дел и применение альтернативных способов разрешения споров. Комиссия уточняет, что данные средства, конечно же, оказывают влияние на сокращение сроков судопроизводства, но остаются опосредованными средствами, тогда как средства, разработанные в рамках данного документа Комиссии, являются прямыми средствами, направленными на реализацию данной цели.

Тем не менее, помимо разработки прямых средств, направленных на сокращение сроков судопроизводства, Комиссия также рекомендует использовать комплексный подход к проблеме чрезмерных сроков при отправлении правосудия. Как следствие, Комиссия предлагает осуществлять действия как по сокращению общего количества рассматриваемых судами дел, так и предоставлению органам правосудия дополнительных ресурсов для улучшения качества обработки дел.

Конкретные рекомендации Комиссии по сокращению количества времени, затрачиваемого на рассмотрение дел, содержатся в третьей главе рассматриваемого здесь документа.

Основным средством сокращения сроков судопроизводства является *увеличение (финансовых и кадровых) ресурсов судебной системы*, что выражается, в частности, в увеличении количества судей, а также других сотрудников судебной системы, предоставлении подобающего технического оснащения и т.п. Комиссия уточняет, что речь идет не просто об увеличении ресурсов, но также и об их качественном использовании. Так, например, предлагается не просто увеличить заработную плату судей, а перераспределить ее в зависимости от количества выполненной работы каждым из судей. Предлагается также увеличить полномочия судей по распределению дел между ними, повысить качество профессиональной подготовки судейского состава по администрированию судопроизводства и модернизировать средства судебной системы.

Другим средством является *учет влияния нового законодательства в судебной сфере на сроки рассмотрения дел*. Иначе говоря, Комиссия рекомендует проведение предварительной экспертизы законопроектов на их соответствие целям своевременного рассмотрения дел.

Еще одной рекомендацией Комиссии по сокращению сроков рассмотрения дел стало *совершенствование предсказуемости сроков отправления правосудия*. Это необходимо, по мнению Комиссии, для улучшения предоставления гражданам услуг по отправлению правосудия, которое выражается не только в своевременном отправлении правосудия, но и в предсказуемости сроков отправления правосудия.

Следующая рекомендация Комиссии заключается в *установлении стандартов* по оптимальным срокам рассмотрения дел той или иной категории. Речь, в частности, идет о сборе информации и анализе данных о сроках отправления правосудия в рамках различных категорий дел и установлении стандартов на основе минимально возможных, а не среднестатистических сроков рассмотрения дел.

Еще одна рекомендация заключается в *совершенствовании механизмов сбора и обработки статистических данных о сроках отправления правосудия*, а также развитии и совершенствовании информационных и коммуникационных механизмов. Речь идет о создании баз статистических данных по судебным делам на национальном уровне каждого государства. Комиссией рекомендуется привлечь к созданию и совершенствованию данных баз представителей гражданского общества, а также сделать к ним открытый доступ. Она также уточняет, что необходимо привлечь к данному процессу и представителей университетской среды и организовать на международном уровне сотрудничество в целях обмена опытом по данным вопросам.

Комиссией также рекомендуется проводить пилотные (экспериментальные) проекты в отдельных судах в целях совершенствования механизмов по сокращению сроков рассмотрения дел.

Отдельно предлагается такая мера, как обязательное информирование участников судебного разбирательства о предполагаемых сроках его завершения, а также возможность совместного определения сторонами процесса и судом конкретных сроков по разрешению судебного процесса. Иначе говоря, Комиссия предлагает усилить влияние самих участников процесса, и в первую очередь его сторон, на сроки судебного разбирательства.

Одним из решений по приведению сроков судебных разбирательств в соответствии с требованиями судебной практики ЕСПЧ является ограничение возможности оспаривания судебных решений посредством апелляции и кассации. Речь не идет об абсолютном ограничении, а скорее об опосредованном ограничении, например, посредством штрафов, а также ограничениях в отношении дел, имеющих невысокое значение.

Важным направлением по сокращению сроков рассмотрения дел судами — *совершенствование отдельных процедур*. Например, заимствование уже существующих в отдельных государствах судебных процедур (например, производства по подготовке дела к рассмотрению по существу, которое существует в гражданском судопроизводстве Франции). Другим примером может стать запрет на прерывание судебного процесса на неопределенное время или обязательство по назначению конкретных дат возобновления процесса в случае его приостановления.

Еще одной рекомендацией Комиссии стало *создание условий для эффективного продвижения судебных дел*, находящихся в очереди на рассмотрение.

Аналогичной рекомендацией стало предложение по *совершенствованию* хода судопроизводства. Так, например, предлагается информировать стороны процесса о точной дате и времени проведения слушаний и дебатов посредством информационных технологий.

Одной из рекомендаций Комиссии стало создание производств по возобновлению «зависших» судебных разбирательств.

Достаточно эффективной является рекомендация Комиссии *о смягчении правил территориальной подсудности* в судах первой инстанции. Это предполагает, в частности, возможность приема дела к рассмотрению даже в том случае, если оно является неподсудным лишь в целях его последующей передачи компетентному с территориальной точки зрения суду.

В отдельную категорию выделена рекомендация по более активному *привлечению граждан* к администрированию судебного производства, и в частности к определению сроков рассмотрения дел. Также предлагается усилить участие лиц юридических профессий (нотариусов, приставов и т.п.) в процессе продвижения дел в суде.

Отдельно Комиссия предлагает *пересмотреть отношения адвокатов с судом*. Так, Комиссией отмечается, что в отдельных

государствах коллегии адвокатов определяют на договорной основе с судами сроки для подачи адвокатами исков, заявлений и другой документации. Комиссия предлагает внедрить такие схемы работы адвокатов с судами во всех государствах.

Повышение процессуальной квалификации как судей и прокуроров, так и других участников системы правосудия также является, по мнению Комиссии, одним из средств сокращения сроков в системе отправления правосудия.

В том, что касается участия в процессе по ускорению разрешения судебных разбирательств нотариусов, приставов и других представителей юридического сообщества, ЕКЭП/СЕРЕЈ рекомендует уточнить их роль в нормативных актах. Комиссия считает, что участие данных лиц способствует более быстрому разрешению судебных разбирательств.

Заключительная часть рамочной программы довольно интересна, так как в ней Комиссия провела разграничение между рекомендациями, адресованными государствам-членам, и рекомендациями, адресованными самой комиссией.

Так, например, *государствам-членам адресованы следующие рекомендации:*

- (1) касающиеся увеличения ресурсов судебных систем (в частности, вознаграждения судей в зависимости от выполненной работы);
- (2) увеличение компетенций суда в отношении управления административными ресурсами;
- (3) развитие применения современных технологий);
- (4) проведения экспертизы качества законодательства;
- (5) установления стандартов в целях создания условий для предсказуемости сроков судебных производств;
- (6) определения таких стандартов в зависимости от категории дел;
- (7) развития системы сбора и обработки статистических данных на национальном уровне;
- (8) установления системы, в которой определение сроков судебного производства осуществляется как судом, так и сторонами процесса (согласительных процедур);
- (9) ограничения возможности оспаривания судебных решений;
- (10) совершенствование отдельных процессуальных аспектов приостановления и возобновления судебных производств;

- (11) определение приоритетности в рассмотрении отдельных категорий дел;
- (12) создания производств по возобновлению «зависших» дел;
- (13) смягчения законодательства о территориальной подсудности;
- (14) привлечения различных заинтересованных лиц (адвокатов, нотариусов, приставов и т.п.) к участию в процессе по сокращению сроков судебного разбирательства;
- (15) повышение уровня квалификации персонала судебной системы.

Самой Комиссии адресованы следующие ее рекомендации:

- (1) проведение исследований и выявление причин задержек при отправлении правосудия, а также идентификацию средств по борьбе с ними на основе судебной практики ЕСПЧ;
- (2) организация работы с экспериментальными судами в целях обмена опытом между ними по сокращению сроков отправления правосудия;
- (3) создание инструкций по совершенствованию сроков по отправлению правосудия;
- (4) организация международных конференций, а также создание исследовательских сетей на базе университетских центров в целях публикации результатов научной деятельности в сфере сокращения сроков в судебной системе;
- (5) усиление связей между Советом Европы и Европейским Союзом, в частности, в целях совершенствования аналитической деятельности и обмена статистическими данными.

3.3

Справочник «лучшей практики» управления временем в судопроизводстве¹

Следующим этапом Комиссии в борьбе с чрезмерными сроками при отправлении правосудия в государствах-членах стала разработка справочника «лучшей практики» управления временем в судопроизводстве. Данный документ носит не рекомендательный

¹ *CEPEJ Compendium of «best practices» on Time Management of Judicial Proceedings* CEPEJ(2006)13, утв. на 8-м пленарном заседании, Страсбург, 6—8 декабря 2006 г.

характер, а скорее исследовательский (аналитический), в нем анализируются уже существующие в национальных правовых системах наиболее эффективные способы сокращения сроков рассмотрения судебных дел, а также уже имплементированные в рамках Сети пилотных судов (CEPEJ Network of Pilot Courts) документы Комиссии.

Основная цель создания этого справочника — раскрытие понятий *оптимального* и *предвидимого* сроков принятия судебного решения, что, как отмечает Комиссия, несколько отличается от понятия разумного срока принятия судебного решения, которое закреплено ст. 6 ЕКПЧ. Как уточняет Комиссия, последнее понятие является менее требовательным, так как оно предназначено для констатации нарушения нормы ст. 6 Конвенции, а не для совершенствования функционирования судебной системы. В свою очередь, наилучшие примеры использования времени в судопроизводстве предназначены не просто для обеспечения принятия решений в разумные сроки, а для их принятия в своевременные и наименее короткие сроки. Как следствие, Комиссия считает необходимым не простое абстрактное закрепление в законодательстве принципа разумности сроков, а установление конкретных сроков для рассмотрения тех или иных производств или тех или иных стадий судебного процесса.

Именно с этой целью Комиссия в рамках данного документа отметила примеры в практике отдельных экспериментальных (пилотных) судов:

- (1) наличия конкретных сроков для различных стадий судебного процесса;
- (2) конкретного применения таких сроков на практике;
- (3) существования мониторинга за их соблюдением;
- (4) наличия политики и практик по управлению продвижением судебных дел;
- (5) наличия политики по загруженности судов делами.

Документ носит не только аналитический характер по исследованию внутренней организации судебных систем, но и отчасти рекомендательный характер, так как он стимулирует развитие взаимодействия различных участников судебной системы в целях своевременного отправления правосудия. Действительно, в нем неоднократно указывается на необходимость организации плотного взаимодействия всех участников судебного разбира-

тельства (судей, адвокатов, сторон процесса и т.п.) в целях сокращения сроков судебных разбирательств.

1. Установление конкретных временных рамок для осуществления того или иного действия в рамках судебного разбирательства является, по мнению его авторов, одним из наиболее эффективных средств в реализации цели своевременного отправления правосудия. Указывается, что установление конкретных временных рамок требуется как на уровне государства, так и на уровне судов, а также конкретных работников судебной системы. Конкретных процессуальных сроков в документе не указано, так как, по мнению составителей текста, при установлении таких сроков должна учитываться местная юридическая культура.

Установление конкретных временных рамок рассматривается в документе на примерах судов нескольких европейских государств (в частности, Финляндии). Так, отмечается, что они устанавливаются на основе согласительных процедур главами судебных инстанций и подгоняются под различные категории судебных дел. Отмечается, что на практике установление конкретных сроков для различных судебных действий осуществляется в плановом режиме на один год (или более).

Профильный подход к определению сроков судебного разбирательства чаще всего осуществляется в зависимости от природы судебного разбирательства (гражданско-правовая, уголовная, административная). Так, например, в качестве примера приводится Швеция, где на государственном уровне было установлено, что в течение года должно быть рассмотрено определенное количество гражданских дел, а нормативы рассмотрения уголовных дел установлены на периоды в два и шесть месяцев.

Комиссия отмечает также, что установление временных рамок является наиболее эффективным, когда оно касается отдельных стадий судебного разбирательства, а не категорий судебного разбирательства в целом. Иначе говоря, установление временных рамок должно подгоняться не только под тип судебного разбирательства, но еще и под определенную стадию того или иного судебного разбирательства. Таким образом, своевременность в отправлении правосудия определяется не только в зависимости от общей продолжительности судебного процесса, но также и в зависимости от продолжительности отдельных стадий того или иного типа судебного процесса.

Еще один подход при определении своевременного отправления правосудия предполагает принятие во внимание сложности того или иного дела. В данных случаях Комиссия рекомендует определять сроки производства в частном порядке, т.е. с участием не только судьи, рассматривающего данное дело, но и при участии сторон процесса. Так, Комиссия приводит пример британских пилотных судов, где были установлены общие принципы определения сроков судебного разбирательства в зависимости от сложности дела: так, 80% простых дел должно быть рассмотрено в течение 15 недель, тогда как дела средней сложности и сложные дела) могут быть рассмотрены в течение 30 и 50 недель соответственно.

Комиссия также отмечает, что процесс определения сроков судебного разбирательства должен осуществляться с учетом мнений различных участников процесса, в том числе и при участии сторон судебного разбирательства. Иначе говоря, процесс определения продолжительности судебного разбирательства является согласительным (*consensus*). Приводится ряд примеров, которые, в частности, включают в себя: информирование сторон процесса о сроках рассмотрения дела; определение сроков в рамках согласительных процедур между судьями и сторонами процесса; проведение опросов об удовлетворенности сроками рассмотрения дел и т.п.

2. Следующим вопросом, который рассматривался в рамках данного документа, стала практическая имплементация мер по сокращению сроков в деятельности органов правосудия. Речь идет об организационных вопросах по имплементации средств, направленных на сокращение сроков рассмотрения дел судами. Так, в частности, приводятся конкретные примеры действий председателя суда, судей, сторон процесса и их представителей, которые направлены на сокращение сроков судебного производства.

Одним из эффективных средств имплементации мер по сокращению сроков судебного разбирательства стало создание внутренних структур в рамках судебных систем, позволяющих ускорить рассмотрение дел как по ходатайству сторон процесса, так и по инициативе самого суда. Конкретных примеров средств по сокращению сроков множество. Так, в случае если рассмотрение какого-либо дела превысило установленный срок, то в государствах предпринимается ряд различных мер:

- (1) проводятся встречи между председателем суда и другими судьями, где обсуждаются вопросы задержек в отправлении правосудия по отдельным делам (Финляндия);
- (2) проводятся проверки вышестоящими судами нижестоящих судов в отношении задержек в отправлении правосудия (Германии);
- (3) дела находящиеся в производстве анализируются председателем суда, который может задать судье, ответственному за рассмотрение того или иного дела, ряд вопросов, касающихся задержки в рассмотрении дела (Швеция), и т.п.

Еще одним инструментом по имплементации временных стандартов в деятельности органов правосудия является создание специальной должности судебного управляющего, который занимается планированием деятельности персонала того или иного суда. Командный подход, в рамках которого создаются группы как работников суда, так и участников процесса, также является средством соблюдения сроков рассмотрения судебных дел. Другим инструментом также является участие внешних институтов, которые по большей части представлены неправительственными организациями. Наконец, одним из средств повышения качества является создание пилотных (экспериментальных) проектов на базе отдельных судов. Так, например, в Финляндии была создана программа «проект по качеству», направленная на совершенствование системы отправления правосудия, и в частности процессуальных сроков.

3. Мониторинг процессуальных сроков в деятельности судов должен дать возможность оценки эффективности судебной системы. Мониторинг позволяет создать постоянный надзор за соблюдением сроков, предназначенных для рассмотрения дела. Речь не идет о простом сборе статистических данных о сроках рассмотрения дел, а о составлении докладов по продолжительности рассмотрения дел. Данный мониторинг осуществляется, в частности, на основе Перечня критериев оценки своевременного рассмотрения судебных споров, рассмотренного нами выше.

Так, в частности, проводится мониторинг дел, по которым не были предприняты какие-либо процессуальные действия (в том числе и сторонами процесса) в течение определенного времени. Приводятся примеры, которые, в частности, касаются действий председателей судов в отношении «зависших» дел.

Другим средством контроля за соблюдением процессуальных сроков является доведение до сведения всех сотрудников того или иного суда информации о сроках рассмотрения дел. Доступность данных о сроках рассмотрения дел должна быть гарантирована в отношении не только сотрудников самого суда, но и общественности в целом.

Отдельно осуществляется мониторинг общественного мнения по вопросам своевременности отправления правосудия, т.е. сбор данных об общественном мнении по данному вопросу, что позволяет определить, насколько общественность удовлетворена своевременностью отправления правосудия.

4. Развитие политики управления сроками рассмотрения дел в суде осуществляется в соответствии с рекомендациями различных органов Совета Европы. Как следствие, в соответствии с такими рекомендациями Комиссия рекомендует привлечь к участию в определении конкретных мер, направленных на сокращение процессуальных сроков, различных участников судебных разбирательств (в том числе адвокатов и сторон процесса). Политика по управлению сроками рассмотрения дел также должна включать в себя меры, которые учитывают сложность отдельных дел, что также рекомендуется отдельными актами Совета Европы.

Одной из рекомендаций Комиссии, которая должна быть имплементирована в политику сокращения судебных сроков, стало ограничение количества слушаний в рамках рассмотрения конкретного дела, оно не должно превышать двух. Так, например, Комиссия отмечает, что в Словакии существует обязательство по принятию решений судами, в случае если они вынесли дело на слушание.

Одной из рекомендаций по внедрению политики сокращения судебных сроков стало усиление роли судьи в ходе судебного процесса. В качестве примера приводится ирландский опыт, где, несмотря на англосаксонскую систему права, характер судопроизводства, в рамках которого инициатива продвижения дел оставлена за сторонами процесса, была значительно усилена роль судьи.

Еще одним средством сокращения судебных сроков, идентифицированных Комиссией, стала политика строгого регламентирования количества слушаний, а также ограничение возможностей их отсрочивания. Так, в частности, в Дании применяются согласительные процедуры между судом и прокурорами

в целях избежать отсрочек в рассмотрении дел. С этой целью Комиссией также было рекомендовано имплементировать политику внесудебного сотрудничества сторон процесса. Комиссией также предлагается в данном документе усилить политику санкций (накладываемых на свидетелей, сторон и представителей) для ограничения задержек в судопроизводстве, вызванных их действиями.

Наконец, Комиссия рекомендует включить в политику по сокращению сроков судопроизводства меры, направленные на сокращение сроков, предназначенных для составления судебных решений. Так, например, рекомендуется шаблонность при составлении решений, а также сокращение их объема. Также рекомендуется более активно использовать аудио- и видеотехнологии в судопроизводстве, что также позволяет сократить сроки судопроизводства. Коммуникационные технологии также рассматриваются Комиссией как одно из средств сокращения сроков судопроизводства. Так, например, констатирует Комиссия, в отдельных судах Австрии, Эстонии, Литвы и других европейских государств сегодня уже возможна электронная подача иска, что значительно сокращает сроки их рассмотрения.

5. Последним аспектом, по которому Комиссия провела анализ практик государств-членов, направленных на сокращение сроков рассмотрения дел, стала разработка политики по управлению количеством дел и загруженностью судов. Мониторинг количества рассматриваемых (или находящихся на рассмотрении) дел позволяет исследовать тенденции в деятельности суда и его эффективность, а также идентифицировать проблемные вопросы, затягивающие рассмотрение дел. Таким образом, загруженность судов, их продуктивность и разрешение проблем своевременного рассмотрения дел осуществляются, по мнению Комиссии, с помощью мониторинга загруженности судов. Другим средством, направленным на разгрузку судов, является внедрение альтернативных методов разрешения споров, которые способствуют сокращению судебных дел посредством их разрешения в досудебном порядке. Аналогичным образом Комиссия рекомендует установить отдельные заградительные меры для предотвращения злоупотреблениям правом на подачу иска.

Комиссией также рекомендуется отказаться от принципа коллегиальности в рассмотрении дел, что позволит увеличить количество инстанций, располагающих правом принятия окон-

чательного решения по делу. Такой подход, в частности, был избран в Италии.

Комиссия идентифицировала и другой подход, заключающийся в гибком подходе к распределению дел между судами и судьями. Речь, в частности, идет об упрощении правил распределения подсудности и распределения дел, так как отдельные суды могут быть перегружены, тогда как другим может не хватать работы, а оперативное распределение работы позволяет увеличить пропускную способность судебной системы. Как следствие, упрощение правил распределения дел и подсудности позволяет разгрузить суды и сократить сроки рассмотрения дел.

Еще одно средство (которое, в частности, было идентифицировано Комиссией в судебной практике Азербайджана) направленное на сокращение сроков судопроизводства, заключается в передаче отдельных судебных функций (или квазисудебных функций) административным судам.

Иначе говоря, эти меры позволяют разгрузить судей, освободив их от отдельных малозначительных функций, и дать им возможность сконцентрироваться на основных судебных функциях, ускорив таким образом их рассмотрение.

Напротив, там, где судьям приходится, помимо сугубо судебных функций по разрешению споров, осуществлять еще и административные функции, Комиссия рекомендует их освободить от таких обязанностей. На примере судебных систем Дании, Хорватии и других государств Комиссия рекомендует ограничить выполнение отдельных функций судьями, например запретить судьям осуществлять функции арбитража, а также рассматривать дела, в которых отсутствует спор (например, дела о наследстве, и предлагает обязать судей сообщать об их внесудебной деятельности).

На заседании Рабочей группы в сентябре 2014 г. данный документ, в особенности наилучшие примеры, был заново проработан и внесенные изменения были интегрированы в документ под названием «Руководящие указания SATURN по управлению судебным временем — замечания и примеры по применению»¹, составленный Марко Фабри и Надиа Карбони.

¹ *CEPEJ SATURN Guidelines for Judicial Time Management — Comments and Implementation Examples*, Strasbourg, September 2014, CEPEJ-SATURN(2015)2.

3.4

Пересмотренные директивы (руководящие правила) Центра SATURN по управлению судебным временем¹

В отличие от предыдущих документов Центра SATURN (за исключением рассмотренной выше Рамочной программы), данный документ носит сугубо рекомендательный характер. Иначе говоря, он, как и Рамочная программа, содержит рекомендации государствам-членам по своевременному разрешению судебных споров. Как свидетельствует введение данного документа, он предназначен для всех участников судебного разбирательства и в качестве рекомендательного должен быть переведен и доступен для каждого из участников судебной системы того или иного государства.

В качестве *основных принципов и руководств Центр устанавливает:*

- (1) *прозрачность и предсказуемость* (transparency and foreseeability), которые предполагают, что все участники судебного производства (в том числе и стороны процесса) должны принимать участие в определении сроков судебного разбирательства (involved in the time management of judicial proceedings); что все участники процесса должны быть проинформированы о любом действии, увеличивающем сроки судебного разбирательства; что продолжительность судебного разбирательства должна быть предсказуема; что статистические данные, касающиеся продолжительности различных типов судопроизводства, должны быть доступны любому лицу;
- (2) *оптимальность сроков рассмотрения судебных дел* (optimum length of judicial proceedings), которая предполагает, что сроки рассмотрения дел должны быть соответствующими сложности судебных дел. Иначе говоря, этот принцип предполагает, что судебные дела должны рассматриваться в адекватные сроки, которые не слишком продолжительны, но и не слишком коротки. Центр SATURN считает,

¹ CEPEJ Revised SATURN Guidelines for Judicial Time Management CEPEJ (2008)8 Rev3, утв. на 22-м пленарном заседании, Страсбург, 5—6 декабря 2013 г.

что данный принцип, если и не предусматривает прямого определения участниками процесса сроков, в рамках которых будет рассмотрено их дело, то предполагает все же, что судебные сроки должны определяться объективным образом и должны соответствовать срокам, в течение которых обычно рассматриваются те или иные категории дел, а также учитывать соответствие продолжительности типа судопроизводства с целями, для которых оно предназначено и возможностями удовлетворить интересы сторон с его помощью;

- (3) *планирование продолжительности судебных производств и сбор данных об их продолжительности* осуществляются в зависимости от типа судопроизводства. Данные принципы также предполагают участие всех заинтересованных сторон судопроизводства, а также установление системы мониторинга и сбора данных за продолжительностью судопроизводств;
- (4) *гибкость в управлении временем* в судопроизводстве как принцип предполагает, что сроки в судопроизводстве должны адаптироваться к конкретным условиям того или иного судебного дела и потребностям участников судопроизводства. Одним из следствий данного принципа является рекомендация не устанавливать жестких сроков в рамках закона или других нормативных актов, а если таковые все же установлены, то они должны постоянно подгоняться под реалии конкретных судебных дел;
- (5) *лояльное сотрудничество всех заинтересованных участников* судебного процесса является принципом, позволяющим достигнуть оптимальных и предсказуемых сроков судопроизводства. Иначе говоря, данный принцип предполагает, что как на уровне законодателя, так и на уровне участников конкретного судебного процесса применяются все меры для своевременного рассмотрения судебного дела. Таким образом, этот принцип предполагает участие всех лиц (государства, судебных органов, судей и участников процесса) в целях сокращения сроков судебных производств. С этой целью Директивы (руководящие правила) Центра предлагают разработать договорную систему определения сроков судопроизводства, где участниками соглашений будут как адвокаты, так и судьи.

В отдельную главу Руководящих указаний Центра SATURN выделены рекомендации законодателям и органам исполнительной власти. Здесь предлагается предоставить судебной власти средства, которые соответствовали бы загруженности органов судебной власти делами. Иначе говоря, средства должны быть рассредоточены в судебной системе в соответствии с необходимостями судебной системы и должны эффективно использоваться. Распределение средств в рамках судебной системы должно осуществляться таким образом, чтобы стимулировать их эффективное использование, и в случае необходимости перераспределение средств должно производиться без задержек, для того чтобы гарантировать эффективность их использования.

В том, что касается организации судебной системы, Руководящие требования Центра предлагают ее создать таким образом, чтобы ответственные за определение временных рамок судопроизводства лица были четко определены. Речь идет о необходимости создания в рамках судебной системы группы ответственных за своевременное рассмотрение дел лиц, которые должны постоянно анализировать продолжительность судопроизводств в целях определения трендов, предотвращения отрицательных изменений в сфере продолжительности судопроизводств. Также рекомендуется анализировать любые изменения в судебной системе в целях предотвращения их отрицательного влияния на продолжительность судопроизводств.

Отдельно рекомендуется внести изменения и в материальное право (*substantive law*) в целях его квалификации, упрощения для снятия сложностей при его применении и имплементации. Центр SATURN рекомендует государствам учитывать в рамках законодательной процедуры влияние изменений законодательства в целях избегания сложностей при его конкретном применении.

В том, что касается процессуального права, Центр SATURN более подробен. Так, в частности, рекомендуется формулировать процессуальные нормы так, чтобы на практике их применение не вызывало проблем, а процессуальные правила, которые усложняют судопроизводство, должны быть исключены или изменены. Здесь Центр SATURN, в частности, рекомендует государствам-членам имплементировать ряд рекомендаций Совета Европы, касающихся процессуального права. Здесь также рекомендуется, чтобы любые изменения процессуального законодательства принимались с участием заинтересованных лиц (в первую очередь

судей). Также рекомендуется увеличить использование ускоренных судопроизводств во второй инстанции и ограничить использование апелляции в незначительных делах, а обращение в верховные суды должно быть зарезервировано только за делами, имеющими особое значение.

Директивы (руководящие правила) Центра SATURN также касаются и деятельности органов, ответственных за администрирование органов судебной системы (в частности, министерств юстиции государств-членов). Здесь Центр SATURN, в частности, рекомендует распределить ответственность за своевременное рассмотрение судебных дел между всеми участниками судебной системы и судебных разбирательств в целях стимулирования их деятельности в ключе экономии времени. Другим направлением является мониторинг посредством статистических данных, который в первую очередь налагается именно на органы государственной власти, ответственные за функционирование судебной системы. Центр SATURN, в частности, предлагает создать систему статистического учета продолжительности судебных разбирательств на национальных уровнях, которые должны учитывать Единые европейские рекомендации по мониторингу продолжительности судебных разбирательств (European Uniform Guidelines for Monitoring of Judicial Timeframes)¹. На государства также возлагается обязанность принимать конкретные действия (intervention), направленные на сокращение сроков судебных разбирательств, а особое внимание органы государственной власти должны уделить тем делам, где продолжительность судебного разбирательства превосходит разумные сроки. Еще одной рекомендацией Центра SATURN органам государственной власти государств-членов является использование новых технологий в целях сокращения сроков судопроизводства (речь, в частности, идет об использовании средств видеоконференции, удаленного доступа к документам и взаимодействия участников процесса посредством электронной почты). Наконец, Центр SATURN советует ответственным за функционирование судебных систем органам установить меры индивидуальной ответственности (accountability) за срыв сроков судебного разбирательства, а также за неэффективное использование времени в рамках судебного производства.

¹ Данные рекомендации содержатся в приложении к рассматриваемым здесь пересмотренным директивам (руководящим правилам) Центра SATURN.

Директивы Центра SATURN коснулись, помимо законодателя и органов исполнительной власти, также и администрации отдельных судебных органов. Так, например, на них лежит обязанность по сбору информации о продолжительности судебных производств и о задержках в отправлении правосудия, что должно осуществляться на основе разработанного Комиссией Перечня критериев оценки своевременного рассмотрения судебных споров (Time management Checklist). Собираемая таким образом информация подлежит постоянному анализу (continuing analysis) в целях повышения эффективности своевременного рассмотрения судебных дел и должна находиться в свободном доступе в сети Интернет в форме докладов (отчетов) о деятельности судебного органа. Центр SATURN также рекомендует установить, помимо целей и конкретных стандартов своевременного рассмотрения дел на национальном уровне, также и обязательства администрации конкретного суда. Данные цели должны подлежать постоянной переоценке и могут лечь в основу оценки эффективности того или иного суда. Наконец, Центр SATURN рекомендует отдельным судам предусмотреть средства борьбы с серьезными задержками в отправлении правосудия и отклонениями от определенных судами сроков для рассмотрения тех или иных категорий дел (crisis management).

Наконец, Центр SATURN разработал ряд рекомендаций и в отношении самих судей. Так, например, Центр рекомендует наделить судей достаточными полномочиями для активного управления ходом рассмотрения дела (active case management) в целях его своевременного рассмотрения. Речь, в частности, идет о наличии полномочий по определению конкретных сроков для выполнения определенных процессуальных действий в каждом конкретном деле. Здесь же рекомендуется создание специальных программ позволяющих судьям составлять судебные решения по определенным шаблонным схемам для экономии времени. Другой рекомендацией Центра САТУРН стало создание соглашений между сторонами процесса и судом о времени и ходе рассмотрения дела (timing agreement with the parties and lawyers), что позволяет заинтересованным лицам (сторонам процесса) принять участие в определении хода судебного процесса. В данном процессе судьям также рекомендуется принимать во внимание мнение и других участников судебного производства (co-operation and monitoring of other actors) — экспертов, свидетелей и т.п.

Центром SATURN также рекомендуется наказывать любые попытки затянуть процесс, т.е. наказывать любые злоупотребления процессуальными правами (suppression of procedural abuses). Санкции устанавливаются в отношении конкретных лиц (как сторон процесса, так и их представителей (адвокатов)). Наряду с этим рекомендуется в качестве профилактических целей сообщать о злоупотреблениях адвокатов в коллегии адвокатов, сокращать объем судебных решений и составлять их в как можно краткой форме (the reasoning of all judgements should be concise) в целях экономии времени.

3.5

Доклад об имплементации рекомендаций Центра SATURN по управлению судебным временем¹

Доклад представляет итоги деятельности пилотных (экспериментальных) судов по имплементации рекомендаций Центра SATURN. Иначе говоря, доклад предназначен для подведения итогов деятельности отдельных национальных судов, которые на экспериментальной основе имплементировали в рамках своей практической деятельности документы по своевременному рассмотрению судебных дел и по сокращению продолжительности судопроизводства в общем. Речь идет в первую очередь об имплементации уже рассмотренных нами выше документов Центра SATURN:

- (1) Перечня критериев оценки своевременного рассмотрения судебных споров;
- (2) Справочника по наилучшим примерам рационального использования времени в судопроизводстве;
- (3) пересмотренных директив (руководящих правил) по управлению временем в судопроизводстве.

Благодаря исследованиям, проведенным Центром по имплементации его теоретических разработок по сокращению сроков судопроизводства, он приобрел практическую информацию о применении его разработок на практике. Иначе говоря, в этом докладе сконцентрирован анализ практической деятельности по сокращению сроков судопроизводства пилотными (эксперимен-

¹ CEPEJ Report on implementation of SATURN Time Management Tools CEPEJ-SATURN(2011)2, утв. на 9-м пленарном заседании, Страсбург, 9 и 20 мая 2011 г.

тальными) судами, осуществленной на рекомендациях Центра. Результаты анализа, представленные в докладе, собраны на базе опросов и встреч с представителями пилотных (экспериментальных) судов, имплементирующих рекомендации Центра по сокращению сроков судопроизводства.

Анализ имплементации пилотными (экспериментальными) судами документов осуществлялся в соответствии с методологией, разработанной самим Центром¹. Так, в частности, анализу имплементации рекомендаций пилотными судами подверглись не все инструменты сокращения процессуального времени, разработанные Центром. Также стоит отметить, что не все пилотные суды стали объектом исследования Центра в данном докладе: Центр, в частности, отобрал те из пилотных судов, которые желали принять участие в исследовании, а также те из них, где нагрузка на суды и количество рассматриваемых ими дел были действительно значимыми. В остальном опрос судов проходил по единой схеме, где представителям пилотных судов было предложено ответить на несколько вопросов, касающихся имплементации того или иного инструмента по сокращению сроков судопроизводства, разработанных Центром, а также его эффективности.

Рассматриваемый документ Центра располагает также конкретным и подробным описанием того, каким образом собиралась и обрабатывалась информация об имплементации средств по сокращению сроков в судопроизводстве. Так, в частности, в данном документе описаны общие принципы анализа эффективности инструментов по сокращению сроков в судопроизводстве, дано описание процесса сбора и предоставления информации, а также особенности передачи судами собранной таким образом информации Центру SATURN. Здесь также упоминается о сложности сравнительного анализа различных аспектов имплементации средств по сокращению судебных сроков и констатировал, что отдельные суды справились лучше с задачей, чем другие. Как следствие, Центр SATURN представил результаты анализа различных пилотных судов, участвовавших в данном проекте, по отдельности, а не в сравнительном ключе. Действительно, анализ имплементации инструментов по сокращению сроков в судопроизводстве, проведенный несколькими судами,

¹ *CEPEJ Implementation Test of SATURN Tools in Selected Pilot Courts CEPEJ-SATURN(2010)1*, утв. на 7-м заседании Центра, Страсбург, 29 марта 2010 г.

настолько различен, что его сравнительный анализ было провести Центру SATURN довольно сложно.

Доклады, представленные пилотными (экспериментальными) судами, которые легли в основу рассматриваемого здесь доклада Центра SATURN, были направлены отдельными судами Чехии, Великобритании, Грузии, Италии, Норвегии и Швейцарии. Центр SATURN подробно анализирует доклады каждого из судов указанных государств, а также сравнивает применяемые ими рекомендации по сокращению сроков в судопроизводстве, установленных на национальном уровне. Центр SATURN также проводит сравнительный анализ положений национального законодательства, направленного на сокращение сроков в судопроизводстве, с рекомендациями, которые он разработал сам. Так, например, в случае с итальянским процессуальным правом Центр SATURN анализирует в докладе положения итальянского кодекса гражданского судопроизводства на наличие активных полномочий у судьи по продвижению дела и проведению значимых для ускорения рассмотрения дела действий. Центр SATURN приходит к выводу, что итальянские судьи наделены законодателем достаточными полномочиями по ускорению судопроизводства и могут своевременно рассматривать судебные дела.

Центр SATURN также проводит анализ внутренних инструкций итальянского (Туринского) суда, направленных на сокращение сроков в судопроизводстве. Так, в частности, в докладе, помимо активной роли судьи в продвижении дела, исследуются такие вопросы, как:

- (1) адаптация сроков к конкретным условиям дела;
- (2) соглашения между судом и сторонами процесса о ходе судебного процесса;
- (3) наблюдение за действиями других участников процесса (свидетелей, экспертов и т.п.);
- (4) наказания за злоупотребление участниками процесса своими процессуальными правами;
- (5) и, наконец, о составлении судьями судебных решений.

Таким образом, наибольший интерес у Центра SATURN вызвал доклад по имплементации его рекомендаций, представленный итальянским (Туринским) судом.

В итоге Центр SATURN посчитал, что работа, проведенная экспертами и представителями пилотных (экспериментальных) судов, представленная в соответствующих докладах этих судов, является довольно позитивной, так как позволяет улучшить имплементацию рекомендаций Центра SATURN по сокращению

сроков в судопроизводстве, а также выявить проблемы, которые встречает имплементация на практике отдельных инструментов по сокращению процессуальных сроков. Более того, практические данные, представленные пилотными судами, позволяют Центру SATURN адаптировать отдельные инструменты сокращения сроков в судопроизводстве, имплементация которых на практике либо вовсе не дала желаемых результатов, либо оказалась слабоэффективной.

По ознакомлению с докладами пилотных судов Центр SATURN сделал выводы, что большинство из судов не знакомы с документом по сокращению сроков в судопроизводстве. Тем не менее, отмечает он, практически во всех государствах сегодня существуют нормы и меры, направленные на своевременное рассмотрение процессуальных дел. Также Центр SATURN считает, что увеличение ресурсов, в частности электронных и кадровых, также является средством ускорения судопроизводства.

Центр SATURN также отметил, что проблемой в имплементации его рекомендаций стал и языковой барьер. Так, например, в докладе, представленном чешскими властями, констатируется, что основные документы Комиссии (в том числе и Центра SATURN) составлены на английском и французском языках, что препятствует имплементации рекомендаций данных органов Совета Европы в национальные законодательства. Стоит отметить, что данная проблема возникла в пилотных (экспериментальных) судах, которые были специально выбраны для имплементации инструментов по сокращению сроков судопроизводства и работали над этим, что позволяет предположить, что в других национальных судах, которые не принимали участие в данной программе, дело с имплементацией рекомендаций Центра SATURN обстоит еще хуже.

Очевидно, что основными проблемами национальных судов в имплементации рекомендаций Центра SATURN стали чрезмерная загруженность судов работой, а также нехватка персонала и других ресурсов. Также отмечается, что введение в работу судов современных компьютерных технологий привело к повышению административной (не связанной напрямую с отправлением правосудия) работы судей, что, конечно же, было осуществлено в ущерб их основной деятельности. Другой проблемой стал тот факт, что в отдельных судебных системах (например, норвежской) не учитываются отдельные досудебные стадии процесса, тогда как именно они являются основным фактором задержки в отправлении правосудия.

В заключительной части своего доклада Центр SATURN предложил несколько вариантов совершенствования имплементации его рекомендаций в практику национальных судов. Среди них:

- (1) перевод рекомендаций на национальные языки государств-членов и как можно более широкое их распространение;
- (2) идентификация неимплементируемых рекомендаций Центра SATURN и принятие соответствующих мер для их имплементации;
- (3) создание электронных систем контроля за продолжительностью судопроизводства;
- (4) создание соглашений с коллегиями адвокатов, в целях оказания влияния на поведение адвокатов для ускорения их процессуальных действий;
- (5) изменение системы оплаты юридических услуг, которая не должна зависеть от количества обработанных юристом документов или проведенных им слушаний в рамках одного дела;
- (6) включение в программу преподавания юриспруденции в университетах вопросов сокращения сроков производства;
- (7) сокращение объемов судебных решений и их шаблонное составление.

Анализ имплементации данных инструментов позволяет Центру SATURN также идентифицировать отдельные практические проблемы и совершенствовать свои рекомендации с учетом выявленных на практике проблем.

В завершение Центр SATURN отмечает, что имплементация его инструментов по управлению судебным временем в национальной судебной практике нуждается в совершенствовании. Более того, анализ информации касательно имплементации вышеуказанных инструментов замедляет деятельность Центра SATURN по выявлению отдельных практических проблем и совершенствованию этих инструментов с учетом уже выявленных недостатков.

Во время прошедших лет методология имплементации инструментов Центра SATURN, а также других документов Комиссии была успешно применена во многих странах, например в индивидуальных судах в Германии (Фрайбург и Брисгау), Италии (Сиракуса) и Греции (Тессалоники), а также для всей судебной системы в Марокко, Албании и Хорватии.

Следующей целью Центра SATURN, основанной на миссиях и установленной стратегии, является на первом этапе определение лимитов европейского времени для различных видов процедур и на последующих этапах для различных более специфичных категорий дел.

Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия, направленная на улучшение качества судебных систем государств — членов Совета Европы

Рабочая группа по качеству правосудия (CEPEJ-GT-QUAL) была создана в рамках Комиссии в целях совершенствования качества судебных систем государств — членов Совета Европы. С 2007 г., ее деятельность направлена на развитие аналитических средств для оценки деятельности судебных систем государств-членов в целях совершенствования практики отправления правосудия¹. С этой целью Рабочая группа по качеству правосудия:

- (1) разрабатывает и совершенствует индикаторы, критерии и средства оценки качества судейской работы;
- (2) разрабатывает меры по совершенствованию деятельности судов, в частности совершенствованию организации судебной системы, в целях улучшения доступа граждан к судам и исполнения судебных решений;
- (3) разрабатывает меры, направленные на разрешение проблем в функционировании судебных систем и сбалансированное перераспределение количества нагрузки на судебные органы для улучшения качества отправления правосудия.

Для реализации этих целей Рабочая группа по качеству правосудия:

- (1) проводит анализ данных об удовлетворенности граждан работой судов (court users satisfaction surveys) и следит за имплементацией национальными судами ее рекомендаций по проведению опросов граждан об их удовлетворенности работой судов;

¹ См. подробнее: *CEPEJ*, 2014—2015 Activity Programme of the CEPEJ, Terms of reference of the Working Group on quality of justice (CEPEJ-GT-QUAL), renewed by the CEPEJ at its 22nd plenary meeting, Strasbourg, 6 December 2013, CEPEJ(2013)12.

- (2) проводит тестирование индикаторов и показателей качества отправления правосудия в национальных судах;
- (3) разрабатывает меры по совершенствованию качества работы судебных экспертов;
- (4) разрабатывает директивы по совершенствованию доступа к судебным системам;
- (5) разрабатывает директивы по совершенствованию исполнительных производств;
- (6) разрабатывает другие меры, направленные на улучшение качества отправления правосудия;
- (7) способствует переводу директив и рекомендательных документов Комиссии на языки государств-членов.

