



Квартальный Отчет № 1 о мониторинге внедрения Стратегии Реформы Сектора Юстиции

ВВЕДЕНИЕ

Данный доклад был разработан в рамках проекта „Повышение ответственности Правительства посредством мониторинга Реформы Сектора Юстиции”, внедренного Ассоциацией Promo-LEX и Ассоциацией для Эффективного и Ответственного Управления (AGER) и реализован при финансовой поддержке Европейского Союза.

Мониторинг сосредоточен на наблюдении 2 основных компонентов: оценка реализации действий, включенных в План Действий по внедрению Стратегии Реформы Сектора Юстиции и мониторинг судебных заседаний.

Миссия по мониторингу включает в себя 36 национальных мониторов, работа которых координируется Координатором Сети и 3 национальными экспертами, формирующими Команду Анализа. Сеть мониторов будет отслеживать проведение судебных заседаний в районных судах и по секторам, Апелляционных Палатах и Высшей Судебной Палате, а также в специализированных судебных инстанциях. В целом, будет проведен мониторинг 1872 судебных заседаний. Также, мониторы ежеквартально будут составлять по одному отчету, включающему в себя успехи внедрения действий, указанных в Плане Действий, проверенные на местах.

Методология. *Методологическое руководство по мониторингу внедрения Стратегии Реформы Сектора Юстиции* предусматривает механизм мониторинга реализации действий, предусмотренных Планом Действий, в том числе путем опроса соответствующих субъектов/учреждений в целях определения результата данных действий (проведенных исследований, разработанных законопроектов, утвержденных методологий и т.д.). Таким образом, исходя из ответов на вопросы, были сформулированы выводы. Мониторы интервьюировали в каждом районном центре адвокатов, представителей исполнительных бюро, нотариусов, медиаторов, представителей территориальных офисов Национальной Кассы Юридической Помощи, Гарантированной Государством в целях установления насколько осведомлены соответствующие субъекты и в отношении, какого именно действия; были ли они или нет, вовлечены в его реализацию; их мнение по отношению к соответствующему действию. Также, для эффективной оценки реализации каждого действия, были опрошены представители всех учреждений, ответственных за их внедрение, а также представители учреждений бенефициаров.

В рамках Доклада были проанализированы 2 (две) нижеследующие категории действий/мероприятий:

- Действия со сроками реализации: I квартал 2013 года.
- Действия, оставшиеся нереализованными в 2012 году.

Отметим, что за 2012 год в данный доклад включены лишь нереализованные действия, которые автоматически были перенесены на 2013 год. Действия, которые должны были быть реализованы в I квартале 2013 года, были проанализированы полностью и квалифицированы, как реализованные или нереализованные, по обстоятельствам.

Одновременно, для более легкого отслеживания действия были сгруппированы в следующие 7 (семь) категорий:

Группа I. Исследования оценки потребностей и актуальной практики. Внесение рекомендаций по вопросам реформы;

Группа II. Разработка методологических рекомендаций и программ профессиональной подготовки;

Группа III. Улучшение нормативной базы и разработка законопроектов, регламентов;

Группа IV. Мероприятия по профессиональной подготовки различных субъектов сектора юстиции;

Группа V. Разработка и использование механизмов осведомления и информирования;

Группа VI. Приобретение и установка оборудования. Модернизация программ;

Группа VII. Создание и повышение эффективности деятельности органов сектора юстиции (комиссии, коллегии и т.д.).

Ассоциация Promo-LEX и Ассоциация для Эффективного и Ответственного Управления (AGER) приносят свою благодарность всем лицам, уделившим время и внимание мониторам, и ответившим на сформулированные ими вопросы, тем самым, способствуя составлению данного доклада.

КРАТКИЙ ОБЗОР

В общих чертах можно отметить продуктивную деятельность тех 7 рабочих групп, созданных для мониторинга реализации Плана действий. Несмотря на то, что количество заседаний варьируется от одной группы к другой, в течение первого квартала 2013 года, большинство заседаний были правомочными, с точки зрения участия в них большинства представителей учреждений с правом голоса. Тем не менее, в рамках 5 рабочей группы была зарегистрирована ситуация, когда заседание было отменено из-за отсутствия кворума.

Важность документов, разработанных в рамках Стратегии Реформы Сектора Юстиции, бесспорна. В то же время, отметим тот факт, что только малая часть, проведенных исследований, размещена на web-странице Министерства Юстиции в разделе, посвященном реформе сектора юстиции. В данном контексте, надеемся, что все

документы, которые были разработаны в рамках стратегии, будут размещены на web-странице Министерства в подразделе Реформа Сектора Юстиции, так как заинтересованное лицо извне с трудом может найти документ и узнать, кем именно был разработан определенный документ. Мы имеем в виду исследования, доклады, законопроекты. Другое замечание, связанное с деятельностью Рабочих Групп, связано с повесткой заседаний, которые должны быть своевременно размещены на web-странице, а время, отведенное на анализ содержания запланированных действий, реализованных или нереализованных, должно быть соразмерно рассматриваемым проблемам.