Рабочая группа по качеству правосудия, как и другие рабочие группы, состоит из шести членов — экспертов ЕКЭП/СЕРЕЖ, представляющих разные государства — члены Совета Европы¹. Помимо этого, к работе данной группы могут привлекаться и другие (внешние) эксперты, а также международные организации и ассоциации, деятельность которых ограничивается содействием работе данной структуры ЕКЭП/СЕРЕЖ, так как они не располагают правом голоса. Так, например, в деятельности данной Рабочей группы Комиссии участвуют наблюдатели от следующих организаций:

- (1) Европейский институт экспертизы и экспертов (European Institute of Expertise and Experts);
- (2) Европейская сеть советов судебных органов (European Network of Councils for the Judiciary);
- (3) Европейский союз работников суда, не являющихся судьями, — рехтспфлегеров (European Union of Rechtspfleger);

¹ *CEPEJ*, Composition of the CEPEJ Working Groups for 2014—2015, CEPEJ(2014)6, Strasbourg, 24 January 2014. В состав Рабочей группы входят следующие эксперты, назначенные Бюро из общего числа членов ЕКЭП/СЕРЕЖ: Джоао Арсенио де Оливейра, советник, Генеральный директор по политическим вопросам, Министерство Юстиции Португалии; Фабио Бартоломео, Генеральный директор по судебной статистике, Министерство юстиции Италии; Анке Элиерс, судья Апелляционного суда Кёльна, Германия; Николина Мишкович, судья Коммерческого суда Рижска, Хорватия; Иоаннис Симеонидис, судья Апелляционного суда и профессор правовой школы Университета Салоники, Греция. В настоящее время председателем является эксперт из Швейцарии — доктор права Франсуа Пейшер, президент Суда аудиторов Республики и Кантона Женева, Швейцария.

- (4) Международный союз работников судебных систем (International Union of Judicial Officers);
- (5) Совет коллегий адвокатов и правовых ассоциаций Европы (Council of Bars and Law Societies of Europe).

Как и в других рабочих группах ЕКЭП/СЕРЕЈ, в работе данной Рабочей группы может принять участие президент Комиссии и представители отдельных структур Европейского Союза. В то же время участие в работе этой группы ЕКЭП/СЕРЕЈ представителей Всемирного банка является несколько удивительным.

Стоит отметить, что в отличие от таких специализированных рабочих групп ЕКЭП/СЕРЕЈ, как Центр SATURN или Рабочая группа по медиации, а также Рабочая группа по исполнению, Рабочая группа по качеству правосудия не является узкопрофильной. Действительно, понятие «качество правосудия» довольно широко и включает в себя различные аспекты деятельности органов правосудия, не ограничиваясь какими-либо отдельными вопросами судопроизводства, статуса судей, исполнения их решений и т.п. Это объясняет тот объем и интенсивность работы, с которой пришлось столкнуться данной структуре Комиссии. Необходимо отметить, что за более чем 6-летний срок работы данной структуры уже было организовано 14 встреч экспертов¹.

4.1

Перечень вопросов для совершенствования качества отправления правосудия и судов²

Основная цель создания данного документа двойка: он носит как методический характер, так как содержит ряд предписаний по сбору информации о качестве судебных систем, так и аналитический характер, так как позволяет исследовать отдельные аспекты судебных систем. Документ, как свидетельствует его название, касается как судебных систем в целом, так и отдельных судов и даже судей и предназначен для руководящих органов

¹ Подробнее см.: *CEPEJ*, 2014—2015 Activity Programme of the CEPEJ, Terms of Reference of the Working Group on Quality of Justice (CEPEJ-GT-QUAL), renewed by the CEPEJ at its 22nd plenary meeting, Strasbourg, 6 December 2013, CEPEJ(2013)12.

² *CEPEJ Checklist for Promoting the Quality of Justice and the Courts*, утв. на 11-м пленарном заседании, Страсбург, 2—3 июля 2008 г.

государственной власти, в компетенцию которых входят вопросы политики в сфере юстиции (министерства юстиции, суды и т.п.).

Тематически в нем раскрываются такие вопросы, как:

- (1) инфраструктура судебной власти, т.е. географическое расположение судов в государстве, или судебная карта;
- (2) кадровые вопросы, т.е. вопросы квалификации и количества судей;
- (3) финансирование и техническое обслуживание судебной системы;
- (4) отдельные вопросы судопроизводства, а именно перераспределение подсудности дел, повышение эффективности слушаний, привлечение граждан к процессу отправления правосудия и т.п.;
- (5) удовлетворенность граждан в системе правосудия.

Конкретно этот документ состоит из вопросов, которые поставлены таким образом, чтобы при ответе на них было возможно определить, существует ли в том или ином государстве политика повышения качества судебных услуг. Ответы на вопросы, данные представителями судебной системы того или иного государства, позволяют определить, существует ли в том или ином государстве политика совершенствования судебной системы, и если существует, то насколько она является эффективной и может ли она служить прообразом для других судебных систем.

Итак, перечень вопросов, представленных работникам судебных систем государств-членов в рамках данного документа, довольно разнообразен.

Вопросник начинается с довольно простых или, даже можно сказать банальных тем:

- (1) наличие органов государственной власти, ответственных за качество судебной системы;
- (2) наличие законодательства о судебной системе;
- (3) наличие конституционных гарантий независимости судей;
- (4) существование специализации судов;
- (5) наличие политики планирования расходов на судебную систему и планирования структуры судов (их географического расположения и количества).

Ряд вопросов касается: стратегии развития в управлении правосудием; учета пожеланий граждан в совершенствовании политики развития судебных систем; стимулирования и поощрения нововведений в судебной практике, направленных на улучшение качества отправления правосудия, и т.п.

Здесь же представлены вопросы, касающиеся *распределения компетенции* между судами, а также взаимоотношений судей с другими участниками судопроизводства. Так, например, Рабочую группу интересует:

- (1) наличие системы мониторинга за нагрузкой на органы правосудия и количеством рассматриваемых ими дел;
- (2) возможности гибкого подхода к вопросу подсудности и перераспределения дел между судами и судьями;
- (3) уровень участия сотрудников судебной системы, не являющихся судьями (не участвующих в отправлении правосудия), и т.п.

Отдельно Рабочей группой поставлены вопросы *по оценке политики* в сфере судебной системы на национальном уровне. Иначе говоря, речь идет об оценке изменений в законодательстве о судебной системе и их влиянии на качество отправления правосудия. Рабочую группу также интересует:

- (1) использование стандартов качества в законотворческой деятельности;
- (2) независимая оценка влияния законодательства на качество судебной системы;
- (3) существование изменений процессуального права в целях повышения качества отправления правосудия;
- (4) учет квалификации судей при перераспределении дел.

Вопросы, касающиеся *качества управления* судопроизводством, выделены в отдельный блок:

- (1) возможности судей оперативно определить уровень рассмотрения и стадию процесса, на которой находится то или иное дело;
- (2) доступ к данной информации других участников судебной системы;
- (3) возможность использования судьями альтернативных средств разрешения спора в процессе рассмотрения дела;
- (4) публичный характер слушаний;
- (5) наличие средств сокращения судебных расходов для сторон процесса;
- (6) наличие у судей полномочий по передаче дел медиаторам;
- (7) существование политики управления слушаниями, определения продолжительности судебного процесса совместно со сторонами процесса;

- (8) наличие системы оценки продолжительности слушаний и информирования сторон об изменениях в процессе рассмотрения дела;
- (9) наличие системы раннего предупреждения сторон о процессуальных сроках и действиях;
- (10) наличие политики заблаговременного определения сроков рассмотрения дела, а также обязательства их рассмотрения в оптимальные и предсказуемые сроки;
- (11) наличие средств предупреждения о запозданиях в рассмотрении дела;
- (12) наличие у судьи полномочий для ускорения производства и возможности участия сторон процесса в определении временных рамок судопроизводства;
- (13) существование конкретных сроков принятия решения после того, как слушания были проведены, и т.п.

В отношении проблем *исполнения судебных решений* поставлены вопросы, касающиеся:

- (1) информирования об их принятии;
- (2) наличия сроков информирования об их принятии;
- (3) мониторинга за соблюдением данных сроков и т.п.

Среди основных вопросов функционирования судебной системы необходимо отметить ряд вопросов, касающихся взаимодействия судов с участниками судопроизводства, не являющимися судьями (экспертов, переводчиков, прокуроров и т.п.)

Ряд вопросов касается электронной системы регулирования и анализа дел. Речь идет о наличии электронного учета дел и электронного ведения судебных архивов.

Наконец, блок вопросов, касающихся общего функционирования судебной системы, заканчивается вопросами, касающимися *национальных систем* оценки качества отправления правосудия. Речь, в частности, идет о наличии системы:

- (1) внутреннего контроля;
- (2) оценки качества и публичного доступа к информации о качестве отправления правосудия;
- (3) оценки эффективности работы каждого из судей;
- (4) количественного учета дел (рассмотренных, находящихся на рассмотрении и т.п.); и т.п.

Отдельный блок вопросов посвящен доступности системы правосудия, взаимодействия судов с населением и информирования граждан о деятельности судов.

Тема *доступности информации* о законодательстве и деятельности судов подняла у Рабочей группы ряд следующих вопросов:

- (1) о доступности законодательства в сети Интернет;
- (2) наличии услуг перевода в рамках судопроизводства;
- (3) наличии системы информирования граждан о функционировании судов, об их правах и свободах; и т.п.

Финансовая сторона доступности правосудия поставила ряд вопросов, касающихся:

- (1) наличия бесплатной юридической помощи;
- (2) бесплатного судебного представительства адвокатом (в уголовном и/или гражданском процессе);
- (3) наличия судебных расходов в уголовном судопроизводстве;
- (4) возможности оспаривания завышенных заработков адвокатов и т.п.

Здесь же были подняты вопросы *доступности судов*, а именно:

- (1) о географической расположенности судов;
- (2) доступности судов для людей с ограниченными возможностями;
- (3) наличии комнат ожидания и т.п.

Обращение судей со сторонами процесса также стало объектом исследования Рабочей группы в данном документе. Здесь, в частности были заданы следующие вопросы:

- (1) о предоставлении судом основной информации сторонам процесса;
- (2) предоставлении данной информации на языке, доступном непрофессионалу;
- (3) выборе судьями наименее затратных с финансовой точки зрения процессуальных действий и мер с целью снизить судебные издержки;
- (4) существовании возможности сторон процесса повлиять на ход рассмотрения дела; и т.п.

Качество выносимых решений также стало объектом интереса Рабочей группы в данном документе. Так, по этой теме были сформулированы следующие вопросы:

- (1) составлены ли решения доступным языком и в доступной форме;
- (2) является мотивировка решений обязательной и понятны ли сторонам процесса выводы судей, изложенные в решении;
- (3) существуют ли стандарты составления судебных решений;
- (4) учитываются ли в решениях пожелания сторон, а также решения вынесенные по данному делу ранее; и т.п.

Вопросы *легитимности* и *доверия граждан* изложены следующим образом:

- (1) существуют ли ежегодные отчеты о качестве судебной системы и представлены ли они парламенту;
- (2) ведется ли оценка доверия граждан к судебной системе;
- (3) существует ли независимая оценка деятельности судов и система дисциплинарной ответственности судей за проступки;
- (4) участвуют ли граждане и НПО в разработке мер по повышению качества системы отправления правосудия;
- (5) существуют ли в судах работники по взаимодействию с прессой; и т.д.

В документе подняты и вопросы *оценки доверия общественного мнения*:

- (1) существует ли система оценки доверия населения судам;
- (2) существует ли система оценки мнения участников судопроизводства (сторон процесса);
- (3) предаются ли гласности опросы граждан о качестве судебных систем; и т.п.

В отдельный блок выделены кадровые вопросы.

В сфере *кадровой политики* поставлены следующие вопросы:

- (1) существует ли долгосрочная политика оценки квалификации приема на работу и продвижения судей по карьере;
- (2) существует ли на национальном уровне специальное образовательное учреждение для судей;
- (3) регулируются ли вопросы денежного довольствия судей законом;
- (4) существуют ли критерии оценки качества работы судей;
- (5) оцениваются ли этические качества кандидатов на должность судьи;
- (6) существуют ли объективные критерии отбора кандидатов на должность судьи и прокурора; и т.п.

Вопросы, касающиеся *статуса судей*, получили следующую формулировку:

- (1) закрепен ли статус судей в законодательстве государства;
- (2) установлены ли таким же образом их компетенции;
- (3) существуют ли кодексы чести или этики судей;
- (4) существуют ли меры защиты судей; и т.п.

Квалификация судей подняла следующие вопросы у Рабочей группы:

- (1) учитывается ли квалификация судей, а также ее повышение в течение карьеры при назначении судей на должность и их продвижении по карьере;
- (2) существует ли политика, направленная на стимулирование развития качеств сотрудничества и целостности (integrity) судей;
- (3) закреплены ли основные компетенции работников судебной системы, не являющихся судьями;
- (4) существуют ли курсы постоянного повышения квалификации судей;
- (5) существует ли преподавание этических принципов в учебных заведениях, предназначенных для образования и повышения квалификации судей.

В документе также подняты вопросы внутреннего контроля за деятельностью судей, который осуществляется самими судьями и касается как вопросов этики, так и качества судейства. Также в рамках кадровой политики рассматриваются и вопросы внешнего контроля квалификации судей.

Последняя часть документа посвящена вопросам *достаточности средств судебных систем*.

Так, в частности, поднимаются вопросы:

- (1) достаточности финансовых средств, выделяемых на судебную систему в целом;
- (2) соответствия данных средств потребностям судебной системы и достаточности для обеспечения ее независимости;
- (3) наличия информационно-коммуникационных технологий, средств связи и обработки данных;
- (4) наличия процедур и средств приобретения необходимого для отправления правосудия оборудования;
- (5) существуют ли процедуры обеспечения безопасности и сохранности данных (например, архивов);
- (6) обеспечивается ли должным образом безопасность в зданиях суда;
- (7) существуют ли системы оценки и анализа расходования средств судами;
- (8) застрахованы ли средства и здания судов; и т.п.

4.2

Перечень рекомендаций для проведения судами опросов граждан по определению уровня их удовлетворенности услугами судебных систем¹

Как и в предыдущем случае, речь идет о документе, предназначенном для экспертов Комиссии, работников министерств юстиции, председателей судов государств-членов и других участников судебных систем государств-членов. Этот документ носит рекомендательный характер и предназначен для проведения опросов граждан и анализа общественного мнения по удовлетворенности услугами, предоставляемыми органами правосудия. По вполне понятным причинам данные опросы предлагается проводить представителям министерств юстиции государств-членов и других участников судебной системы этих государств, а перечень вопросов предназначен для облегчения их деятельности и повышения качества и результативности данных опросов. Именно на основе этого документа проводятся курсы, в рамках которых представителям министерств юстиции государств-членов разъясняется экспертами ЕКЭП/СЕРЕЈ, каким образом должны проводиться опросы граждан по данной тематике.

Так, до начала проведения опросов рекомендуется составить группу работников по проведению опроса и назначить руководителя, ответственного за проведение таких опросов. Причем к реализации опросов также рекомендуется привлечь в качестве организаторов данных опросов как можно более широкий круг лиц: судей, прокуроров, работников судебной системы, адвокатов, университетских работников, представителей министерства юстиции и т.п.

Данный документ рекомендует создать рабочую группу, в которой представители отдельных профессиональных групп будут осуществлять специфическую деятельность в рамках проведения опроса, соответствующую их специализации. Более того, если представители министерств юстиции государств-членов предполагают проводить опрос на всей территории государства, в рамках

¹ *CEPEJ Checklist for Court Coaching in the Framework of Customer Satisfaction Surveys among Court Users* CEPEJ(2013)15, утв. на 22-м пленарном заседании, Страсбург, 6 декабря 2013 г.

всей судебной системы или хотя бы в рамках нескольких судов, то Комиссия рекомендует в таких случаях создать руководящую группу по проведению опроса на основе лиц, работающих в данных судах (территориях). Иначе говоря, предлагается организовать структуру, которая соответствовала бы размаху опроса, а руководящие органы которой были бы способны справиться с объемом работы. Также до организации опросов предлагается точным образом определить объем работ (суда, на базе которого будет проводиться опрос; какие аспекты их деятельности станут объектом опроса; кто из работников суда будет участвовать в сборе ответов граждан на вопросы; и т.п.). Рекомендуется также создать документ, где будут определены конкретные действия, которые необходимо провести участникам проекта для реализации опроса, временные рамки проведения опроса, ожидаемые результаты и т.п.

Определение цели исследования также входит в стадию подготовки проведения опроса. Так, например, организаторам опроса рекомендуется поставить четкую цель (например, оценку удовлетворенности общественного мнения услугами судебной системы). Необходимость в разъяснении участникам опроса методики проведения опроса также установлена в данном документе, что вполне объяснимо, так как опросы проводятся непрофессионалами в сфере социальных наук. Как следствие, в группы работников по проведению таких опросов рекомендует включать как минимум одного профессионала по проведению статистических опросов и сбора статистических данных.

Также до начала опроса рекомендуется разъяснить всем организаторам опроса методику его проведения, ознакомления с вопросником ЕКЭП/СЕРЕУ и определения необходимости его видоизменения в целях адаптации для местных условий. Предлагается на этой стадии также определить возможный круг субъектов, опрос которых будет производиться. Чаще всего речь идет либо об участниках судопроизводства какого-либо определенного суда, либо об отдельных категориях лиц, вовлеченных в судебный процесс (например, жертвы уголовного процесса). Также рекомендуется на данной стадии реализации проекта определить, каким образом будет проводиться отбор лиц, отвечающих на вопросы.

На предварительной стадии проведения опроса рекомендуется также определить расходную часть и источники финансирования на его проведение.

Для обеспечения результативности опроса рекомендуется провести его тестирование. Также рекомендуется заранее проинформировать граждан о проведении опроса.

Наконец, на подготовительной стадии проведения опроса рекомендуется подготовить лиц, которые будут непосредственно его проводить. А именно: им стоит разъяснить, как пользоваться вопросником; как обращаться к лицам, отвечающим на вопросы; как избежать ошибок в собираемых таким образом данных; и т.п.

По окончании проведения опроса ЕКЭП/СЕРЕЖ также рекомендовала:

- (1) проверить качество собранной информации на отсутствие ошибок;
- (2) применять средства электронной обработки данных;
- (3) осуществить проверку при переносе данных с бумажных на электронные носители;
- (4) использовать наглядные методы представления данных (графики, диаграммы и т.п.);
- (5) как можно более шире распространить собранные данные (опубликовать, вывесить в сети Интернет и т.п.);
- (6) проинформировать заинтересованных в результатах опроса лиц (председателей суда, министра юстиции и т.п.);
- (7) организовать повторный опрос через некоторое время для сравнения с предыдущими результатами и выявления тенденций в вопросе качества отправления правосудия.

4.3

Доклад о проведении опросов граждан об удовлетворенности качеством судебных систем государств — членов Совета Европы¹

Цель данного доклада — информирование соответствующих властей государств-членов о том, каким образом должны проводиться опросы граждан об удовлетворенности услугами, предоставляемыми судебными органами в их государствах, а также представить анализ уже проведенных в государствах-членах опросов.

¹ *CEPEJ Report on the Conducting Satisfaction Surveys of Court Users in the Member States of the Council of Europe, Strasbourg, 10 September 2010, CEPEJ(2010)2.*

Доклад стал очередным документом в цепи уже ранее разработанных Рабочей группой по качеству правосудия. Рассматриваемая в данном докладе информация была представлена соответствующими органами министерств юстиции государств — членом Совета Европы, которая была собрана ими на основе другого документа данной Рабочей группы — *Перечня вопросов для совершенствования качества отправления правосудия*¹. Стоит отметить, что отныне проведение опросов, легших в основу данного доклада, также стало объектом одного из документов Рабочей группы по качеству правосудия, который в эпоху составления данного доклада еще не существовал, — *Перечня рекомендаций для проведения судами опросов по определению уровня удовлетворенности граждан услугами судебных систем*². Еще одним документом Рабочей группы по качеству правосудия, регулирующим проведение опросов граждан по их удовлетворенности услугами судебных систем, стал *Справочник по проведению исследований удовлетворенностью гражданами деятельностью судов государств — членом Совета Европы*³. Таким образом, на сегодняшний день в рамках ЕКЭП/СЕПЕЖ Рабочей группой по качеству правосудия разработан целый ряд документов, направленных на регулирование вопросов по проведению опросов граждан об их удовлетворенности качеством судебных услуг, а именно: список вопросов; методология проведения опросов; результаты проведения опросов.

По мнению Рабочей группы, опросы об удовлетворенности граждан деятельностью судебных органов позволяют стимулировать развитие культуры по улучшению качества отправления правосудия (*introduce a culture of quality*). Действительно, проведение опросов с нацеленностью на определение уровня удовлетворенности пользователей услуг судебной системы позволяет переориентировать развитие судебных систем с цели на улучшение их производительности и эффективности на цель обеспечения интересов тяжущихся.

¹ *CEPEJ Checklist for Promoting the Quality of Justice and the Courts*, утв. на 11-м пленарном заседании, Страсбург, 2—3 июля 2008 г.

² *CEPEJ Checklist for Court Coaching in the Framework of Customer Satisfaction Surveys among Court Users* CEPEJ(2013)15, утв. на 22-м пленарном заседании, Страсбург, 6 декабря 2013 г.

³ *CEPEJ Handbook for Conducting Satisfaction Surveys Aimed at Court Users in the Member States of the Council of Europe*, Strasbourg, 10 September 2010, CEPEJ(2010)1.

В докладе выделяются два вида опросов: (1) национальные опросы общественного мнения о деятельности судов и (2) национальные и местные опросы лиц, непосредственно столкнувшихся с деятельностью судов (например, тяжущихся).

Национальные опросы граждан об удовлетворенности деятельностью судебных систем могут проводиться как на постоянной, так и не единовременной основе. Первые чаще всего проводятся министерствами юстиции и другими органами государственной власти, тогда как вторые скорее частными структурами (газетами и другими средствами массовой коммуникации). Данные опросы часто отображают общий уровень доверия граждан органам государственной власти, а не только органам правосудия. В то же время в таких опросах принимает участие большее количество граждан, что позволяет идентифицировать основные тренды общественного мнения. Такие опросы показали, в частности, что упреки, адресуемые гражданами судебной системе, остались неизменными в течение последних 200 лет: чрезмерная дороговизна юридических услуг, связанных с отправлением правосудия; чрезмерная продолжительность судопроизводства; неравенство сторон процесса и т.п.

Как следствие, в рамках рассматриваемого здесь доклада Комиссия опиралась на наиболее точные показатели в целях эффективного измерения доверия общественности судебным органам. Такие показатели могут быть представлены только в рамках исследований не общественного мнения в целом, а граждан, которые непосредственно имели дело с органами правосудия, — тяжущихся.

Опросы граждан, непосредственно имевших дело с органами правосудия, приводят ЕКЭП/СЕРЕЖ к необходимости подразделять субъектов таких опросов на две категории. *Первая* из них касается собственно граждан, которые каким-либо образом были связаны с правосудием в рамках производства по определенному делу (свидетели, тяжущиеся, жертвы преступлений, преступники и т.п.). При опросе данных категорий граждан следует учитывать исход дела, в котором они приняли участие (особенно если речь идет о стороне процесса), так как их мнение об органах правосудия зависит от того, выиграли они дело или проиграли. *Вторая* категория граждан, непосредственно имевших дело с органами правосудия, представлена работниками сектора юридических услуг (адвокаты, судьи, прокуроры и т.п.).

Среди методов проведения опроса этот документ предлагает как наблюдение на месте, интервью, так и телефонный опрос. Отмечается, что методы опроса зависят от целей, размаха опроса (в рамках одного суда или всей национальной системы), а также от того, какая группа лиц опрашивается.

Стоит отметить, что ЕКЭП/СЕРЕЖ всегда придерживался мнения, что проведение опросов должно быть наименее затратным для государств-членов. Как следствие, государствам рекомендуется адаптировать свои средства и методы в соответствии со своими возможностями.

Данный доклад содержит список уже проведенных опросов в государствах — членах Совета Европы (а также странах Северной Америки). Стоит отметить, что в основном такие опросы проводились лишь странами Западной Европы, а исключение из стран Центральной и Восточной Европы составила лишь Румыния.

В документе рекомендуется начинать опрос с наиболее простых форм: интервью, групповые встречи, наблюдение за деятельностью судов на месте, анализ жалоб граждан и т.п. В качестве примеров такого подхода приводятся опросы польского омбудсмана, а также суда в г. Грассе (Франция). В некоторых судах, отмечается в докладе (как, например, в судах Швейцарии) были созданы специальные комитеты (*steering committee*), ответственные за проведение таких форм опросов. Чаще всего такие комитеты состоят как из представителей работников суда, так и из граждан, прибегнувших к услугам правосудия в данных судах (также к их работе привлекаются академические работники, например профессора юридических факультетов). В деятельность данных комитетов вменяется составление конечных версий вопросников, учитывающих конкретные особенности судов.

Подготовка опроса требует определения его целей, для того чтобы определить круг опрашиваемых, методологию, индикаторы и цели использования результатов; определить, каким образом опрашиваемые примут в нем участие, и т.п. При определении круга опрашиваемых лиц используются различные критерии. Так, например, в опросах национального размаха, проводимых в Испании, Бельгии и Франции, использовались даже социодемографические критерии, такие как возраст, пол, вероисповедание, географическая репрезентативность, язык и т.п. С другой стороны, опросы, проводимые в рамках определенного суда, должны проводиться среди лиц, непосредственно столк-

нувшихся с судебной системой посредством участия в каком-либо судопроизводстве. Данная категория лиц может быть сокращена до какого-либо уровня (например, участников уголовного судопроизводства или только жертв преступлений и т.п.). Довольно часто выбор опрашиваемых осуществляется в целях определения эффективности определенного подразделения суда (определенной коллегии или административного органа суда), что требует ограничения круга опрашиваемых с учетом их обращения именно к данному подразделению суда. Так, например, в отдельных государствах (например, в Нидерландах и Швейцарии) опросы, проводимые по определенным категориям лиц, имевших дело с судебными органами, определяют их как клиентов суда.

Сами опросы удовлетворенности граждан услугами судебных органов подразделяются Рабочей группой по качеству правосудия на качественные и количественные.

Качественные опросы призваны определить основные тренды и изменения в общей удовлетворенности граждан услугами судебной системы. Они осуществляются посредством наблюдения на месте за поведением участников судопроизводства; посредством подставных лиц (анонимного контроля), которые представляются в суде как обычные граждане, но обращаются в суды не в целях действительного участия в судопроизводстве, а в целях оценки качества отправления правосудия. Эта практика, называемая в англосаксонском праве *Mystery shops*, в частности, использовалась при проведении оценки качества судебной системы Ирландии. Наконец, качественные опросы осуществляются посредством проведения интервью.

Так называемые качественные опросы являются довольно дорогостоящими, но точно отображающими качество судебных систем, что, в частности, объясняется использованием таких опросов в Нидерландах.

Количественные опросы, в свою очередь, осуществляют оценку качества судебных систем на основе определенной выборки или пробы общественного мнения. Так, например, в Швейцарии прибегли к опросам общественного мнения по желанию самих опрашиваемых, так как опрашиваемым не навязывается проведение опроса, а вопросники постоянно находятся в распоряжении в здании суда и каждый желающий может по собственной инициативе его заполнить. Это довольно недорогой способ проведения опроса. Тем не менее качество

данных опросов более низкое, так как в принципе в таких опросах участвует намного меньше лиц.

Среди недорогих методов опроса стоит обратить внимание и на *рассылку вопросников* по Интернету, а также проведение опросов по телефону. Тем не менее эффективность и качество результатов таких опросов также довольно низкие, так как количество присылаемых ответов незначительно (это, в частности, показал опрос по проблеме доступности судов для граждан, проведенный в Нидерландах в 2009 г.). В то же время этот вид опроса рекомендован для проведения опроса работников судебной системы, так как они, будучи более дисциплинированной категорией граждан, систематически отвечают на поставленные им вопросы (это, в частности, подтверждается опросом судей, проведенным во Франции в 2008 г.).

Телефонный опрос является более затратным делом, так как требует большого количества времени и участия определенного количества лиц при проведении опроса, что чаще всего требует содействия компаний, проводящих опросы, и участия специалистов (социологов и специалистов по статистическим данным). Так, в частности, этот метод опроса использовался во Франции при проведении опросов мнения жертв преступлений в 2001 и 2008 гг.

Наконец, другой метод опроса, часто используемый для проведения опроса в целях определения удовлетворенности качеством судебных услуг, — *опрос лиц*, участвовавших в судопроизводстве на месте. Речь идет о прямых интервью с непосредственным участием опрашиваемых и опрашиваемых лиц. Этот метод является довольно дорогостоящим, так как также требует участия специалистов. Тем не менее он довольно часто используется (например, во Франции и в Австрии в 1997 г.).

Подготовка опроса требует определения круга участников данного процесса. Здесь, помимо уже упомянутых комитетов судов по подготовке и проведению опроса (*steering committee*), довольно часто прибегают к услугам частных компаний, проводящих опросы (так, например, было во Франции, Румынии и Великобритании); внешних экспертов (к этому способу аутсорсинга прибегли в Австрии, Ирландии и Испании); университетов (Финляндия, Испания) и др.

Рассматриваемый здесь документ ЕКЭП/СЕРЕЈ также содержит ряд рекомендаций по форме и содержанию вопросов,

которые не имеют первостепенного значения, так как Рабочая группа по качеству правосудия уже сформулировала основные из них в рассмотренном нами выше документе — Перечне вопросов для совершенствования качества отправления правосудия. Среди форм вопросов и ответов предлагаются уже разработанные в англосаксонском мире типы: бинарного типа (предусматривающие ответы «да» или «нет»), с несколькими видами предлагаемых на выбор ответов; оценочного типа и т.п.

В данном докладе также предлагается несколько методик подготовки и проведения опросов, которые уже также были не раз упомянуты в различных документах ЕКЭП/СЕРЕЖ. Так, в частности, рассматриваются вопросы сбора данных, который Рабочая группа по качеству правосудия рекомендует проводить с помощью внешних субъектов.

Рабочая группа также обращает в докладе внимание и на вопрос использования полученных в ходе опроса результатов. Так, в частности рекомендуется создать комитет по проверке исполнения (*follow-up committee*), в обязанность которого входило бы распространение полученных в ходе опроса результатов (их публикация), а также их учет в практике судебных органов в целях совершенствования качества услуг по отпращиванию правосудия.

Наконец, в докладе обращается внимание на дополнительные виды опросов, которые призваны дополнять информацию, собранную в ходе основного опроса. Речь идет о таких видах контроля качества при отпращивании правосудия, как, интервьюирование или взаимный контроль (*satisfaction intervission or peer-review*), зеркальный контроль (*mirror surveys*) и уже описанный нами анонимный контроль (*mystery shopping*).

Взаимный контроль осуществляется на основе взаимного контроля качества работы каждого их судей, т.е. один из судей призван оценить работу одного из своих коллег, и наоборот. Данная система контроля за качеством при отпращивании правосудия была разработана в Нидерландах и применяется сегодня в отдельных европейских государствах. *Зеркальный* контроль заключается в оценке судьями удовлетворенности граждан услугами судебной системы. Иначе говоря, судьи призваны взглянуть на качество своей работы глазами граждан. Наконец, *анонимный* контроль заключается в оценке качества судебных систем посредством подставных лиц (анонимного контроля), которые представляются в суд как обычные граждане, но обращаются

в суд не в целях действительного участия в судопроизводстве, а в целях оценки качества отправления правосудия.

В заключительной части доклада, предшествующей типовому вопроснику, посредством которого проводится оценка удовлетворенности граждан качеством услуг при отправлении правосудия, приводится несколько примеров тестирования вопросника в разных судах государств-членов. Иначе говоря, приводится ряд замечаний по тестовым опросам граждан об удовлетворенности качеством функционирования судебных систем государств. Тестовые опросы в рамках разработки вопросника были проведены в судах следующих городов: Веспрем (Венгрия), Турин (Италия), Марсель (Франция), Новый Тарвник (Босния и Герцеговина), Люблин (Польша), Прага (Чехия).

Замечания по экспериментальному опроснику были учтены Рабочей группой по качеству правосудия при составлении обновленной версии данного опросника. Обмен мнениями представителей указанных судов прошел в рамках конференции 13 ноября 2009 г.

Вопросник, в заключительной части рассматриваемого доклада, значительно отличается от вопросника, содержащегося в *Перечне вопросов для совершенствования качества отправления правосудия*¹. Действительно, он более прост и краток, что связано с тем, что опрос предлагается вести в отношении не профессиональной аудитории, а обычных граждан. Как следствие, вопросник состоит из менее чем 30 вопросов, а ответы предлагается сформулировать в форме оценки цифрой по шкале (от 0 до 6). По всей видимости, это было сделано в целях упрощения опроса, а также сокращения времени на его проведение, так как в отличие от судей и работников министерств юстиции, опрос которых проводится на основе вопросника, разработанного в только что указанном документе², граждане напрямую не заинтересованы в проведении опроса и могут просто-напросто отказаться от его прохождения.

¹ *CEPEJ Checklist for Promoting the Quality of Justice and the Courts*, утв. на 11-м пленарном заседании, Страсбург, 2—3 июля 2008 г.

² Количество вопросов в Перечне вопросов для совершенствования качества отправления правосудия, предназначенного для проведения опросов среди работников министерств юстиции и судей, превышает сотню.

Вопросы сформулированы по рубрикам и касаются:

- (1) общей удовлетворенности функционированием правосудия;
- (2) доступности информации;
- (3) физической доступности самого суда;
- (4) функционирования суда;
- (5) удовлетворенности работой судей и прокуроров.

Отдельно был сделан и *вопросник для адвокатов*. Он, в свою очередь, состоит из более чем 30 вопросов, которые сформулированы с более углубленным подходом к анализу деятельности суда:

- (1) общая оценка функционирования суда;
- (2) удовлетворенность от взаимодействия с администрацией суда;
- (3) удовлетворенность от подготовки заседаний и слушаний;
- (4) удовлетворенность решением судьи.

В конце рассматриваемого здесь доклада приводятся данные по количеству и регулярности проводимых в государствах-членах опросов. Данные приводятся в зависимости от того, является ли опрос национальным или касается отдельных судов. Стоит отметить, что сегодня опросы являются регулярными практически во всех государствах — членах Совета Европы.

4.4

Отчеты национальных судов государств-членов о проведенных опросах граждан об их удовлетворенности услугами судебных систем

1. Отчет о результатах опроса граждан об удовлетворенности услугами судов г. Турин и Катания (Италия) (Report on Court-User Satisfaction in the Cities of Turin and Catania (Italy))¹

Опрос граждан об удовлетворенности итальянских судов был проведен на базе пилотных (экспериментальных) судов городов Турин и Катания.

¹ *Oberto G.* Report on the Expert Meeting Aimed to Assist the Court of Clermont-Ferrand (France), in Applying the Methodology for Conducting Satisfaction Surveys Among Court Users Developed Within the Framework of the Activity of the European Commission for the Efficiency of Justice, Clermont-Ferrand, 5 April 2012.

Основной целью проведения данных опросов стали:

- (1) определение общего уровня удовлетворенности граждан, непосредственно столкнувшихся с итальянской судебной системой;
- (2) создание основных индикаторов, позволивших в будущем отслеживать изменения и идентифицировать тренды в уровне удовлетворенности граждан услугами судебной системы;
- (3) идентификация наименее удовлетворительных аспектов функционирования судебной системы в целях совершенствования качества при отправлении судебных услуг;
- (4) анализ удовлетворенности судебными услугами среди различных категорий граждан в рамках социодемографического подхода (по возрасту, полу и т.п.).

Рабочая группа, под руководством которой проходил опрос, являлась довольно репрезентативной. Так, например, в нее входили представители Министерства юстиции Италии (также являющиеся членами ЕКЭП/СЕРЕУ); председатели апелляционных судов и трибуналов; судьи и адвокаты; профессора университетов; специалисты по обработке статистических данных. Такой разношерстный состав Рабочей группы позволяет судить об объективности результатов проведенного опроса.

Опрос проходил при отсутствии финансирования посредством использования внутренних средств судебной системы и участия студентов-волонтеров, осуществляющих опросы граждан. Как следствие, подготовительная работа требовала от организаторов проведения мотивационных и агитационных встреч и брифингов. В целях повышения качества результатов опросов были проведены тренинги, где опрашиваемым объяснялись методика проведения опроса, поведение опрашиваемого во время опроса, метод постановки вопросов и т.п.

В рамках проекта было опрошено несколько сотен человек. Контингент опроса представлен именно «клиентами» судебной системы, т.е. гражданами, непосредственно столкнувшимися с судебной системой в рамках судопроизводства: свидетелями, сторонами процесса, родственниками сторон процесса, переводчиками и даже экспертами. Из опроса были исключены адвокаты, судьи, судебные приставы и другие представители судебной системы и правоохранительных органов.

Вопросы, задаваемые при проведении опроса, касались удовлетворенности граждан:

- (1) зданием суда, его организацией и чистотой;
- (2) пунктуальностью проведения слушаний, а также их продолжительностью;
- (3) профессиональностью судей, их компетенцией и приветливостью;
- (4) информацией о суде и его интернет-сайтах;
- (5) местоположением суда и транспортным обеспечением доступа к нему.

Проведению опроса предшествовала агитационная и информационная кампания: в здании суда были развешаны постеры с информацией о проведении опроса. Также в информировании граждан приняли участие и судьи и адвокаты.

Ответы собирались посредством Интернета. Обработка данных также производилась посредством загрузки готовых ответов граждан на централизованную электронную платформу, что позволяло информировать членов Рабочей группы в режиме реального времени.

Результаты опроса неоднозначны. Так, например, общее удовлетворение граждан услугами судебной системы выше в г. Турин, чем в г. Катания. Действительно, в достаточной мере удовлетворены услугами здесь 38% опрошенных, тогда как в г. Катания лишь 18% опрошенных. Более того, в Турине лишь 15% опрошенных очень недовольны работой суда, тогда как в г. Катания очень недовольны услугами суда 30% опрошенных. В этих цифрах выразилось различие в социоэкономической ситуации, которое наблюдается в довольно благополучном, с данной точки зрения, севере страны (г. Турин) и в менее благополучном — юге Италии.

В том, что касается основных упреков граждан к качеству судебной системы, они незначительно различаются от суда г. Турин и суда г. Катания. Так, в обоих случаях наиболее серьезным упреком, имеющим для граждан высокое значение, остаются высокая стоимость судебных услуг, чрезмерная продолжительность судебных процессов и пунктуальность. В то же время такие важные в глазах общественности аспекты, как компетентность судей и сотрудников суда, их приветливость и беспристрастность, получили довольно высокую оценку в обоих судах.

2. Отчет о результатах опроса об удовлетворенности адвокатов и нотариусов услугами районного суда г. Линц (Австрия) (Report on Results of the survey of Notary and Lawyers' Satisfaction by the Service of Linz city (Austria) District Court)

Опрос проводился, как и в предыдущем случае, на базе одного из пилотных (экспериментальных) судов, входящих в сеть экспериментальных (пилотных) судов Комиссии. Тем не менее контингент опрашиваемых несколько отличается от опрашиваемых обычно в таких опросах субъектов. Действительно, опрашиваемые здесь представлены адвокатами и нотариусами. Им были заданы вопросы, касающиеся судебных услуг, персонала суда, информации и коммуникации, инфраструктуры, а также хода процесса.

Таким образом, как и в предыдущем случае, речь шла об опросе, касающемся качества судебных услуг.

Так, опрос показывает, что, по мнению адвокатов и нотариусов, обратившихся в суд г. Линц, довольно распространенным недостатком при отправлении правосудия считается дороговизна судебных услуг. Чаще всего они обращают внимание опрашиваемых на дороговизну документооборота, цену выдачи копий процессуальных документов, а также на чрезмерный размер судебных сборов и пошлин.

Другим немаловажным аспектом качества системы правосудия в глазах австрийских адвокатов и граждан являются кадровые вопросы судебной системы. Такие вопросы, как беспристрастность суда и качество административного персонала суда, вызвали у отдельных лиц, обратившихся в суд г. Линц, несколько замечаний. Тем не менее ситуация с данными вопросами не является критичной, хотя и требует реформирования.

В сфере информации и коммуникации основной проблемой стала доступность судей. Озабоченность австрийских адвокатов и нотариусов по данному вопросу довольно высока, что, как следствие, требует, по мнению опрашиваемых, принятия ряда мер. Опрашиваемые рекомендуют усовершенствовать систему взаимодействия сторон и других участников процесса, с одной стороны, и судей — с другой, посредством современных средств коммуникации. Так, например, предлагается прибегнуть к возможности использования телефона в работе судей с гражданами, участвующими в судопроизводстве. Более того, данное средство коммуникации рекомендуется использовать для установления

прямых контактов между судьями и гражданами (адвокатами) в целях избегания посредничества административных органов суда (канцелярии) для сокращения времени на судебное разбирательство и повышения, таким образом, качества отправления правосудия.

Интересен тот факт, что австрийские адвокаты и нотариусы наиболее удовлетворены организацией судов. Чуть менее они удовлетворены уровнем финансирования судов, но и здесь австрийское общественное мнение не шокировано данным аспектом судебной системы.

Ситуация рачительно отличается в вопросах хода судопроизводства. Если общее впечатление австрийских адвокатов и нотариусов о данном аспекте судопроизводства не катастрофично, то такие вопросы, как понятность (доступность содержания и языка) судебных решений и сроки обработки дел, вызывают у них негодование.

Граждане довольны информационным представлением судов в сети Интернет.

Отдельно были заданы вопросы в целях определения уровня удовлетворенности адвокатов и нотариусов развитием судебных услуг за последние пять лет. Результаты оказались довольно позитивными, так как большинство опрошенных посчитали, что качество судебных услуг со временем улучшилось.

3. Отчет о результатах опроса граждан об удовлетворенности услугами судов Грузии (Report on Court-User Satisfaction Results in Georgia)

Проведенный в 2012 г. опрос граждан Грузии, столкнувшихся с отправлением правосудия в различных судах этого государства (городов Тбилиси, Рустави, Гори, Кутаиси, Зугдиди, Батуми), преследовал следующие цели:

- (1) определение общего уровня удовлетворенности услугами судебной системы;
- (2) определение уровня доверия граждан к судебной системе;
- (3) закрепление индикаторов, которые позволят идентифицировать изменения в качестве отправления правосудия;
- (4) определение слабых мест в качестве судебной системы для разработки механизмов совершенствования ее качества;
- (5) определение уровня удовлетворенности услугами судебной системы отдельных категорий граждан.

Следует отметить, что в сравнении с подобными опросами, проведенными в других странах, количество опрошенных граждан в рамках данного исследования общественного мнения очень велико. Действительно, в общей сложности количество пользователей услуг различных грузинских судов, принявших участие в данном опросе, приблизительно 2000 человек. Отбор опрашиваемых произошел по примерной схеме, уже отработанной в Италии, так как здесь в отличие от австрийского опроса опрашиваемые были не профессионалами сектора юридических услуг (адвокаты, нотариусы и т.п.), а обычными гражданами, принявшими участие тем или иным образом в отправлении правосудия. Так, в числе опрашиваемых можно отметить: истцов (наибольшее количество опрошенных); ответчиков; защитников (адвокатов); свидетелей; членов семьи лиц участвующих в судопроизводстве; экспертов; переводчиков; лиц, обратившихся в суд за несложной административной услугой (получение какого-либо юридического документа); других лиц (например, журналистов).

Более того, серьезность проведенного опроса подтверждается и тем, что опрошены были участники всех категорий судопроизводств (гражданского, уголовного, административного).

Методология проведения опроса соответствовала требованиям Комиссии. При проведении опроса использовался такой типовой инструмент проведения опросов, разработанный Комиссией, как вопросник. Он состоял из восьми вступительных вопросов, 56 основных вопросов и четыре демографических вопросов. Ответы представляли собой также уже отработанный механизм, заключающийся в оценке по шкале от 1 до 5, т.е. уровень качества судебной системы оценивался по пятибалльной шкале.

Общий уровень удовлетворенности услугами судебной системы довольно высок — 4,5 балла. Действительно, по отдельным аспектам удовлетворенности услугами судебной системы (удовлетворенностью работой административного персонала; зданием и инфраструктурой суда; своевременностью и быстротой отправления правосудия; функционированием суда, судьями) ответы колебались от 4,4 до 4,6. В то же время оценки (незначительно) варьировались в зависимости от суда, в котором проводился опрос. Так, наибольший уровень удовлетворенности граждан услугами суда наблюдался в Гори (4,74), тогда как наименьший (4,28) — в Тбилиси.

Уровень доверия судьям также довольно высоко оценен, хотя выводы опрашиваемых противоположны. Этот уровень колеблется от 4,1 до 4,6. В то же время опрашивающие отмечают, что судьи получили наименьший в сравнении с другими участниками судебной системы уровень доверия граждан, что является довольно настораживающим. Наименьшим уровнем доверия пользуются судьи Батуми и Тбилиси.

В то же время деятельность административных работников суда довольно высоко оценена. Уровень доверия граждан к данной категории работников судебной системы равен 4,6 балла. Здесь оценивались компетентность персонала, их помощь гражданам, использование доступного гражданам языка и т.п. Уровень удовлетворенности граждан судебным персоналом по различным критериям не опускался ниже 4,5. В свою очередь, суды Батуми и Тбилиси еще раз отличились меньшим уровнем доверия граждан данной категорией персонала судов этих городов (4,4).

Своевременность отправления правосудия была в среднем оценена в 4,4 балла. Здесь были рассмотрены такие вопросы, как: принятие судебных решений в сроки, установленные законом; предоставляется ли запрашиваемая информация своевременно; являются ли сроки рассмотрения дела своевременными; пунктуальны ли судьи при проведении слушаний и т.п. По данной категории вопросов наибольшую озабоченность граждан вызвали сроки рассмотрения дел (4,3).

Под рубрикой «функционирование суда» был задан ряд следующих вопросов: о доходчивости в составлении повесток; доходчивости другой информации, направляемой судом гражданам; организации суда; мотивации судебных решений; прозрачности функционирования суда, доверия судебной системе в целом. Средняя оценка по этим вопросам довольно высока (4,4). Тем не менее последний вопрос (как и в случае с доверием судьям) получил наименьшую оценку граждан (4,1). Наихудшие результаты, как и в отношении других вопросов, у суда Тбилиси (3,9 балла).

Интересны вопросы следующего толка. Так, например, опрашивающие запросили у граждан оценку изменения их мнения о качестве судебной системы после посещения суда в сравнении с мнением, которое они имели до его посещения. Удивительно, но цифры показывают высокий уровень оценок и здесь. Так, у практически 40% опрошенных мнение осталось позитивным после посещения суда, а у 33% даже улучшилось.

Общая оценка услуг судебной системы гражданами Грузии остается позитивной, так как практически 60% опрошенных удовлетворены или даже очень удовлетворены качеством отправления правосудия в их стране. Среднестатистический балл удовлетворенностью судебной системой Грузии составил 3,9 по пятибалльной шкале.

Опрос также показал, что большая часть населения Грузии все же доверяет судам (50,4% очень удовлетворены, а 34,7% — удовлетворены). Хотя средний балл по данному вопросу составил 3,3 по четырех балльной шкале.

Практически 80% опрошенного населения (78,1) считают, что грузинские судьи неподкупны. В то же время среди опрошенных граждан г. Рустави лишь 2/3 (66%) считают, что грузинские судьи не берут взяток. Оценка подкупности/неподкупности граждан была произведена авторами опроса по категориям опрашиваемых, что позволило выявить зависимость уровня доверия от того, было ли судебное решение принято в пользу опрашиваемого или нет. Также было выявлено: что уровень доверия суда ниже у участников уголовного судопроизводства; что молодежь доверяет судам больше, чем граждане, которым за 45; что женщины доверяют судам меньше, чем мужчины; наконец, что уровень доверия судам меньше у пенсионеров и безработных, чем у работающих граждан.

В отношении оценки коррупции среди судей были выявлены следующие тенденции: среди ответчиков и обвиняемых больше лиц, которые считают, что судьи коррумпированы, тогда как таких мнений среди истцов было обнаружено меньше; менее распространено и мнение о высоком уровне коррупции судей среди участников уголовного судопроизводства, тогда как среди участников гражданского и административного судопроизводства больше лиц, считающих, что судьи берут взятки. Довольно негативная тенденция была обнаружена в процессе анализа данных опроса, так как он показал, что убеждение в том, что судьи берут взятки, более распространено среди лиц, недавно имевших дело с органами правосудия (в течение менее чем одного года). Опрос показал, что наибольшее влияние на мнение о том, берут ли судьи взятки, оказывает решение суда: лица, в пользу которых было вынесено решение, менее подвержены этому мнению.

4.5

Директивы (руководящие правила) по созданию судебных карт в целях развития доступности судов¹

В отличие от большинства рассмотренных выше документов Рабочей группы по качеству правосудия этот документ не нацелен на организацию опросов или анализа их данных, а носит сугубо рекомендательный характер. По словам составителей данного текста, он направлен на предоставление органам государственной власти государств-членов рекомендаций, которые могут лечь в основу реформирования *географического расположения судов (судебной карты judicial map)* в целях улучшения физической доступности судов. В документе, в частности, указывается, какие факторы должны составить основу принятия решения о размере и географическом расположении судов, для того чтобы достигнуть оптимально возможного качества судебной системы. Иначе говоря, этот документ предназначен для максимизации эффективности отправления правосудия, а также оптимизации расходов системы правосудия.

Рабочая группа по качеству правосудия отмечает, что подход органов власти к определению географического расположения судов, их доступности и размера ничем не отличается от определения расположения других органов и учреждений государственной власти, предоставляющих различного рода услуги населению (здравоохранения, образования и т.п.). Иначе говоря, процесс определения географического расположения и минимально возможного размера учреждений (в целях экономии средств) здравоохранения или образования ничем не отличается от процессов принятия аналогичных решений в судебной системе. Таким образом, при принятии данных решений государствами должны учитываться следующие факторы:

- (1) физическая (географическая) доступность учреждения для граждан;
- (2) наименее возможный размер учреждения;
- (3) сокращение расходов на учреждения;
- (4) максимизацию качества отправления услуг учреждениями.

¹CEPEJ Guidelines on the Creation of Judicial Maps to Support Access to Justice within a Quality Judicial System CEPEJ(2013)7Rev1, утв. в Страсбурге 6 декабря 2013 г.

Итак, задачей этого документа ЕКЭП/СЕРЕУ стало не предложение конкретного сценария государствам-членам по географическому расположению и размерам судов, а определение факторов и критериев, которые им предстоит применить при осуществлении данной деятельности. Итогом политики по определению идеального географического расположения и размера судов является определение того, где их необходимо создать и какие из них необходимо закрыть.

Рабочая группа по качеству правосудия отмечает, что если ранее в связи с неразвитостью средств коммуникации подход государственных властей к организации деятельности судов ограничивался созданием автономных судебных учреждений, то сегодня работа различных судов выстраивается по сетевому принципу. Именно таким образом достигается оптимальная модель предоставления судебных услуг, где сокращение средств сочетается с большей доступностью правосудия. Таким образом, первостепенная задача реформаторов судебной системы заключается не в решении того, какие суды необходимо закрыть, а где их необходимо создать, но в создании связей между различными из них, а также в создании связей с внешними по отношению к ним субъектами. Иначе говоря, изначальная оптимизация функционирования судебной системы заключается в планировании и реорганизации деятельности суда, а также оптимизации его взаимодействия с внешними субъектами.

Определение географического расположения судов и их размера является сложной деятельностью, которая должна начинаться с оценки уже существующей судебной карты, закрепления целевых показателей и критериев ее совершенствования и лишь потом определения новой судебной карты.

Итак, первая фаза в совершенствовании судебной карты заключается в оценке уже существующей. Здесь Рабочая группа по качеству правосудия отмечает, что важную роль играет наличие качественных и количественных показателей. Так, например, отмечает она, определение спроса на судебные услуги в определенном географическом периметре является важной отправной точкой в определении судебной карты.

Иначе говоря, представленная здесь логика заключается в предварительной оценке существующей ситуации, что должно позволить определить, что нужно сделать для ее совершенствования. На данной стадии реформирования судебной карты

рекомендуется собрать информацию из внутренних и внешних источников по следующим вопросам:

- (1) административная судебная информация о количестве разрешаемых, разрешенных, а также зависших дел;
- (2) информация о продуктивности судей и судов;
- (3) географическая и инфраструктурная информация;
- (4) другая информация (например, о количестве в подсудном суду регионе предприятий, адвокатских контор и т.п.).

Следующий этап в разработке новой судебной карты заключается в установке целей и общей оценке того, что нужно сделать.

Рабочая группа по качеству правосудия отмечает, что в разных государствах цель реформирования судебной карты различна. Так, в Италии целью было простое сокращение чрезмерного количества судов (более 2000 до реформы), что было осуществлено посредством простого сокращения количества наименее эффективных судов первой инстанции. В других европейских судебных системах власти пошли по пути географической консолидации судебных функций, что было сделано не в целях сокращения расходов на судебную систему (как в случае с Италией), а для улучшения качества системы отправления правосудия.

В то же время анализ существующих несовершенств может привести к необходимости создания дополнительных судов для сокращения дистанции между судом и участниками судопроизводства. Так, опять же на примере Италии, в данном Руководстве отмечается, что в столице количество судов на душу населения значительно меньше, чем в провинции, что делает систему правосудия менее доступной в крупных городах. Как следствие, здесь необходимо бы было создать несколько судов.

Основными причинами реформирования судебных карт является чрезмерное количество судов, а также их иррациональная географическая имплементация и неверное распределение ресурсов. Это объясняется тем, что со временем демографическая ситуация в каждой стране меняется и требуется адаптация судебной системы к современным реалиям. Конкретное определение того, что требуется сделать для совершенствования судебной системы, осуществляется при принятии во внимание следующих факторов:

- (1) плотности населения;
- (2) размера суда;
- (3) загруженности суда;

- (4) места его расположения, транспорта и инфраструктуры региона, в котором он находится;
- (5) уровня компьютеризации судебных органов;
- (6) его обеспечения современными средствами коммуникации;
- (7) наличия в регионе организаций, предоставляющих юридические услуги;
- (8) уровня сотрудничества суда с внешними субъектами (органами пенитенциарной системы, полиции, прокуратуры); и др.

В руководстве подчеркивается, что между количеством и размером судов и количеством населения определенного региона существует прямая зависимость. Здесь анализируются количественные показатели судов первой инстанции, а точнее, их количество на душу населения. В то же время ЕКЭП/СЕРЕJ отказывается давать конкретные цифры по количеству судов на душу населения, так как в различных судебных системах компетенции судов не идентичны (так, например, кое-где они выполняют не только функцию отправления правосудия, но и отдельные административные функции: ведение реестров, например), что предполагает различный уровень их загруженности работой.

При реформировании судебной карты рекомендуется принимать во внимание размеры суда (количество работающих в нем судей), так как от этого зависит продуктивность работы судей (количество рассматриваемых дел на одного судью). Иначе говоря, определение размера суда является важным элементом в процессе реформирования судебной карты. В качестве рекомендации Рабочая группа по качеству правосудия отмечает, что наиболее продуктивный размер суда соответствует количеству от 40 до 80 судей. Другим аспектом эффективности и продуктивности суда является учет количества его административного персонала.

Загруженность суда работой также является одним из критериев в изменении структуры судебной карты. Здесь рекомендуется вести анализ загруженности судов работой на основе количества поданных в суд исков и разрешенных дел (их соотношение является показателем эффективности). Также здесь рекомендуется составить команду судей, которые будут заняты разрешением неразрешенных дел в целях сокращения «зависших» (неразрешенных) дел. Здесь также упоминается о возможности изменения территориальной подсудности дел для передачи чрезмерного количества дел одного суда другому.

Вопрос географического расположения суда, а также транспортной и логистической инфраструктуры на подсудной ему территории для ЕКЭП/СЕРЕJ является одним из основных элементов доступности суда (в частности, в тех судебных процессах, где физическое присутствие участника судопроизводства обязательно). ЕКЭП/СЕРЕJ рекомендует закрепить стандарт по времени передвижения граждан до суда и стремиться минимизировать дистанцию от суда до крайних подсудных ему территорий. В руководстве приводится методика определения разумности сроков и дистанций от суда до подсудных ему территорий, которые позволяют определить, где географически целесообразно расположить суд в пределах его территориальной подсудности.

Компьютеризация судов — еще один фактор в определении доступности судебных услуг, так как наличие в суде современных средств коммуникации позволяет осуществить ряд процессуальных действий дистанционно и обеспечить отправление правосудия без физического перемещения в суд. Здесь, в частности, устанавливается принцип зависимости географического расположения суда от уровня информатизации и необходимости физической доступности суда: чем больше информатизация суда и судопроизводства, тем меньше необходимость в его физической доступности. Аналогичное влияние оказывает и использование средств видеоконференции, которые позволяют участвовать в процессе без необходимости физического перемещения в суд. Как следствие, географическое расположение суда и его размер будут зависеть от его уровня компьютеризации (информатизации).

В руководстве также рекомендуется учитывать уровень развития бизнеса в регионе, где власти намереваются расположить (или расформировать) орган судебной власти. По всей логике здесь имеется в виду, что судебные органы нужнее там, где коммерческая активность выше.

Другим фактором при определении изменений в судебной карте является наличие альтернативных средств разрешения споров. Действительно, наличие развитых альтернативных средств разрешения споров позволяет сократить необходимость в их судебном разрешении и в зависимости от этого определить, необходимо ли создать судебный орган и каков должен быть его размер.

Еще одним аспектом, который необходимо принять во внимание при реформировании судебной карты, является наличие достаточного количества адвокатов и судей. Иначе говоря, гео-

графическое расположение суда и его размер должны учитывать достаточное количество адвокатов в регионе, а также соответствовать квалификации и количеству судейского аппарата и административных служащих суда.

Последним фактором, оказывающим влияние на выбор места расположения суда и его размер, является возможность сотрудничества с другими органами государственной власти, прямо или косвенно сотрудничающими с органами правосудия (пенитенциарная система, прокуроры, полиция). Так, например, для проведения уголовных процессов места временного содержания подозреваемых необходимо размещать в непосредственной близости от судов в целях сокращения дистанции для перемещения подозреваемых.

Итак, рассмотренные выше факторы являются критериями в процессе реформирования судебной карты. Тем не менее не все эти критерии действительно используются в процессе определения географического расположения судов и их размера. Так, например, адаптация судебной карты к демографическим изменениям во Франции потребовала аккумулирования большого количества статистического материала. Напротив, реформа судебной карты в Нидерландах, заключающаяся в реорганизации местных судов, ограничилась лишь использованием отдельных критериев и факторов. Общей тенденцией реформирования судебной карты сегодня является закрытие малоэффективных и небольших по размеру судов. Иначе говоря, задачей законодателей государств-членов является увеличение эффективности и продуктивности, а также снижение расходов на судебную систему.

В процессе имплементации реформ судебной карты — каким бы ни был ее результат — ЕКЭП/СЕРЕJ рекомендует осуществлять мониторинг и анализ предпринятых изменений. При имплементации реформы рекомендуется гарантировать непрерывность отправления судебных услуг; организовать перевод персонала на новое место работы, а также обеспечить новые судебные учреждения всем необходимым. Для реализации реформы Рабочей группой по качеству правосудия рекомендуется разработать план и составить рабочие группы по его имплементации. Особое внимание рекомендуется уделить ограничению процесса создания (или закрытия) суда во времени, минимизировать влияние данного процесса на граждан, пользующихся услугами судебной

системы, и ограничить риски, связанные с прерыванием в оказании судебных услуг.

Организация реформы предполагает разработку бюджета реформы. Немаловажным и дорогостоящим является и перевод персонала с одного места работы на другое. Для обоснования расходов на изменение судебной карты и одобрения общественного мнения, а также судейского корпуса рекомендуется разработать план по агитации за проведение реформы, провести информационную работу с персоналом судебной системы, мотивировать его на активное участие в имплементации реформ и т.п.

Наконец, по завершении реформы необходимо провести оценку ее эффективности, в частности:

- (1) определить, повысился ли уровень продуктивности при отправлении правосудия;
- (2) проведена ли должным образом специализация судебных функций;
- (3) улучшилось ли общее качество при отправлении судебных услуг.

Рабочая группа по качеству правосудия отмечает, что последней среди достигнутых целей должно быть сокращение расходов министерства юстиции, а приоритет при определении достигнутых результатов должен отдаваться именно качественным показателям. Также рекомендуется установить конкретные сроки для реализации различных целей и проводить мониторинг по их достижению в целях установления достигнутого уровня в реализации каждого из них.

4.6

Вопросник для сбора информации об организации и доступности к судебным зданиям¹

В отличие от большинства документов, разработанных Рабочей группой по качеству правосудия, рассматриваемый здесь акт не касается вопросов качества судебных систем в целом, а лишь определенного аспекта данной темы — организации и доступности судов. Вопросник предназначен для экспериментальных

¹CEPEJ Questionnaire for Collecting Information on the Organization and Accessibility of Court Premises CEPEJ-GT-QUAL(2013)1, утв. в Страсбурге 15 марта 2013 г.

(пилотных) судов, которым предстоит предоставить информацию об их судебной практике по вопросам доступности судебных учреждений для граждан в целях совершенствования доступности услуг по отправлению правосудия и повысить таким образом качество судебных систем государств-членов. Действительно, в перспективе Рабочая группа по качеству правосудия на основе представленной судами информации о доступности услуг по отправлению правосудия намеревается составить руководство с перечнем рекомендаций по совершенствованию доступности судебных услуг.

Вопросы представлены в 11 блоках.

Первый блок вопросов посвящен правовому регулированию доступа в судебные учреждения. Здесь Рабочая группа интересуется наличием руководства (закона, нормативного правового акта) по физической возможности доступа граждан в судебные учреждения.

Второй блок вопросов касается наличия приемной (reception desk), а также доступности информации при входе в здание суда. Так, в частности, Рабочая группа по качеству правосудия интересуется вопросами существования персонала по приему граждан, наличия гида (руководства для посетителя), организации «дней открытых дверей» и т.п.

Третий блок вопросов касается внешнего окружения зданий суда и прилегающих к нему территорий, а именно: возможности его идентифицировать; существования общественно транспорта, позволяющего добраться до суда; существования специального входа для участников уголовных судопроизводств.

Четвертый блок вопросов касается организации слушаний и времени, проводимом гражданами в здании суда в ожидании слушаний и других процессуальных действий. Речь идет о информировании участников судебного производства о проводимых слушаниях, наличии залов ожидания, наличии комфортных условий в здании суда (столовых, автоматов по раздаче питания или напитков, туалетов и т.п.)

Пятый блок вопросов касается организации условий для работы адвокатов и других работников судебной системы. Здесь Комиссия интересуется наличием специальных комнат для общения адвокатов с клиентами, залов с ограниченным доступом для слушаний по особым категориям дел (например, с участием несовершеннолетних) и т.п.

Шестой блок вопросов касается организации безопасности в здании суда. Здесь Рабочую группу интересуют вопросы защиты судей и работников суда, отделения зон, доступных исключительно персоналу суда, а также зон для обвиняемых и т.п.

Седьмой блок вопросов касается доступа лиц с ограниченными возможностями.

Восьмой блок вопросов касается информации и использования современных средств телекоммуникации в работе суда. Здесь, в частности, поставлены следующие вопросы: наличие у суда сайта в сети Интернет; возможности получения гражданами информации о судопроизводствах, участниками которых они являются, посредством сети; возможность обмена процессуальными актами посредством сети; использование систем видеоконференции и т.п.

Девятый блок вопросов касается отношений суда со средствами массовой информации.

Десятый блок вопросов касается участия судей и работников суда в решении архитектурных вопросов по строительству, а также оформлению судов.

Наконец, одиннадцатый блок вопросов касается совершенствования самого вопросника.

4.7

Директивы (руководящие правила) по организации и доступности к судебным зданиям¹

В целях обеспечения работников, ответственных за судебную инфраструктуру, соответствующими документами в области проектирования судебных зданий или перепроектирования старых зданий, а также упрощения доступа граждан к правосудию и повышения эффективности управления юстицией в странах — членах Совета Европы Рабочая группа по качеству правосудия подготовила директивы (руководящие правила) по организации и доступности к судам. Эти стандарты были подготовлены на основании ответов пилотных судов стран — членов Совета Европы на вопросник для сбора информации по организации и доступ-

¹CEPEJ Guidelines on the Organization and Accessibility of Court Premises CEPEJ(2014)5, утв. в Страсбурге 12 декабря 2014 г.

ности судов, обсуждены на заседании Сети пилотных судов и утверждены в Страсбурге 11—12 декабря 2014 г. на 24-м пленарном заседании Комиссии.

Во вступительной части данного документа указывается, что одной из основных целей деятельности Комиссии является улучшение эффективности и качества услуг в сфере отправления правосудия. Для этих целей Рабочей группе по качеству правосудия было поручено подготовить конкретные документы для судов и лиц, принимающих политические решения по судебной инфраструктуре в целях улучшения организации судебной системы и повышения ее функциональности.

Комиссия уверена, что будет эффективно, если подготовка проектировочных документов для постройки новых и перестройки старых зданий судов будет вестись таким образом, чтобы обеспечить высокое качество правосудия с учетом интересов всех пользователей судебными услугами. Отмечается, что доступ к правосудию обеспечивается правильным проектированием судебных зданий с учетом необходимых условий для судей и работников суда, в том числе и для лиц с ограниченными физическими возможностями, прокуроров, адвокатов, подсудимых и других участников процесса, их доступа к информации посредством использования информационных технологий в судах.

В документе раскрываются рекомендации государствам — членам Совета Европы по следующим вопросам:

- (1) выбор земли для постройки судов;
- (2) место расположения судов;
- (3) адаптация зданий под нужды судов;
- (4) поддержка деятельности судов;
- (5) символы судебных зданий;
- (6) доступ к судебным зданиям;
- (7) информация по доступу к судебным зданиям;
- (8) функциональные вопросы судебных зданий;
- (9) зонирование рабочих зон судей, работников суда и других участников процесса;
- (10) количество, размеры и типы судебных залов;
- (11) оборудование судебных залов, комнат для хранения вещественных доказательств, комнат ожидания для свидетелей; и т.д.

Впервые были сформулированы стандарты конкретного зонирования в судах и внедрения их во всех европейских государствах. Эти меры защищают судей и работников суда от давления, по-

вышают их профессиональную продуктивность и предотвращают неофициальные взаимоотношения сторон процесса и работников суда.

Указывается, что граждане должны быть обеспечены информацией о доступе к судебным зданиям, судебный сайт должен содержать информацию о расположении суда, общественном транспорте, времени работы суда, внутреннем расположении помещений в суде, времени приема граждан, графике слушания дел и т.д.

Судебные здания должны быть опознаваемыми среди других общественных зданий посредством соответствующей архитектуры, установки символов или же знаков (флагов) непосредственно на входах.

Особое внимание должно уделяться доступу к судебным зданиям лиц с ограниченными физическими возможностями. В соответствии с Рекомендацией 1592 и Резолюцией 1642 Парламентской ассамблеи Совета Европы судебные здания должны быть адаптированы к единым условиям, позволяющим лицам с ограниченными физическими возможностями иметь полный доступ к судебным зданиям без каких-либо ограничений и препятствий. Отмечается, что при наличии серьезных бюджетных ограничений работы по обеспечению необходимых условий для лиц с ограниченными физическими возможностями должны вестись поэтапно: доступ к зданию, зона приема граждан, один судебный зал универсального типа (для слушания уголовных и гражданских дел) и санитарные узлы рядом с местом приема граждан и судебным залом. Вдобавок к работе касательно доступа лиц на колясках необходимо провести работу для создания необходимых условий для лиц с ограниченными зрительными и слуховыми возможностями (например, соответствующие надписи над комнатами, на полах, более яркое освещение, звуковые воспроизведения и т.д.).

Касательно использования информационных технологий в судах отмечается, что в судебных зданиях все условия должны быть адаптированы к применению современных информационных технологий. Размещение соответствующего оборудования в судебных залах должно обеспечивать полную регистрацию судебного процесса и получение всеми участниками процесса соответствующей информации.

Эти директивы играют уникальную и важную роль в повышении эффективности управления юстицией и обеспечении более полного доступа граждан к правосудию в Европе.

4.8

Вопросник о роли экспертов в судебных системах государств-членов¹

Данный документ является еще одним примером исключения из правила, в соответствии с которым разработанные Рабочей группой по качеству правосудия документы касаются вопросов о качестве судебных систем в целом. Более того, на первый взгляд вопрос о роли экспертов в судебных системах не касается качества судебных систем.

Вопросник предназначен для пилотных (экспериментальных) судов, которым предстоит предоставить информацию об их судебной практике по вопросам роли экспертов в судопроизводстве. Иначе говоря, как и в случае с другими документами Рабочей группы (Перечень вопросов для совершенствования качества отправления правосудия и Вопросник для сбора информации об организации и доступности судов), он предназначен для опроса работников судебных систем государств-членов, а не для проведения опросов граждан. Этот вопросник предназначен для отправки работникам сети пилотных (экспериментальных) судов ЕКЭП/СЕРЕЈ.

Вопросы *общей организации* участия экспертов в судопроизводстве:

- (1) название и количество законодательных актов, регулирующих роль экспертов в судопроизводстве, а также количество статей, из которых состоят данные акты;
- (2) роль экспертов в судопроизводстве (помощника судьи, помощника сторон процесса или др.).

Один из вопросов данного блока предлагает просто-напросто описать роль экспертов в судопроизводстве. С помощью других вопросов также пытаются определить роль экспертов в сравнении с другими участниками процесса: предлагается определить статус судьи в сравнении с другими работниками судебной системы; ответить, существует ли практика назначения экспертов — помощников судьи, которые помогают судье понять экспертные заключения и другую сложную информацию (например, техни-

¹CEPEJ Questionnaire on the Role of Experts in Judicial Systems of the Council of Europe Member States CEPEJ-GT-QUAL(2013)7RevE, утв. в Страсбурге 20 декабря 2013 г.

ческую информацию, являющуюся частью доказательной базы в судебном процессе). Предлагается также определить точное значение наименования эксперта (эксперт-криминолог, эксперт-свидетель, эксперт-судья, судебный эксперт и т.п.). Задаются вопросы о возможности назначения в качестве эксперта юридического лица, делегирования функции эксперта, а также привлечения в помощь уже назначенному в процессе эксперту другого эксперта. Интерес вызвало у Рабочей группы по качеству правосудия и наименования заключения эксперта. Среди предлагаемых наименований были предложены свидетельство, результаты, заключение, техническое мнение и др.

Использование экспертных мнений (а точнее, частота их использования) стало также объектом интереса данного вопросника. Так, в частности, Рабочей группой запрашивается, сколько раз (за последние пять лет) использовались эксперты в судебных процессах; каково пропорциональное соотношение процессов, в которых использовалась помощь экспертов, с процессами, в которых она не использовалась; какой вид экспертов использовался чаще (эксперт-медик, эксперт строительной сферы, автопромышленный эксперт, эксперт-исследователь, эксперт-ученый). Наконец, в рамках блока вопросов по использованию экспертных заключений Рабочей группой ставится вопрос, насколько часто судьи отказываются от помощи эксперта из-за невозможности оплатить его услуги.

Также ставятся вопросы о существовании профессиональных организаций, объединяющих судебных экспертов (коллегии и т.п.), существовании мультидисциплинарных судебных экспертиз, производится ли судьями оценка деятельности экспертов.

Отдельный блок вопросов касается вознаграждения экспертов. В частности, ставятся вопросы о вознаграждении экспертов в уголовном и гражданском процессах. Так, в частности, запрашивается, ответственно ли за эти вопросы министерство юстиции, суд или законодатель в уголовном процессе и ответственные ли суд, стороны процесса или министерство юстиции в гражданском процессе.

В отдельную часть вопросника выделены вопросы, касающиеся процессуального права.

Один из блоков данной части вопросника касается значения экспертной деятельности в судопроизводстве. Здесь, в частности, исследуются вопросы:

- (1) обязателен ли для суда учет экспертного мнения в судебном процессе и каково значение экспертного заключения

- (ложится ли оно в основу судебного решения, является лишь информативным для суда или др.);
- (2) существуют ли ограничения влияния экспертной оценки на судебное решение (требуется ли от судьи объяснить, в какой части судебное решение зависит от экспертного мнения; должен ли судья объяснить, почему он не использовал экспертную оценку при принятии судебного решения);
 - (3) существуют ли санкции за отсутствие объяснений судей о причинах неиспользования им экспертной оценки и т.п.;
 - (4) может ли экспертная оценка быть отклонена судом и на каких основаниях (предвзятости экспертного мнения; эксперт использовал неподобающую технику и методы проведения экспертизы; сам эксперт оказался суду не-квалифицированным и т.п.).

Возможность запроса новой экспертной оценки также стала объектом интереса Рабочей группы по качеству правосудия. Другим процессуальным аспектом, вызвавшим интерес, стала возможность обращения суда к эксперту до начала судебного разбирательства по запросу сторон процесса.

Отдельно Рабочая группа по качеству правосудия заинтересовалась процессуальными гарантиями сторон процесса в отношении деятельности эксперта. Так, например, в данном случае имеют место такие вопросы, как:

- (1) информирование сторон процесса о продвижении работы эксперта с возможностью оспаривания его деятельности до вынесения окончательного заключения эксперта;
- (2) возможность перекрестного допроса эксперта;
- (3) возможность суда по запросу сторон процесса ограничивать сферу деятельности эксперта;
- (4) возможность сторон процесса нанимать собственных экспертов (если это возможно, требуется указать, как учитывается заключение нанятых таким образом экспертов).

В отношении других процессуальных аспектов экспертной деятельности вопросник ставит следующие вопросы:

- (1) кто назначает эксперта (стороны, суд, совместно сторонами и судом);
- (2) могут ли стороны процесса лично выбрать собственного эксперта;
- (3) существует ли система лицензирования экспертов или их аккредитации;

- (4) существуют ли списки экспертов, выбор из которых является обязательным для судов;
- (5) каким образом деятельность эксперта выражается в процессе (посредством письменного заключения, устного выступления, в рамках состязательной дискуссии со сторонами процесса).

Отдельная часть вопроса посвящена санкциям и ответственности экспертов. В первую очередь Рабочая группа по качеству правосудия интересуется, существуют ли санкции за невыполнение (или некачественное выполнение) экспертами своих обязанностей и в какой форме такие санкции налагаются (непринятие заключения эксперта; наложение штрафа, удаление эксперта из официальных экспертных списков; сокращение вознаграждения эксперта; уголовное наказание; гражданская ответственность и др.). Другим вопросом стала возможность привлечения эксперта к ответственности за совершение каких-либо ошибок в процессе экспертной оценки. Здесь также Комиссия интересуется формой ответственности (уголовной, гражданской и др.), а также лицом (органом), которому надлежит проверять деятельность эксперта на наличие таких ошибок (стороны процесса, судья и др.) и устанавливать, подлежит ли к лицу применение мер ответственности. Другим вопросом, касающимся ответственности экспертов, стало существование страхования ответственности экспертов, а также указание лица, ответственного за контроль на наличие у эксперта страховки. Наконец, последним вопросом, касающимся ответственности, стал вопрос, влияет ли наличие статуса эксперта на изменение мер ответственности за действия эксперта.

Еще одна, отдельная глава посвящена принципу оперативности в деятельности эксперта. Здесь в первую очередь речь идет о применении данного принципа к деятельности эксперта, что является довольно логичным, так как от его действий зависит продолжительность судебного процесса. Как следствие, первым вопросом стала возможность суда ограничить время деятельности эксперта в рамках судебного процесса, а также формы такого ограничения (ограничение по решению судей в рамках установления досудебного графика рассмотрения дела; установление сроков в рамках процессуального права; полнота власти суда в определении сроков деятельности эксперта; и т.п.).

Другим вопросом стала форма экспертного заключения и существование обязательной структуры для его составления. ЕКЭП/СЕРЕЈ также поинтересовалась основными причинами

задержки в экспертной деятельности (недостатке количества экспертов, технической оснащенности, процессуальных правил, проблемами компетентности экспертов, постоянными указаниями экспертам со стороны суда). Комиссия также заинтересовалась статистическими данными по делам с использованием экспертов, а именно:

- (1) сколько времени в среднем отдается судом на деятельность эксперта в рамках процесса;
- (2) существует ли в суде система регистрации и допуска экспертных заключений;
- (3) существует ли администрация, которая следит за количеством экспертных оценок;
- (4) существуют ли у судей полномочия по управлению экспертной оценкой (установления и расширения сроков, отведенных на подготовку экспертного заключения, расширять или сужать объект экспертного анализа; помогать эксперту в рамках его деятельности, например истребовать необходимые для экспертной оценки документы);
- (5) имеет ли судья право требовать замены эксперта в случае невыполнения его обязанностей в срок или несоблюдения им обязательств.

В последней главе рассматриваемого здесь вопросника содержится ряд практических вопросов (*good practices*), ответы которые опрашиваемым предстоит представить в виде оценки по пятибалльной шкале. Это следующие вопросы:

- (1) насколько судьи полагаются на экспертные оценки при пересмотре судебных решений;
- (2) проходят ли судьи курсы или тренинги в целях улучшения познаний в сфере экспертных оценок;
- (3) проходят ли эксперты курсы или тренинги для повышения уровня юридических знаний.

Отдельно ставится вопрос об определении уровня квалификации эксперта, где от опрашиваемых требуется указать, каким именно образом гарантируется такой уровень (аккредитацией, лицензированием деятельности, наличием профессиональной организации, органа-регулятора и т.п.).

Рабочая группа по качеству правосудия также интересуется существованием инициатив в государстве, направленных на стимулирование своевременного осуществления деятельности экспертов и устранения задержек в их деятельности. Если такие инициативы существуют, то Комиссия требует уточнить, кто именно их предпринимает (суды, политические органы государ-

ственной власти, университетские работники, сами судебные эксперты). ЕКЭП/СЕРЕЈ также запрашивает у государств, какие именно проблемы с судебной экспертной оценкой сегодня являются наиболее насущными (недостаток экспертов, недостаток ответственности в их деятельности, недостаток беспристрастности в их деятельности и т.п.). Наконец, последние вопросы — о наличии в университетской среде книг, монографий и других научных работ по вопросам судебной экспертизы, а также о существовании специализированных периодических изданий по данной теме и сайтов в сети Интернет.

4.9

Директивы (руководящие правила) касательно роли экспертов, назначаемых судами в судебных процессах¹

Основываясь на ответах, полученных от экспериментальных (пилотных) судов государств — членов Совета Европы по Вопроснику о роли экспертов в судебных системах государств-членов, Рабочая группа по качеству правосудия подготовила Директивы (руководящие правила) касательно роли экспертов, назначаемых судами в судебных процессах, которые были утверждены на 24-м пленарном заседании Комиссии в Страсбурге 12 декабря 2014 г.

Цель этого документа — определение стандартов для законодателей, судей и сторон процесса касательно роли экспертов в судебных процессах. В данном документе понятие экспертов, назначаемых судами, соответствует тому самому определению, которое используется Комиссией в отчетах по оценке судебных систем и согласно которому «экспертом является лицо, которое обеспечивает суды своими научными и практическими знаниями по конкретному рассматриваемому вопросу».

Более того, этот документ определил принципы, которые раскрывают правовую интерпретацию и применение права касательно работы экспертов во время судебного процесса. Эти принципы применяются ко всем досудебным и судебным процессам во всех сферах права — как в гражданских, так и в уголовных и административных делах.

¹ *CEPEJ Guidelines on the Role of Court-Appointed Experts in Judicial Proceedings* CEPEJ(2014)14, утв. в Страсбурге 12 декабря 2014 г.

Целью этих директив является не ответ на вопрос, необходимо ли в общем и по каким основаниям назначение эксперта в соответствии с принципами процессуального права, а обеспечение критериев правильного выбора и назначения эксперта и подготовки экспертного мнения и его последующего представления на судебном процессе.

В документе раскрываются основы замещения, отбора и ответственности эксперта, назначения сторонами или судом, требования и форма подготовки экспертного мнения, права и обязанности эксперта, определение уровня знаний эксперта, средств контроля судом отбора и назначения эксперта и т.д.

Отмечается, что эксперт должен быть независимым касательно рассматриваемого вопроса и непредвзятым по отношению к обеим сторонам. Эксперт не может быть назначен одной из сторон на досудебной стадии для подготовки экспертного заключения.

Также эксперту запрещается быть в тесных личных отношениях с одной из сторон, так как это может быть основанием для конфликта интересов. Эксперт должен гарантировать, что его заключение дано объективно и не на основании личных интересов.

В документе раскрываются критерии отбора экспертов, такие как:

- (1) определение уровня знания эксперта;
- (2) фактическая независимость и личная непредвзятость;
- (3) наличие времени, технической/личной способности и стажа работы экспертом;
- (4) прогнозируемые расходы;
- (5) прогнозирование результатов оценки;
- (6) богатый языковой лексикон;
- (7) способность принимать решения и др.

Также даны эффективные советы в сфере критериев по отбору. Например, низкие часовые оклады или наличие у эксперта опыта проведения судебной оценки или прогнозирование результата оценки не могут быть обязательными критериями отбора экспертов.

В соответствии с принципами, закрепленными в этих Директивах, каждое государство — член Совета Европы должно подготовить правовую регламентацию касательно прав и обязанностей экспертов в судебном процессе или же привести свое законодательство в данной сфере в соответствие с минимальными стандартами, отмеченными в этих руководящих принципах.

Деятельность Европейской комиссии
по эффективности правосудия в отношении
применения альтернативных методов рассмотрения
споров и проблем, связанных с исполнением
судебных решений

5.1

Деятельность Европейской комиссии по эффективности
правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ) в отношении медиации

В целях обеспечения имплементации рекомендаций Комитета Министров Совета Европы, касающихся медиации, была создана Рабочая группа по медиации (СЕРЕЈ-GT-MED). Впервые упоминание в документах Комиссии по данной Рабочей группе можно обнаружить в документе Комиссии о первом собрании этой Рабочей группы от 8—10 марта 2006 г.¹ Приложением данного документа является, в частности, акт «О полномочиях Рабочей группы по медиации»², где уточняется, что данная Рабочая группа ЕКЭП/СЕРЕЈ создана для определения того, какое влияние оказывают рекомендации Комитета министров Совета Европы³,

¹*Working Group on Mediation (CEPEJ-GT-MED), Strasbourg, 8—10 March 2006, Meeting report, CEPEJ-GT-MED(2006)4.*

²*Terms of Reference of the Working Group on Mediation (CEPEJ-GT-MED) adopted by the CEPEJ at its 6th plenary meeting.* В последующем полномочия данной группы были пересмотрены. См., например: *Terms of Reference of the Working Group on Mediation (CEPEJ-GT-MED), CEPEJ(2007)4, Strasbourg, 22 January 2007.*

³ См.: Рекомендации Rec98(1), касающиеся медиации в семейных делах (Recommendation Rec(98)1 on family mediation); Рекомендация Rec(99)19, касающаяся медиации и в уголовных делах (Recommendation Rec(99)19 concerning mediation in penal matters); Рекомендация (2001)9, касающаяся альтернативных способов разрешения споров между органами государственной власти и частными лицами (Recommendation Rec(2001)9 on Alternatives to Litigation between Administrative Authorities and Private Parties); Рекомендация Rec(2002)10, касающаяся медиации в гражданском судопроизводстве (Recommendation Rec(2002)10 on Mediation in Civil Matters).

создания рекомендаций и средств, направленных на эффективную имплементацию существующих рекомендаций, а также участия в разработке новых международных обязательств, направленных на развитие альтернативных средств разрешения споров (в частности медиации).

Данная Рабочая группа состоит из шести членов или экспертов ЕКЭП/СЕРЕЖ¹, которые обладают знаниями в сфере медиации, а также другими альтернативными способами разрешения споров. Эта структура ЕКЭП/СЕРЕЖ сотрудничает с другими органами Совета Европы и опирается на них в своей деятельности. Деятельность Рабочей группы по медиации также осуществляется при участии отдельных неправительственных организаций и пилотных (экспериментальных) судов, которые, в частности, предоставляют данной группе практическую информацию по применению процедур медиации в национальных правопорядках.

Первое собрание Рабочей группы по медиации было посвящено, во-первых, определению того, как эффективно работают процедуры медиации и другие средства альтернативного разрешения споров в государствах, а во-вторых, разработке документа, на основе которого осуществляется оценка качества имплементации упомянутых рекомендаций Совета Европы. Так, Рабочей группой был разработан вопросник², который был адресован государствам-членам и предназначен для сбора информации и представления ситуации с применением альтернативных способов разрешения споров (в том числе и медиации) в государствах-членах. Стоит отметить, что этот вопросник был также вывешен на сайте ЕКЭП/СЕРЕЖ в целях спонтанного обращения медиаторов, практикующих в государствах-членах, и получения таким образом альтернативной информации о применении процедур медиации в соответствующих государствах.

¹ Шесть экспертов данной Рабочей группы назначаются Бюро ЕКЭП/СЕРЕЖ из состава членов. В состав группы входили эксперты из Португалии, Германии, Литвы, Чехии, Великобритании и Словении. На последнем заседании Рабочей группы председательствовал эксперт из Литвы.

² *Document* СЕРЕЖ-GT-MED(2006)3.

5.1.1

Доклад об оценке влияния рекомендаций Совета Европы касательно медиации в государствах-членах¹

Данный документ является одним из самых объемных документов этой Рабочей группы ЕКЭП/СЕРЕЖ (более 200 страниц). Первая часть доклада посвящена качеству работы органов власти государств-членов с вопросником ЕКЭП/СЕРЕЖ и позволяет определить уровень серьезности, с которым они подходят к работе Комиссии и в частности к работе Рабочей группы по медиации. Вторая часть доклада, собственно, посвящена исследованию качества имплементации рекомендаций Совета Европы в национальных правопорядках, где каждая из рекомендаций получает отдельное внимание со стороны экспертов Рабочей группы.