Реализация действий, запланированных на конец I-го квартала 2013 года

Что касается реализации действий, запланированных по Пилону I „Судебная система”, констатируем следующее: на конец I квартала 2013 года было намечено завершение трех действий (1.1.9. пункт 2, 1.2.2. пункт 4, 1.3.8. пункт 2), из которых реализовано только одно (последнее). Одновременно, необходимо отметить, что действие 1.1.9 пункт 2 было реализовано в апреле месяце, поэтому оно будет проанализировано и квалифицировано, как реализованное в (следующем) полугодием отчете. В то же время, отметим большое число действий, оставшихся с 2012 года. Из общего числа 21 нереализованного к концу прошлого года действия, только 6 были завершены к концу I квартала 2013 года, 15 из них остались нереализованными.

По Пилону II „Уголовное правосудие” в первом квартале 2013 года должны были быть завершены пять действий (2.2.5 пункт 1, 2.2.6 пункт 1, 2.2.7 пункт 1, 2.2.8 пункт 2 и 2.4.2 пункт 1). В то же время, два других важных действия, намеченные на 2012 год (2.1.1 пункт 1 и 2.1.5 пункт 2), подверженные мониторингу, остались нереализованными. Несмотря на то, что ответственные учреждения предприняли определенные шаги по реализации указанных действий, к сожалению, ни одно из них (ни оставшиеся с 2012 года, ни те, которые были намечены на первый квартал 2013 года) не было реализовано за отчетный период.

В отношении Пилона III „Доступ к правосудию и исполнение судебных решений” надо отметить, что на I квартал 2013 года было намечено только одно действие, которое, тем не менее, осталось нереализованным, а именно *Разработка проекта изменения нормативной базы по улучшению механизма признания и исполнения решений иностранных судебных инстанций*. Другие 13 действий, которые должны были быть проведены до конца предыдущего года, также остались нереализованными.

По Пилону IV „Неподкупность субъектов сектора юстиции”, на I квартал не запланировано завершение ни одного действия. В то же время, 4 действия (4.1.5. пункт 1, 4.3.2. пункт 1, 4.3.4. пункт 1, 4.1.1. пункт 1) остались нереализованными в 2012 году.

По Пилону V „Роль юстиции в экономическом развитии” в первом квартале 2013 года не были предусмотрены действия, которые должны были быть завершены. С другой стороны, другие 6 важных действий (*действие 5.1.1 пункт 1, действие 5.1.2 пункт 1, действие*

5.3.1. пункт 1, действие 5.3.2 пункт 1, действие 5.2.1 пункт 2, действие 5.2.1 пункт 3), подверженные мониторингу, остались нереализованными в 2012 году. В период мониторинга не было реализовано ни одно указанное действие.

По Пилону VI „Соблюдение прав человека в секторе юстиции”, в первом квартале 2013 года должно было быть завершено четыре действия (*действие 6.5.1 пункт 1, действие 6.5.2 пункт 2, действие 6.5.1 пункт 2, действие 6.5.4 пункт 1*). Одновременно, другие девять действий (*действие 6.2.3 пункт 1, действие 6.2.1 пункт 2, действие 6.3.2 пункт 3, действие 6.4.3 пункт 2, действие 6.4.3 пункт 4, действие 6.4.4 пункт 1, действие 6.4.5 пункт 1, действие 6.4.6 пункт 1 и действие 6.2.3 пункт 3*), подверженные мониторингу, остались в 2012 году нереализованными. Только одно действие, 6.2.3 пункт 3, оставшееся нереализованным в 2012 году, было полностью реализовано в отчетный период, была запущена новая web-страница офиса омбудсмена. Другие 12 действий, оставшиеся с 2012 года, которые должны были быть завершены в первом квартале 2013 года, не были реализованы, несмотря на то, что в отношении некоторых из них был достигнут значительный прогресс.

По Пилону VII „Хорошо согласованный, управляемый и ответственный сектор юстиции” нет действий, которые должны были быть реализованы в I квартале 2013 года. Тем не менее, из 5 действий, оставшихся с 2012 года (*7.1.4. пункт 1, 7.2.3. пункт 1, 7.2.2. пункт 4, 7.2.2. пункт 2, 7.2.2., пункт 3*), в период мониторинга не было реализовано ни одного.

Все нереализованные действия переносятся на последующие периоды и, соответственно, будут находиться под мониторингом до их реализации.

Мониторинг судебных заседаний и оценка уровня удовлетворенности лиц, обращающихся в суд, отправлением правосудия.

В миссию по мониторингу вошли 36 мониторов, которые работали первые три месяца 2013 года. Они прошли передовое обучение по вопросам методологии и принципов мониторинга, отчетности и интервьюирования. Все мониторы привлекались ранее к действиям по гражданскому мониторингу демократических процессов, проводимым Ассоциацией Promo-LEX.