1. Рекомендация (98)1 Совета Европы, касающаяся медиации в семейных делах

В отношении данной рекомендации Рабочая группа отмечает, что множество практикующих в сфере семейного права юристов знакомы с этим актом Совета Европы. Рабочая группа также констатирует, что данная рекомендация Совета Европы оказывает довольно сильное влияние как на судебную практику, так и на образование на юридических факультетах. Тем не менее национальное правовое регулирование не настолько развито, чтобы альтернативные методы разрешения споров использовались в семейном праве в полном объеме. В то же время наблюдается общая тенденция к инкорпорированию принципов данной рекомендации в национальное законодательство.

Рабочая группа критикует в докладе неосведомленность населения о существовании альтернативных способов разрешения семейных споров. Ограниченное использование медиации в семейных делах также объясняется недоверием населения к таким видам внесудебного разрешения споров, а также недоверием судей к ним.

Слабая интенсивность использования медиации в семейных делах довольно удивительна, так как она обладает значительным преимуществом в сравнении с судебным процессом, являясь

¹CEPEJ Analysis on Assessment of the impact of Council of Europe Recommendations Concerning Mediation in Member States, CEPEJ(2007)12.

более дешевым средством разрешения семейного спора. Учитывая, что в большинстве государств как медиация, так и судебное разрешение семейных споров осуществляются за счет средств заинтересованных сторон, пропаганда использования альтернативных методов разрешения данных споров должна, по мнению Рабочей группы, быть более интенсивной.

Рабочая группа считает, что в большинстве государств финансирование альтернативных способов разрешения споров является недостаточным. Более того, обучение медиаторов также требует от государства большего участия. Также государства должны установить общие правила статуса медиаторов и, в частности, закрепить ряд принципов их деятельности (например, принципа конфиденциальности, а также обязательного участия детей в процессе медиации). Доклад обращает внимание и на соглашение, подписываемое по итогам медиации, в частности его обязательную силу, которая, хотя и признается во всех государствах, все же не всегда является эффективной.

По итогам анализа имплементации Рекомендации Совета Европы, касающейся использования медиации в семейных делах, Рабочая группа изложила несколько рекомендаций. Среди них:

- (1) популяризация альтернативных методов разрешения семейных споров, как среди населения, так и среди судей;
- (2) усиление финансирования в целях предотвращения финансового неравенства (financial imbalances) сторон;
- (3) более серьезный учет интересов детей;
- (4) создание кодекса этики (code of practice) медиатора;
- (5) стандартизация обучения медиаторов на всем европейском пространстве;
- (6) уточнение статуса соглашений, заключаемых по итогам процесса медиации (status of mediated agreements) в национальном законодательстве;
- (7) создание международных процедур по семейной медиации для супругов их разных государств (International family mediation);
- (8) обязательство судей по информированию лиц о существовании альтернативных способов разрешения семейных споров;
- (9) стандартизация принципа конфиденциальности и установление наказаний за его нарушение;

- (10) увеличение государственных расходов на финансирование альтернативных средств разрешения семейных споров;
- (11) пересмотр правил получения статуса медиатора;
- (12) уточнение условий участия детей в альтернативных производствах разрешения споров;
- (13) установление сроков для исполнения обязательств, установленных в соглашении о мировом разрешении спора.

2. Рекомендация (2002)10 Совета Европы, касающаяся медиации в гражданском судопроизводстве

Указанная рекомендация также стала объектом данного доклада Рабочей группы, которая отмечает, что эта рекомендация Совета Европы признана практикующими юристами государств-членов и преподается на юридических факультетах европейских университетов. Более того, в докладе отмечается, что в большинстве европейских государств положения данной рекомендации были имплементированы в национальное законодательство. В то же время Рабочая группа отмечает, что общественное мнение не всегда осведомлено о существовании таких способов разрешения споров. Как следствие, она рекомендует государствам-членам провести пропаганду медиации и, в частности, прорекламировать такие аспекты медиации, как сравнительная дешевизна медиации, ее менее формальный характер; скоротечность и т.п. Рабочая группа указывает, что практически во всех государствах медиация регулируется кодексом гражданского судопроизводства или другим законодательным актом, что объясняется тем, что природа гражданско-правовых споров наиболее приемлема для их разрешения альтернативными способами.

Рабочей группой отмечается недостаточное финансирование альтернативных способов разрешения споров в гражданских судопроизводствах отдельных государств. Также обращается внимание на тот факт, что по финансовым причинам не все граждане имеют фактический доступ к альтернативным способам разрешения споров в гражданском судопроизводстве. Отмечается, что в странах, где общественность не знакома с медиацией, государственное финансирование таких производств является заниженным.

Ситуация с предоставлением сторонам процесса средств для разрешения конфликта довольно разнообразна: где-то расходы покрываются исключительно сторонами процесса, а где-то существует государственная помощь.

Рабочая группа отмечает, что в большинстве государств функции медиатора не могут осуществляться судьями. Также отмечается, что на судьях лежит обязательство по информированию сторон процесса о возможности медиации. Тем не менее во всех европейских государствах вопрос применения медиации остается за решением сторон процесса.

Отмечается, что в большинстве государств существует свод правил, где закрепляются требования к медиаторам. Рабочая группа рекомендует установление системы оценки деятельности медиаторов в целях повышения уровня их ответственности. В государствах-членах существуют программы повышения квалификации медиаторов. Государствам рекомендуется гармонизировать законодательство о требованиях к кандидатам на замещение должности медиатора, а также гармонизировать законодательство о квалификации и обучении медиаторов.

Рабочая группа отмечает, что не во всех странах существует обязательство медиатора по соблюдению конфиденциальности.

Медиация в гражданском судопроизводстве не является обязательной, но тем не менее соглашения имеют исполнительную силу в национальных правопорядках.

В качестве рекомендаций по совершенствованию имплементации рассматриваемой здесь рекомендации Совета Европы Рабочая группа советует:

- (1) усилить информирование населения и юристов о преимуществах медиации;
- (2) установить правило несовместимости между функциями судьи и медиатора в одном и том же деле;
- (3) создать условия для сокращения финансового неравенства между сторонами процесса медиации;
- (4) стандартизировать требования к качеству процедур медиации в целях повышения их качества посредством приведения в соответствие с существующими международными практиками;
- (5) установить во всех государствах обязательство медиатора по сохранению конфиденциальности;
- (6) произвести гармонизацию требований к кандидатурам на пост медиатора и т.п.

3. Рекомендация 99 (19) Совета Европы, касающаяся медиации в уголовном судопроизводстве

Эта рекомендация вызвала менее однозначное впечатление у Рабочей группы. Так, например, отмечается, что если в универ-

ситетской среде известно о существовании данной рекомендации, то среди практикующих юристов уголовного права эта рекомендация менее известна, несмотря на то что в большинстве национальных законодательств существуют соответствующие нормы. Более того, констатируется, что общественности государств-членов знакомы процедуры медиации в уголовном праве. Тем не менее Рабочая группа рекомендует и здесь проводить рекламные кампании в целях ознакомления граждан с таким видом процедур в уголовном праве.

Рабочая группа отмечает, что в отличие от гражданского производства медиация в уголовном процессе не может быть применена во всех делах. Тем не менее здесь же отмечается, что медиация должна применяться на всех стадиях уголовного процесса. Принцип конфиденциальности здесь также применяется в более полном объеме, чем в гражданско-правовой медиации, что также связано с особой природой уголовных дел.

Интересным является наблюдение Рабочей группы о том, что в уголовном судопроизводстве данные процедуры применяются вне зависимости от их стоимости. Констатируется также, что финансовая помощь для процедур медиации в уголовном праве практически не существует, так как расходы на данные процедуры практически везде покрываются за счет средств государства. Все же Рабочая группа отмечает, что подозреваемый может быть привлечен к покрытию части расходов на производство медиации.

Рабочая группа придает большое внимание информированию участников уголовного процесса о сущности и последствиях медиации. Высокий уровень медиаторов вызывает доверие участников уголовного процесса. Как следствие, информирование граждан, а также высокие профессиональные качества медиаторов являются гарантиями успешного применения процедур медиации в уголовном процессе. Такие гарантии обеспечиваются за счет требований, предъявляемых к профессиональной квалификации медиаторов, которые в соответствии с законодательством государств должны обладать юридическими, психологическими и педагогическими навыками. В связи с особой природой уголовного права Рабочая группа рекомендует государствам-членам обязать медиаторов проходить курсы повышения квалификации на постоянной основе.

Итогом медиации в уголовном праве во всех государствах является соглашение, которое служит основанием для окончательного приостановления уголовного преследования в отношении подозреваемого. Данное соглашение имеет исполнительную силу.

Анализ имплементации данной рекомендации позволил Рабочей группе сформулировать несколько рекомендаций:

- (1) предпринять меры для повышения доверия общественности к медиации в уголовном праве;
- (2) уточнить полномочия органов уголовного правосудия в отношении медиации;
- (3) уточнить гарантии прав несовершеннолетних лиц, принимающих участие в процедуре медиации;
- (4) установить гарантии прав в процедуре медиации слабозащищенных лиц;
- (5) создать условия для обеспечения гарантий независимости медиаторов;
- (6) уточнить правила профессиональной квалификации медиаторов;
- (7) совершенствовать правила конфиденциальности;
- (8) уточнить источники финансирования медиации.

4. Рекомендации (2001)9 Совета Европы, касающиеся медиации между органами власти и частными лицами

Анализ имплементации данной рекомендации государствами-членами является довольно проблемным. Действительно, Рабочая группа отметила, что не все государства провели анализ данного типа медиации, что, скорее всего, объясняется неудовлетворительной имплементацией этой рекомендации в национальном законодательстве. Так, например, Рабочая группа констатирует, что о существовании данной рекомендации известно не всем практикующим юристам, что требует более широкого оповещения общественного мнения о данном типе медиации.

Существующие в государствах-членах схемы медиации довольно разнообразны: полумедиация, организуемая до подачи иска в суд; установленные государством комитеты по примирению; процедуры медиации при государственных или частных организациях. Тем не менее Рабочей группе так и не удалось добиться более полной информации от государств-членов по поводу правового регулирования данного типа медиации. Также отмечается, что граждане не получают достаточной информации

об альтернативных методах разрешения споров между гражданами и органами государственной власти.

Вследствие серьезных недостатков в имплементации данной рекомендации Рабочая группа рекомендует:

- (1) провести кампанию по информированию населения, практикующих юристов и ученых-юристов;
- (2) создать процессуальные средства, позволяющие сторонам процесса принудить суд исполнить разработанные в рамках медиации обязательства сторон;
- (3) разработать стандарты квалификации и обучения медиаторов и т.п.

Иначе говоря, правовое регулирование процедур медиации между органами государственной власти и гражданами нуждается в доработке в полном объеме, так как информация, которая была представлена государствами, свидетельствует об отсутствии удовлетворительной имплементации положений данной рекомендации Совета Европы.

5.1.2

Директивы (руководящие правила) по имплементации рекомендаций Совета Европы по медиации

Разработанные и утвержденные на третьей встрече Рабочей группы по медиации¹ директивы были созданы после того, как Рабочей группой был проведен анализ влияния и имплементации рекомендаций Совета Европы по медиации на национальные законодательства государств-членов, который, в частности, содержится в рассмотренном нами выше докладе. Действительно, директивы были разработаны Рабочей группой после того, как был выявлен ряд недостатков в имплементации рекомендаций Совета Европы по медиации². Как следствие, по решению, принятому

¹Working Group on Mediation (CEPEJ-GT-MED). 3rd meeting, Strasbourg, 3—4 April 2007, CEPEJ-GT-MED(2007)9.

² Стоит отметить, что, помимо рассмотренного выше доклада, до сведения Рабочей группы по медиации были доведены несколько работ по эффективности процедур медиации в государствах-членах, которые также легли в основу ее анализа и способствовали разработке настоящих директив. См.: Julien LHUILLIER, Current Situation of and Prospects for Penal Mediation in Europe, CEPEJ-GT-MED(2007)8E, 22 August 2007; European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) — Mediation, Report Prepared at the Request of the Delegation of Switzerland, CEPEJ(2003)25(D2)E, 05 December 2003.

на данной встрече, были разработаны директивы, которые предназначены как для государств-членов в целях облегчения их работы в имплементации уже существующих рекомендаций Совета Европы, так и для органов Совета Европы в целях внесения изменений в существующие рекомендации для их совершенствования и упрощения их имплементации в национальное законодательство.

Как и в рассмотренном выше докладе, Рабочая группа сформулировала свои рекомендации (директивы) в соответствии с уже существующим планом. Так, были сформулированы:

- (1) рекомендации по совершенствованию процедур медиации в семейных и гражданских делах;
- (2) рекомендации по совершенствованию процедур медиации в уголовных делах;
- (3) рекомендации по совершенствованию процедур медиации в административных делах.

Директивы по улучшению имплементации существующих рекомендаций в сфере семейной и гражданско-правовой медиации¹ составлены по схеме, в рамках которой разработаны рекомендации:

- (1) о наличии и качестве процедур медиации;
- (2) их действительной доступности для граждан;
- (3) осведомленности населения о возможности их использования.

Так, Рабочая группа в первую очередь обратилась к вопросу о наличии и качестве процедур медиации в государствах-членах и, в частности, их существовании на всей территории того или иного государства. Так, в частности, государствам рекомендуется:

- (1) увеличить финансирование и кадровую помощь;
- (2) стимулировать судей в целях информирования сторон процесса о возможности прибегнуть к альтернативным методам разрешения спора;
- (3) закрепить в кодексах адвокатской этики обязательство адвокатов предлагать клиентам альтернативные способы разрешения спора;
- (4) установить подробное нормативное регулирование принципа конфиденциальности, сделать его обязательным для

¹CEPEJ Guidelines for a Better Implementation of the Existing Recommendation Concerning Family Mediation and Mediation in Civil Matters CEPEJ(2007)14, утв. в Страсбурге 7 декабря 2007 г.

- медиатора на любой стадии процесса и установить санкции за нарушение данного принципа;
- (5) улучшить нормативное регулирование вопросов квалификации и образования медиаторов;
 - (6) учесть интересы детей (в рамках процедур семейной медиации);
 - (7) создать кодифицированные акты, регулирующие деятельность по медиации в сфере гражданского и семейного права;
 - (8) создать дисциплинарные процедуры, предусматривающие ответственность медиаторов в случае нарушения ими положений кодекса, регулирующего их деятельность.

Доступность процедур медиации, по мнению Рабочей группы, предполагает разумность стоимости услуг по медиации, а также снятие различного рода ограничений на использование данных процедур.

Необходимость повышения уровня осведомленности граждан о возможностях данных процедур потребовала от Рабочей группы сформулировать следующие рекомендации:

- (1) сделать доступным, в первую очередь для всех граждан, информацию о преимуществах альтернативного разрешения споров, а также о том, как конкретно воспользоваться данными средствами (причем эта рекомендация касается как государств, так и ЕКЭП/СЕРЕJ, которой предлагается сделать специальную страницу на сайте Комиссии);
- (2) улучшить информирование практикующих юристов и сторон процесса и, в частности, отказать в возмещении потраченных на процесс средств, в случае если стороны не прибегли к альтернативному разрешению спора в отдельных случаях;
- (3) улучшить информирование судей о возможностях использования альтернативных средств разрешения спора и стимулировать общение между судьями и медиаторами;
- (4) повысить уровень осведомленности адвокатов об использовании альтернативных средств разрешения споров;
- (5) привлечь к развитию использования альтернативных средств разрешения споров неправительственные организации.

Директивы по улучшению имплементации существующих рекомендаций в сфере уголовно-правовой медиации¹ составлены по аналогичной предыдущему документу схеме. Так, здесь также разработаны рекомендации о наличии и качестве процедур медиации, их действительной доступности для граждан и осведомленности населения о возможностях их использования.

В том, что касается наличия и качества процедур медиации в уголовном праве, Рабочая группа отмечает:

- (1) государства-члены должны прилагать усилия для поддержки и развития использования данных процедур в уголовном праве, в частности посредством финансирования соответствующих программ;
- (2) судьи, прокуроры и правоохранительные органы должны предоставлять гражданам информацию о возможностях применения медиации в уголовном праве, а также принимать в процедурах медиации активное участие и сотрудничать с медиаторами;
- (3) государствам также рекомендуется сотрудничать с социальными неправительственными организациями, которые потенциально могут принять участие в процедурах медиации;
- (4) рекомендуется установить в отношении адвокатов обязательство по информированию граждан о возможности использования медиации в уголовном процессе;
- (5) постоянно улучшать схемы, процедуры и информацию, касающиеся медиации в уголовном праве,
- (6) установить мониторинг использования данных процедур и выявления недостатков в их функционировании;
- (7) закрепить обязательство по сохранению конфиденциальности на всех стадиях уголовной медиации;
- (8) закрепить список требований к кандидатурам медиаторов, установить правила прохождения обучения и повышения квалификации медиаторов;
- (9) закрепить требования защиты несовершеннолетних;
- (10) создать кодифицированный акт, регулирующий применение процедур медиации в уголовном праве, и установить ответственность за нарушение положений данного кодекса;

¹CEPEJ Guidelines for a Better Implementation of the Existing Recommendation Concerning Mediation in Penal Matters CEPEJ(2007)13, утв. в Страсбурге 7 декабря 2007 г.

(11) создать процедуры международной уголовной медиации.

Совершенствование доступности процедур медиации, по мнению Рабочей группы, предполагает совершенствование защиты прав жертв и нарушителей, в частности, посредством их информирования о сущности и последствиях процесса медиации, финансовую поддержку сторонам медиации, а также снятие различного рода ограничений на использование данных процедур.

Необходимость повышения уровня осведомленности граждан о преимуществах данных процедур потребовала от Рабочей группы сформулировать следующие рекомендации:

- (1) сделать доступным для всех граждан информацию о преимуществах альтернативного разрешения споров, а также о том, как конкретно воспользоваться данными средствами (причем эта рекомендация касается как государств, так и самого ЕКЭП/СЕРЕЖ, которому предлагается сделать специальную страницу на сайте);
- (2) закрепить в законодательстве обязательство правоохранительных органов по информированию жертв преступлений и преступников об использовании альтернативных способов разрешения споров;
- (3) улучшить информирование работников правоохранительных органов о процедурах медиации в уголовном праве;
- (4) улучшить информирование работников судебной системы о возможностях использования альтернативных средств разрешения уголовных дел и стимулировать общение между судьями и медиаторами;
- (5) повысить уровень осведомленности адвокатов об использовании альтернативных средств разрешения уголовных дел;
- (6) привлечь к развитию использования альтернативных средств разрешения споров неправительственные организации и социальных работников.

Директивы по улучшению имплементации в национальном праве существующих рекомендаций об альтернативных средствах разрешения споров между органами государственной власти и частными лицами¹ составлены по аналогичной предыдущим документам схеме. Так, здесь также разработаны рекомендации

¹CEPEJ Guidelines for a Better Implementation of the Existing Recommendation on Alternatives to Litigation between Administrative Authorities and Private Parties CEPEJ(2007)15, утв. в Страсбурге 7 декабря 2007 г.

о наличии и качестве процедур медиации, их действительной доступности для граждан и осведомленности населения о возможностях их использования.

В том, что касается наличия и качества процедур медиации в административном праве, Рабочая группа отмечает:

- (1) органы государственной власти (в первую очередь административные органы, принимающие индивидуальные решения в отношении граждан) должны принимать меры для развития использования примирительных процедур в административном праве;
- (2) на уровне высших органов государственной власти рекомендуется принимать нормативные акты, способствующие развитию альтернативных средств разрешения споров между администрацией и гражданами;
- (3) рекомендуется создать внутренние процедуры оценки законности административных актов в целях сокращения количества административных споров;
- (4) судьям рекомендуется более подробно информировать граждан о существовании альтернативных способов разрешения споров между ними и администрацией;
- (5) рекомендуется установить в отношении адвокатов обязательство по информированию граждан о возможности использования медиации в административном процессе, а также сотрудничать с медиаторами в разрешении споров;
- (6) установить мониторинг за использованием альтернативных средств разрешения административных споров в целях совершенствования существующего законодательства и его популяризации;
- (7) совершенствовать требования к квалификации медиаторов, их обучению и повышению квалификации и установлению контроля за выполнением функций медиатора в административном праве;
- (8) создать кодифицированный акт, регулирующий применение процедур медиации в административном праве, и установить ответственность за нарушение положений данного кодекса.

Совершенствование доступности процедур медиации в административном праве, по мнению Рабочей группы, предполагает, в частности, в отношении примирительных процедур, проводимых на начальном этапе самой администрацией, гарантировать без-

возмездность таких процедур, а в случае с участием в процедуре независимого медиатора гарантировать невысокую стоимость услуг последнего; предоставить финансовую поддержку сторонам медиации.

Необходимость повышения уровня осведомленности граждан о преимуществах данных процедур в административном праве потребовала от Рабочей группы сформулировать следующие рекомендации:

- (1) создать условия для доступности всех граждан к информации о преимуществах альтернативного разрешения споров, а также о том, как конкретно воспользоваться данными средствами;
- (2) обязать представителей государственной власти предоставлять информацию об альтернативных способах разрешения административных споров сторонам административного процесса и, в частности, отменить возврат потраченных на процесс средств, в случае если стороны не прибегли к альтернативному разрешению спора при определенных условиях;
- (3) улучшить информирование судей о возможностях использования альтернативных средств разрешения спора и стимулировать общение между судьями и медиаторами;
- (4) повысить уровень осведомленности адвокатов об использовании альтернативных средств разрешения споров в административном праве.

5.2

Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия в отношении имплементации стандартов Совета Европы, касающихся исполнения судебных решений

Рабочая группа по исполнению судебных решений (СЕРЕJ-GT-EXE) является наиболее молодым подразделением Комиссии, так как ее официальная деятельность была начата лишь в 2009 г.¹ Этот факт объясняет невысокую интенсивность работы

¹ Первая встреча экспертов Рабочей группы состоялась 29 и 30 января 2009 г. см.: *Report on the 1st Meeting of the Group, Strasbourg, 20 March 2009, SEREJ-GT-EXE(2009)3.*

этой Рабочей группы, которая на настоящий момент организовала лишь две встречи экспертов и разработала всего-навсего один значимый документ — *Директивы по совершенствованию имплементации рекомендаций Совета Европы по исполнению судебных решений*¹. Решение Комиссии о создании данной Рабочей группы было принято на 12-м пленарном заседании, состоявшемся в конце 2008 г.², где был разработан круг полномочий данной структуры³.

Документ, определяющий круг полномочий данной Рабочей группы, в частности, устанавливает в качестве основной цели ее создания «совершенствование имплементации стандартов Совета Европы, касающихся исполнения национальных судебных решений в гражданских и административных делах». В качестве конкретных видов деятельности данной структуры указывается: определение уровня влияния стандартов Совета Европы в сфере исполнения судебных решений на исполнение национальных судебных решений; составление директив, нацеленных на эффективную имплементацию стандартов Совета Европы в сфере исполнения судебных решений в национальных правовых системах; составление качественных стандартов и их совершенствование в целях повышения эффективности исполнения судебных решений. В своей работе Рабочей группе рекомендуется пользоваться уже осуществленным ранее исследованием ЕКЭП/СЕРЕЖ по вопросам исполнения судебных решений, реализованным им в рамках работы с пилотными (экспериментальными) судами⁴.

Рабочая группа состоит из шести экспертов, назначаемых Бюро ЕКЭП/СЕРЕЖ⁵. Помимо данных членов, в ее деятельности

¹ *CEPEJ Guidelines for a better Implementation of the Existing Council of Europe's Recommendation on Enforcement* CEPEJ(2009)11REV2, утв. в Страсбурге 17 декабря 2009 г.

² 12th plenary meeting, Strasbourg, 10—11 December 2008.

³ *CEPEJ Terms of Reference of the Working Group on Execution* (CEPEJ-GT-EXE), утв. на 12-м пленарном заседании.

⁴ См.: 2nd plenary meeting, Strasbourg, 19 March 2007 — Meeting report, Strasbourg, 3 April 2007, CEPEJ(2007)9.

⁵ Данная Рабочая группа состоит из шести экспертов, которые избираются Бюро ЕКЭП/СЕРЕЖ из состава членов ЕКЭП/СЕРЕЖ. В состав группы входили эксперты из Хорватии, Греции, Германии, Монако, России и Великобритании. На последнем заседании председательствовал эксперт из Германии.

принимают участие и другие лица¹, расходы на участие которых тем не менее не покрываются за счет бюджета Комиссии, а финансируются за счет средств государств — членов Совета Европы. К деятельности Рабочей группы по исполнению судебных решений привлекаются в качестве наблюдателей (без права голоса) и отдельные юридические лица (организации) и их органы. Среди них: Международная ассоциация судебных приставов (International Association of Judicial Officers (UIHJ)/Union Internationale des Huissiers de Justice (UIHJ)); Европейская комиссия Европейского Союза; Европейский комитет правового сотрудничества (European Committee on Legal Co-operation (CDCJ)/Comité européen de coopération juridique (CDCJ)).

Рабочая группа по качеству правосудия продолжила работу Рабочей группы по исполнению и в настоящее время работает над темой обеспечения более широкого применения Директив, разработанных по применению существующих Рекомендаций Совета Европы в данной сфере. На 15-м заседании Рабочая группа рассмотрела ряд проблем по исполнению судебных решений и отметила важность Директив, разработанных Комиссией. Международный союз судебных работников (UIHJ) дал согласие на доступ экспертам Рабочей группы к основному вопросу по исполнению и делегировал им право подготовить документ, раскрывающий основные проблемы по исполнению судебных решений. Рабочая группа, рассмотрев этот документ, сообщит на следующем заседании о целесообразности продолжения работы в этом направлении.

Матье Шардон (Matthieu CHARDON), представитель этой организации, презентовал документ по проблемам в сфере исполнения судебных решений и раскрыл основные шесть из них, которые были выявлены этой организацией. Он также отметил, что UIHJ обладает всей необходимой информацией и готов поделиться своим опытом с Рабочей группой (и если будет необходимо, он сам готов участвовать в качестве эксперта в Рабочей группе).

В конце обсуждения Рабочая группа приняла решение подготовить сборник наилучших опытов в сфере исполнения судебных

¹ Речь в первую очередь идет об экспертах Комиссии, участвующих в деятельности других структур данного органа Совета Европы и принимающих участие в Рабочей группе по исполнению лишь субсидиарно. Так, например, в работе данной группы могут участвовать другие эксперты, и даже президент Комиссии.

решений, включая конкретные примеры по всем государствам — членам Совета Европы, и обратилась в Секретариат для оказания необходимого практического содействия во время выполнения этой работы.

Обсуждения велись в основном касательно работы, которая может быть проделана Рабочей группой по данной тематике. Жоао Арсенио де Оливейра (Joao Arseniode Oliveira) из Португалии предложил, чтобы Рабочая группа направила свою работу на существующие в Европе положительные опыты в сфере исполнения судебных решений. УИИ и несколько экспертов Рабочей группы согласились, что будет очень эффективно составить положительные опыты в отношении каждого руководящего принципа. Наряду с тем, что была подчеркнута необходимость содействия по применению Директив и оказания помощи судебным работникам в том, чтобы они могли с легкостью справиться с новыми препятствиями, возникающими в связи с исполнением судебных решений, Рабочая группа посчитала необходимым не создавать новые стандарты, и не дублировать существующие директивы, которые, по сути, будучи европейскими, являются глобальной моделью по исполнению судебных решений.

5.2.1

Доклад ЕКЭП/СЕРЕЈ по исполнению судебных решений (Enforcement of court decisions in Europe)¹

Данный доклад не является результатом деятельности Рабочей группы ЕКЭП/СЕРЕЈ по исполнению судебных решений и был создан до создания данной Рабочей группы при помощи внешних по отношению к данной этой организации экспертов. Более того, именно данный доклад, подготовленный по запросу ЕКЭП/СЕРЕЈ силами ученых из Франции и Швейцарии, рекомендовал Комиссии создать в рамках своей структуры данную Рабочую группу.

¹ Отчет был подготовлен Исследовательской группой по исполнению судебных решений (Университет Нэнси (Франция) и Швейцарский университет сравнительного правоведения) и обсужден на 8-м заседании Рабочей группы по оценке судебных систем. См. подробнее: *CEPEJ-GT-EVAL* — 8th meeting, 8—9 November 2007 — Meeting report, CEPEJ-GT-EVAL(2007)14, Strasbourg, 14 November 2007.

Доклад подготовлен на базе статистических данных и информации, которой располагает Комиссия, а также исследований национальных законодательств, проведенных учеными-юристами двух упомянутых государств. Доклад подразделен на две части, первая из которых посвящена доступности средств исполнения судебных решений, тогда как вторая посвящена их эффективности.

Конкретно, в п е р в о й части исследуются государственные и частные структуры, предназначенные для исполнения судебных решений, где исследуются отдельно вопросы организации таких структур в гражданско-исполнительном и уголовно-исполнительном праве. Авторы доклада, в частности, отмечают, что не существует единого подхода, так как исполнение судебных решений вменяется как государственным структурам (например, судьям), так и структурам частного права. В уголовном процессе, напротив, исполнение судебных решений практически во всех государствах вменено в компетенцию государственных органов власти (судьи, прокуроры, пенитенциарные власти, отдельные структуры министерства юстиции).

Отдельно интерес экспертов вызвала финансовая сторона исполнения судебных решений, так как высокая стоимость исполнения судебных решений может стать серьезной помехой в их исполнении. Здесь по вполне понятным причинам экспертами исследовался вопрос стоимости исполнения судебных решений только в гражданском производстве.

В докладе также были рассмотрены вопросы, касающиеся эффективности исполнения судебных решений, а именно прозрачность исполнительного производства, предсказуемость затрат на исполнение решений и собственно эффективность средств исполнения.

В т о р а я часть доклада начинается с исследования вопросов эффективности средств и механизмов исполнения судебных решений. Так, в частности, исследуются вопросы уровня профессиональной подготовки исполнителей (enforcementagents) судебных решений, их обучения и повышения квалификации. Вопросы статуса исполнителей судебных решений, а также организация их деятельности и ее контроль также были отражены в этой части доклада. Так, например, был исследован вопрос существования стандартов качества деятельности судебных исполнителей, контрольных и надзорных органов (судей, прокуроров, специ-

альных органов) за деятельностью судебных исполнителей и процедуры дисциплинарного производства в их отношении и т.п.

Интересны статистические данные, свидетельствующие о том, что граждане чаще всего жалуются на деятельность судебных исполнителей либо в связи с чрезмерной продолжительностью исполнительного производства, либо в связи с его чрезмерной дороговизной. Исследуются и статистические данные (в частности, количественные) о дисциплинарных производствах в отношении судебных исполнителей, а также о количестве выносимых решений о применении в их отношении дисциплинарных наказаний¹.

Отдельно в докладе исследован вопрос эффективности исполнительных производств. Так, в частности, рассматривается вопрос продолжительности исполнительного производства, где рассматриваются конкретные сроки, закрепленные в национальных законодательствах отдельных государств и делается вывод, что временные рамки должны скорее быть предвидимыми, чем строго определенными. Данный критерий качества исполнительного производства, в частности, реализуется посредством информирования заинтересованных лиц о продвижении исполнительного производства. Здесь же рассматривается вопрос ответственности за несоблюдение сроков исполнительного производства.

5.2.2

Директивы (руководящие правила) по улучшению имплементации рекомендаций Совета Европы по исполнению судебных решений²

Директивы в отличие от рассмотренного выше доклада были разработаны уже в рамках Рабочей группы по исполнению. Тем не менее в разработке директив приняли участие те же внешние эксперты, что работали и над докладом.

¹ Здесь интересно отметить, что в Российской Федерации реализуется чрезмерно большое количество дисциплинарных производств в отношении судебных исполнителей, а также чрезмерно большое количество санкций в отношении них. Причем, по статистическим данным 2004 г., количество данных производств и санкций превышает сравнимые цифры всех, вместе взятых, государств — членом Совета Европы.

² *CEPEJ Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's Recommendation on enforcement CEPEJ(2009)11REV2*, утв. в Страсбурге 17 декабря 2009 г.

С первых строк в директивах указывается, что корректное исполнение судебных решений является одним из факторов доверия граждан к национальной судебной системе и неотъемлемой частью принципа правового государства. Как следствие, роль судебных исполнителей имеет первостепенное значение для развития принципов правового государства и защиты прав участников судебного процесса, а правовое регулирование, прозрачность и предсказуемость их деятельности, а также осведомленность населения об их деятельности являются залогом соблюдения прав человека.

Среди рекомендаций Рабочей группы упоминается о необходимости создания условий для доступности исполнительных производств. Речь в первую очередь идет о доступности к судебным исполнителям в географическом смысле слова, т.е. доступность граждан к их услугам на всей территории того или иного государства. Здесь же уточняется, что доступность исполнительного производства предполагает и снятие языковых барьеров, т.е. стороны процесса должны быть осведомлены обо всех аспектах исполнительного производства на доступном для них языке, даже без необходимости участия адвоката в исполнительном процессе. Наконец, Рабочая группа рекомендует государствам-членам как можно более точно определить статус и права всех участников исполнительного процесса в целях повышения их роли в исполнительном производстве.

Отдельного внимания, по мнению Рабочей группы, заслуживает вопрос информирования сторон процесса. Так, отмечается, что информирование сторон процесса о различных аспектах исполнительного производства является неотъемлемой частью права на справедливое судебное разбирательство, закрепленное ст. 6 ЕКПЧ. Рабочая группа рекомендует информировать заинтересованных лиц обо всех значимых аспектах исполнительного производства.

Рабочая группа рекомендует государствам-членам уточнить статус решений судебных исполнителей.

Довольно объемная часть Директив посвящена квалификации судебных исполнителей, их обучению, правам и обязанностям, а также контролю за их деятельностью. Рабочая группа рекомендует уточнить, и если необходимо повысить, требования к квалификации кандидатов на пост судебного исполнителя, так как от этого зависит качество исполнения судебных решений. Также рекомендуется повысить требования к качеству их обучения и обязать их проходить курсы повышения квалификации.

Государствам-членам также рекомендуется организовать деятельность судебных исполнителей в рамках единого корпоративного органа, который бы был призван как защищать их права, так и организовывать контроль и собирать информацию о них и их деятельности. Права и обязанности судебных исполнителей стали отдельным объектом исследования Рабочей группы. Так, в частности, устанавливается, что, помимо основных обязанностей судебных исполнителей по исполнению судебных решений, национальные законодательства могут вменить им в обязанность отдельные второстепенные функции, связанные с осуществлением гарантий исполнения судебных решений (наложение ареста на имущество; участие в процедурах банкротства; обеспечение сохранности доказательной базы и т.п.). Наконец, вопрос прав и обязанностей судебных исполнителей включает, по мнению Рабочей группы, и вопрос их поведенческой этики, который рекомендуется государствам-членам решить в рамках кодекса судебных исполнителей. Данный кодекс должен включать в себя профессиональные стандарты, применяемые судебными исполнителями в их деятельности.

В отдельную главу директив выделены вопросы конкретной реализации исполнительного производства.

Так, в частности, существует ряд правил, касающихся информирования участников исполнительного производства. Так, в частности, уточняется, что истец должен располагать информацией об обвиняемом (защитнике в гражданском производстве) в целях качественного исполнения судебного решения, вынесенного в его пользу. С этой целью государствам-членам также рекомендуется создать правовое регулирование, обеспечивающее доступ судебных исполнителей к информации об активах обвиняемого (защиты в гражданском процессе). Государствам-членам также рекомендуется создать нормативную базу, позволяющую предоставлять судебным исполнителям всю необходимую для исполнения решений информацию. В то же время в рамках данной деятельности государства должны обеспечить защиту частной информации в соответствии со стандартами Совета Европы.

Стоимость исполнительного производства также стала объектом рекомендаций Рабочей группы. Так, в частности, государствам-членам рекомендуется урегулировать стоимость услуг по исполнению судебных решений. Также рекомендуется предусмотреть систему государственной помощи для процедур исполнения судебных решений. Рабочая группа обращает внимание

на необходимость прозрачности стоимости услуг по исполнению судебных решений, что в принципе должно привести к снижению финансовой нагрузки на истцов. Так, например, рекомендуется установить государственный прейскурант по услугам в сфере исполнения судебных решений. Определение стоимости каждой из услуг в сфере исполнения судебных решений должно происходить на основе принципа пропорциональности между сложностью действий по исполнению судебных решений и их стоимостью. Рекомендуется установить принцип обеспечения расходов по исполнению судебных решений за счет обвиняемого (защиты в гражданском судопроизводстве).

Временные рамки исполнительного производства также стали объектом рекомендаций со стороны Рабочей группы. Так, вполне логичной является рекомендация, касающаяся разумности сроков в исполнительном производстве. Напомним, что принципы разумности и предсказуемости являются общими принципами любого судопроизводства, и стадия исполнения судебных решений не является исключением. В целях ускорения исполнительного судопроизводства, государствам рекомендуется:

- (1) стимулировать контакты между сторонами процесса и судебным исполнителем в электронной форме;
- (2) создать производства по ускоренному исполнению судебных решений;
- (3) ограничить обвиняемого (защиту в гражданском судопроизводстве) в возможностях по замедлению исполнительного производства.

Наконец, рекомендации Рабочей группы по исполнению судебных решений коснулись и вопроса контроля деятельности судебных исполнителей. Так, в частности, рекомендуется установить стандарты качества исполнительного производства, в соответствии с которыми будет осуществляться регулярный контроль судебных исполнителей. Речь идет о создании системы, которая позволит производить регулярную оценку эффективности и качества исполнения судебных решений посредством независимого контроля. Также рекомендуется создать подотчетные государству органы, ответственные за постоянный контроль деятельности судебных исполнителей. Наконец, рекомендуется создать дисциплинарные производства и санкции в отношении нарушений со стороны судебных исполнителей.

Глава

Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия по сотрудничеству с государствами — членами Совета Европы (co-operation programmes)¹

6.1

Пример Совместной программы по усилению судебной реформы в странах Восточного партнерства

6.1.1

Доклад «Эффективные судебные системы»

Доклад является одним из внешних проявлений совместной программы Европейского Союза и Совета Европы по укреплению судебной реформы в странах Восточного партнерства («Enhancing Judicial Reform in the Eastern Partnership Countries»). В докладе дается оценка судебных систем государств — членов Восточного партнерства, а именно: Армении, Азербайджана, Грузии, Молдовы и Украины. В докладе исследуются вопросы соблюдения европейских стандартов в системах правосудия данных государств и формулируются рекомендации по их совершенствованию.

Доклад был разработан на основе статистических данных, собранных Комиссией в рамках цикла оценки судебных систем 2010—2012 гг. Основным отличием настоящего доклада от док-

¹ Европейская комиссия по эффективности правосудия выполнила 10 совместных проектов по сотрудничеству в Европе и за ее пределами. Примером такого сотрудничества являются Совместная программа по Восточному партнерству, программы по сотрудничеству в Албании, Азербайджане, Хорватии, Молдове, Турции, Украине, Иордании, Марокко, Тунисе.

ладов, рассмотренных нами выше, заключается в региональном подходе в оценке судебных систем, что позволяет выделить общие для судебных систем данных государств проблемы и сформулировать в их отношении единые рекомендации по их совершенствованию. Доклад довольно объемён — занимает более 300 страниц.

В первой части доклада содержатся выдержки из доклада «Европейские судебные системы 2012 г.» (составленного по данным от 2010 г.). Конечно же, основное внимание в настоящем докладе уделено пяти странам Восточного партнерства (СВП). В докладе о судебных системах подход заключается в сопоставлении статистических данных пяти стран и сравнении их показателей с европейскими контрольными параметрами (индикаторами). Для того чтобы проанализировать динамику, экспертам были представлены данные за три последних цикла оценки. Для сравнительной оценки ситуации в странах, характеризующихся примерно схожими экономическими, социальными и правовыми условиями, основное внимание было уделено сопоставлению показателей этих пяти стран. В первой части также представлен анализ государственной судебной статистики стран, где в первую очередь были исследованы: объёмы не рассмотренных в установленные сроки дел; процентные показатели дел, рассматриваемых в установленные сроки; время нахождения дел в суде; производительность и эффективность. Здесь проведено всеобъемлющее и системное сопоставление эффективности судебных систем по 28 показателям.

Вторая часть представляет в системном виде всеобъемлющее сопоставление особенностей функционирования судебных систем стран Восточного партнерства. Контрольные показатели (индикаторы), указанные в данной главе, дают возможность тщательно изучить различные аспекты этих судебных систем. Здесь речь, в частности, идет об оценке общей ситуации и эффективности судебных систем: дело обороте (объемах не завершённых в установленные сроки дел; процентной доле дел, рассматриваемых в установленные сроки; времени нахождения дел в суде и т.п.); производительности и показателях эффективности. Во второй части доклада также содержится описание применяемой методики и результаты ее применения.

Наконец, в третьей части говорится о потенциале конкретных стран с институциональной точки зрения. В этой части доклада разъясняются компоненты мониторинга и оценки ста-

тистических данных, а также возможности ее использования на основе выработки для судов и судебной системы соответствующей общей стратегии. Иначе говоря, разясняется порядок мониторинга и оценки эффективности судебной системы.

Рассмотрим данные части доклада подробнее.

1. Первая часть доклада «*Финансирование и перегрузка судебной системы*», содержит наиболее интересную информацию, включающую статистические данные по судебным системам стран Восточной Европы, но и рекомендации в их отношении. Данная часть доклада состоит из шести следующих глав:

- (1) порядок оценки эффективности;
- (2) финансирование судебной системы;
- (3) судьи, персонал и зарплата;
- (4) оперативное управление деятельностью судов;
- (5) производительность суда: скорость делоборота и продолжительность нахождения дел в судах;
- (6) сравнительный анализ (28 показателей).

Первая глава «*Порядок проведения оценки*» осуществляет усилия по приведению статистических данных в сопоставимый (сравнимый) размер. Так, в частности, учитываются социоэкономические параметры, бюджетные данные этих стран анализируются с учетом валового национального продукта и размера страны. По сути, данная глава носит скорее методический, вводный характер и имеет наименьший интерес.

Вторая глава «*Финансирование судебной системы*» в первую очередь констатирует тенденции и изменения государственного финансирования судебной системы. Здесь отмечается, что финансирование судебных систем рассматриваемых здесь государств Восточного партнерства постоянно увеличивалось, притом даже быстрее, чем в странах Западной Европы. Как следствие, рекомендаций по увеличению бюджетных ассигнований на судебную систему практически не было выражено (исключение составила лишь Армения).

Далее отмечается, что в большинстве государств значительные средства были выделены именно на улучшение инфраструктуры и материального обеспечения судов (Азербайджан), тогда как средства на кадровый состав не всегда увеличивались пропорционально. Показательным примером здесь служит Молдова, где были выделены значительные средства на профессиональную подготовку и обучение судей.

Критично выражается ЕКЭП/СЕРЕJ в отношении взаимодействия судов с руководством страны по вопросам финансирования судебной системы. Так, в частности, критикуется тот факт, что высшие органы государственной власти, ответственные за распределение бюджетных расходов, не учитывают мнения судов о том, как должен быть организован бюджет судебной системы.

Несколько сбалансированная критика была высказана в отношении финансирования юридической помощи. Так, например, отмечается, что только в Молдове и Грузии уровень вложений в помощь населению по юридическим вопросам соответствовал требованиям и духу Европейской конвенции по правам человека.

В качестве общих выводов по финансированию судебных систем ЕКЭП/СЕРЕJ констатирует, что если все данные соотносить с ВВП и численностью населения, то во всех СВП совокупные вложения в обеспечение правосудия соответствовали контрольным показателям Европы. Наряду с уровнем бюджетных ассигнований важное значение имеет их долевое распределение между судами, прокуратурой и системой юридической помощи. Для того чтобы обеспечить сбалансированность судебной системы и верховенство права, бюджетные доли избыточно финансируемых секторов рекомендуется перераспределить в недостаточно финансируемые сектора в соответствии с применимыми европейскими контрольными показателями.

В третьей главе «*Судьи, прочие сотрудники суда и оплата труда*» отмечается, что правосудие осуществляется в странах Восточной Европы практически исключительно профессиональными судьями, что объясняет относительно малую по европейским меркам численность судейского сообщества. Динамика количества судей в последние годы была разнонаправленной. В Грузии численность судей сократилась, а в Азербайджане и Украине — увеличилась.

В том, что касается сотрудников суда, отмечается, что если в целом по Европе численность персонала на одного судью снижалась, то в странах Восточного партнерства ситуация была неоднозначной: в Азербайджане и Грузии численность персонала увеличивалась, а в Армении и Молдове — при относительно небольшой численности персонала — сокращалась.

Наконец, по вопросу оплаты труда отмечается, что, за исключением Молдовы и Азербайджана, вознаграждение судей

в рассматриваемых странах, как правило, соответствовало контрольным показателям Европы. По органам прокуратуры показатели по заработной плате чуть меньше контрольных показателей Европы. В период начиная с финансово-экономического кризиса 2008 г. отмечено значительное сокращение окладов судей (за исключением Азербайджана и Грузии) и прокуроров (за исключением Украины и Армении). В Азербайджане и Молдове размер оплаты труда судьи ниже европейского контрольного показателя. Как следствие, Комиссия рекомендует увеличить размер оплаты труда до уровня европейских контрольных показателей.

Четвертая глава «*Оперативное управление деятельностью судов*» в первую очередь коснулась вопроса количества судов, которое в целом соответствует среднему количеству судов на душу населения в европейских государствах. Также отмечается, что очень активные усилия по повышению профессионализма в электронном управлении судами (внедрение информационных технологий, систем обеспечения качества, непрерывного контроля и оценки) предпринимаются в Азербайджане¹. На Украине, в Армении и Молдове пока не получили надлежащего развития методы профессионального использования современных средств в управлении деятельностью судов. Здесь ЕКЭП/СЕРЕЈ рекомендует этим странам для модернизации судов (т.е. для внедрения ИКТ, электронного мониторинга, оценки и решения программных вопросов качества), повышения их производительности развивать профессионализм и судейское самоуправление.

Пятая глава «*Производительность: процентная доля дел, не завершаемых в установленные сроки, и продолжительность нахождения дел в суде*» посвящена вопросам процентной доли дел, не завершаемых в установленные сроки; процентной доли дел, оконченных в установленные сроки, и продолжительности судебного разбирательства. Здесь отмечается, что ситуация со сроками судопроизводств в рассматриваемых государствах не однозначна:

¹ См. подробнее: публикации (интервью) министра юстиции, председателя Судебно-правового совета Азербайджана Фикрета Мамедова: «Создание современной инфраструктуры и применение новейших информационных технологий являются приоритетными направлениями правовых реформ в Азербайджане»; «Электронный суд служит повышению гражданского доверия в правосудие»; «Судебные реформы Азербайджана уже получили международное признание, но мы не останавливаемся на достигнутом» (http://justice.gov.az/dec_top1.php)

- (1) ситуацию в Армении и Молдове можно считать поводом для беспокойства;
- (2) в Грузии предпринятые реформы стали приносить хорошие результаты;
- (3) постепенное улучшение положения наметилось в Азербайджане;
- (4) данные по Украине не позволяют однозначно толковать ситуацию.

Наконец, последняя глава данной части доклада «*Сравнительный анализ 28 показателей*» была составлена в целях оценки эффективности судебной системы в сравнительном ключе. Так, здесь авторам доклада пришлось тщательнее изучить всю систему показателей государственного финансирования, загруженности судов и их производительности. На основании данных за 2006, 2008 и 2010 гг., представленных странами Восточного партнерства, были определены нагрузка и результаты работы судов. После приведения к единым стандартам эти данные были сопоставлены с расчетными и стандартными показателями 49 судебных систем, действующих в государствах — членах Совета Европы и соответствующих территориально-административных образованиях. Статистические преобразования, используемые для «приведения» всех 28 ключевых показателей «к единым стандартам», заслуживают особого внимания, поскольку именно они составляют основу для качественного сравнительного анализа по всем 28 показателям и тем самым позволяют идентифицировать преимущества или недостатки судебных систем этих государств.

Общие выводы по первой части.

1. В отношении ресурсов судебных систем: за исключением Украины, в которой ресурсы системы правосудия соответствуют средним показателям, у остальных четырех рассматриваемых стран ресурсная база была слабее, чем в среднем по странам — членам Совета Европы. Исключение составила заработная плата судей в Грузии и Азербайджане, где при оценке учитывалось соотношение между валовым окладом судьи и средним размером оплаты труда по стране.

2. В отношении загруженности судов: за исключением той же Украины, в четырех других странах количество поступивших за год дел (нагрузка судов) не превышало среднего показателя на 100 тыс. жителей по государствам — членам Совета Европы.

3. В отношении процента дел, оканчиваемых производством в установленные сроки: в Грузии процент дел, оконченных производством в установленные сроки, в целом превысил среднее значение; в Азербайджане и Украине был равен среднему уровню, а в Армении и Молдове был ниже среднего уровня.

4. В отношении сроков рассмотрения дел: во всех пяти странах сроки рассмотрения дел не превышали средних значений, однако в Грузии наметилась положительная тенденция к их сокращению, а в Армении и Молдове — негативная тенденция на их увеличение, что стало прямым следствием неспособности в полном объеме справиться с поступающим количеством дел.

2. Вторая часть доклада «*Сопоставление практики работы судов: дело оборот, производительность и эффективность*» также содержит ряд статистических данных и рекомендаций по исследуемым странам.

Так, в отношении Армении отмечается, что ни численность судей, ни вложенные средства в судебную систему не соответствуют ни количеству поступающих дел (регулирование системы по ее исходным параметрам), ни количеству дел, оканчиваемых производством в установленные сроки (регулирование с учетом достигаемого результата). Здесь же отмечается отсутствие связи между ростом бюджетных ассигнований на судебную систему и результатами (что было наиболее заметно по данным за 2010—2011 гг.). В этом государстве общая тенденция развития судебной системы негативна почти по всем показателям начиная с 2009 г. Сокращена численность судей и ассигнований, а нагрузка увеличилась. Одновременно упала и производительность, в результате чего увеличилось отставание и время рассмотрения дел в суде. Как следствие, ЕКЭП/СЕРЕЖ рекомендует сконцентрировать внимание на использовании количественных показателей в оперативном управлении судебной системы, чтобы на их основе выявить проблемы, касающиеся сроков, и принять надлежащие меры, а также рекомендует добиться корреляции между исходными и итоговыми параметрами.

В отношении Азербайджана Комиссия отмечает, что между исходными и итоговыми параметрами системы наблюдается примерная корреляция, хотя рост численности судей явно не соотносится с увеличением поступающих дел. В течение длительного времени количество разрешенных дел увеличивалось и процент дел, оканчиваемых производством в установленные

сроки, удерживался на уровне свыше 95%. С 2011 г. положение ухудшилось и наметился риск устойчивого отставания. В отношении отдельных категорий судов делаются следующие выводы: административно-хозяйственные суды работали достаточно стабильно до 2010 г.; с 2011 г. их производительность явно снижается, что требует особого внимания. Отмечается довольно низкая эффективность/производительность уголовных судов по тяжким преступлениям. В то же время даже при довольно высокой загруженности судов им удается осуществлять отправление правосудия в надлежащее время. Военные и районные суды работают отлично. Среди рекомендаций Комиссия отмечает:

- (1) необходимость обеспечения информированности о низких показателях процентной доли дел, оканчиваемых производством в установленные сроки, и потенциальном риске отставания;
- (2) необходимость обратить особое внимание на уменьшение производительности в административно-хозяйственных судах;
- (3) изучить передовую практику Бакинского суда по тяжким преступлениям;
- (4) с учетом нагрузки на Ленкоранский суд по тяжким преступлениям обеспечить его надлежащую кадровую комплектацию.

В отношении Грузии Комиссия высказывается наиболее похвально. Так, отмечается, что Грузия демонстрирует наилучшие показатели дело оборота при очень низком расчетном времени рассмотрения дел в суде. Ей все же рекомендуется уделить пристальное внимание значительным перепадам в производительности и обеспечить четкое соответствие между кадровой комплектацией и нагрузкой. Даже если общая тенденция на снижение числа судей соответствует снижению количества поступающих дел, большое количество судов работает «менее продуктивно/неэффективно» по причине неквалифицированного личного состава. Также рекомендуется в отношении переукомплектованных, но менее продуктивных судов продолжить процесс их слияния (или сокращения личного состава) и уделить повышенное внимание обеспечению четкой корреляции между кадровой комплектацией и нагрузкой.

В отношении Молдовы отмечается, что в целом, за отдельными исключениями, проходящие через суды дела разрешаются

надлежащим образом, но имеющиеся изменения в количестве неразрешенных дел вызывают тревогу. Так, отмечается, что, хотя судопроизводство осуществляется эффективно и своевременно, большинство индикаторов показывают негативную тенденцию. Серьезные колебания отмечаются и в отношении продуктивности, что свидетельствует о необходимости изменений в использовании ресурсов. Увеличение бюджета и штата, произошедшее в течение последних двух лет, до сих пор никак не отразилось на количестве разрешенных дел, что связано с тем, что основные инвестиции были сделаны в основном в инфраструктуру судебной системы. Упомянутое несоответствие между объемом работы и финансированием в Молдове указывает на то, что, возможно, следует рассмотреть вопрос о более широком применении финансирования, основанного на принципе производительности (результативности).

Наконец, в отношении Украины отмечается, что увеличение финансовых инвестиций сопровождалось — по крайней мере, в 2011 г. — увеличением количества поступивших и разрешенных дел, способствуя повышению уровня продуктивности. Поскольку все индикаторы указывают на устойчивость системы, то можно сделать вывод, что соответствующие управляющие органы тщательно следят за сбалансированностью между количеством вложенных средств и результатами.

3. Третья часть доклада *«Возможности политического потенциала»* посвящена вопросам важности мониторинга и оценки судебных систем для совершенствования не только их эффективности, но и качества с учетом пожеланий пользователей. Здесь акцент делается именно на важности мнений граждан о функционировании судебной системы, рекомендуя, таким образом, национальным властям при выборе конкретных мер в реформировании судебной системы прислушиваться к мнению пользователей (граждан). Системы мониторинга и оценки призваны оказывать содействие в вопросе повышения эффективности правосудия и повышения качества работы, проводимой судами, и соответственно обеспечивать более последовательную реализацию политики реформирования судебных систем.

Для создания совершенных систем мониторинга и оценки за развитием судебных систем государствам-членам рекомендуется пройти пять этапов строительства таких систем:

- (1) бюрократический сбор данных, осуществляемый в любой судебной системе спонтанно, так как он обеспечивает ответственность и контроль;
- (2) создание нормативных рамок для того, чтобы регулировать системы мониторинга и оценки в соответствии с принципами конституционного права (в целях обеспечения принципа независимости судей);
- (3) институциональная адаптация предполагает как создание специальных органов по мониторингу и оценке судебных систем, так и адаптацию уже существующих;
- (4) само осуществление мониторинга и оценки осуществляется лишь после того как уже пройдены предыдущие этапы строительства системы мониторинга и оценки: действительно, только сформировав нормативную базу и соответствующие институты, можно начинать применять эффективную систему мониторинга и оценки;
- (5) финальный этап создания эффективной системы мониторинга и оценки заключается в создании механизмов действия и ответственности, т.е. применения результатов на практике, извлечения из них пользы.

Также в данной главе доклада государственным органам рекомендуется внедрить в судебную систему принцип финансирования в зависимости от производительности (результативности), т.е. внедрить в систему государственной власти еще один принцип частного управления и маркетинга. Речь идет о реализации механизмов ответственности сотрудников судебных систем, основанных на результатах, увеличивая, таким образом, возможности (потенциал) судебной системы без увеличения ее финансирования. Политика результативности, которую Комиссия рекомендует внедрить, строится на следующих принципах:

- (1) цели в виде четких и измеримых результатов должны быть установлены для каждого конкретного учреждения;
- (2) каждое учреждение должно быть наделено полномочиями и ресурсами для достижения заявленных целей;
- (3) показатели и целевые показатели эффективности должны быть четко определены;
- (4) результаты по достижению заявленных целей должны докладываться регулярно детально и четко;
- (5) доклады о результатах должны представляться в парламент, а также быть доступными для общественности;

(б) высокую производительность необходимо поощрять, а отсутствие таковой — наказывать.

Систему финансирования, основанного на производительности, в сфере судебной системы рекомендуется установить в отношении не только учреждений, но и судей. Так, аспекты судейской производительности рекомендуется оценивать по следующим критериям:

- (1) процессуальным срокам,
- (2) процессу рассмотрения,
- (3) продуктивности (количество дел, норма выработки и/или оценка затраченного времени),
- (4) качеству.

6.1.2

Доклад «Профессия адвоката»

Доклад «Профессия адвоката» подготовлен группой, состоящей из представителей министерств юстиции, адвокатских ассоциаций и представителей гражданского общества стран Восточного партнерства, а также экспертов Совета Европы. Он был разработан в рамках совместной программы между Европейским Союзом и Советом Европы «Содействие правовой реформе в странах Восточного партнерства». Цель данной программы — поддержка и содействие процессу реформирования судебной системы в Азербайджане, Армении, Грузии, Молдове и на Украине посредством интенсивного обмена информацией и передовым опытом.

Доклад является довольно объемным — более 300 страниц. Он состоит из пяти глав: роль адвокатуры; доступ к профессии, подготовка адвокатов, дисциплинарная ответственность, кодекс поведения. В докладе в основном используется метод сравнительного анализа, который позволил идентифицировать эффективную практику и региональные тенденции; он сочетается с методом анализа законодательства и практики каждой отдельной страны.

Глава первая доклада «Роль адвокатуры» посвящена общей оценке роли адвокатуры, анализу аспектов, которые могут войти в противоречие с международным правом или практикой, а также выработке рекомендаций, направленных на повышение

соответствия национального законодательства европейским стандартам. В этой главе отмечается, что во всех странах, кроме Украины, действуют профессиональные независимые самоуправляющиеся ассоциации адвокатов. На Украине не существует профессиональной ассоциации адвокатов, что не соответствует европейским стандартам. Несмотря на то что здесь действуют добровольные объединения адвокатов и иные органы (квалификационно-дисциплинарные комиссии и Высшая квалификационная комиссия адвокатуры), которые выполняют некоторые функции ассоциации адвокатов, это не восполняет отсутствия адвокатской ассоциации. Как следствие, здесь Комиссия рекомендует создать независимую и самоуправляющуюся ассоциацию адвокатов.

В целом правовое регулирование их деятельности, как изложено в соответствующих национальных законах, отвечает европейским стандартам. Тем не менее отмечается, что законы, регулирующие профессию адвоката, можно и усовершенствовать. В частности, по мнению Комиссии, в законодательстве Армении и Азербайджана в качестве специфической функции адвокатуры требуется указать «укрепление верховенства права». Законодательство Азербайджана содержит ограничения и неясные критерии, применяемые в процессе формирования руководящих органов национальной адвокатуры, которые рекомендуется пересмотреть. Законодательство Грузии и Молдовы не содержит общего описания адвокатской ассоциации, хотя такое является отправной точкой при создании и установлении правовой основы, формирующей роль и функции адвокатуры в стране. Таким образом, рекомендуется включить подобное описание в национальные законы этих стран, а также включить в них положения об описании адвокатской деятельности. Представляется, что административный потенциал секретариата Палаты в Молдове, т.е. численность работников, ограничен. Это обстоятельство может негативно отразиться на эффективности деятельности Палаты. Кроме того, эксперты ЕКЭП/СЕРЕЈ озабочены фактом, что бюджеты адвокатских палат Молдовы и Армении могут оказаться недостаточными для финансирования всех направлений деятельности, и особенно тех, которые относятся к представительству и продвижению интересов адвокатов.

Отдельно в этой главе исследуется вопрос монополии адвокатов на судебное представительство. Здесь отмечается, что ад-

вокаты на Украине не владеют монополией ни на консультирование, ни на представительство в судах. Комиссией рекомендуется ввести положение, согласно которому защита по уголовным делам осуществлялась бы только адвокатами. Во всех странах — участниках проекта адвокаты не владеют монополией на консультирование по правовым вопросам. Несмотря на то что некоторые европейские страны предусматривают, что эта услуга должна оказываться только адвокатами, отсутствие монополии не противоречит современным европейским стандартам. В Азербайджане, Грузии и Молдове адвокаты владеют полной монополией на представительство в судах по уголовным делам, в Армении и на Украине они владеют лишь частичной монополией. Эксперты Комиссии озабочены фактом, что в последних двух странах лица, не являющиеся адвокатами, допускаются к осуществлению защиты по уголовным делам. Подобное регулирование представляется не соответствующим европейским стандартам. Как следствие, этим двум государствам рекомендуется пересмотреть государственную политику по данному вопросу.

Во всех странах, кроме Молдовы, адвокаты не имеют монополии на представительство в судах по гражданским делам. В Азербайджане и на Украине представительство по гражданским делам может осуществляться любым лицом, в других странах это скорее полная адвокатская монополия с некоторыми исключениями (Армения) или частичная монополия в некоторых судебных инстанциях (Грузия). Подобное регулирование соответствует европейским стандартам. Однако в целях обеспечения наилучшего оказания правовой помощи эксперты предлагают рассмотреть вопрос предоставления адвокатам большей/полной монополии на представительство по гражданским делам.

Глава в т о р а я доклада *«Доступ к профессии адвоката»* в целом носит довольно положительный отзыв о законодательствах рассматриваемых государств. Тем не менее здесь отмечается, что во многих странах Восточной Европы законы об адвокатуре, а также уставы палат перегружены административными деталями (Армения, Молдова и Украина). Более того, во многих случаях уставы повторяют положения законов, при этом им же противоречит (Молдова). Соответственно ЕКЭП/СЕРЕЈ рекомендует странам рассмотреть возможность сокращения текстов, регулирующих адвокатскую деятельность, и воздерживаться от дублирования текстов в законах и уставах. Азербайджану

и Украине рекомендуется усовершенствовать законодательство в отношении вопроса независимости лицензирующих органов. По многим упомянутым проблемам законодатель Грузии нашел адекватные и современные решения, которые могли бы использоваться другими странами региона в качестве примера.

Глава третья доклада «*Профессиональная подготовка адвокатов*» посвящена различным видам профессиональной подготовки (от первоначальной до повышения квалификации). В отношении допуска к первоначальной подготовке адвоката отмечается, что законодательство всех рассматриваемых стран не проводит различий между 1-м и 2-м уровнями образования, которое требуется получить для того, чтобы стать адвокатом. Совет адвокатов и адвокатских объединений европейских сообществ (Council of the Bars and Law Societies of the European Communities) в своей рекомендации также не обозначил это различие. Следовательно, нельзя сказать, что законодательство стран-участников не соответствует европейскому стандарту в этом вопросе. Тем не менее здесь отмечается, однако, что, согласно Европейской квалификационной концепции (European Qualification Framework), термин «оконченное юридическое образование» обязывает лицо иметь диплом бакалавра права. В том что касается первоначальной подготовки, ЕКЭП/СЕРЕЈ отмечает, что не везде она является обязательной, более того, она достаточно редко проводится. Армения и Азербайджан стали одними из первых восточноевропейских стран, которые учредили институционализированные программы первоначальной подготовки адвокатов. Соответственно законодательство этих стран отвечает релевантным европейским стандартам, хотя оценить эффективность этих программ еще не представляется возможным. В связи с этим эксперты ЕКЭП/СЕРЕЈ рекомендуют всем странам ввести обязательную профессиональную стажировку для будущих адвокатов, которая должна иметь четко определенные цели и основываться на прозрачном отборочном процессе. Эксперты также рекомендуют, чтобы теоретический компонент этого вида подготовки включал достаточное количество часов (300 часов могло бы рассматриваться как хорошая практика) и по содержанию своему был нацелен на развитие адвокатских навыков. Этот компонент должен сопровождаться обязательной стажировкой по меньшей мере в течение двух месяцев в юридической консультации. Виды и сроки стажировки варьируются от страны к стране, но почти везде она обязательна. В отношении повышения квалификации (или непрерывной профессиональной подготовки) отмечается,

что почти во всех странах она финансируется спонсорами. Хотя определенные учебные планы ежегодно и составляются, они могут быть изменены в зависимости от приоритетов и целей спонсора. Они разрабатываются с учетом имеющихся финансовых средств и осуществляются скорее в результате спонсорских вложений, чем на основе обстоятельного анализа потребностей в подготовке. Достаточно часто она представляет собой некую формальность, особенно в странах, которые ввели конкретное количество обязательных часов непрерывной профессиональной подготовки. Для того чтобы обеспечить стабильность и эффективность непрерывной профессиональной подготовки, государствам рекомендуется ввести платы, с тем чтобы покрыть затраты на ее реализацию. Более того, такую профессиональную подготовку необходимо сделать привлекательной для адвокатов, а также отвечающей их реальным профессиональным потребностям. Соответственно эксперты рекомендуют ежегодно проводить детальный анализ по оценке этих потребностей. В странах, которые приняли систему кредитов/баллов (как, например, на Украине), национальные палаты должны разработать методику их начисления.

В главе четвертой «*Дисциплинарная ответственность адвокатов*» отмечается, что законодательство некоторых стран до сих пор предусматривает, что нарушение правил этики может автоматически повлечь возбуждение дисциплинарного производства и наложение мер дисциплинарного взыскания. Эксперты рекомендуют этим странам устранить данное явление (Армения, Грузия и Молдова). ЕКЭП/СЕРЕJ уже неоднократно указывала, что важнейшее значение имеет проведение дисциплинарного производства в порядке, соответствующем принципам, установленным ст. 6 ЕКПЧ, т.е. гарантировать адвокатам, в отношении которых возбуждено дисциплинарное производство, соблюдение их процессуальных прав. ЕКЭП/СЕРЕJ считает, что в Азербайджане и на Украине права адвокатов следует укрепить, а в Молдове — более четко сформулировать. Не во всех странах Восточной Европы законодательство предусматривает принцип пропорциональности между проступком адвоката и наказанием, накладываемым на него. Кроме того, на Украине перечень мер дисциплинарного взыскания слишком узок и не позволяет применять пропорциональные санкции. В связи с этим хорошим примером являются соответствующие положения в законах Молдовы и Грузии, которые рекомендуется имплементировать и другим государствам Восточной Европы.

В главе пятой «Кодекс поведения адвокатов: его влияние, область применения и установление дисциплинарной ответственности» отмечается, что позитивным является тот факт, что во всех пяти странах признается необходимость принятия свода правил, регулирующих поведение адвокатов. В Армении, Азербайджане, Грузии и Молдове такой свод правил принимается общим собранием адвокатов. На Украине эта процедура не была соблюдена, поэтому, несмотря на возможные организационные трудности, которые могут иметь место, порядок принятия кодекса адвокатского поведения должен быть изменен. На будущее рекомендуется, чтобы во всех странах процесс принятия кодекса начинался не с голосования, а с интенсивного обсуждения. Данная рекомендация предложена как общее замечание, т.е. без ссылки на практику какой-либо конкретной страны. Что касается содержания, то кодексы поведения адвокатов в Грузии и Молдове представляют собой примеры хорошо сбалансированных нормативных документов, которые, устанавливая основополагающие принципы, оставляют достаточно места для последующего развития и интерпретирования норм. Адвокатам Азербайджана и Украины рекомендуется рассмотреть возможность обсуждения и разработки новых кодексов, поскольку существующие документы или включают много побочных предметов регулирования (Украина), или же довольно расплывчаты и неясны (Азербайджан). Комиссией рекомендуется направить деятельность адвокатских палат и адвокатских ассоциаций на разработку и совершенствование кодексов поведения и заложенных в них ценностей. В целях способствования более строгому и неукоснительному исполнению кодексов рекомендуется популяризация его норм среди граждан и потенциальных клиентов, так как осведомленность клиентов об обязательствах адвокатов будет способствовать соблюдению правил поведения и повышению качества услуг адвокатов.

6.1.3

Доклад «Подготовка судей»

Доклад о подготовке судей в странах Восточного партнерства был совместно подготовлен консультантами (экспертами) Совета Европы, а также представителями судебных учебных заведений, министерств юстиции и гражданского обществ государств-членов.

Доклад был составлен в рамках совместной программы Европейского Союза и Совета Европы «Содействие правовой реформе в странах Восточного партнерства», которая направлена на поддержку и способствование процессу реформирования судебной системы в Азербайджане, Армении, Грузии, Молдове и на Украине.

Этот доклад разработан в целях подведения этими государствами Восточной Европы итогов, оценки прогресса, достигнутого в этой области, а также определения действий, которые необходимо предпринять для улучшения подготовки судей в соответствии со стандартами Совета Европы. Доклад содержит обзор таких вопросов, как организация и ответственность учебных заведений, прием в учебные заведения, структура, методология и оценка начальной подготовки и непрерывного обучения судей.

Глава п е р в а я «*Европейские стандарты в области подготовки судей*» (European Standards of Judicial Training) дает обзор документов Совета Европы, посвященных вопросам профессиональной подготовки судей. Так, в частности, отмечается, что наиболее важными из них являются: Рекомендация R(2010)12 по вопросу о независимости, эффективности и роли судей; Европейская хартия о статусе судей (European Charter on the Statute for Judges); пункты 10—13 Заключения Консультативного совета европейских судей (Opinion of the Consultative Council of European Judges) № 1 (2001) и Заключение № 3 (2002). Важнейшим документом, где тщательно рассматриваются вопросы начальной и непрерывной подготовки судей, является Заключение Консультативного совета европейских судей № 4 о надлежащей начальной подготовке работников судебных органов и повышении квалификации судей на национальном и европейском уровнях¹.

Глава в т о р а я доклада «*Учреждения, ведающие подготовкой судей*» в первую очередь касается вопроса независимости учреждений, обеспечивающих подготовку судей. Вопрос независимости данных учебных заведений является краеугольным принципом построения эффективной системы подготовки и переподготовки судей. Эксперты Комиссии подчеркивают важность устранения прямого влияния или вмешательства исполнительной

¹ См. подробнее: Выступление заместителя министра юстиции Азербайджана, д.ю.н. Азера Джафарова на Международной конференции «Обучение судей как средство повышения эффективности правосудия», проведенной 29—30 сентября 2014 г.

и законодательной властей на работу таких учреждений, что предусмотрено Европейской хартией о статусе судей. В докладе отмечается, что в настоящее время в каждой стране — участнике проекта создан тот или иной орган, отвечающий за подготовку судей, и это является весьма значительным достижением. Вместе с тем анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей статус и деятельность этих учреждений, показывает, что в отдельных странах не обеспечивается достаточный уровень самостоятельного решения вопросов оперативного управления и функционирования таких учреждений (Армения, Украина). В ряде стран-участников такие учебные заведения приобрели полную самостоятельность (Грузия, Молдова), и эти страны могут служить примером передовой практики в данном регионе. По традиции большинство учебных заведений готовят только судей и кандидатов в судьи, но все шире принимают на подготовку и других специалистов из сферы правосудия. Для ряда участвующих стран в силу их размера и ограниченности экономических ресурсов переход на совместное обучение в рамках одного учреждения представителей различных (связанных с судом) специальностей становится целесообразным. Помимо экономии, объединение учебных процессов в одном учреждении открывает возможности дополнительной оптимизации за счет координации усилий. Здесь рекомендуется не только создать единое учреждение, которое затем ограничится полностью раздельным обучением по различным специальностям, а создать в этом учреждении единые для всех специалистов сферы правосудия процессы обучения. При этом отмечается, что экономическая целесообразность и выгоды от создания учреждений с единым учебным процессом не должны привести к отступлению от их главной задачи — профессиональной подготовки судей. Этот аспект подробно рассматривается в докладе на примере Молдовы, но его рекомендуется учитывать и другим странам.

ЕКЭП/СЕРЕЈ также считает, что серьезного внимания заслуживает вопрос о финансовых ресурсах учебных заведений. Для обеспечения их независимости от внешних доноров странам-участникам необходимо выделять достаточно большие бюджетные средства и тем самым избегать ситуации, при которой ведущую роль в учебном процессе начнут играть доноры. Гарантированное государственное финансирование уменьшает и риск «продажи» услуг специалистам, не относящимся к основной

аудитории (например, юристам, не являющимся судьями) таких учреждений, в целях улучшения финансового состояния соответствующего учебного учреждения.

Глава третья «*Поступление на обучение*» свидетельствует, что за последние годы во всех странах Восточного партнерства были приняты меры по совершенствованию вопросов приема кандидатов на курсы подготовки по судебным специальностям. Положительным шагом на пути повышения профессионализма судей стало изменение соответствующих законов. Правовой статус и состав органов, на которые возложен отбор абитуриентов, приведены в соответствие с европейскими стандартами. В ряде стран (Армения, Украина) новые законы все же требуют доработки и упрощения. С одной стороны, они перегружены сугубо техническими вопросами (избыточное регулирование), а с другой — в них отсутствуют некоторые базовые положения по принципиальным вопросам. В большинстве стран Восточной Европы слабо проработаны вопросы, касающиеся объявления (информирования) о начале приема кандидатов на обучение. В объявлениях не содержится точных сведений:

- (1) о количестве должностей, подлежащих замещению (Армения, Азербайджан, Молдова, Украина);
- (2) конкурсной процедуре (Армения);
- (3) методологии оценки результатов экзамена (Молдова);
- (4) порядке формирования и работы приемной комиссии;
- (5) составителях экзаменационных тестов и экзаменационной комиссии (Украина);
- (6) порядке обжалования решений в ходе конкурса (Украина).

Предложенный Украиной механизм специальной проверки сведений о кандидатах в ходе конкурсного отбора ставит под вопрос его справедливость и прозрачность, вместо того чтобы гарантировать соблюдение этих требований. В рассмотренных странах вступительные экзамены проводятся в форме письменных тестов (все страны) и устных ответов на экзаменационные вопросы (несколько стран). Основное внимание рекомендуется уделить процессу вынесения оценки, особенно в отношении устных экзаменов, где важно избежать субъективности.

Глава четвертая «*Начальная подготовка*» свидетельствует, что во всех странах-участниках принимаются меры по организационно-правовому регулированию начальной подготовки. Она включает занятия в учебной аудитории и стажировку

и является обязательной во всех странах (за исключением Украины, где соответствующие нормативы приняты, но не подкреплены мерами по обеспечению их соблюдения). Наиболее существенные отклонения от европейских стандартов наблюдаются в плане длительности и содержания программ начального обучения. Чтобы не превращать стажировку в чистую формальность, рекомендуется оптимизировать ее продолжительность и содержание. Длительность начальной подготовки должна быть значительной (один год, в том числе по меньшей мере шесть месяцев занятий в учебной аудитории и около шести месяцев стажировки). Из учебных планов, полученных экспертами ЕКЭП/СЕРЕЈ, можно сделать вывод, что в большинстве стран программы начального обучения посвящены освоению преимущественно теоретических знаний.

Порядок разработки учебных программ рекомендуется изложить в подзаконных актах, обеспечив надлежащее соотношение между теоретическими и практическими разделами. Обязательной частью обучения должны стать вопросы Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ).

Критикуется Комиссией и методика обучения, которая отдает предпочтение простой передаче знаний, а не навыков, необходимых судье (судейские качества). В связи с этим эксперты рекомендуют, чтобы все инструкторы/лекторы/наставники проходили подготовку, в ходе которой уделялось бы достаточное внимание развитию таких качеств. Кроме того, при отборе преподавателей рекомендуется за основу брать требования, предъявляемые к профессорско-преподавательскому составу, предварительно определив их в подзаконных актах. Во всех странах (за исключением Молдовы) судьи и прокуроры проходят подготовку раздельно, тогда как ЕКЭП/СЕРЕЈ рекомендует проводить их подготовку совместно. Для улучшения взаимопонимания между судьями и прокурорами рекомендуется постепенно вводить в практику различные формы их совместного обучения.

Глава п я т а я *«Непрерывное повышение квалификации»* обращает внимание на тот факт, что повышение квалификации без отрыва от основной работы является обязательным требованием во всех рассматриваемых странах (за исключением Грузии). Подходы пяти рассматриваемых стран к вопросу о выборе учебных тем (предметов) весьма различаются. В одних странах судьи свободны в выборе тем или предметов (Азербайджан, Молдова, Грузия и Украина); в других право выбора распро-

страняется только на определенный процент тем/обязательных часов (Армения), а в отдельных случаях такое право отменяется (Молдова). Кроме того, в ряде стран различают обязательные учебные курсы для впервые назначенных судей и для судей, назначенных бессрочно (Азербайджан и Украина). Все эти различные подходы соответствуют европейским стандартам и практике. В целях повышения качества и эффективности обучения эксперты рекомендуют:

- (1) при подготовке учебных программ проводить всесторонний анализ учебных потребностей с учетом отзывов судей судов разных инстанций, а также другой информации, включая опросы общественного мнения, доклады по разным странам, аналитические труды, исследования и т.д.
- (2) для улучшения качества дальнейшего повышения квалификации ввести в практику проведение оценки на постоянной основе в качестве средства совершенствования подготовки, но также и определения будущих потребностей.

В главе шестой «Подготовка в области прав человека» указывается, что во всех рассмотренных странах в программы начального обучения включены учебные курсы по правам человека. Таким образом, можно утверждать, что они приведены в соответствии с европейскими стандартами и передовой практикой.

Вместе с тем учебные занятия/темы по правам человека в рамках программ повышения квалификации в большинстве стран разрабатываются бессистемно. Обучение имеет преимущественно теоретический характер и включает, в частности, ознакомление с конкретными статьями ЕКПЧ и правозащитными механизмами ООН с редкими ссылками на внутренние средства правовой защиты. Подготовку в области прав человека ЕКЭП/СЕРЕJ рекомендует ориентировать на практические вопросы, опираясь на прецедентные нормы, относящиеся к ЕКПЧ.

Вопросы ЕКПЧ целесообразно включить в различные курсы учебных программ и учебные материалы. Цели подготовки в области прав человека должны заключаться в ознакомлении всех судей с основными аспектами правозащитной системы. Одним из приемлемых средств достижения этой цели является формирование коллектива судей — «специалистов», которые могли бы информировать и консультировать остальных судей. С учетом этого эксперты ЕКЭП/СЕРЕJ рекомендуют, чтобы обучение преимущественно проводили те, кто действительно знаком с судебной практикой Европейского суда в Страсбурге, т.е. судьи

или прокуроры, проходившие в Суде профессиональную подготовку, и другие лица, профессионально работающие в области защиты прав человека (ученые, члены неправительственных организаций и т.д.). Например, в Азербайджане предпринимаются все превентивные меры для сокращения числа обращений в Европейский суд по правам человека, в том числе организуются семинары и тренинги для судей, также анализируются все дела, по которым Европейский суд выявляет нарушения¹.

6.2

Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия по целевому сотрудничеству со странами — участниками Совета Европы (targeted co-operation)

Помимо рассмотренных выше документов в отношении стран — членов Совета Европы, Комиссией также разработаны отчеты и по отдельным государствам. Так, ЕКЭП/СЕПЕЖ имплементировала 12 проектов по целевому сотрудничеству с различными странами, например с Азербайджаном, Арменией, Болгарией, Хорватией, Францией, Словенией, Мальтой, Черногорией, Нидерландами, Португалией, Швейцарией и Великобританией². Одним из примеров такого целевого сотрудничества

¹См. подробнее: Выступление Председателя Верховного суда Азербайджана Рамиза Рзаева на конференции «Роль национальных судей в применении внутри страны Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод», проводимой 24 октября 2014 г. в г. Баку с участием Председателя Европейского суда по правам человека (<http://www.1news.az/society/20141024115442087.html>), а также эксклюзивное интервью, посвященное итогам его участия 31 января 2014 г. по приглашению Европейского суда по правам человека в торжественном заседании, посвященном открытию 2014-го судебного года и в работе семинара на тему «Применение постановлений Европейского суда по правам человека: общая судебная ответственность».

² *CEPEJ Report on Organization of Courts in Armenia*, Strasbourg, 28 May 2009, CEPEJ-COOP(2009)3; *CEPEJ Report on Territorial Jurisdiction in Netherlands*, Strasbourg, 5 December 2003, CEPEJ(2003)18(D3); *CEPEJ Report on Dematerialization and the use of ICT in Portugal*, Strasbourg, 11 June 2009, CEPEJ-COOP (2009)4; *Report on Examination of Problems Related to the Execution of Decisions by National Civil Courts Against the State and its Entities in the Russian Federation*, Strasbourg, 9 December 2005, CEPEJ(2005)8; *CEPEJ Report on the Review of the Collection of Judicial Statistics in Azerbaijan and etc.*

является «*Доклад по оценке политики и практики отбора кандидатов на должность судьи в Азербайджане*»¹.

На 16-м пленарном заседании Комиссии было принято решение провести исследование системы отбора лиц на замещение должности судьи в Азербайджане. По рекомендации Бюро ЕКЭП/СЕРЕЖ это исследование было проведено в сентябре 2011 г. экспертами в данной сфере — начальником Департамента международного сотрудничества Судебной администрации Норвегии, членом Бюро Комиссии г-ном Аудн Бергом и директором Правовой академии Хорватии, представителем «Лиссабонской сети»² в Комиссии г-жой Ивана Горанич, а также представителем Секретариата Совета Европы.

Основой исследования стали нормативные правовые акты Азербайджана, регламентирующие процедуру отбора и назначения судей, и информация, полученная экспертами в ходе визита в Азербайджан, где они провели консультации с членами Судебно-правового совета (Judicial-Legal Council); Комитета по отбору судей (Judges Selection Committee); главой Аппарата Верховного Суда; членами правления Адвокатской палаты; Министром юстиции (который также является председателем Судебно-правового совета); представителями ОБСЕ и главой представительства Совета Европы в г. Баку. Также эксперты присутствовали непосредственно при проведении тестирования кандидатов на должности судей.

По результатам проделанной работы представителями ЕКЭП/СЕРЕЖ был подготовлен соответствующий отчет, в котором, в частности, констатировалось, что за последние 10 лет в Азербайджане был успешно проведен ряд реформ судебной системы, направленных на ее совершенствование, в том числе в целях приведения нормативной правовой базы и практики ее применения в соответствие со стандартами Совета Европы.

¹ *CEPEJ Assessment of policy and procedures for the selection of judges in Azerbaijan*, Strasbourg, 10 January 2012, CEPEJ-COOP(2011)1.

² «Лиссабонская сеть» — это сеть учебных заведений Европы, занимающихся образованием судей, которая была учреждена в 1995 г. в целях обмена опыта и информации, а также дальнейшего развития данных учреждений. С 2011 г. «Лиссабонская сеть» стала активно интегрировать с Европейской комиссией по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЖ).

Также в докладе отмечалось, что в Азербайджане судьи Конституционного Суда, Верховного Суда и апелляционных судов назначаются парламентом (Милли Меджлисом), а все остальные судьи — Президентом страны. В процедуре назначения судей принимают участие Судебно-правовой совет — орган, который в пределах своей компетенции обеспечивает независимость, организацию и функционирование судебной системы, организует отбор кандидатов, оценивает деятельность судей и решает вопросы их переводов, привлекает судей к дисциплинарной ответственности и решает другие вопросы, связанные с судами и судьями, а также реализует функции самоуправления судебной власти¹, и сформированный Судебно-правовым советом Комитет по отбору судей (КОС).

Процедура отбора кандидатов, не являющихся судьями, и их дальнейшее назначение происходят в несколько этапов: тестирование; экзамены (письменный и устный); долгосрочное обучение (теоретические курсы и практика в судах) в Академии юстиции; по результатам этого обучения следующий письменный и устный экзамены; затем собеседование с членами КОС и с членами СПС, после положительного решения последнего Президенту страны направляется представление на назначение кандидата на должность судьи.

Детально изучив данную процедуру, эксперты ЕКЭП/СЕРЕЖ констатировали, что она соответствует европейским стандартам и требованиям, так как основана на объективных критериях, является достаточно прозрачной и эффективной. В докладе также отмечено, что участвующие в процедуре отбора судей органы — Комитет по отбору судей и Судебно-правовой совет — соответствуют европейским стандартам.

В процессе проведения судебно-правовых реформ в стране за основу были взяты опыт развитых государств, общечеловеческие демократические принципы, а также история государственности и традиции Азербайджана. В результате созданный Судебно-правовой совет внес большой вклад в развитие судебной системы Азербайджана и строит свою деятельность в первую очередь на основе принципов независимости, законности,

¹ http://jlc.gov.az/e_mhs.php

прозрачности, хорошего управления, беспристрастности и объективности, благодаря чему завоевал авторитет в обществе¹.

Существование и деятельность Судебно-правового совета имеют большое значение, так как процесс избрания судей, оценка их деятельности являются одним из важных средств, направленных на повышение эффективности правосудия, обеспечение независимости судебной системы, объективности и беспристрастности судей в стране. Судебно-правовой совет в своей деятельности уделяет постоянное внимание современным подходам, и в отличие от дисциплинарной коллегии судей бывшей советской судебной системы, Судебно-правовой совет независимого Азербайджана представляет собой не механизм наказания, а действует как важный коллегиальный институт, который придает импульс совершенствованию деятельности судов, повышению качества принимаемых судебных актов, более ответственному подходу судей к своим обязанностям. Решения, принятые Советом, в свою очередь, вносят большой вклад в эффективное и прозрачное осуществление своих функций судами, которые являются важным атрибутом правового государства².

В качестве заключения в докладе был сформулирован ряд выводов и даны рекомендации. В частности, отмечено, что новая процедура назначения судей в Азербайджане, регламентируемая законами «О судах и судьях»³ и «О Судебно-правовом совете»⁴, разработанная в рамках плодотворного сотрудничества с Советом Европы в целях повышения эффективности правосудия, соответствует основным принципам правового государства — сама

¹См. подробнее: Выступление заведующего отделом по работе с правоохранительными органами Администрации Президента Азербайджана Фуада Алескерова на тему «Роль Судебно-правового совета в обеспечении деятельности судебной системы» на Международной конференции («Роль судебной власти в демократическом обществе»), проведенной 26 мая 2015 г. и посвященной десятилетию деятельности Судебно-правового совета.

² См. подробнее: Доклад Председателя Конституционного Суда Азербайджана д.ю.н. Фархада Абдуллаева на Международной конференции «Роль судебной власти в демократическом обществе», посвященной десятилетию деятельности Судебно-правового совета 26 мая 2015 г.

³ Закон Азербайджанской Республики № 310-IG от 10.07.1997 «О судах и судьях» (в ред. от 21.12.2012) // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 1997. № 5. Ст. 413

⁴ Закон Азербайджанской Республики № 818-ПГ от 28.12.2004 «О Судебно-правовом совете» (в ред. от 22.10.2013) // Азербайджан. 2005. № 23. 1 февраля.

процедура назначения судей достаточно прозрачна и осуществляется с соблюдением гарантированного демократического контроля. Система назначения также соответствует обеспечению принципа независимости судей, а отбор кандидатов на замещение должности судьи в необходимой мере учитывает их профессиональную квалификацию и соответствующие личные качества.

Несмотря на то что формально судьи назначаются Президентом страны, фактически в отборе судей участвуют различные органы государственной власти (СПС и КОС). Состав, а также процедура назначения данных органов соответствуют международным и европейским стандартам. Отдельно положительной оценки со стороны европейских экспертов заслужил Комитет по отбору судей, деятельность которого максимально открыта и прозрачна.

Более того, многоуровневая система оценки знаний кандидатов и экзаменационная система позволяют осуществить отбор кандидатов, обладающих знаниями и качествами, необходимыми для эффективного отправления правосудия.

В целом в результате тщательного изучения всех аспектов разработанной в Азербайджане системы отбора судей Рабочей группой ЕКЭП/СЕРЕJ был сделан вывод, что данная процедура может быть рекомендована *в качестве положительного примера для применения* другим европейским странам.

Европейская комиссия по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕJ) — это не единственная институция, которая высоко оценила процедуру отбора судей в Азербайджане. В отчете Совместного проекта по усилению судебных реформ в странах Восточного партнерства, осуществляемых Европейским Союзом совместно с Советом Европы, *методика (modus operandi), применяемая в отборе кандидатов в судьи в Азербайджане*, также была признана лучшим опытом в данной сфере.

Наряду с общей положительной оценкой азербайджанской системы по отбору и назначению судей экспертами было высказано несколько рекомендаций по ее дальнейшему совершенствованию. В целом рекомендации касались дальнейших шагов по укреплению независимости судей, повышению прозрачности судебной власти и доверия к ней как населения, так и кандидатов на судебские должности.

Во-первых, по мнению экспертов, Судебно-правовому совету необходимо разработать критерии оценки деятельности судей

и критерии их карьерного роста. Данный документ предложено оформить в виде кодифицированного акта (например, хартии) с размещением его в открытом доступе для всех заинтересованных лиц.

Во-вторых, необходимо создать общедоступную детализированную информационную сеть вакансий на судебские должности, которая будет содержать информацию о количестве вакансий, судах, в которых открываются такие вакансии, их месторасположении и т.д. Это будет содействовать повышению прозрачности процедуры отбора судей, гарантий их независимости и, следовательно, повышению доверия населения к судебной власти.

В-третьих, пересмотреть пятилетний испытательный срок судьи в сторону его уменьшения или отмены. По данному вопросу необходимо отметить, что эта рекомендация уже была учтена азербайджанскими властями и испытательный срок был снижен до трех лет.

Как уже было сказано выше, за последние годы в Азербайджане был проведен ряд широкомасштабных судебных реформ по модернизации судебной инфраструктуры, увеличению количества судов, судей и работников суда, обеспечению доступа граждан к правосудию, созданию электронного суда и применению информационных технологий в управлении судебной системой¹. На пленарном заседании Комиссии 7—8 декабря 2011 г. была проведена расширенная презентация и представлена подробная информация о проделанной в Азербайджане за короткий период времени работе в данной сфере. Деятельность азербайджанских властей в этом направлении была высоко оценена европейскими экспертами, которые пришли к выводу, что Азербайджан является примером для многих стран Европы в сфере эффективного реформирования судебной системы, создания уникальной инфраструктуры судов, применения новейших информационных технологий и инноваций.

¹См. подробнее: Выступление министра юстиции Азербайджана Фикрета Мамедова на официальной церемонии открытия 23-го пленарного заседания ЕКЭП/СЕРЕЈ, проводимого 3—4 июля 2014 г. в г. Баку; Интервью по теме «Судебные реформы Азербайджана уже получили международное признание, но мы не останавливаемся на достигнутом» (http://justice.gov.az/dec_top1.php).

Стоит отметить, что Азербайджан является первой страной — участником Совета Европы, которая осуществила в 2012 г. перевод отчетов по оценке европейских судебных систем на национальный язык, что еще раз подчеркивает стремление этого государства к построению судебной системы с учетом основополагающих принципов правового государства в соответствии с европейскими стандартами.

19—21 сентября 2012 г. в г. Вене состоялась 31-я Конференция европейских министров юстиции. К этому событию была приурочена презентация «*Отчета по оценке судебных систем Европы 2010 (2012)*» Европейской комиссии по эффективности правосудия. Данное мероприятие возглавили лишь три министра юстиции — Австрии (как принимающей стороны), Франции и Азербайджана (представляющего остальных 44 министров юстиций Европы). Причем участие министра юстиции Азербайджана на данном мероприятии стало результатом активного участия этой страны в работе Комиссии и признания ее успехов в реформировании судебной системы за достаточно короткий период времени.

Об этом говорилось и в самом отчете Комиссии, в частности, отмечалось ежегодное увеличение бюджета судебной власти, что является показателем стабильного экономического роста Азербайджана, вследствие этого увеличилось количество судов и соответственно судей и работников аппаратов судов, обновлена судебная инфраструктура, разработаны и приняты единые стандарты проектирования зданий судов, создан единый портал для всех судов с применением инновационных информационных технологий и предприняты значимые шаги по созданию электронной судебной системы. В результате этих мер увеличился доступ граждан к правосудию и повысилась производительность судов, что является весьма важным, так как проблема чрезмерно длительных сроков рассмотрения дел в судах до сих пор отмечается во многих европейских странах.

В свою очередь, значительное влияние на реформирование азербайджанской судебной системы оказало сотрудничество этой страны с Европейской комиссией по эффективности правосудия. Ряд реформ и значительных изменений законодательства в этой сфере базировались на отчетах Комиссии, которые также стали основой крупномасштабных проектов Всемирного банка по совершенствованию системы юстиции Азербайджана.

Показателем активного сотрудничества с ЕКЭП/СЕРЕЈ является и факт того, что впервые в 2011 г. представитель Азербайджана был назначен одним из шести экспертов структурного подразделения Комиссии — Рабочей группы по оценке судебных систем (СЕРЕЈ-GT-EVAL). Непосредственно при его участии в 2014 г. этой группой экспертов была проведена оценка функционирования судебных систем, в том числе системы сбора и обработки статистической информации Эстонии и Швейцарии, а в 2015 г. он возглавлял мониторинговую группу экспертов в Литву и участвовал в оценке системы судебной статистики Словакии. В этих оценках также участвовали судьи и работники министерств юстиций и высших советов юстиции из Франции, Австрии, Голландии, Монако и Англии.

Также в декабре 2014 г. на 24-м пленарном заседании ЕКЭП/СЕРЕЈ представитель Азербайджана в результате его активной и плодотворной 10-летней работы в Комиссии был избран одним из четырех членов высшего органа управления Комиссии — Бюро, путем тайного голосования с участием представителей 47 стран — участников Совета Европы.

В 2014 г. взаимоотношения ЕКЭП/СЕРЕЈ и Азербайджана вышли на новый более высокий уровень — впервые за все время существования Европейской комиссии по эффективности правосудия 23-е пленарное заседание прошло не в Страсбурге, а в столице Азербайджана г. Баку, где 3—4 июня 2014 г. собрались более 100 представителей органов юстиции и судебной власти Европы. Принятие решение о проведении пленарного заседания за пределами Страсбурга также было связано с активным участием Азербайджана в работе Комиссии и достигнутыми успехами в сфере реформирования судебной системы страны.

Открыли пленарное заседание Комиссии Генеральный директор Директората по правам человека и верховенству права Совета Европы г-н Филипп Буале и министр юстиции, председатель Судебно-правового совета Азербайджана г-н Фикрет Мамедов, под непосредственным руководством которого успешно проводится реформирование всей системы юстиции страны и который считается активным и продуктивным министром — реформатором юстиции в Европе.

Проведение пленарного заседания ЕКЭП/СЕРЕЈ в г. Баку предоставило европейским экспертам возможность реально оценить успехи, достигнутые страной на пути реформирования судеб-

ной системы. По приглашению участвовавшего на заседании Председателя Верховного Суда Азербайджана г-на Рамиза Рзаева участники посетили новое здание Верховного Суда — Дворец правосудия, являющийся символом судебной власти, — которое было построено по его инициативе и под его непосредственным руководством.

В целях популяризации и ознакомления с деятельностью Европейской комиссии по эффективности правосудия после пленарного заседания для более чем 120 сотрудников органов юстиции, прокуратуры, адвокатуры, представителей судебной власти и общественных организаций был проведен Информационный семинар под руководством президента ЕКЭП/СЕРЕJ г-на Джона Стейси и заместителя министра юстиции, члена Судебно-правового совета, доктора юридических наук, заслуженного юриста Азербайджана г-на Азера Джафарова, который, будучи сопредседателем Рабочей группы Совета Европы по подготовке проектов законодательных актов, регламентирующих деятельность судебной власти, внес значимый вклад в развитие судебной системы страны. На семинаре с докладом о деятельности Комиссии выступили вице-президент Георг Става (Австрия) и представитель Азербайджана в ЕКЭП/СЕРЕJ¹. Во время мероприятия в дискуссиях активно участвовали также руководители трех комитетов Комиссии — профессор Жан-Поль Жан (Франция), доктор права Жан Бюлер (Швейцария) и доктор права Франсуа Пейшер (Швейцария).

Как видно из вышеуказанного, Азербайджан активно и плодотворно сотрудничает с Советом Европы в сфере разработки и оценки эффективного применения стандартов в области правосудия и юстиции на европейском пространстве.

¹ Первым представителем Азербайджана в Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕJ) в 2002—2003 гг. был начальник Организационно-аналитического управления Министерства юстиции Чингиз Касумов, в 2004 г. Азербайджан представлял начальник Главного организационно-контрольного управления Министерства юстиции Азер Джафаров. С 2005 по 2015 г. представителем является ведущий научный сотрудник и докторант отдела международных связей и международного права Института философии и права Национальной академии наук, судья суда первой инстанции Рамин Гурбанов.

Заключение

Несмотря на консультативную и аналитическую природу своих функций, Европейская комиссия по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕJ) получила повсеместное признание. С одной стороны, это связано с тем, что в рамках своей основной деятельности по оценке судебных систем государств-членов ей приходится непосредственно общаться с представителями органов судебной и исполнительной власти государств-членов, которые заинтересованы в сотрудничестве с ней, потому что она способствует подгонке различных аспектов функционирования судебных систем к стандартам Совета Европы. С другой стороны, помимо оценочной (аналитической) деятельности Комиссии, ее авторитет основан и на разработке лучших практик судебных систем, рекомендаций по совершенствованию эффективности судебных систем, а также средств проведения статистических оценок и анализа различных аспектов судебных систем. Таким образом, значение деятельности Комиссии основано не только на интересе органов государств-членов, ответственных за функционирование судебных систем (в первую очередь министерств юстиции), но и работников юридического сектора, судей, работников суда, адвокатов, а также ученых-юристов.

Приложения

Приложение 1

Страсбург, 5 февраля 2004 г.

СЕРЕJ/GENERAL(2003)1

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ
ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ
(ЕКЭП/СЕРЕJ)**

**Резолюция Res(2002)12
об учреждении**

**Европейской комиссии по эффективности правосудия
(ЕКЭП/СЕРЕJ)**

*(принята Комитетом министров 18 сентября 2002 г.
на 808-м заседании заместителей министров,
с поправками, внесенными 19 марта 2003 г. на 832-м заседании
и 4 февраля 2004 г. в 870-м заседании заместителей министров)*

Эта Резолюция включает:

- (1) в приложении 1 — Устав ЕКЭП/СЕРЕJ
- (2) в приложении 2 — перечень соответствующих рекомендаций Совета Европы

Резолюция Res(2002)12
об учреждении Европейской комиссии
по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ)
(принята Комитетом министров 18 сентября 2002 г.
на 808-м заседании заместителей министров)

Комитет министров в соответствии со статьями 15.а и 16 Устава Совета Европы,

признавая, что принцип верховенства закона, на котором основываются европейские демократические государства, не может существовать без справедливых, эффективных и доступных судебных систем;

признавая, что принцип верховенства закона может действовать только в условиях, когда граждане имеют возможность пользоваться своими правами и защищать их;

подчеркивая необходимость улучшать межгосударственное сотрудничество, *inter alia*, анализируя достигнутые результаты различных правовых систем, содействуя установлению международных правовых институтов эффективного и справедливого правосудия и определяя конкретные средства улучшения действия судебных систем в Европе;

указывая на необходимость усиленного сотрудничества различных институтов, связанных с осуществлением правосудия;

выражая необходимость использования информации и средств сообщения для увеличения доступа к правосудию, повышения эффективности действия судебных систем и учитывая необходимость сокращения судебных издержек и расширения доступа общества к институтам правосудия;

принимая во внимание требования Европейской конвенции по правам человека, в частности статей 5, 6, 13 и 14, а также протоколов к ней, прецедентное право Европейского суда по правам человека и другие правовые документы Совета Европы в области эффективного и справедливого правосудия и необходимость их правильного использования;

учитывая решения Комитета министров по контролю за судебной системой;

принимая во внимание резолюции 20, 22, 23 и 24-й Конференций министров юстиции стран Европы (Будапешт, 1996 г., Кишинев, 1999 г., Лондон, 2000 г. и Москва, 2001 г. соответственно);

учитывая соглашение о мерах государств по усилению эффективности правосудия, подготовленное Европейским комитетом по правовому сотрудничеству вместе с Европейским комитетом по проблемам преступности;

учитывая достигнутые результаты в ходе многосторонних и двусторонних встреч государств — членов Совета Европы и предусматривая необходимость использования полученных результатов в правовых и иных документах, имеющих целью улучшение действия судебной системы;

принимая во внимание работу различных органов Совета Европы в области защиты и расширения прав людей и верховенства закона для правильного и эффективного осуществления правосудия, особенно работу Европейского комитета по правовому сотрудничеству, Европейского комитета по проблемам преступности, Контролирующего комитета по правам человека и Консультативного комитета европейских судей;

принимая во внимание следующие принципы:

I. Доступ к правосудию, надлежащему и эффективному функционированию судов

1. Доступ к правосудию

i. Доступ к правосудию должен гарантироваться во всех делах, касающихся гражданских прав и обязанностей, или при рассмотрении любого уголовного обвинения; юридический совет и помощь должны всегда быть доступны, когда этого требуют интересы правосудия.

ii. В этих целях должны быть учтены условия, содержащиеся в соответствующих международных юридических документах Совета Европы, указанных в приложении 2, *inter alia*.

2. Эффективность судебных слушаний

i. Должны быть приняты все необходимые меры для соблюдения статьи 6 Европейской конвенции по правам человека, предусматривающей разбирательство дела в разумный срок, а также других гарантий справедливого слушания дел. Должны быть сделаны

определенные шаги для избежания недопустимых задержек во время судебных слушаний и для снижения судебных расходов.

ii. Должна гарантироваться эффективность правосудия в соответствии с положениями, содержащимися в международных правовых документах Совета Европы, указанных в приложении 2, *inter alia*.

iii. Должны быть доступны любые меры для обеспечения временных решений, которые не являются окончательными, для гарантии эффективной защиты прав сторон или третьих лиц, а также для эффективности судебных разбирательств.

3. Выполнение решений суда

i. Все судебные решения должны исполняться эффективно и своевременно.

ii. Судебные приставы, если они существуют, или другие сотрудники органов исполнения судебных решений должны выполнять свою работу согласно закону, справедливо, беспристрастно, эффективно и прозрачно.

II. Статус и роль представителей юридических профессий

1. Судьи

i. Должны быть предприняты все необходимые меры для уважения, защиты и укрепления независимости и беспристрастности судей и в то же время для гарантии их эффективности и компетентности.

ii. Должны быть приняты во внимание положения, содержащиеся в Рекомендации, упомянутой в приложении 2, *inter alia*.

2. Прокуроры

i. Должны быть предприняты все необходимые меры для защиты и усиления статуса и роли прокуроров и в то же время для гарантии их эффективности и компетентности, чтобы позволять им выполнять их профессиональные обязанности без постороннего вмешательства.

ii. Должны быть приняты во внимание положения, содержащиеся в Рекомендации, упомянутой в приложении 2, *inter alia*.

3. Адвокаты

i. Должны быть предприняты все необходимые меры для свободы осуществления профессии адвоката и в то же время для гарантии компетентности адвокатов и должного поведения во время судебных слушаний.

ii. Должны быть приняты во внимание положения, содержащиеся в Рекомендации, упомянутой в приложении 2, *inter alia*.

4. Обучение

i. Начальное и последующее обучение является правом и обязанностью всех лиц, вовлеченных в судебную систему, и необходимым требованием для выполнения своих функций по отправлению правосудия.

ii. Начальное и последующее обучение представителей юридических профессий гарантируется международными юридическими документами Совета Европы, упомянутыми в приложении 2.

III. Отправление правосудия и работа судов

i. Надлежащее отправление правосудия и эффективная работа судов являются важными условиями функционирования судебной системы и требуют адекватных бюджетных ассигнований. Следует обратить внимание на меры, предпринятые государствами для повышения эффективности правосудия, предложенные Европейским комитетом по правовому сотрудничеству и Европейским комитетом по проблемам преступности на 23-й Конференции министров юстиции стран Европы (Лондон, 2000 г.).

ii. Для улучшения отправления правосудия и работы судов должны быть приняты во внимание положения, содержащиеся в международных правовых документах Совета Европы, указанных в приложении 2, *inter alia*.

IV. Использование информации и технологий связи

i. Должно расширяться использование информации и технологий связи, чтобы усилить эффективность правосудия, облегчить доступ к правосудию, ускорить судебные процедуры, улучшить систему совершенствования представителей юридических профессий, а также чтобы способствовать администрации в управлении судами.

ii. Должны быть приняты во внимание положения, содержащиеся в международных правовых документах Совета Европы, указанных в приложении 2, *inter alia*,

решил учредить Европейскую комиссию по эффективности правосудия, действующую в соответствии с уставом, указанным в приложении I. Данная Комиссия должна работать совместно с Европейским комитетом по правовому сотрудничеству.

Приложение 1 к Резолюции Res(2002)12

**Устав
Европейской комиссии по эффективности правосудия
(ЕКЭП/СЕРЕЈ)**

Статья 1. Цели

Целью Европейской комиссии по эффективности правосудия (далее — ЕКЭП/СЕРЕЈ) является: а) улучшение эффективности и функционирования системы правосудия государств-членов с целью обеспечения возможности для всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, эффективно осуществлять свои законные права, тем самым повышая доверие граждан к судебной системе; б) обеспечение возможности более эффективной реализации международно-правовых инструментов Совета Европы, касающихся эффективности и справедливости правосудия.

Статья 2. Функции

1. Без ущерба для компетенции других органов Совета Европы, а также принимая во внимание работу, которую они уже провели в данном направлении, ЕКЭП/СЕРЕЈ будет поощрять и предоставлять возможность государствам-членам сотрудничать друг с другом и с участвующими международными институтами по конкретным вопросам. Задачами ЕКЭП/СЕРЕЈ являются:

- а) изучение результатов, достигнутых различными судебными системами, в свете принципов, упомянутых в преамбуле к настоящей резолюции, используя также общие статистические критерии и методы оценки;
- б) определение проблем и выявление областей возможных улучшений, а также обмен мнениями по вопросам функционирования судебной системы;
- в) выявление конкретных путей улучшения регулирования и функционирования судебных систем государств-членов с учетом их конкретных потребностей;
- г) оказание содействия одному или более государствам-членам по их просьбе, включая помощь в соблюдении стандартов Совета Европы;
- д) предложение в случае необходимости областей, в которых соответствующие руководящие комитеты Совета Европы, в частности Европейский комитет по правовому сотрудничеству (CDCJ), могут разработать новые международно-правовые

инструменты или поправки к существующим с дальнейшим принятием их Комитетом министров.

2. ЕКЭП/СЕРЕJ не является контролирующим или наблюдательным органом.

Статья 3. Методы работы

ЕКЭП/СЕРЕJ должна выполнять поставленные задачи путем:

- а) выявления и разработки индикаторов, сбора и анализа количественных и качественных данных и определения методов и средств оценки;
- б) разработки отчетов, статистических данных, обзоров наилучшей практики, регламентов, планов действий, заключений и замечаний общего порядка;
- в) установления связей с научно-исследовательскими институтами и учебными центрами;
- г) приглашая для участия в работе и проведения слушаний на индивидуальной основе квалифицированных специалистов или неправительственные организации, осуществляющие деятельность в сфере компетенции ЕКЭП/СЕРЕJ и которые могут оказать содействие в реализации поставленных задач;
- д) создания сетей специалистов, работающих в области правосудия.

Статья 4. Процедура

1. ЕКЭП/СЕРЕJ может выполнять функции, упомянутые в подпунктах «а», «б», «в», «д» пункта 1 статьи 2 по собственной инициативе.

2. ЕКЭП/СЕРЕJ может выполнять функции, упомянутые в подпункте «г» пункта 1 статьи 2 по запросу одного или более государств-членов.

3. ЕКЭП/СЕРЕJ должна предоставлять заключения по запросу Парламентской ассамблеи Совета Европы, Европейского суда по правам человека, соответствующих комитетов Совета Европы, в частности Европейского комитета по правовому сотрудничеству (ЕКПС), Европейского комитета по проблемам преступности (ЕКПП), Руководящего комитета по правам человека (РКПЧ), Консультативного совета европейских судей (КСЕС) и Генерального секретаря.

4. Руководящие комитеты Совета Европы, в частности ЕКПС, ЕКПП и КСЕС, могут запросить ЕКЭП/СЕРЕJ подготовить конкретные планы действий, обзоры наилучшей практики или регламенты.

5. Любое государство, не являющееся членом Совета Европы, а также любая международная организация могут обратиться в ЕКЭП/СЕРЕJ, сделав запрос в Комитет министров для получения его согласия.

Статья 5. Состав ЕКЭП/СЕРЕЈ

1. ЕКЭП/СЕРЕЈ должна состоять из экспертов, которые наилучшим образом могут участвовать в реализации целей и функций ЕКЭП/СЕРЕЈ и которые обладают, в частности, обширными знаниями в области организации, функционирования и эффективности гражданской, уголовной и/или административной юстиции.

2. Каждое государство — член Совета Европы назначает эксперта в ЕКЭП/СЕРЕЈ. Командировочные расходы и суточные данного эксперта, а также президента ЕКЭП/СЕРЕЈ покрываются за счет бюджета Совета Европы. Каждый член ЕКЭП/СЕРЕЈ может назначить дополнительных экспертов за свой счет.

3. Президенты Парламентской ассамблеи и Европейского суда по правам человека, а также председатели соответствующих руководящих комитетов Совета Европы, в частности ЕКПС, или их представители могут участвовать в работе ЕКЭП/СЕРЕЈ без права голоса.

Статья 6. Наблюдатели и участие Европейского сообщества

1. Наблюдатели могут быть допущены к работе ЕКЭП/СЕРЕЈ в соответствии с правилами Резолюции (76)3.

2. Участие Европейского сообщества в ЕКЭП/СЕРЕЈ организуется в соответствии с договоренностями между Советом Европы и Европейским сообществом, достигнутыми 15 июня 1987 года, с поправками, внесенными письмами Генерального секретаря Совета Европы и Председателя Европейской комиссии от 5 ноября 1996 года.

Конкретные формы сотрудничества могут быть предметом дальнейших соглашений.

Статья 7. Работа ЕКЭП/СЕРЕЈ

1. ЕКЭП/СЕРЕЈ принимает собственный регламент работы.

2. ЕКЭП/СЕРЕЈ:

- а) проводит, по крайней мере, одно пленарное заседание в год;
- б) может принять решение о создании рабочих групп и организовывать при необходимости в соответствии с имеющимися ресурсами отдельные заседания;
- в) принимает решение о публичности своей деятельности, принимая во внимание, в частности, возможности, предоставляемые новыми информационными технологиями.

3. Организовывать работу ЕКЭП/СЕРЕЈ будет секретариат, предоставленный Генеральным секретарем Совета Европы.

4. Члены ЕКЭП/СЕРЕЈ имеют право голоса.

5. ЕКЭП/СЕРЕЈ должен предоставлять проект программы деятельности на год Генеральному секретарю, который в свете общих приоритетов и ресурсов должен учитывать эту программу в рамках предложений по Программе деятельности в целом.

6. ЕКЭП/СЕРЕЈ утверждает свой ежегодный отчет о деятельности до его предоставления Комитету министров.

7. ЕКЭП/СЕРЕЈ ежегодно публикует отчет о деятельности после утверждения Комитетом министров.

Статья 8. Поправки

1. Комитет министров может принять поправки к настоящему Уставу, Приложению 2 и принципам, содержащимся в преамбуле к настоящей резолюции, большинством голосов, предусмотренном в статье 20.d Устава Совета Европы, после консультации с ЕКЭП/СЕРЕЈ.

2. ЕКЭП/СЕРЕЈ может предлагать поправки к настоящему уставу, Приложению II и принципам, содержащимся в преамбуле к настоящей резолюции, Комитету министров, который принимает решение вышеупомянутым большинством голосов.

Приложение 2 к Резолюции Res(2002)12

Перечень соответствующих рекомендаций Совета Европы¹

1. Доступ к правосудию и надлежащее и эффективное функционирование судов

Доступ к правосудию

Резолюция Res(76)5 о правовой помощи по гражданским, коммерческим и административным вопросам

Резолюция Res(78)8 о правовой помощи и консультации

Рекомендация Rec(81)7 о мерах, облегчающих доступ к правосудию

Рекомендация Rec(93)1 об эффективном доступе к закону и правосудию для беднейших слоев населения

Рекомендация Rec(98)1 о семейной медиации

Рекомендация Rec(99)19 о медиации в уголовных делах

Рекомендация Rec(2001)9 об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными лицами

Рекомендация Rec (2002) 10 о медиации в гражданских делах

Эффективность судебных разбирательств

Рекомендация Rec(84)5 о принципах гражданского судопроизводства, направленных на улучшение функционирования правосудия

Рекомендация Rec(86)12 о мерах по предотвращению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки судов

¹ See: www.legal.coe.int. For a list of treaties of the Council of Europe: see: <http://conventions.coe.int>

Рекомендация Rec(87)8 об упрощении уголовного правосудия
Рекомендация Rec (95)5 о внедрении и совершенствовании функционирования апелляционных систем и процедур в гражданских и коммерческих делах

Исполнение судебных решений

Рекомендация Rec (2003) 16 об исполнении административных и судебных решений в области административного права
Рекомендация Rec (2003) 17 о принуждении к исполнению

2. Статус и роль профессиональных юристов

Судьи

Рекомендация Rec(94)12 о независимости, эффективности и роли судей

Прокуроры

Рекомендация Rec(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия

Адвокаты

Рекомендация Rec(2000)21 о свободе осуществления профессии адвоката

Обучение

Рекомендация Rec(94)12 о независимости, эффективности и роли судей

Рекомендация Rec(2000)19 о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия

3. Отправление правосудия и управление судами

Рекомендация Rec(87)18 по упрощению уголовного правосудия

Рекомендация Rec(95)12 об управлении уголовным правосудием

Рекомендация Rec(2001)2 по экономически эффективному устройству и переустройству судебных систем и правовых информационных

Рекомендация Rec(2001)3 о доступе к суду и другим правовым услугам граждан с использованием новых технологий

4. Использование информационных и коммуникационных технологий

Рекомендация Rec (2001) 2 по экономически эффективному устройству и переустройству судебных систем и правовых информационных

Рекомендация Rec (2001) 3 о доступе к суду и другим правовым услугам граждан с использованием новых технологий

Рекомендация Rec (2003) 14 о совместимости информационных систем в сфере правосудия

Приложение 2

Страсбург, 19 марта 2003 г.

СЕРЕJ/GENERAL(2003)3

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ
ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ
(ЕКЭП/СЕРЕJ)**

РЕГЛАМЕНТ

Документ подготовлен Директоратом по правовым вопросам Генерального директората по правам человека и верховенству права

Европейская комиссия по эффективности правосудия (далее — ЕКЭП/СЕРЕЈ),

принимая во внимание Резолюцию Res(2002)12 Комитета министров от 18 сентября 2002 года о создании Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ), принятой на 808-м заседании заместителей министров,

принимая во внимание Устав ЕКЭП/СЕРЕЈ,

в соответствии с пунктом 1 статьи 7 Устава ЕКЭП/СЕРЕЈ и без ущерба Резолюции (76)3 о структуре, полномочиях и методах работы Комитета, принятой Комитетом министров 18 февраля 1976 года на 254-м заседании заместителей министров;

принимает следующий Регламент:

РАЗДЕЛ I

Организация ЕКЭП/СЕРЕЈ

Правило 1. Состав ЕКЭП/СЕРЕЈ

Каждое государство-член должно направить свою делегацию в соответствии со статьей 5 Устава ЕКЭП/СЕРЕЈ.

Правило 2. Выборы президента и Вице-президента

1. ЕКЭП/СЕРЕЈ избирает Президента и Вице-президента из числа экспертов, назначенных государствами-членами, имеющими право голоса (далее —эксперты). Государство-член, назначивший эксперта, избранного Президентом, вправе назначить дополнительного эксперта в свою делегацию за счет Совета Европы.

2. Президент и Вице-президент избираются на два года. Они могут быть переизбраны один раз.

3. Избрание проводится путем тайного голосования большинством голосов.

Правило 3. Состав и функции Бюро

1. Бюро состоит из Президента, Вице-президента и не более чем двух экспертов. Эксперты — члены Бюро избираются на два года. Они могут быть переизбраны один раз.

2. Избрание проводится путем тайного голосования большинством голосов.

3. Бюро осуществляет следующие функции:

(1) вносит предложения по вопросам, указанным в статье 3 Устава ЕКЭП/СЕРЕЈ, учитывая, в частности, руководящие принципы, содержащиеся в Уставе ЕКЭП/СЕРЕЈ;

- (2) в случае необходимости вносит предложения в ЕКЭП/СЕРЕЈ:
 - о (i) деятельности по оказанию содействия странам; (ii) кандидатурах специалистов, которые могут быть привлечены для осуществления деятельности по оказанию содействия странами в соответствии с правилом 7 настоящего Регламента; и (iii) условиях, в соответствии с которыми будет оказываться содействие стране;
- (3) вносит предложения в ЕКЭП/СЕРЕЈ о назначении консультантов;
- (4) координирует работу рабочих групп;
- (5) готовит проекты повесток заседаний ЕКЭП/СЕРЕЈ;
- (6) решает вопрос о вынесении на рассмотрение ЕКЭП/СЕРЕЈ предложений о внесении поправок в настоящий Регламент в соответствии с правилом 12;
- (7) готовит предварительный проект годового отчета о деятельности;
- (8) представляет ЕКЭП/СЕРЕЈ проект годового отчета о деятельности;
- (9) осуществляет любые другие функции, возложенные на ЕКЭП/СЕРЕЈ.

Правило 4. Документы

1. Секретариат несет ответственность за подготовку и распространение всех документов, которые рассматриваются ЕКЭП/СЕРЕЈ. По общему правилу с учетом возможных задержек в связи с форс-мажорными обстоятельствами документы направляются главам делегаций и другим представителям, указанным в пункте 3 статьи 5 и статье 6 Устава ЕКЭП/СЕРЕЈ, и/или размещаются на веб-сайте ЕКЭП/СЕРЕЈ, по крайней мере, за две недели до заседания.

2. Все документы, подготовленные или рассматриваемые ЕКЭП/СЕРЕЈ, должны быть обнародованы соответствующим образом, в частности через веб-сайт ЕКЭП/СЕРЕЈ, если иное решение не будет принято ЕКЭП/СЕРЕЈ с учетом Резолюции Res(2001)6 Комитета министров о доступе к документам Совета Европы.

Правило 5. Кворум

Кворумом считается присутствие большинства делегаций.

Правило 6. Рабочие группы

Создаваемые рабочие группы должны состоять не более чем из шести членов, определяемых ЕКЭП/СЕРЕЈ, их командировочные расходы покрываются Советом Европы.

Правило 7. Специалисты

1. По запросу Секретариата каждая делегация предоставляет информацию о специалистах, занимающихся вопросами в рамках деятельности ЕКЭП/СЕРЕЈ.

2. Данные специалисты могут быть привлечены к деятельности по оказанию содействия странам в соответствии со статьей 2d Устава ЕКЭП/СЕРЕЈ.

РАЗДЕЛ II**Деятельность по оказанию содействия странам***Правило 8. Общее положение*

1. Правила настоящего Раздела сформулированы в развитие статьи 2d Устава ЕКЭП/СЕРЕЈ.

2. Деятельность по оказанию содействия странам может осуществляться по запросу одного или более государств-членов и основывается на принципе взаимопомощи на добровольной основе. Такая деятельность должна способствовать достижению целей ЕКЭП/СЕРЕЈ, закрепленных в статье 1 Устава, и осуществляться за счет имеющихся бюджетных ресурсов.

3. На основании запросов государства/государств ЕКЭП/СЕРЕЈ определяет количество мероприятий по оказанию содействия странам, которые будут проводиться в финансовом году, в том числе их объем и длительность в соответствии с годовым бюджетом ЕКЭП/СЕРЕЈ.

Правило 9. Группа специалистов

1. Бюро вносит предложения для ЕКЭП/СЕРЕЈ о составе группы специалистов (далее — группа).

2. Если иное не определено ЕКЭП/СЕРЕЈ, группа должна состоять из трех специалистов и члена Секретариата в качестве ассистента.

3. Перед утверждением предложений Бюро имена специалистов должны быть представлены на рассмотрение соответствующей стране. В случае несогласия, поддержанного ЕКЭП/СЕРЕЈ, Бюро должно представить альтернативные предложения.

Правило 10. Визиты в страны

1. В случае если ЕКЭП/СЕРЕЈ сочтет необходимым и с согласия соответствующей страны, могут проводиться визиты в страны

в целях получения дополнительной информации о законодательстве и практике правоприменения, которая будет использована для осуществления уставной деятельности.

2. На основе проекта программы, представленной рассматриваемой страной в Секретариат, группа в кратчайшие сроки согласовывает программу визита. Даты визита определяются Секретариатом после консультации с принимающей страной и должны соответствовать программе визитов, утвержденной Бюро.

3. Перед началом визита в страну проводится подготовительное совещание в целях обеспечения предварительного обмена мнениями между группой и Секретариатом.

4. Для обсуждения всех возникших во время визита вопросов необходимо на месте провести окончательное совещание с властями принимающей страны.

5. Посещение страны должно заканчиваться заключительной встречей группы и Секретариата для выработки общего итога проделанной работы. Сделанные выводы обобщаются Секретариатом, который затем представляет предварительный проект отчета.

6. ЕКЭП/СЕРЕJ или Бюро в каждом отдельном случае определяет процедуру принятия отчета.

РАЗДЕЛ III

Общий годовой отчет ЕКЭП/СЕРЕJ

Правило 11. Годовой отчет

1. В соответствии с пунктом 6 статьи 7 Устава ежегодно Секретариат представляет Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ предварительный проект отчета о деятельности. После рассмотрения Бюро отчет должен быть принят на первом заседании ЕКЭП/СЕРЕJ в текущем календарном году и должен отражать деятельность за весь предыдущий календарный год. Отчет должен быть передан на рассмотрение в Комитет министров. По приглашению Комитета министров Президент ЕКЭП/СЕРЕJ представляет этот отчет Комитету министров в ходе устного слушания.

2. Отчет должен содержать среди прочего информацию об организации и методах работы ЕКЭП/СЕРЕJ, а также тексты, которые были приняты в течение рассматриваемого периода.

Раздел IV

Заключительные положения

Правило 12. Поправки

1. Любое государство-член может в любое время предложить поправку к настоящим Правилам. Предложение должно быть представлено в письменном виде в Бюро. Бюро должно решить, представлять или нет данное предложение ЕКЭП/СЕРЕЈ.

2. Если Бюро решит не представлять предложение ЕКЭП/СЕРЕЈ, оно должно соответствующим образом проинформировать об этом ЕКЭП/СЕРЕЈ, и предложение должно быть включено в повестку дня, только если оно будет поддержано одной четвертью членом ЕКЭП/СЕРЕЈ.

3. ЕКЭП/СЕРЕЈ может принять предложенную поправку большинством в две трети голосов.

Правило 13. Вступление в силу Регламента

Настоящий Регламент вступает в силу 19 марта 2003 года.

Приложение 3

ВЫДЕРЖКИ ИЗ РЕШЕНИЙ ПЛЕНАРНЫХ ЗАСЕДАНИЙ ЕКЭП/СЕРЕЈ 2013—2014

24-е пленарное заседание (Страсбург, 11—12 декабря 2014 года)

- (1) Регламент организации и доступности помещений судов (СЕРЕЈ(2014)15)
- (2) Регламент о роли технических экспертов в судебных разбирательствах (СЕРЕЈ(2014)14)
- (3) Пересмотренный регламент о принципах организации рабочего времени судов (СЕРЕЈ(2014)16)
- (4) Заключение (СЕРЕЈ(2014)19) для Европейского комитета по правовому сотрудничеству (CDCJ) по пересмотру Рекомендации Rec(86)12 Комитета министров о мерах по предотвращению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки судов
- (5) Выборы членов Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ: г-н Георг Става (Австрия) избран президентом, г-н ираклии Адеилашвили (Грузия) — вице-президентом, г-жа Ивана Борзова (Чехия) и г-н Рамин Гурбанов (Азербайджан) — членами Бюро

23-е пленарное заседание (Баку (Азербайджан), 3—4 июля 2014 года)

- (1) Отчет о европейских судебных системах — редакция 2014 г. (СЕРЕЈ(2014)16)
- (2) Запуск совместной программы с Евросоюзом в Албании: «Поддержка эффективности правосудия (ПЭП)», в рамках которой ЕКЭП/СЕРЕЈ будет сотрудничать со всеми судами Албании
- (3) Предстоящий запуск программы сотрудничества с Норвегией и Хорватией по внедрению управления судами с помощью инструментов ЕКЭП/СЕРЕЈ
- (4) Предстоящий запуск программы сотрудничества с органами власти Швеции (SIDA) и Турцией для продвижения медиации на основе регламентов ЕКЭП/СЕРЕЈ
- (5) Принята во внимание информация о продолжающихся реформах, направленных на повышение эффективности правосудия на основе оценки ЕКЭП/СЕРЕЈ в Армении, с Европейским Союзом, в Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине в рамках совместной программы для стран Восточного партнерства

- (6) Одобрено развитие политики добрососедства Совета Европы в отношении Марокко, Туниса и Иордании, в рамках которой первостепенную роль играют методология и инструменты ЕКЭП/СЕРЕЖ

22-е пленарное заседание (Страсбург, 5—6 декабря 2013 года)

- (1) Технический документ «Обзор качества обслуживания лиц, обращающихся в суд: контрольный список для инструктажа судов» (СЕРЕЖ(2013)15)
- (2) Пересмотренный регламент по созданию карт расположения судебных органов для обеспечения доступа к правосудию в качественной судебной системе (СЕРЕЖ(2013)7Rev1)
- (3) Пересмотренный регламент о принципах организации рабочего времени судов (СЕРЕЖ(2008)8Rev3)
- (4) Отчет о рабочем визите для экспертной оценки судебной статистики в Латвию 14—15 ноября 2013 года и будущих рабочих визитах в Эстонию, Литву (совместно), Швейцарию и Украину в 2014 году
- (5) Благодарность в адрес органов власти Азербайджана за предложение провести 23-е пленарное заседание ЕКЭП/СЕРЕЖ 3—4 июля 2014 года в Азербайджане в рамках председательства Азербайджана в Совете Европы

21-е пленарное заседание (Страсбург, 20—21 июня 2013 года)

- (1) Дополнения к новой Схеме оценки (СЕРЕЖ(2012)12Rev)
- (2) Регламент по созданию карт расположения судебных органов для обеспечения доступа к правосудию в качественной судебной системе (СЕРЕЖ(2013)7)
- (3) Документ «Предлагаемые поправки к некоторым рекомендациям — сравнительная таблица» (СЕРЕЖ(2013)4)

20-е пленарное заседание (Страсбург, 6—7 декабря 2012 года)

- (1) Празднование 10-летия ЕКЭП/СЕРЕЖ при участии заместителя Генерального секретаря Совета Европы, Президента Комитета министров, Президента Европейского суда по правам человека, Комиссара по правам человека, а также послов и сотрудников органов правосудия
- (2) Пересмотренный вариант Схемы оценки (СЕРЕЖ(2012)12) с пояснительной запиской (СЕРЕЖ(2012)13)
- (3) Пересмотренный вариант отчета «Длительность судебных разбирательств в государствах — членах Совета Европы на основе прецедентного права Европейского суда по правам

человека» (СЕРЕЈ(2012)16), подготовленный научными экспертами Франсуа Кальве и Николасом Режином, который было принято решение опубликовать в серии «СЕРЕЈ Studies» (Научные издания ЕКЭП/СЕРЕЈ)

- (4) Доклад «Эффективность правосудия» (СЕРЕЈ-GT-EVAL), подготовленный в рамках Программы Европейского Союза для стран Восточного партнерства (Армении, Азербайджана, Грузии, Молдовы, Украины) на основе доклада «Европейская система правосудия — Издание 2012»
- (5) Перевыборы членов Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ: г-н Джон Стейси (Великобритания) избран президентом, г-н Георг Става (Австрия) — вице-президентом, г-н Одун Берг (Норвегия) и г-н Ираклии Адеилашвили (Грузия) — членами Бюро

19-е пленарное заседание (Страсбург, 5—6 июля 2012 года)

- (1) Отчет о европейских судебных системах — редакция 2012 г. (СЕРЕЈ(2012)5)
- (2) Меморандум, адресованный Холварду Горсету, Ханне Джуншер и Марии Руотанен, о возможном участии Генерального секретаря в праздновании 10-летия Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ) — Страсбург 6—7 декабря 2012
- (3) Принята к сведению информация, представленная экспертами по результатам рабочей поездки в Азербайджан в целях оценки судебной статистики
- (4) Отмечено, что впервые Отчет по оценке европейских судебных систем содержит специальную главу о гендерных вопросах в рамках судебных систем в свете Декларации Комитета министров от 12 мая 2009 года: «Обеспечение гендерного равенства — реальность». Г-н Габор Жеплаки — Наги (Венгрия) назначен специальным докладчик ЕКЭП/СЕРЕЈ по гендерным вопросам
- (5) Положительно оценено развитие политики добрососедства Совета Европы — совместной программы с Европейским Союзом для «укрепления демократических реформ в соседних южных странах» — Марокко, Тунисе и Иордании
- (6) Приветствие делегации Израиля, которой Комитет министров присвоил статус наблюдателя в ЕКЭП/СЕРЕЈ
- (7) Предоставление статуса наблюдателя в Совете нотариатов Европейского Союза
- (8) Бюро уполномочено провести подготовку специальной сессии ЕКЭП/СЕРЕЈ, посвященной 10-летию ЕКЭП/СЕРЕЈ,

в рамках 20-го пленарного заседания в Страсбурге 7 декабря 2012 г.

18-е пленарное заседание (Страсбург, 7—8 декабря 2011 года)

- (1) Исследование «Мониторинг и оценка как новые модели управления системой правосудия», подготовленное научным экспертом Даниэлой Пьяна (Италия)
- (2) Комплексная презентация представителем Азербайджана процесса модернизации системы правосудия в Азербайджане
- (3) Доклад «О процессе отбора судей в Азербайджане» (СЕРЕЈ-СООР(2011)1), докладчики: г-н Одун Берг (Норвегия) и г-н Рамин Гурбанов (Азербайджан)

17-е пленарное заседание (Страсбург, 28—29 июня 2011 года)

- (1) Доклад «Контракция судебных процессов в Европе» (СЕРЕЈ(2010)10)
- (2) Публикации на веб-сайте документа «Реализация инструментов управления временем SATURN — сводного доклада о семи тестовых проектах» (СЕРЕЈ-SATURN(2011)2), а также Руководства по методологии
- (3) Учреждение Бюро «Лиссабонской сети», состоящего из четырех членов, которому поручено представить ЕКЭП/СЕРЕЈ предложения по проведению мероприятий для наилучшего использования инструментов ЕКЭП/СЕРЕЈ для подготовки судей и прокуроров
- (4) Избрание г-на Одуна Берга (Норвегия) в качестве члена Бюро вместо г-жи Эвы Фернквист (Швеция) до конца срока полномочий

16-е пленарное заседание (Страсбург, 9—10 декабря 2010 года)

- (1) Пересмотренный вариант Схемы оценки (СЕРЕЈ(2010)11) с пояснительной запиской (СЕРЕЈ(2010)12)
- (2) Доклад «Анализ рационализации судебной сети в Черногории» (СЕРЕЈ-СООР(2010)2)
- (3) Одобрено сотрудничество с Азербайджаном по организации судебной системы (в том числе административных судов) и процессу отбора судей
- (4) Одобрено сотрудничество с Арменией по вопросу о ротации председателей судов
- (5) Повторно заявлено о готовности сотрудничать с Европейским судом по правам человека и Руководящим комитетом по правам человека в целях участия в работе по надлежащему ис-

- полнению статьи 6 Конвенции в государствах-членах в развитие решений Конференции Интерлакен о будущем ЕСПЧ
- (6) Выборы членов Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ: г-н Джон СТЕЙСИ (Великобритания) избран президентом, г-н Георг СТАВА (Австрия) — вице-президентом, г-жа Эва Фенткивст (Швеция) и г-н Ираклии Адеишвили (Грузия) — членами Бюро
 - (7) Положительно отмечено принятие Комитетом министров Рекомендации Rec(2010)12 «Судьи: независимость, эффективность и ответственность», разработанной на основе предложений и при поддержке ЕКЭП/СЕРЕЈ

15-е пленарное заседание (Страсбург, 9—10 сентября 2010 года)

- (1) Отчет о европейских судебных системах — редакция 2010 г. (СЕРЕЈ(2010))
- (2) Исследование «Управление качеством в судах и организация судебных органов в восьми государствах — членах Совета Европы» (СЕРЕЈ(2010)3)
- (3) Отчет о проведении обследования качества обслуживания лиц, обращающихся в суд, в государствах — членах Совета Европы (СЕРЕЈ(2010)2)
- (4) Справочник по проведению обследования качества обслуживания лиц, обращающихся в суд, в государствах — членах Совета Европы (СЕРЕЈ(2010)1)
- (5) Доклад «Исследование эффективности судебного департамента Эмирата Абу-Даби, Объединенные Арабские Эмираты» (СЕРЕЈ-СООР(2010)1)

14-е пленарное заседание (Страсбург, 9—10 декабря 2009 года)

- (1) Регламент по наиболее эффективной реализации Рекомендации Совета Европы по защите прав (СЕРЕЈ(2009)11)
- (2) Доклад «Оценка португальской политики по процедурному графику и борьбе с судебными задержками» (СЕРЕЈ-СООР(2009)1)
- (3) Экспертный отчет по оценке судебной статистики на Мальте и в Российской Федерации
- (4) Продолжение работы по организации награждения премией «Хрустальные весы правосудия» совместно с Советом Европы и Европейским Союзом
- (5) Продвижение Европейского дня правосудия в государствах-членах 25 октября
- (6) Избрание г-на Георга Става (Австрия) в качестве члена Бюро вместо г-жи Иваны Борзовой (Чехия) до конца срока полномочий;

- (7) Запрос органов власти Объединенных Арабских Эмиратов (ОАЭ) в адрес ЕКЭП/СЕРЕЈ с просьбой организовать миссию по оценке функционирования их системы правосудия

13-е пленарное заседание (Страсбург, 26 января 2009 года)

- (1) Пересмотренная Схема оценки судебных систем — 2008/2010 (СЕРЕЈ(2009)5) и Пояснительная записка к ней (СЕРЕЈ(2009)6)
- (2) Доклад о методах оценки нагрузки на судей, прокуроров и судебных следователей; критерии оценки отдельных судей, прокуроров и судебных следователей; критерии и показатели для классификации судов и прокуратуры в Болгарии (СЕРЕЈ-СООР(2009)2)
- (3) Отчет о политике Министерства юстиции Португалии о дематериализации и использовании ИТ-технологий в судах (СЕРЕЈ-СООР(2009)4)
- (4) Отчет о судоустройстве Армении (СЕРЕЈ-СООР(2009)3)
- (5) Развитие деятельности Европейской сети по обмену информацией между лицами и организациями, отвечающими за подготовку судей и прокуроров («лиссабонская сеть») в рамках программы деятельности ЕКЭП/СЕРЕЈ

12-е пленарное заседание (Страсбург, 10—11 декабря 2008 года)

- (1) Регламент ЕКЭП/СЕРЕЈ по судебной статистике (GOJUST) (СЕРЕЈ(2008)11)
- (2) Регламент САТУРН о принципах организации рабочего времени судов (EUGMONT) (СЕРЕЈ(2008)8)
- (3) Переизбрание членов Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ сроком на два года: г-н Фаусто де Сантис (Италия) избран президентом, г-н Джон Стейси (Великобритания) — вице-президентом, г-жа Эльза Гарсиа Малтрас де Блас (Испания) и г-жа Ивана Борзова (Чехия) — членами Бюро

11-е пленарное заседание (Страсбург, 2—3 июля 2008 года)

- (1) Отчет о европейских судебных системах — редакция 2008 г. (СЕРЕЈ(2008)3)
- (2) Контрольный список качества функционирования системы правосудия и судов (СЕРЕЈ(2008)2)
- (3) Презентация результатов трех экспериментальных оценочных визитов, проведенных в 2008 году членами СЕРЕЈ-GT-EVAL во Францию, Боснию и Герцеговину, Польшу
- (4) Принято решение более активно привлекать Сеть экспериментальных судов к работе комитетов ЕКЭП/СЕРЕЈ

- (5) Сотрудничество с Консультативным советом европейских судей (КСЕС) по вопросам качества судебных решений

10-е пленарное заседание (Страсбург, 5—6 декабря 2007 года)

- (1) Основные показатели правосудия в Европе (СЕРЕJ(2007)27)
- (2) Начало экспериментального процесса по экспертному обзору сотрудничества в области судебной статистики, для чего были утверждены цели и методология этого процесса (СЕРЕJ-GT-EVAL(2007)25), СЕРЕJ-GT-EVAL поручена его реализация
- (3) Регламент по эффективной реализации рекомендаций Совета Европы по уголовной медиации (СЕРЕJ(2007)13), семейной медиации и гражданской медиации (СЕРЕJ(2007)14) и альтернативным способам разрешения споров между административными органами и частными лицами (СЕРЕJ(2007)15)
- (4) Формирование сети академических и научно-исследовательских учреждений, желающих более тесно сотрудничать с ЕКЭП/СЕРЕJ, для чего Бюро поручено предложить условия организации такой сети, в том числе путем возможного создания академического совета ЕКЭП/СЕРЕJ
- (5) Публикация следующих исследований ЕКЭП/СЕРЕJ
- «Доступ к правосудию в Европе» (СЕРЕJ(2007)24Prov), подготовленный г-жой Дарьей Соленик (факультет права Нэнси)
 - «Исполнение судебных решений в Европе» (СЕРЕJ(2007)20Prov), подготовленный г-ном Жюльена Люльером (факультет права Нэнси)
 - «Использование информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в судебных системах европейских государств (СЕРЕJ(2007)22Prov)» и «Мониторинг и оценка судебной системы: сравнительное исследование» (СЕРЕJ(2007)21Prov), подготовленные г-ном Марко Великонья (Институт исследований судебных систем Болоньи)
 - «Инструменты оценки судейских тренингов и образования — удовлетворение изменяющихся потребностей в обучении судей в Европе» (СЕРЕJ(2007)23Prov), подготовленный юридическим факультетом Бирмингемского университета (Великобритания), Институтом исследований вопросов правосудия (Франция) и университетами в Болонье и Флоренции (Италия)
- (1) Избрание г-жи Иваны Борзовой (Чехия) в качестве члена Бюро вместо г-на Маргуса Сарапуу (Эстония) до конца срока полномочий
- (2) Празднование 5-летия ЕКЭП/СЕРЕJ

9-е пленарное заседание (Страсбург, 13—14 июня 2007 года)

- (1) Пересмотренная Схема оценки судебных систем (СЕРЕJ(2007)11)
- (2) Соглашение по поддержке исследований, проводимых Университетом Экс-Марсель III (Франция), на тему «Совершенствование и проблемы единой европейской судебной культуры в сфере европейского правосудия»
- (3) Публикация анализа на тему «Оценка влияния рекомендации о медиации» (СЕРЕJ(2007)12) в качестве рабочего документа
- (4) Международный союз судебных исполнителей подтвердил интерес их организации к исследованиям ЕКЭП/СЕРЕJ по исполнению судебных решений

8-е пленарное заседание (Страсбург, 6—8 декабря 2006 года)

- (1) Доклад «Длительность судебного разбирательства на основе прецедентов ЕСПЧ» (СЕРЕJ(2006)15)
- (2) Доклад «Уменьшение сроков судебных процедур в странах Северной Европы» (СЕРЕJ(2006)14)
- (3) Краткое руководство «Наилучшая практика управления сроками в ходе судебного разбирательства» (СЕРЕJ(2006)13)
- (4) Создание Центра ЕКЭП/СЕРЕJ по изучению и анализу судебного тайм-менеджмента (Центр САТУРН) в целях сбора конкретной информации, необходимой для точного определения времени процедур в судах государств-членов
- (5) Выборы Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ: г-н Фаусто де Сантис (Италия) избран президентом, г-н Джон Стейси (Великобритания) — вице-президентом, г-жа Эльза Гарсия Мальтрас Влас (Испания) и г-н Маргус Сарапуу (Эстонии) — членами ЕКЭП/СЕРЕJ
- (6) Получен статус наблюдателя в Европейской сети судебных советов и Американской ассоциации юристов — Центральноевропейской и Евроазиатской правовой инициативе

7-е пленарное заседание (Рим, 6—7 июля 2006 года)

- (1) Отчет о европейской судебной системе — издание 2006 (СЕРЕJ(2006)4Rev)
- (2) Получение статуса наблюдателя на два года в Европейской сети по подготовке судей
- (3) Вице-президент Европейской комиссии и комиссар ЕС по вопросам правосудия, свободы и безопасности г-н Франко Фраттини подчеркнул важность сотрудничества Совета Европы и Европейской комиссии
- (4) Оценка влияния Рекомендаций Комитета министров по медиации

6-е пленарное заседание (Страсбург, 7—9 декабря 2005 года)

- (1) Контрольный список показателей для анализа длительности разбирательства в системе правосудия (СЕРЕЖ(2005)12Rev)
- (2) План действий по реализации заключения Европейского совета европейских судей (КСЕС) (СЕРЕЖ(2005)11)
- (3) Доклад «Исследование проблем, связанных с исполнением решений национальных гражданских судов против государства и его органов в Российской Федерации» (СЕРЕЖ(2005)8)
- (4) Избрание г-на Киарана Келли (Ирландия) в качестве члена Бюро вместо г-на Пима Альберса (Нидерланды) до конца срока полномочий
- (5) Начало нового исследования «Осуществление правосудия» привлекло внимание Всемирного банка в качестве дополнения их исследованию «Ведение бизнеса»
- (6) Презентация делегации Японии о проводимой в стране реформе судебной системы

5-е пленарное заседание (Страсбург, 15—17 июня 2005 года)

- (1) Пересмотренная Схема оценки судебных систем (СЕРЕЖ(2005)2Rev), основание пересмотра вопроса в делах о нарушении статьи 6 Европейской конвенции по правам человека
- (2) Поправки к Резолюции Res(2002)12 об учреждении ЕКЭП/СЕРЕЖ в свете включения Приложения 2 к Рекомендации Res(2003)15 об архивировании электронных документов в правовой сфере и Рекомендации Res(2005)12, содержащей заявку на юридическую помощь за рубежом для использования в Европейском соглашении о передаче заявлений о правовой помощи (СЕТС № 092) и Дополнительный протокол (СЕТС № 179). Принято решение направить в Комитет министров для принятия
- (3) Отмечено, что ЕКЭП/СЕРЕЖ было поручено исполнение функций по оценке и поддержке во время 3-го саммита глав государств и правительств (высшие политические органы власти государств-членов) 16—17 мая 2005 года в Варшаве, что стало подтверждением ведущей роли ЕКЭП/СЕРЕЖ в укреплении верховенства права в Европе

4-е пленарное заседание (Страсбург, 30 ноября — 3 декабря 2004 года)

- (1) Отчет о европейских судебных системах за 2002 г. (СЕРЕЖ(2004)30)
- (2) Пересмотренная экспериментальная схема и пояснительная записка по данным за 2004 год

- (3) Получение статуса наблюдателя в организации «Европейские магистраты за демократию и свободу» и в Европейской ассоциации административных судей сроком на один год с правом продления
- (4) Создание рабочей группы ЕКЭП/СЕРЕЖ по оценке судебных систем и принятие регламента ее работы

3-е пленарное заседание (Страсбург, 9—11 июня 2004 года)

- (1) Сводный доклад «Практические пути борьбы с задержками в системе правосудия, чрезмерной загруженностью судей и отложенными делами» (СЕРЕЖ(2004)5)
- (2) Доклад «Новейшие правовые и судебные подходы к медиации в гражданских, семейных и коммерческих делах» (СЕРЕЖ(2004)14)
- (3) Рамочная программа «Новые цели судебной системы: проведение каждого дела в оптимальные и предсказуемые сроки» (СЕРЕЖ(2004)19Rev1)
- (4) Оценочный доклад об эффективности национальных судебных систем в вопросах терроризма (СЕРЕЖ(2004)13Rev1)

2-е пленарное заседание (Страсбург, 2—5 декабря 2003 года)

- (1) Поправки к Резолюции Res(2002)12 о создании ЕКЭП/СЕРЕЖ в целях включения в Приложение 2 Рекомендаций Res(2003)17 о принудительном обеспечении исполнения, Res(2003)14 о совместимости информационных систем в сфере правосудия и Res(2003)16 об исполнении административных и судебных решений в области административного права
- (2) Принят и направлен для одобрения в Комитет министров проект Схемы оценки судебных систем
- (3) Принят и направлен для одобрения в Комитет министров проект организации Европейского дня гражданского правосудия (с сохранением исходной даты — последняя неделя октября)
- (4) Доклад о территориальной юрисдикции, подготовленный в рамках двустороннего сотрудничества с Нидерландами
- (5) Доклад о медиации, подготовленный в рамках двустороннего сотрудничества со Швейцарией
- (6) Предоставление статуса наблюдателя Всемирного банка, Европейского союза Rechtspfleger (евро), Международного союза сотрудников судов, Европейской ассоциации судей и Совета адвокатов и юридических обществ Европейского сообщества сроком на один год с правом продления
- (7) Запуск интернет-сайта ЕКЭП/СЕРЕЖ

- (8) Принято решение о сотрудничестве на постоянной основе сотрудничество с Европейской комиссией в области правосудия, в частности в рамках Инициативы по организации Европейского дня гражданского правосудия и конференции, которые будут сфокусированы на добросовестной практике судебного разбирательства в Европе

1-е пленарное заседание (Страсбург, 5—7 февраля 2003 года)

- (1) Проект регламента в соответствии с пунктом 1 статьи 7 Устава и статьей 21 Приложения 2 к Резолюции (76)3 о структуре комитетов, полномочиях и методах работы (принято решение направить в Комитет министров для принятия)
- (2) Санкционировано отступление от положений, пункта f статьи 17 Приложения 2 к Резолюции (76)3 о структуре комитетов, полномочиях и методах работы для увеличения срока полномочий президента и вице-президента с одного года до двух лет в соответствии с проектом регламента ЕКЭП/СЕРЕJ
- (3) Поправки к Резолюции Res(2002)12 о создании ЕКЭП/СЕРЕJ в целях включения в ее Приложение 2 Рекомендации Res(2002)10 о медиации в гражданских делах (принято решение направить в Комитет министров для принятия)
- (4) Предоставление статуса наблюдателя в Гаагской конференции по международному частному праву сроком в один год с правом продления и отказ в предоставлении статуса наблюдателя в Европейской союзе Рехспфлегеров и в Унитарной организации итальянских адвокатов
- (5) Выборы членов Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ: г-н Эберхард Деш (Германия) избран президентом, г-н Андре Потоцкий (Франция) — вице-президентом, г-н Алан Узелау (Хорватия) и г-н Пим Альберс (Нидерланды) — членами Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ

Приложение 4

Список участников пленарных заседаний ЕКЭП/СЕРЕЈ Члены ЕКЭП/СЕРЕЈ

Албания

Ровена Хуса — руководитель архива судов Министерства юстиции, Тирана

Андорра

Карме Обиолс — генеральный секретарь Высшего совета юстиции, Андорра-ла-Велья

Армения

Армен Саноян — руководитель отдела экспертизы международных договоров Департамента международно-правовых отношений Министерства юстиции, Ереван

Австрия

Георг Става — руководитель Департамента PR8, проектов, стратегии и инноваций Федерального министерства юстиции, Вена (президент ЕКЭП/СЕРЕЈ)

Азербайджан

Рамин Гурбанов — судья Ясамальского районного суда города Баку, руководитель рабочей группы по созданию электронной судебной системы, координатор проекта Всемирного банка по модернизации судебной системы в Азербайджане, Баку (член Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ и СЕРЕЈ-GT-EVAL)

Бельгия

Дьетре Жерар — атташе юридического департамента Генерального директората организации судебной системы Федерального департамента юстиции, Брюссель

Босния и Герцеговина

Драгомир Вукоиче — судья Апелляционного отдела Суда Боснии и Герцеговины, Сараево

Русмир Шабета — руководитель департамента судебной администрации, Секретариата Верховного судебного и прокурорского совета Боснии и Герцеговины, Сараево

Болгария

Екатерина Тодорова — руководитель Департамента международного правового сотрудничества и европейских дел Министерства юстиции, София

Хорватия

Иван Крнчек — помощник министра Директората Европейского Союза и международного сотрудничества Министерства юстиции, Загреб

Кипр

Эфи Пападопулу — судья Верховного суда, Никосия

Чешская Республика

Ивана Борзова — руководитель Департамента гражданского надзора Министерства юстиции, Прага (член Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ и Координационной группы Центра САТУРН по управлению судебным временем)

Дания

Марианна Грамм Найброу — международный координатор Суда Дании, Администрация Центра права, обучения и коммуникаций, Копенгаген

Эстония

Кайди Липпус — руководитель отдела законодательства и развития Департамента политики судебной администрации Министерства юстиции, Таллинн

Финляндия

Кари Самули Киесилайнен — руководитель департамента Генерального директората Министерства юстиции, Хельсинки

Франция

Валери Турчей — руководитель Службы по европейским и международным делам Министерства юстиции, Париж

Грузия

Иракли Адеишвили — председатель палаты по гражданским делам Апелляционного суда Тбилиси, Тбилиси (вице-президент ЕКЭП/СЕРЕJ и член Координационной группы Центр САТУРН по управлению судебным временем)

Германия

Маттиас Хегер — руководитель Службы по международному гражданскому процессу Федерального министерства юстиции, Берлин

Анна-Лена Люкс — судья, помощник министра по европейскому законодательству Министерства юстиции, Баден-Вюртемберг, Штутгарт

Греция

Микалис Пикраменос — государственный советник Министерства юстиции, Афины

Венгрия

Габор Зеплаки-Наги — прокурор, руководитель отдела Генеральной прокуратуры Министерства юстиции, Будапешт

Исландия

Амфридур Эинаршдоттир — судья районного суда Рейкьявика, Рейкьявик

Ирландия

Ноэль Рубосем — руководитель по реформам и развитию Службы судов, Дублин

Кэролайн Мерфи — руководитель отдела политики судов Департамента юстиции и равенства, Дублин

Италия

Фабио Бартоламео — генеральный директор по статистике Министерства юстиции, Рим

Джакомо Оберто — магистрат Трибунала высшей инстанции, Турин

Латвия

Айя Бранта — судья Верховного суда, Рига

Лихтенштейн

Юбер Вахтер — правительственный офицер Министерства юстиции, Вадуц

Литва

Лайма Гарнелиене — председатель палаты по уголовным делам Литовского апелляционного суда, Вильнюс

Люксембург

Екатерина Триервейлер — правительственный атташе по уголовным и судебным вопросам Министерства юстиции, Люксембург

Мальта

Франческо Депаскуале — магистрат Суда правосудия Министерства юстиции и внутренних дел, Валлетта

Молдова

Лилия Грималши — руководитель отдела по анализу и исполнению решений ЕСПЧ Генерального директората по связям с Правительством Министерства юстиции, Кишинев

Монако

Стефани Муру Викторум — главный судья Трибунала высшей инстанции Монако

Черногория

Тияна Баднжар — руководитель отдела гражданского законодательства Директората по судебной системе Министерства юстиции, Подгорица

Нидерланды

Франс Ван Дер Доулен — сотрудник Департамента системы правосудия Министерства юстиции, Гаага

Норвегия

Аудуну Берг — руководитель международного отдела Администрации национальных судов, Тронхейм

Польша

Якуб Михальский — помощник заместителя госсекретаря Министерства юстиции, Варшава

Португалия

Жоао Арсенио де Оливейра — руководитель отдела Департамента по международным делам Генерального директората политики юстиции Министерства юстиции, Лиссабон

Румыния

Виолета Белеганте — руководитель частной юридической службы, юридический советник Управления по развитию нормативных актов, исследований и документаций Министерства юстиции, Бухарест

Российская Федерация

Александр Паршин — заместитель генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде, Москва

Елена Труфанова — руководитель отдела международного правового сотрудничества Судебного департамента при Верховном Суде, Москва

Александра Дронова — директор Департамента международного права и сотрудничества Министерства юстиции, Москва

Александра Кривошеева — консультант Департамента международного права и сотрудничества Министерства юстиции, Москва

Максим Токарев — второй секретарь (заместитель представителя Минюста России) Постоянного представительства Российской Федерации в Совете Европы

Сан-Марино

Стефано Палмуччи — советник Государственного секретариата юстиции, Кайлунго

Сербия

Нела Кубурович — помощник министра по судебным органам Министерства юстиции и государственного управления, Белград
Ивана Нинчич — консультант по реформе юридических профессий Сектора по вопросам европейской интеграции и международных проектов Группы по координации реформ / присоединения Министерства юстиции, Белград

Словацкая Республика

Ладислав Дудиц — судья областного суда Кошице, Кошице

Словения

Марко Сорли — руководитель уголовного отдела Верховного Суда, Любляна

Испания

Антонио Гутьеррес Карденете — руководитель Генерального директората международного правового сотрудничества и вопросов религии Министерства юстиции, Мадрид

Швеция

ПиаЭспеланд Нихлен — юрисконсульт Шведской национальной администрации судов

Швейцария

Жак Бюлер — заместитель генерального секретаря Федерального суда Швейцарии, Лозанна (председатель Руководящей группы Центра САТУРН)

Бывшая Югославская Республика Македония

Никола Прокопенко — руководитель Департамента судов, прокуратуры и других органов правосудия Министерства юстиции, Скопье

Турция

Ибрагим Четин — судья, Департамент стратегии развития Министерства юстиции, Анкара
Сади Демир — судья, Министерство юстиции, Анкара

Украина

Игорь Самсин — председатель Высшей квалификационной комиссии судей Украины, Киев

Великобритания

Джон Стейси — правительственный советник по эффективности и качеству правосудия
Роберт Райт — руководитель Департамента по гражданскому судопроизводству, судебным сборам и доступу к правосудию Министерства юстиции, Лондон

Председатели рабочих групп ЕКЭП/СЕРЕЈ**СЕРЕЈ-GT-QUAL**

Франсуа Пейшер — президент Суда аудиторов Республики и кантона Женева, Швейцария

СЕРЕЈ-GT-EVAL

Жан-Поль Жан — председатель Коллегии, директор Департамента документации, исследований и отчетов, руководитель отдела международных связей Верховного Суда Франции, Париж

Государства-наблюдатели**Япония**

Такааки Шинтаку — прокурор, консул Генерального консульства Японии в Страсбурге

Израиль

Гали Авив — директор отдела исследования судов Верховного суда Израиля, Иерусалим

Инбаль Галон — научный сотрудник Отдела исследования судов Верховного суда Израиля, Иерусалим

Марокко

Мустафа Симо — президент Административного трибунала Рабата
Суфьян Дрюш — президент ТПИ Надора
Абдеррафи Эрухани — министр юстиции

Приглашенные государства**Тунис**

Валид Арфаоу — районный судья, Загхуан

Раджа Шауаши — председатель суда первой инстанции Туниса

Монжи Шалгхум — председатель суда первой инстанции Загхуана

Иордания

Мохд Аввад Хаза'Аль Гхараир — президент суда первой инстанции Аммана

Халед М. Аль Абдельраззик М. Аль Нусур — президент суда первой инстанции Мадаба

Зияд Аль Мухареб — судья Суда магистрата Сахаба

Усама Мухаммед Аль Хавадвех — инженер по качеству Департамента управления качеством Министерства юстиции
Зиед Аль Талафех — менеджер офиса Верховного судьи
Ала К. Асали — куратор программы

Наблюдатели

Совет адвокатов и юридических обществ Европейского Союза

Симоне Куомо — старший советник по правовым вопросам, Брюссель, Бельгия

Европейская ассоциация судей

Кристоф Регнар — президент Международной ассоциации судей, Париж, Франция

Европейский союз рехтспфлегеров

Жан-Жак Кюстер — президент ЕСР, Страсбург, Франция
Вивьен Уайт — секретарь Трибунала высшей инстанции Страсбурга, Франция

Международный союз судебных приставов

Лев Неттен — президент МССП, Париж, Франция
Матье Шардон — первый секретарь МССП, Франция

Европейская Федерация административных судей

Пьер Винсент — президент ЕФАС, практикует в Апелляционном административном суде Нанси, Франция

Совет нотариатов Европейского Союза

Эдмонд Грессер — нотариус, Франция

Европейский Союз

Агентство Европейского Союза по основным правам

Яна Гайдошова — руководитель исследовательских работ Департамента свобод и правосудия, Вена

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

Мартин Форст — руководитель Отдела по государственному анализу и партнерству Директората государственного управления территориального развития, Париж

Европейский институт экспертизы и экспертов

Жан-Раймон Лемар — эксперт Апелляционного суда Версаля, утвержденный Верховным судом, председатель Исполнительного комитета ЕИЭЭ, Левалуа-Перре, Франция

Ален Нуэ — эксперт, бывший первый президент Апелляционного суда Версаля, Франция

Совет Европы**Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ)**

Паола Тонарелли-Лакоре — Секретариат Европейского суда по правам человека

Консультативный совет европейских судей (КСЕС)

Герхард Рейснер — президент, председатель Международной ассоциации судей, председатель районного суда Флоридсдорфа, Вена, Австрия

Консультативный совет европейских прокуроров (КСЕП)**Европейский комитет по правовому сотрудничеству**

Юлия Флокерманн — отдел международного публичного права Федерального министерства юстиции, Берлин, Германия

Европейский комитет по проблемам преступности

Фабьен Шаллер — миссия по переговорам и реализации международных уголовных норм Директората по уголовным делам и помилованию Министерства юстиции и свобод, Париж, Франция

Другие участники

Бартоломео Каппеллина — докторант Центра Эмили Дюркгейм, Бордо, Франция

Секретариат**Директорат по правам человека и верховенству права — отдел независимости и эффективности правосудия**

Ханне Джунчер — руководитель Департамента правосудия и правового сотрудничества

Стефан Лейнбергер — секретарь ЕКЭП/СЕРЕУ, руководитель отдела независимости и эффективности правосудия

Мюриэль Деко — сосекретарь ЕКЭП/СЕРЕJ
Кристель Шурер — администратор
Клементина Барбаро — администратор
Лидия Наумоска — администратор по статистике
Янник Менесьюр — специальный советник Секретариата
ЕКЭП/СЕРЕJ
Софио Гелашвили — Секретариат ЕКЭП/СЕРЕJ
Феличи Диар-Детуф — Секретариат ЕКЭП/СЕРЕJ
Гергана Лазарова-Дешо — Секретариат ЕКЭП/СЕРЕJ
Поль Мейер — Секретариат ЕКЭП/СЕРЕJ
Летиция Нсиона — стажер
Жан-Пьер Жиллер — администрация и финансы
Аннет Саттл — администрация и сеть
Эмили Уокер — помощник
Анна Хромова — помощник
Элизабет Хюртебизе — помощник

Приложение 5

Европейская комиссия по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ)

Выписка из Программы деятельности ЕКЭП/СЕРЕЈ на 2014—2015 гг.

Рабочее задание

Рабочей группы по оценке судебных систем (СЕРЕЈ-GT-EVAL), обновленное ЕКЭП/СЕРЕЈ на 22-м пленарном заседании

1. Задачи

В соответствии со статьей 7.2.b Приложения 1 к Резолюции Res(2002)12 и под руководством Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ) Рабочей группе по оценке судебных систем (СЕРЕЈ-GT-EVAL) поручено обеспечить применение общих инструментов, разработанных ЕКЭП/СЕРЕЈ в целях объективной оценки функционирования судебных систем в Европе.

Для выполнения этой задачи СЕРЕЈ-GT-EVAL должна, в частности:

- а) определить и следить за выполнением цикла оценки европейских судебных систем в 2012—2014 гг., в том числе за сбором и обработкой национальных судебных данных и подготовкой проекта отчета об оценке, который будет представлен на 23-м пленарном заседании ЕКЭП/СЕРЕЈ;
- б) обеспечить соответствующую информацию и связь для публикации отчета за 2014 год и оценку его влияния в государствах-членах;
- в) вносить предложения по соответствующему применению полученных в процессе оценки результатов (отчет «Европейские судебные системы — издание 2014»), в частности, в отношении развития и использования основных показателей деятельности судов (а именно степень загруженности и время рассмотрения), выявить тенденции, а также типичные дисфункции судебных систем в Европе;
- г) инициировать, проводить и утверждать исследования с применением отчета «Европейские судебные системы — издание 2014» в целях их публикации в серии «ЕКЭП/СЕРЕЈ научные исследования»;

- д) организовать цикл оценки европейских судебных систем на 2014—2016 гг., направляя рекомендации национальным корреспондентам по организации конкретных форм сбора и обработки данных, а также составить прогноз структуры и формы следующего отчета для направления процесса сбора данных;
- е) координировать и контролировать работу ЕКЭП/СЕРЕЈ по публикации Ежегодной оценки системы правосудия в ЕС, которая заключается в сборе и анализе данных о функционировании судебной системы государств — членов ЕС по разработанной ЕКЭП/СЕРЕЈ методологии;
- ж) организовать выполнение экспериментального сравнительного обзора процесса сотрудничества в сфере судебной статистики, проанализировать выводы этого процесса и при необходимости сформулировать рекомендации в целях:
- оказания поддержки государствам-членам в повышении качества и развитии их систем судебной статистики;
 - содействия обмену опытом между национальными системами судебной статистики;
 - обмена передовым опытом, выявления критериев и содействия передаче информации;
 - содействия обеспечению прозрачности и подотчетности процесса оценки европейских судебных систем ЕКЭП/СЕРЕЈ и его совершенствования.
- з) способствовать распространению Регламента по судебной статистике ЕКЭП/СЕРЕЈ (GOJUST) в государствах-членах, в частности среди национальных корреспондентов, чтобы упорядочить сбор однородных с точки зрения следующих циклов оценки данных;
- и) создавать и развивать совместно с СЕРЕЈ-GT-QUAL и группой Центр САТУРН инструменты и критерии измерения производительности систем правосудия и судов при сохранении принципа независимости правосудия.

2. Состав

СЕРЕЈ-GT-EVAL будет состоять из шести членов ЕКЭП/СЕРЕЈ или экспертов, предложенных государствами-членами и назначенных Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ, обладающих обширными знаниями в области оценки судебных систем. Их командировочные расходы и суточные будут покрываться из бюджета Совета Европы. Другие эксперты, назначенные государствами-членами, могут принять участие в работе за счет собственных средств.

Соответствующие органы Совета Европы и Европейского Союза могут быть представлены в СЕРЕЈ-GT-EVAL без права голоса или права на возмещение расходов.

Неправительственные организации, обладающие статусом наблюдателя в ЕКЭП/СЕРЕЈ, могут участвовать в работе СЕРЕЈ-GT-EVAL по приглашению Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ по каждому конкретному случаю, если Бюро посчитает, что их участие может быть полезным в работе.

3. Рабочие структуры и методы

СЕРЕЈ-GT-EVAL организует пять встреч, в некоторых государствах-членах могут быть организованы оценочные визиты (с учетом наличия бюджетных средств).

При выполнении поставленных задач СЕРЕЈ-GT-EVAL может, в частности, обратиться за консультацией к сети национальных корреспондентов, которым поручено координировать ответы по схеме оценки.

СЕРЕЈ-GT-EVAL также будет координировать свою работу с другими соответствующими рабочими группами ЕКЭП/СЕРЕЈ (а именно с группой Центр САТУРН и СЕРЕЈ-GT-QUAL).

СЕРЕЈ-GT-EVAL также может обратиться за консультацией к внешним экспертам и использовать исследования консультантов.

4. Сроки исполнения задания

Срок исполнения задания истекает 31 декабря 2015 года.

**Составы рабочих групп ЕКЭП/СЕРЕЈ на 2014—2015 гг.
в соответствии с решением Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ
Рабочая группа по оценке судебных систем
(СЕРЕЈ-GT-EVAL)**

1. Члены рабочей группы:
 - Жан-Поль Жан (президент) — председатель палаты Кассационного суда Франции, доцент Университета права Пуатье, Франция;
 - Рамин Гурбанов — судья Ясамальского районного суда города Баку, руководитель рабочей группы по созданию электронной судебной системы, координатор проекта Всемирного банка по модернизации судебной системы в Азербайджане — член Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ;
 - Франс Ван Дер Доулен — руководитель программы Департамента системы правосудия Министерства юстиции, Нидерланды — член ЕКЭП/СЕРЕЈ;
 - Стефани Муру Викстром — старший судья Суда первой инстанции, Монако — член ЕКЭП/СЕРЕЈ;
 - Адис Ходзич — начальник управления статистики Секретариата Верховного судебного и прокурорского совета Боснии и Герцеговины;
 - Симоне Креб — судья Высшего земельного суда Кельна, Германия.
2. При необходимости в качестве научных экспертов могут быть приглашены следующие лица:
 - Беата Гружинска — научный сотрудник Института юстиции Министерства юстиции, Польша;
 - Мунира Доссаджи — главный операционный аналитик Группы стратегии и инновации, Великобритания;
3. На заседаниях Рабочей группы будут присутствовать следующие наблюдатели:
 - Вивьен Уайт — от Европейского союза рехтспфлегеров¹.
4. На заседаниях Рабочей группы может присутствовать Президент ЕКЭП/СЕРЕЈ.
5. Следующие органы приглашаются для участия в заседаниях Рабочей группы:
 - институты Европейского Союза

¹ Подобная профессия существует только в Германии и Австрии. Рехтспфлегер — это сотрудник суда, имеющий право выполнять те функции, которые первоначально относились к компетенции судьи.

Страсбург, 13 ноября 2007

ЕКЭП/СЕРЕJ(2007)25

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ
ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ
(ЕКЭП/СЕРЕJ)**

**Цели и методология экспериментального сравнительного обзора
процесса сотрудничества в сфере судебной статистики**

Цели

1. Оказание содействия государствам — членам СЕ:
 - а) в улучшении качества их судебной статистики;
 - б) развитию системы статистики в целях ее соответствия на национальном уровне общим показателям, определенным по Схеме оценки ЕКЭП/СЕРЕJ.
2. Содействие обмену опытом между национальными системами судебной статистики, обмену наилучшей практикой, выявление критериев и содействие передаче информации.
3. Содействие обеспечению прозрачности и подотчетности процесса оценки европейских судебных систем ЕКЭП/СЕРЕJ и улучшению этого процесса.

Методология

Двухдневный визит (трех экспертов) в три страны, участвующие в экспериментальном обзоре. Встречи с представителями соответствующих административных и судебных учреждений в целях выполнения нижеперечисленных задач.

1. Общий анализ организации сбора данных и передачи их в Секретариат СЕ, в том числе информацию:
 - об источниках, используемых национальными корреспондентами;
 - об основных трудностях, возникающих при заполнении анкеты.
2. специализированный анализ конкретных ответов на некоторые вопросы Схемы оценки и содержания этих ответов, а именно вопросы:
 - о бюджетном финансировании;

- типах (профессиональные, народные заседатели) и количестве судей,
 - спорных гражданских делах;
 - методах расчета длительности судебного разбирательства;
 - в том числе информация об уровне достоверности этих данных.
3. Сведения об общем техническом способе сбора и обработки судебных данных, в том числе:
- роль специалистов по статистике в этом процессе;
 - публичность результатов этого процесса.

Результаты

Составление отчетов о визитах, особо подчеркивающих передовой опыт и включающих рекомендации по улучшению сбора однородной информации о судебных системах стран — членов СЕ. Эти отчеты должны быть одобрены ЕКЭП/СЕРЕЈ. В конце эксперимента ЕКЭП/СЕРЕЈ оценит необходимость и возможность расширения данного процесса.

Приложение 6

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ (ЕКЭП/СЕРЕЈ)

**Выдержка из программы деятельности ЕКЭП/СЕРЕЈ
на 2014—2015 гг.**

**Рабочее задание
Координационной группы Центр САТУРН по управлению
судебным временем (Центр САТУРН), обновленное
на 22-м пленарном заседании**

1. Задачи

Европейская комиссия по эффективности правосудия выступает в качестве центра для судебного тайм-менеджмента (Центр SATURN), в целях сбора конкретной информации, необходимой для получения необходимой детальной информации о сроках процедур в судах государств-членов, что позволит им проводить политику предотвращения нарушений права на справедливое судебное разбирательство в течение разумного периода времени, которое защищается статьей 6 Европейской конвенции по правам человека.

Центр должен, в частности:

- а) в качестве европейского пункта наблюдения за сроками процедур в судах анализировать количественную и качественную ситуацию с тайм-менеджментом в европейских судах (управление потоком дел, сроки по видам дел, время задержек в процессе и т.д.);
- б) предоставлять государствам-членам инструменты для изучения и анализа потока дел, задержек и сроков судопроизводства;
- в) распространять и оценивать применение и обеспечивать обновление регламента SATURN по управлению судебным временем и другие соответствующие инструменты ЕКЭП/СЕРЕЈ в государствах-членах.

Центр управляется координационной группой, созданной в соответствии со статьей 7.2.6 Приложения 1 к Резолюции Res(2002)12, под эгидой ЕКЭП/СЕРЕЈ.

В целях реализации «Стратегического плана для Центра SATURN» (СЕРЕJ-Saturn(2011)5) координационная группа должна, в частности:

- регулярно собирать данные о сроках процедур в государствах-членах на национальном и региональном уровне по всем видам производств (гражданским, уголовным и административным) и по всем судам (первой инстанции, апелляционным и верховным);
- проверять полноту и качество собранных данных в целях разработки инструментов по их улучшению;
- анализировать собранные данные и сравнивать их с принципами, касающимися сроков процедур, разработанных в прецедентном праве Европейского суда по правам человека;
- определять принципы и стандарты, касающиеся сроков процедур, для:
 - всех государственных органов, связанных с правосудием: законодательных органов, органов по отправлению правосудия, менеджеров судов, судей, прокуроров, сотрудников полиции;
 - всех видов производств (гражданских, уголовных и административных);
 - всех судов (первой инстанции, апелляционных и верховных);
- распространять в государствах-членах регламенты, стандарты и результаты анализа собранных данных.

Содействовать использованию инструментов по управлению судебным временем, в частности разработанных Центром SATURN, во всех государствах-членах, чтобы они могли проводить свой собственный анализ ситуации в отношении сроков процедур в судах и применять меры для избежания излишних процедурных задержек.

Предпринять в государствах-членах, где наиболее остро стоит вопрос процессуальных задержек, и с их согласия целенаправленные действия по улучшению ситуации (профилактические или активные меры) путем применения инструментов судебного тайм-менеджмента в этих странах:

- использовать соответствующие сети, позволяющие интегрироваться в деятельность судейского сообщества, в частности сеть экспериментальных судов в государствах-членах, для внедрения инновационных проектов, направленных на сокращение и корректировку сроков процедур в судах государств-членов;
- организовывать и реализовывать программу обучения для судов (на добровольной основе) по эффективному использованию

инструментов и принципов ЕКЭП/СЕРЕЈ на основе соответствующих учебников Центра SATURN (СЕРЕЈ-SATURN(2011)9).

2. Состав

Координационная группа будет состоять из шести членов ЕКЭП/СЕРЕЈ или экспертов, предложенных государствами-членами и назначенных Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ, обладающих обширными знаниями в области сроков процедур в судах. Их командировочные расходы и суточные будут покрываться из бюджета Совета Европы. Другие эксперты, назначенные государствами-членами, могут принять участие в работе за счет собственных средств.

Соответствующие органы Совета Европы и Европейского Союза могут быть представлены в Координационной группе без права голоса или возмещении расходов.

Неправительственные организации, имеющие статус наблюдателя при ЕКЭП/СЕРЕЈ, могут быть приглашены Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ для участия в работе координационной группы по каждому конкретному случаю, если Бюро посчитает, что их участие может улучшить качество работы.

3. Рабочие структуры и методы

Центр будет проводить четыре встречи (с учетом наличия бюджетных средств).

При выполнении своего задания Координационная группа сотрудничает с сетью экспериментальных судов ЕКЭП/СЕРЕЈ. Она будет также координировать свою работу с другими соответствующими рабочими группами ЕКЭП/СЕРЕЈ (а именно СЕРЕЈ-GT-EVAL и СЕРЕЈ -GT-QUAL). Группа также может обратиться за консультациями к внешним экспертам и использовать исследования консультантов.

4. Срок выполнения задания

Срок выполнения задания истекает 31 декабря 2015 года.

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ
ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ
(ЕКЭП/СЕРЕЈ)**

**Составы рабочих групп ЕКЭП/СЕРЕЈ на 2014—2015 гг.
в соответствии с решением Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ**

**Координационная группа Центр SATURN
по управлению судебным временем
(SATURN Center)**

1. Члены Координационной группы:
 - Жак Бюлер — заместитель генерального секретаря Федерального суда Швейцарии — член ЕКЭП/СЕРЕЈ;
 - Иракли Адеишвили — председатель палаты по гражданским делам Апелляционного суда Тбилиси, Грузия — вице-президент и член ЕКЭП/СЕРЕЈ;
 - Ивана Борзова — руководитель Департамента гражданского надзора Министерства юстиции, Чехия — член Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ;
 - Иван КРНЧЕК — помощник министра юстиции Хорватии, Загреб — член ЕКЭП/СЕРЕЈ;
 - Франческо Депаскуале — магистрат Суда правосудия Министерства юстиции и внутренних дел — член ЕКЭП/СЕРЕЈ;
 - Джакомо Оберто — магистрат Трибунала высшей инстанции (гражданский суд), Италия.
2. При необходимости в качестве научных экспертов могут быть приглашены следующие лица:
 - Марко Фабри — директор Научно-исследовательского института судебных систем Национального исследовательского совета, Болонья, Италия;
 - Джон Джансен — профессор факультета права Университета Осло, Норвегия.
3. На заседаниях Координационной группы будут присутствовать следующие наблюдатели:
 - Мишель Крамэ — от Европейского союза рехтспфлегеров.
4. Президент ЕКЭП/СЕРЕЈ может присутствовать на заседаниях Координационной группы.
5. Для участия в заседаниях Координационной группы приглашаются представители следующих органов:
 - институтов Европейского Союза;
 - всемирного банка.

Приложение 7

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ (ЕКЭП/СЕРЕЈ)

Выдержка из программы деятельности ЕКЭП/СЕРЕЈ на 2014—2015 гг.

Рабочее задание

Рабочей группы по качеству правосудия (СЕРЕЈ-GT-QUAL), обновленное на 22-м пленарном заседании

В соответствии со статьей 7.2.6 Приложения 1 к Резолюции Res(2002)12 и под руководством Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ) Рабочей группе по качеству правосудия (СЕРЕЈ-GT-QUAL) поручается разработать методы анализа и оценки работы, проводимой в рамках судов, в целях улучшения в государствах-членах качества государственных услуг, предоставляемых системой правосудия, в частности для удовлетворения ожиданий практикующих юристов и пользователей, в соответствии с критериями производительности и эффективности достижения максимального консенсуса.

Для выполнения поставленных задач СЕРЕЈ -GT-QUAL должен, в частности, при оценке принципа независимости судей:

- а) улучшить инструменты, индикаторы и средства для измерения качества судебной работы и восприятия этой работы пользователями;
- б) разработать конкретные решения для разработчиков политики и для судов, чтобы улучшить организацию судебной системы, в частности, в отношении доступа к судам и исполнения судебных решений;
- в) разработать конкретные решения для разработчиков политики и для судов в целях устранения нарушений осуществления судебной деятельности и сбалансировать профессиональные обязанности судей и их рабочую нагрузку с обязанностями предоставления пользователям качественного правосудия;
- г) распространять в европейских судах инструменты и средства, разработанные ЕКЭП/СЕРЕЈ в отношении качества правосудия.

Для выполнения поставленных задач Рабочая группа, в частности:

- разъясняет в судах, как эффективно применять Пособие по исследованию удовлетворенности пользователей судов и анализировать результаты таких опросов, организывает и проводит программы коучинга в судах (на добровольной основе);

- выверяет и тестирует в судах показатели, позволяющие оценить качество работы судов при непосредственном содействии СЕРЕJ-GT-EVAL и Координационной группы Центр SATURN;
- разрабатывает средства и инструменты для повышения качества работы судебных экспертов;
- разрабатывает регламенты по организации и доступности помещений судов;
- разрабатывает пособие по доступу к правосудию совместно с Агентством по основным правам ЕС;
- распространяет Регламент ЕКЭП/СЕРЕJ по исполнению судебных решений и готовит рекомендации для разработчиков политики полномочий органов исполнительной средств и методов обеспечения исполнения решений;
- разрабатывает другие способы и инструменты, позволяющие повысить качество государственной службы правосудия в государствах-членах, принимая во внимание, в частности, Опросный лист повышения качества правосудия и судов (СЕРЕJ(2008)2);
- оказывает содействие по переводу и распространению соответствующих инструментов ЕКЭП/СЕРЕJ.

2. Состав

СЕРЕJ-GT-QUAL будет состоять из шести членов ЕКЭП/СЕРЕJ или экспертов, предложенных государствами-членами и назначенных Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ, обладающих обширными знаниями в сфере деятельности судов и анализа судебной практики. Их командировочные расходы и суточные будут покрываться из бюджета Совета Европы. Другие эксперты, назначенные государствами-членами, могут принять участие в работе за счет собственных средств.

Соответствующие органы Совета Европы и Европейского Союза могут быть представлены в СЕРЕJ-GT-QUAL без права голоса или возмещения расходов.

Неправительственные организации, имеющие статус наблюдателя при ЕКЭП/СЕРЕJ, могут быть приглашены Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ для участия в работе СЕРЕJ-GT-QUAL по каждому конкретному случаю, если Бюро посчитает, что их участие может улучшить качество работы.

3. Рабочие структуры и методы

СЕРЕJ-GT-QUAL организует четыре встречи (с учетом наличия бюджетных средств).

При выполнении своего задания СЕРЕJ-GT-QUAL сотрудничает с сетью экспериментальных судов ЕКЭП/СЕРЕJ. Она будет также координировать свою работу с другими соответствующими рабочими группами ЕКЭП/СЕРЕJ (а именно СЕРЕJ-GT-EVAL и Координационной группой Центр САТУРН). Группа также может обратиться за консультациями к внешним экспертам и использовать исследования консультантов.

4. Срок выполнения задания

Срок выполнения задания истекает 31 декабря 2015 года.

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ
ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ
(ЕКЭП/СЕРЕЈ)**

**Составы рабочих групп ЕКЭП/СЕРЕЈ на 2014—2015 гг.
в соответствии с решением Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ**

**Рабочая группа по качеству правосудия
(СЕРЕЈ-GT-QUAL)**

1. Члены Рабочей группы:
 - Франсуа Пейшер (президент) — президент Суда аудиторов Республики и Кантона Женева, Швейцария;
 - Жоао Арсенио де Оливейра — руководитель отдела Департамента по международным делам Генерального директората политики юстиции Министерства юстиции, Португалия — член ЕКЭП/СЕРЕЈ;
 - (Фабио Бартоломео — Генеральный директор по статистике Министерства юстиции, Италия — член ЕКЭП/СЕРЕЈ;
 - Анке Эйлерс — судья Апелляционного суда Кёльна, Германия;
 - Николина Мискович — судья Арбитражного суда города Риека, Хорватия;
 - Иоаннис Симеонидис — судья Апелляционного суда и профессор Школы права Университета Салоники, Греция.
2. При необходимости в качестве научных экспертов могут быть приглашены следующие лица:
 - Жиль Аккомандо — президент суда первой инстанции, Авиньон, Франция
 - Йинка Темпелман — менеджер по качеству Голландского совета по судебной системе, Нидерланды;
 - Джон Марстон — бывший президент Верховного суда судебных приставов Англии и Уэльса, Великобритания.
3. На заседаниях Рабочей группы будут присутствовать следующие наблюдатели:
 - Жан-Раймон Лемер — от Европейского института экспертизы и экспертов;
 - Жан-Мари Сискот — от Европейской сети судебных советов;
 - Жан-Жак Кюстер — от Европейского союза рехтспфлегеров;
 - Матье Шардон — от Международного союза судебных должностных лиц;
 - Симона Куомо — от Совета адвокатов и юридических обществ Европы.
4. Президент ЕКЭП/СЕРЕЈ может присутствовать на заседаниях Рабочей группы.
5. Для участия в заседаниях Рабочей группы приглашаются представители следующих органов:
 - институтов Европейского Союза;
 - всемирного банка.

Приложение 8

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ (ЕКЭП/СЕРЕJ)

Рабочее задание Рабочей группы по медиации (СЕРЕJ-GT-MED), принятое на 6-м пленарном заседании

1. Задачи

Рабочей группе по медиации (СЕРЕJ-GT-MED) под руководством Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕJ) поручено обеспечить более эффективную реализацию рекомендаций Комитета министров, касающихся медиации.

Для выполнения поставленных задач СЕРЕJ-GT-MED должна, в частности:

- а) оценить влияние в государствах существующих Рекомендаций Комитета министров, касающихся медиации: Рекомендации Rec(98)1 о семейной медиации, Рекомендации Rec(99)19 о медиации в уголовных делах, Рекомендации Rec(2001)9 об альтернативах судебному разбирательству между административными органами и частными сторонами, Рекомендации Rec(2002)10 о медиации в гражданских делах;
- б) при необходимости разработать регламенты и конкретные меры, направленные на обеспечение эффективной реализации существующих рекомендаций;
- в) принимая во внимание деятельность других институтов, в частности Европейского Союза, при необходимости разрабатывать новые международно-правовые инструменты или поправки к существующим.

2. Состав

СЕРЕJ-GT-MED будет состоять из шести членов ЕКЭП/СЕРЕJ или экспертов, предложенных государствами-членами и назначенных Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ, обладающих обширными знаниями в сфере посредничества и других мер альтернативного разрешения споров. Их командировочные расходы и суточные будут покрываться

из бюджета Совета Европы. Другие эксперты, назначенные государствами-членами, могут принять участие в работе за счет собственных средств.

Соответствующие органы Совета Европы и Европейского Союза могут быть представлены в СЕРЕJ-GT-MED без права голоса или возмещении расходов.

Неправительственные организации, имеющие статус наблюдателя при ЕКЭП/СЕРЕJ, могут быть приглашены Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ для участия в работе СЕРЕJ-GT-MED по каждому конкретному случаю, если Бюро посчитает, что их участие может улучшить качество работы.

3. Рабочие структуры и методы

СЕРЕJ-GT-MED организует два заседания в 2006 году.

При выполнении порученного задания СЕРЕJ-GT-MED также может обратиться за консультациями к внешним экспертам и использовать исследования консультантов.

4. Срок выполнения задания

Срок выполнения задания истекает 31 декабря 2006 года.

Приложение 9

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ (ЕКЭП/СЕРЕЈ)

Рабочее задание Рабочей группы по исполнительному производству (СЕРЕЈ-ГТ-ЕХЕ), принятое на 12-м пленарном заседании

1. Задачи

В соответствии со статьей 7.2.6 Приложения 1 к Резолюции Res(2002)12 и под руководством Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ) Рабочей группе по исполнению (СЕРЕЈ-ГТ-ЕХЕ) поручено обеспечить более эффективную реализацию соответствующих стандартов Совета Европы, касающихся исполнения судебных решений по гражданским, коммерческим и административным делам на национальном уровне.

Для выполнения поставленных задач Рабочая группа должна, в частности:

- а) оценить влияние в государствах существующих соответствующих инструментов Совета Европы по выполнению судебных решений на национальном уровне;
- б) при необходимости разработать регламенты в целях обеспечения эффективной реализации существующих стандартов Совета Европы;
- в) при необходимости разработать стандарты качества исполнительного производства в целях повышения доступности исполнительных систем и эффективности исполнительных служб.

Для выполнения этих задач СЕРЕЈ-ГТ-ЕХЕ должна учитывать, в частности, соответствующую работу ЕКЭП/СЕРЕЈ, в том числе исследование по исполнению судебных решений, утвержденное ЕКЭП/СЕРЕЈ (СЕРЕЈ(2007)9).

2. Состав

СЕРЕЈ-ГТ-ЕХЕ будет состоять из шести членов ЕКЭП/СЕРЕЈ или экспертов, предложенных государствами-членами и назначенных Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ, обладающих обширными знаниями

в сфере исполнительного производства. Их командировочные расходы и суточные будут покрываться из бюджета Совета Европы. Другие эксперты, назначенные государствами-членами, могут принять участие в работе за счет собственных средств.

3. Рабочие структуры и методы

СЕРЕJ-GT-EХЕ организует два заседания в 2009 году (с учетом наличия бюджетных средств).

При выполнении порученного задания СЕРЕJ-GT-EХЕ может осуществлять сотрудничество с сетью экспериментальных судов ЕКЭП/СЕРЕJ.

СЕРЕJ-GT-EХЕ также может обратиться за консультацией к внешним экспертам и прибегать к исследованиям консультантов.

4. Срок выполнения задания

Срок выполнения задания истекает 31 декабря 2009 года.

Приложение 10

Страсбург, 9 ноября 2009 г.

СЕРЕЈ(2009)12

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ (ЕКЭП/СЕРЕЈ)

Докладная записка о возможной интеграции Лиссабонской сети в программу деятельности ЕКЭП/СЕРЕЈ

Меморандум Секретариата, подготовленный Генеральным директоратом по правам человека и правовым вопросам

I. Справочная информация

Обучение в судебной сфере необходимо для развития общей правовой культуры в Европе и является определяющим условием существования уважаемой и достойной уважения судебной власти. На уровне Совета Европы в рамках правовых программ сотрудничества Сеть по поддержке подготовки судей в государствах-членах (Лиссабонская сеть) была создана в 1995 году в целях обмена информацией по вопросам, представляющим общий интерес, для поддержки, создания или дальнейшего развития судебных учебных центров в новых демократиях Центральной и Восточной Европы.

Членами Лиссабонской сети являются представители судебных учебных заведений государств — членов Совета Европы. Европейская судебная сеть подготовки и Институт обучения судей Ливана являются членами-наблюдателями без права голоса. В стратегии Лиссабонской сети 2006 года подчеркивается, что «если не предусмотрена правильная подготовка для представителей юридических профессий, судебные системы не могут функционировать эффективно и будут лишены доверия общественности... Соответствующая подготовка судей и прокуроров является залогом их независимости и эффективности». Начиная с 1995 года, члены Лиссабонской сети

регулярно встречались на пленарных заседаниях вплоть до 2008 г. Однако Лиссабонская сеть работала на основе разовых проектов без соответствующей правовой базы в качестве специализированного способа осуществления целевой программы сотрудничества.

II. Судебное обучение на европейском уровне

Главными акторами в судебной подготовке остаются национальные судебные учебные заведения, так же как и организация обучения в первую очередь является обязанностью каждого государства-члена. На уровне Европейского Союза другие органы обеспечивают подготовку кадров и обмен передовым опытом в этой области, в частности Европейская судебная сеть подготовки, которой был предоставлен статус наблюдателя при ЕКЭП/СЕРЕЈ.

На уровне Совета Европы несколько европейских текстов имеют отношение непосредственно или косвенно к вопросу начальной подготовки и повышению квалификации судей и прокуроров:

- Заключение КСЕС № 4 для сведения Комитета министров Совета Европы по надлежащей начальной подготовке и повышению квалификации судей на национальном и европейском уровнях;
- Рекомендация Rec(94)12 Комитета министров о независимости, эффективности и роли судей;
- Рекомендация Rec(2000)19 Комитета министров о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия;
- Европейская хартия о статусе судей.

III. Лиссабонская сеть в качестве сети ЕКЭП/СЕРЕЈ

Резолюция Res(2002)2 о создании Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ) подчеркивает в числе принципов, которые вдохновили ее создание: «i. Начальное обучение и повышение квалификации являются правом и обязанностью всех, кто работает в судебных службах, и необходимым требованием для выполнения функций правосудия. ii. Начальное обучение и повышение квалификации специалистов юридических профессий гарантируется...».

Кроме того, в соответствии со статьей 3.e Статута ЕКЭП/СЕРЕЈ должна выполнять свои задачи путем создания сети специалистов, работающих в области правосудия.

Судебные учебные заведения являются важными инструментами для продвижения и защиты независимости, эффективности и качества системы правосудия. Такая сеть учреждений по подготовке

судей имеет важное значение для ЕКЭП/СЕРЕЈ. Таким образом, подготовку судей было бы предпочтительно учитывать в работе ЕКЭП/СЕРЕЈ. Одновременно эти учебные органы могли бы включить вопросы эффективности и качества правосудия в свои учебные программы, в частности используя инструменты ЕКЭП/СЕРЕЈ, которые, таким образом, будут популяризироваться и использоваться профессионалами правосудия.

Поэтому целью данного документа является предложить членам ЕКЭП/СЕРЕЈ рассмотреть возможность учреждения Лиссабонской сети под эгидой ЕКЭП/СЕРЕЈ, поручив ей ряд задач, которые могут дополнить и обогатить работу ЕКЭП/СЕРЕЈ.

IV. Возможные миссии и задачи Лиссабонской сети в рамках программы деятельности ЕКЭП/СЕРЕЈ

ЕКЭП/СЕРЕЈ может принять решение способствовать установлению контактов между учебными заведениями для судей и прокуроров для активизации обмена опытом и распространения европейских стандартов качества в области обучения.

Лиссабонская сеть может быть консультативным органом ЕКЭП/СЕРЕЈ.

Для этого Лиссабонская сеть может, в частности:

- а) дополнять работу ЕКЭП/СЕРЕЈ, давая рекомендации членам по вопросам повышения эффективности и качества правосудия через судебное обучение;
- б) давать рекомендации ЕКЭП/СЕРЕЈ по вопросам, касающимся подготовки судей в рамках осуществляемого процесса оценки европейских судебных систем, и проводить углубленный анализ соответствующей информации, полученной в результате этого процесса;
- в) осуществлять поддержку и распространение работы ЕКЭП/СЕРЕЈ (в частности, по судебному тайм-менеджменту, качеству правосудия, посредничеству, исполнению судебных решений) в рамках начального обучения и повышения квалификации (дополнительное обучение) судей и прокуроров;
- г) проводить слушания дел в судебных учебных заведениях с использованием соответствующих инструментов и средств ЕКЭП/СЕРЕЈ;
- д) налаживать диалог между национальными и европейскими судебными органами, между учреждениями, ответственными за подготовку судей, и между судьями и прокурорами;

- е) оказывать содействие учебным заведениям по разработке тестов для начального уровня (в частности, когда речь идет о вопросах управления в судах);
- ж) оказывать содействие в разработке конкретных учебных планов и методик по эффективности и качеству правосудия, навыкам управления и т.д.;
- з) разработать систему оценки обучения по международно-правовым инструментам;
- и) разработать рекомендации для правовых исследований;
- к) оказывать содействие учебным заведениям по применению «Минимального набора стандартов Совета Европы» и «Концепции подготовки судей и прокуроров в сфере борьбы с киберпреступностью».

Для выполнения порученных задач Лиссабонская сеть может, в частности:

- анализировать соответствующую информацию, касающуюся подготовки судей и прокуроров в государствах-членах, чтобы предложить решения для улучшения сотрудничества по методам обучения, развития дистанционного обучения и политики безвозмездной помощи;
- собирать необходимую информацию о судебной подготовке судей и прокуроров, их назначениях, оценки их карьерного роста и их влияния на качество и эффективность правосудия;
- использовать соответствующие сети, в частности сеть экспериментальных судов ЕКЭП/СЕРЕЈ, что позволит интегрироваться в работу и жизнедеятельность судейского сообщества и разрабатывать инновационные проекты, направленные на улучшение структурных и функциональных особенностей учебных заведений в государствах-членах.

V. Состав

Лиссабонская сеть должна состоять из представителей организаций, ответственных за подготовку судей и прокуроров из 47 государств — членов Совета Европы. В идеале назначенные лица должны иметь управленческие или лидирующие позиции в судебной инстанции либо участвовать в разработке учебных программ (для начального обучения и повышения квалификации).

Лиссабонская сеть могла бы регулярно встречаться под эгидой ЕКЭП/СЕРЕЈ.

Лиссабонская сеть может иметь руководящий комитет, состоящий из четырех членов (экспертов), предложенных государствами-

членами и назначенных Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ на один год. Руководящий комитет будет органом, ответственным за общее руководство Лиссабонской сети, рассмотрение и утверждение своей рабочей программы. При необходимости руководящий комитет может работать в формате рабочей группы. В этом случае будут назначены эксперты, обладающие обширными знаниями в соответствующей области.

Командировочные и суточные расходы экспертов будут покрываться из бюджета Совета Европы. Другие эксперты, назначенные государствами-членами, могут принять участие в работе за счет собственных средств.

Соответствующие органы Совета Европы и Европейского Союза могут быть представлены в Лиссабонской сети без права голоса или возмещении расходов.

Неправительственные организации, имеющие статус наблюдателя при ЕКЭП/СЕРЕJ, могут быть приглашены Бюро ЕКЭП/СЕРЕJ для участия в работе руководящего комитета по каждому конкретному случаю, если Бюро посчитает, что их участие может улучшить качество работы.

Страсбург, 13 апреля 2006

СЕРЕJ(2006)2

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ
ПО ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ
(ЕКЭП/СЕРЕJ)**

**Основные элементы функционирования сети
экспериментальных (пилотных) судов ЕКЭП/СЕРЕJ**

1. Роль сети

1.1 Информационный форум

1. Экспериментальные суды являются привилегированными получателями информации о работе и достижениях ЕКЭП/СЕРЕJ (вертикальная информация). Им предлагается распространять эту информацию в рамках своих национальных сетей.

2. В рамках сети экспериментальные суды должны быть в состоянии общаться и осуществлять обмен мнениями, получать информацию и т.д. (горизонтальная информация).

1.2. Дискуссионный форум

1. Сеть должна получать консультации по различным вопросам, рассматриваемым в ЕКЭП/СЕРЕJ, вышедшим за рамки вопросов сроков процедур в судах.

2. Должен поддерживаться надлежащий баланс функционирования систем правосудия между гражданским и уголовным правосудием.

3. Спонтанные дискуссии, предложения и замечания экспериментальных судов в ЕКЭП/СЕРЕJ должны поощряться.

1.3. Сфера применения

1. Некоторые экспериментальные суды могут опробовать в судах на местном уровне некоторые конкретные меры, предложенные ЕКЭП/СЕРЕJ, по их взаимной договоренности.

2. Методы работы

1. Обмен мнениями и дискуссии в пределах сети сфокусированы на общих проблемах и транспонируемых решениях.

2. Учитывая различия судов, участвующих в сети, некоторые решения могут быть разработаны в рамках конкретных кластеров, определенных в зависимости от вида судов или в соответствии

с географическими критериями. Однако эти решения должны оставаться открытыми и быть полезными для всех участников сети.

3. Обмен мнениями между сотрудниками судов, которые являются представителями судов, в которых они работают, а не выступают от имени своих правительств, должен иметь максимально неформальный характер.

4. Членство в сети является проектом для всего суда, где работают судьи, прокуроры и административный персонал, возможно привлечение местной ассоциации прокуроров. Впоследствии представителям судов сети предлагается организовать соответствующее информирование и консультирование в рамках своих судов.

5. Членам сети рекомендуется осуществлять регулярные контакты с членом ЕКЭП/СЕРЕЈ от их страны.

6. Экспериментальные (пилотные) суды должны принимать активное участие в Европейском дне юстиции (25 октября) и в европейском конкурсе по выявлению самой инновационной практики повышения качества правосудия — приз «Хрустальные Весы Правосудия».

3. Методы работы

1. Секретариат ЕКЭП/СЕРЕЈ является главным контактным органом членов сети. Для облегчения коммуникации каждому экспериментальному суду предлагается назначить одно конкретное контактное лицо.

2. Веб-сайт ЕКЭП/СЕРЕЈ (www.coe.int/СЕРЕЈ) является ключевым инструментом для ознакомления с документами ЕКЭП/СЕРЕЈ, обмена информацией, а также для связи с секретариатом ЕКЭП/СЕРЕЈ.

3. Для членов сети на веб-сайте предусмотрена закрытая область для каких-либо конкретных вопросов, касающихся жизнедеятельности сети.

4. При условии наличия бюджета сеть может встречаться регулярно.

Приложение 11

Приз «Хрустальные весы правосудия»

С 2005 года Совет Европы и Европейский Союз совместно организуют конкурс по выявлению самой инновационной и эффективной практики, используемой в европейских судах по организации деятельности судов или проведению судебных производств, которые могут заслужить должное внимание судейского сообщества.

Вначале конкурс затрагивал уголовную (2009) или гражданскую (2005, 2006, 2008 и 2012) сферы правосудия. Впервые с 2010 года приз «Хрустальные весы правосудия» охватил одновременно уголовную и гражданскую сферы. С 2014 года конкурс проводится по обоим сферам правосудия в целях повышения эффективности и функциональности судебной системы, процедур и организации судов.

Список проектов, которым был присужден приз и которые были удостоены особого внимания

2014

Уголовная и гражданская сферы правосудия

Присуждена награда:

«Электронная правовая помощь: наилучшие решения для прав человека», Палата солиситоров Португалии (the Portuguese Solicitadores Chamber)

Удостоены особого внимания:

«Центральная база данных для юстиции (электронная подача документов)», Министерство юстиции, Эстония

«Убыстренная процедура по семейным вопросам», Суды по семейным вопросам и Адвокатура, Берлин, Германия

«Сеть европейских судов и информационные бюллетени по европейскому праву», Амстердамский апелляционный суд, Голландия

2012

Гражданская сфера правосудия

Присуждена награда:

«Судебные экспертизы», Региональный суд Антверпена, Бельгия

Удостоены особого внимания:

- «Совместное слушание судей семейных дел — Аудитор детей», Региональный суд Тараскона, Франция
«База данных по судам и панели индикаторов производительности судов», Верховный Суд Словении
«Lexnet — электронная коммуникационная система», Генеральный секретариат по Администрации Юстиции, Испания

2010**Уголовная и гражданская сферы правосудия****Присуждена награда:**

- «Равные перед законом, но не всегда равные перед языком — Совершенствование связей между судами и гражданами», Административный суд Ямбола, Болгария

Удостоены особого внимания:

- «Стимулирование безопасного вождения», Региональный суд Линца, Австрия
«Новый подход в системном управлении снижения задержек в судах — комбинирование внешней экспертизы и внутреннего участия», Университет по технологиям и Министерство юстиции, Финляндия
«Автоматизированная система исполнения подлинных документов», Верховный Суд Словении

2009**Уголовная сфера правосудия****Присуждена награда:**

- «Волонтерская работа для заключенных», Центральная тюремная служба Польши

Удостоены особого внимание:

- «SAS — электронная система правосудия применяемая в офисах прокуратуры Бранденбурга, Германия», офис Генеральной прокуратуры Германии
«Mentor Scheme for the Roma people», Ассоциация по пробации и медиации в юстиции, Чехия
«Европейское уголовное право и палата по правам человека», Департамент по уголовному праву, Районный суд Амстердама, Голландия

2008**Гражданская сфера правосудия****Присуждена награда:**

- «Служба медиации по мелким спорам», Судебная служба Ее Превосходительства, Великобритания

Удостоены особого внимания:

«*Солидарность Адвокатуры Парижа*», Адвокатура Парижа, Франция
«*Офис компьютеризованных гражданских исков*», Трибунал Милана, Италия
«*Информационная система национальной юстиции (UYAP)*», Министерство Юстиции, Турция

2006**Гражданская сфера правосудия****Присуждена награда:**

«*Сервисы и центры*», Региональный суд Линца, Австрия

Удостоены особого внимания:

«*Диагностика функционирования суда*», Суд первой инстанции Кретей, Франция
«*Программа Страсбург*», Суд первой инстанции Турино, Италия
«*Медиация в суде мелких тяжб*», Районный суд Манчестера, Великобритания

2005**Гражданская сфера правосудия****Присуждена награда:**

«*Проект по качеству в судах в юрисдикции Апелляционного Суда Рованиеми*», Финляндия

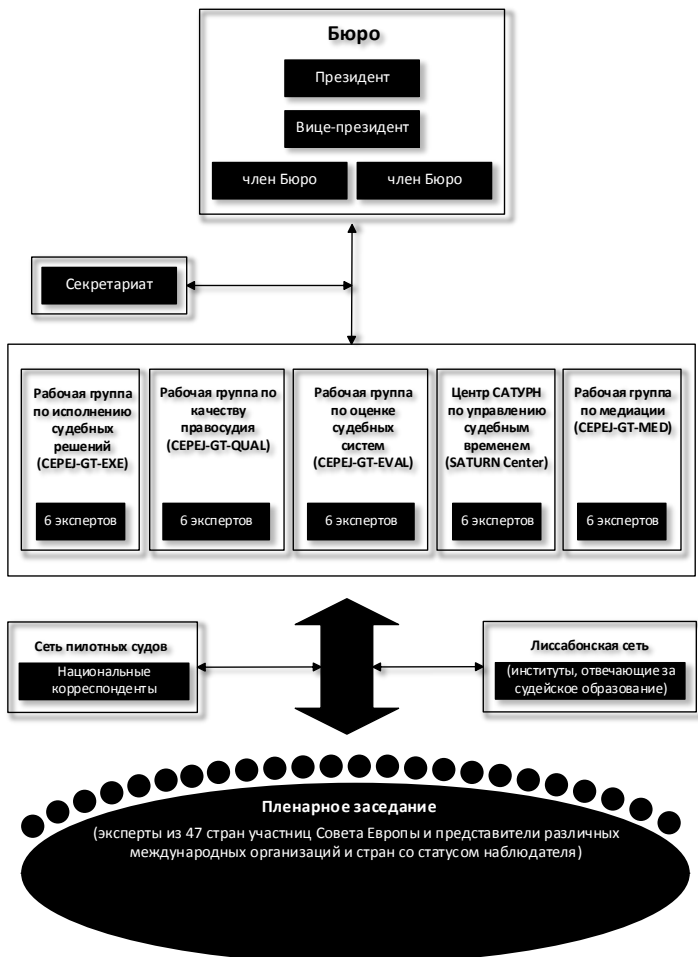
Удостоены особого внимания:

«*Реформа закона по исполнению*», Министерство юстиции, Австрия
«*Совершенствование процедур экспертизы по гражданским вопросам, в особенности в сфере строительного права*», Суд первой инстанции Лиеге, Судебная медиация, Апелляционный суд Антверпена, Бельгия
«*Схема правовой помощи Финляндии*», Департамент судебной администрации, Министерство юстиции, Финляндия
«*Практика медиации в семейных спорах в Районном суде Тараскона: изменение правовой культуры*», Районный суд Тараскона, Франция
«*Программа по судебной медиации и ускорению гражданского судопроизводства*», Районный суд Любляны, Верховный суд Словении

Приложение 12



Структура CEPEJ



Приложение 13

Информация по фотографиям, которые размещены на лицевой стороне обложки (сведения указаны слева направо)

Фотография 1 (верхний ряд)

1. Г-жа Габриелла Баттаини-Драгони (Ms. Gabriella Battaini-Dràgoni), заместитель Генерального секретаря Совета Европы
2. Г-н Жосеп Даллерес (Mr. Josep Dallerès), председатель Комитета министров Совета Европы
3. Г-н Дин Шпилман (Mr. Dean Spielmann), председатель Европейского суда по правам человека

Фотография 2

1. Г-жа Хане Джанхер (Ms. Hanne Juncher), начальник Департамента юстиции и правового сотрудничества Совета Европы
2. Г-н Филипп Буайя (Mr. Philippe Boillat), Генеральный директор Директората по правам человека и верховенству закона Совета Европы

Фотография 3 (нижний ряд)

1. Г-н Жан-Пол Жан (Mr. Jean-Paul Jean), председатель Рабочей группы по оценке судебных систем
2. Г-н Эберхард Деш (Mr. Eberhard Desch), первый президент ЕКЭП/СЕРЕЖ (2003—2006)
3. Г-н Ги де Вель (Mr. Guyde Vel), Генеральный директор по правовым вопросам Совета Европы (2003)

Фотография 4

1. Г-жа Муриел Деко (Ms. Muriel Decot), Секретарь ЕКЭП/СЕРЕЖ
2. Г-н Стефан Леенбергер (Mr. Stéphane Leyenberger), Секретарь ЕКЭП/СЕРЕЖ
3. Г-н Джон Стейси (Mr. John Stacey), третий президент ЕКЭП/СЕРЕЖ (2011—2014)

Фотография 5

1. Г-н Фаусто де Сантис (Mr. Fausto de Santis), второй президент ЕКЭП/СЕРЕЖ (2007—2010)

**Информация
по фотографиям, которые размещены
на оборотной стороне обложки
(сведения указаны слева направо)**

Фотография 1 (верхний ряд)

1. Г-н Джон Стейси (Mr. John Stacey), третий президент ЕКЭП/СЕРЕЈ (2011—2014)
2. Г-н Франсуа Андрие (Mr. Françoise Andrieux), президент Международного союза судебных приставов (UIHJ)

Фотография 2

1. Г-н Фикрет Мамедов (Mr. Fikret Mammadov), министр юстиции Азербайджана
2. Г-н Филипп Буйяя (Mr. Philippe Boillat), Генеральный директор Директората по правам человека и верховенству права Совета Европы
3. Г-н Рамиз Рзаев (Mr. Ramiz Rzayev), Председатель Верховного Суда Азербайджана

Фотография 3

1. Д-р Азер Джафаров (Dr. Azer Jafarov), заместитель министра юстиции Азербайджана
2. Г-н Джон Стейси (Mr. John Stacey), третий президент ЕКЭП/СЕРЕЈ (2011—2014)
3. Г-н Георг Става (Mr. Georg Stawa), президент ЕКЭП/СЕРЕЈ
4. Г-н Жан-Пол Жан (Mr. Jean-Paul Jean), председатель Рабочей группы по оценке судебных систем
5. Г-н Рамин Гурбанов (Mr. Ramin Gurbanov), член Бюро ЕКЭП/СЕРЕЈ

Фотография 4 (нижний ряд)

1. Празднование 10-й годовщины создания Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ)

Фотография 5

1. Пленарные заседания Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕЈ)

Фотография 6

1. Д-р Жак Бюлер (Dr. Jacques Bühler), председатель Рабочей группы — Центр SATURN по управлению судебным временем
2. Д-р Франсуа Пейшер (Dr. François Pauchère), председатель Рабочей группы по качеству правосудия

Оглавление

Вступительные слова	5
Введение	10
ГЛАВА 1. Европейская комиссия по эффективности правосудия — консультативный орган Совета Европы, разрабатывающий и обеспечивающий применение рекомендаций и общих стандартов в сфере отправления правосудия	12
1.1. Правовые и организационные основы Европейской комиссии по эффективности правосудия	12
1.2. Функции Европейской комиссии по эффективности правосудия	18
ГЛАВА 2. Оценка судебных систем государств — членов Совета Европы как основное направление деятельности Европейской комиссии по эффективности правосудия	24
2.1. Инструменты оценки судебных систем	28
2.1.1. Регламент по судебной статистике	28
2.1.2. Экспериментальный (пилотный) проект по обзору процесса сотрудничества в области судебной статистики: цели и методология	31
2.2. Основные документы, разработанные Европейской комиссией по эффективности правосудия, в отношении государств — членов Совета Европы: доклады Комиссии по оценке судебных систем европейских государств	33
2.2.1. Экспериментальный доклад «Европейские судебные системы» 2004 г. (на основе данных за 2002 г.)	34
2.2.2. Первый доклад «Европейские судебные системы» (на основе данных за 2004 г.) 2006 г.	40
2.2.3. Доклад «Европейские судебные системы» (на основе данных за 2006 г.) 2008 г.	44
2.2.4. Доклад «Европейские судебные системы» (на основе данных за 2008 г.) 2010 г.	49
2.2.5. Доклад «Европейские судебные системы» (на основе данных за 2010 г.) 2012 г., доклад «Европейские судебные системы» (на основе данных за 2012 г.) 2014 г.	55
2.3. Оценка судебных систем восточноевропейских государств — членов Совета Европы	60
2.3.1. Основные экономические и демографические показатели государств Восточной Европы	61

2.3.2. Бюджеты судебных систем государств Восточной Европы: финансовые средства, выделяемые на функционирование судов, прокуратуры и правовую помощь	62
2.3.3. Доступ к правосудию в государствах Восточной Европы	67
2.3.4. Отношения органов правосудия Восточной Европы с гражданами: основные права тяжущихся и других участников судебного производства, а также вопросы конфиденциальности	69
2.3.5. Суды государств Восточной Европы	73
2.3.6. Судьи государств Восточной Европы	78
2.3.7. Сотрудники судебных систем государств Восточной Европы, не являющиеся судьями	81
2.3.8. Альтернативные средства разрешения споров в государствах Восточной Европы	83
2.3.9. Эффективность отправления правосудия и соблюдение стандартов справедливого судебного разбирательства в деятельности судов государств Восточной Европы	85
2.3.10. Прокуратура государств Восточной Европы	97
2.3.11. Статус и карьера судей и прокуроров государств Восточной Европы	100
2.3.12. Адвокаты государств Восточной Европы	113
2.3.13. Исполнение судебных решений в государствах Восточной Европы	117
2.3.14. Нотариат государств Восточной Европы	123
2.3.15. Судебные эксперты государств Восточной Европы	125
2.3.16. Судебные переводчики государств Восточной Европы	126

ГЛАВА 3. Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия в отношении проблемы длительности судебных разбирательств на европейском континенте	132
3.1. Перечень критериев оценки управления судебным временем (перечень индикаторов для анализа продолжительности судебных процессов в системы юстиции)	136
3.2. Рамочная программа «Новая цель судебных систем: рассмотрение дел в оптимальное и предсказуемое время»	139
3.3. Справочник «лучшей практики» управления временем в судопроизводстве	145
3.4. Пересмотренные директивы (руководящие правила) Центра SATURN по управлению судебным временем	153
3.5. Доклад об имплементации рекомендаций Центра SATURN по управлению судебным временем	158

ГЛАВА 4. Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия, направленная на улучшение качества судебных систем государств — членов Совета Европы	163
4.1. Перечень вопросов для совершенствования качества отправления правосудия и судов	165
4.2. Перечень рекомендаций для проведения судами опросов граждан по определению уровня их удовлетворенности услугами судебных систем	172
4.3. Доклад о проведении опросов граждан об удовлетворенности качеством судебных систем государств — членов Совета Европы	174
4.4. Отчеты национальных судов государств-членов о проведенных опросах граждан об их удовлетворенности услугами судебных систем	182
4.5. Директивы (руководящие правила) по созданию судебных карт в целях развития доступности судов	190
4.6. Вопросник для сбора информации об организации и доступности к судебным зданиям	196
4.7. Директивы (руководящие правила) по организации и доступности к судебным зданиям	198
4.8. Вопросник о роли экспертов в судебных системах государств-членов	201
4.9. Директивы (руководящие правила) касательно роли экспертов, назначаемых судами в судебных процессах	206
ГЛАВА 5. Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия в отношении применения альтернативных методов рассмотрения споров и проблем, связанных с исполнением судебных решений	208
5.1. Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/СЕРЕJ) в отношении медиации	208
5.1.1. Доклад об оценке влияния рекомендаций Совета Европы касательно медиации в государствах-членах	210
5.1.2. Директивы (руководящие правила) по имплементации рекомендаций Совета Европы по медиации	216
5.2. Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия в отношении имплементации стандартов Совета Европы, касающихся исполнения судебных решений	222
5.2.1. Доклад ЕКЭП/СЕРЕJ по исполнению судебных решений (Enforcement of court decisions in Europe)	225
5.2.2. Директивы (руководящие правила) по улучшению имплементации рекомендаций Совета Европы по исполнению судебных решений	227

ГЛАВА 6. Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия по сотрудничеству с государствами — членами Совета Европы (co-operation programmes)	231
6.1. Пример Совместной программы по усилению судебной реформы в странах Восточного партнерства	231
6.1.1. Доклад «Эффективные судебные системы»	231
6.1.2. Доклад «Профессия адвоката»	241
6.1.3. Доклад «Подготовка судей»	246
6.2. Деятельность Европейской комиссии по эффективности правосудия по целевому сотрудничеству со странами — участниками Совета Европы (targeted co-operation)	252
Заключение	261
Приложение 1	262
Приложение 2	272
Приложение 3	278
Приложение 4	289
Приложение 5	298
Приложение 6	304
Приложение 7	308
Приложение 8	311
Приложение 9	313
Приложение 10	315
Приложение 11	322
Приложение 12	325
Приложение 13	326

Научное издание

**Жан Жан-Поль
Гурбанов Рамин**

**Европейская комиссия
по эффективности правосудия**
Организация. Деятельность. Развитие

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Авторская редакция
Корректор *Л.П. Кравченко*
Оригинал-макет *Н.Г. Шейко*
Оформление художника *А.П. Яковлева*

Подписано в печать 13.10.2015 (с готовых ps-файлов)
Изд. № 2575
Формат 60×90 1/16
Бумага офсетная
Усл. печ. л. 20,5. Уч.-изд. л. 19,0
Тираж 5000 экз. (1-й завод — 600)
Заказ

ООО «ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА»
Генеральный директор *В.Н. Закаидзе*

123298, Москва, ул. Ирины Левченко, 1
Тел.: 8-499-740-60-15
Тел./факс: 8-499-740-60-14
E-mail: unity@unity-dana.ru
www.unity-dana.ru

Отпечатано в цифровой типографии ООО «Буки Веди»
на оборудовании Konica Minolta
105066, Москва, ул. Новорязанская, д. 38, стр. 1, пом. IV