Что касается оценки уровня удовлетворенности лиц, обращающихся в суд, отправлением правосудия, в рамках проекта был разработан опросный лист для заполнения каждым участником судебных процессов, на которых присутствовали наблюдатели. Всего было роздано 354 опросных листов, которые добровольно заполнялись участниками. Таким образом, мы можем представить общую картину уровня удовлетворенности сторон. Здесь надо отметить, что в большинстве анкет число лиц с высоким уровнем удовлетворенности преобладает над числом лиц с низким уровнем. На фоне неоднократной критики, звучащей в адрес судебной системы, по данным опросов общественного мнения или исследований, эти результаты кажутся несоответствующими действительности, несмотря на то, что в заполненных участниками судебных процессов опросных листах содержатся положительные высказывания.

Показатели, которые заслуживают внимания: 80% опрошенных лиц полностью удовлетворены приветливостью и отношением судей, 69% респондентов полностью удовлетворены доступностью к материалам дел, 70% полностью удовлетворены юридической подготовленностью секретарей, в противоположность 43% лиц полностью удовлетворенных обустройством зданий судебных инстанций или 33% удовлетворенных качеством web-страницы судебной инстанции. Больше всего пожеланий со стороны лиц, обращающихся в суд, касаются необходимости улучшения технических условий судебных инстанций; пунктуальности начала судебных заседаний; отсутствия информации о порядке рассмотрения дел; роста профессионализма судей, прокуроров и адвокатов.

Что касается определения качества отправления правосудия путем прямого мониторинга судебных заседаний, на протяжении 3 месяцев первого квартала был проведен мониторинг 300 судебных заседаний, отобранных методом случайного отбора из числа всех национальных судебных инстанций. Таким образом, согласно проанализированным данным, был проведен мониторинг заседаний судебных инстанций разных уровней, как отмечено далее: 252 в судах, 12 в специализированных судах, 30 в апелляционных палатах и 6 в Высшей Судебной Палате. В отличие от вышеуказанных показателей, мониторинг основывался на личной оценке наблюдателя. Заседания были отобраны методом случайного отбора: некоторые длились несколько минут, некоторые – часами. Важно отметить, что в части доступа к правосудию, независимости и беспристрастности судей, положительные показатели доминировали. Тем не менее, в части регистрации судебных заседаний, почти в половине случаев аудиорегистрация мониторируемых заседаний не велась. Также, более чем в 2/3 судебных заседаний рассмотрение дела имело место в кабинете судьи.

Оба опросных листа основывались на Методологии, разработанной в рамках проекта, в которой была учтена [Методология Модель измерения удовлетворенности пользователей Европейской Комиссии по Эффективности Правосудия \(СЕРЕЈ\)](#) и [Книги Совета Европы, посвященной Статье 6 Европейской Конвенции по защите Прав Человека.](#)

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Некоторые действия сформулированы двусмысленно, что провоцирует различное толкование со стороны субъектов, вовлеченных в реализацию действий, и, как следствие, они остаются нереализованными или считаются частично реализованными. Более того, некоторые эксперты ратуют за признание некоторых действий, как несвоевременных, таких как, Положение об исполнении решений Европейского Суда по Правам Человека; необходимость проведения различных исследований, как только в рамках учреждения были проведены анализы и предложения, будучи необходимым только изменение определенных законодательных положений. Как следствие, навязывается корректировка Плана действий путем исключения или дополнения необходимыми действиями, внесения определенных поправок или изменение сроков реализации.

Вероятно, наилучшее сотрудничество наблюдается в стратегическом направлении – Укрепление системы предоставления правовой помощи, гарантированной государством. Кроме того, это направление получило непрерывную и существенную поддержку со стороны доноров, запланированные действия выполняются в срок или с определенными отклонениями, которые существенно не влияют на План действий.

С другой стороны, большое количество нереализованных действий для стратегического направления 3.3 указывает на отсутствие хорошего сотрудничества между Министерством Юстиции и органами самоуправления судебных исполнителей. Как следствие, по данному разделу приветствуется четкое установление ответственности для каждого действия между Министерством Юстиции и Национальным Союзом Судебных Исполнителей.

Следует отметить, что прямым ответственным лицом за большинство действий указано Министерство Юстиции. В результате, министерство загружено обязательствами разработки всевозможных исследований, рабочих групп, законопроектов и т.д. Требуется идентификация определенной формулы по возложению некоторой ответственности на другие структуры (в пределах должностной компетенции), либо пополнение персонала Министерства Юстиции для определенных стратегических направлений.

Внесение в План действий внушительного числа исследований, а также непосредственное вовлечение в процесс реформы юстиции большинства профильных Ассоциаций и национальных экспертов определило резкий спад оферт со стороны выборных лиц по разработке определенных рекомендаций и исследований. Например, специфические направления 3.2 и 3.1 остаются невыполненными из-за отсутствия экспертов, несмотря на то, что на это выделены финансовые средства. Это положение дел создает и другие риски, как например, разработка исследований иностранными экспертами, которые не совсем знакомы с национальным законодательством и практиками. В качестве примера приведем реализацию проекта об информационной системе для судебных исполнителей.

Еще один вывод заключается в том, что исследования, проекты, разработанные в рамках рабочих групп и результаты общественных обсуждений, организованных Министерством Юстиции и другими соответствующими профильными Ассоциациями не размещаются на едином портале, который содержал бы всю информацию о реформе юстиции.

Работа Рабочей группы V поставлена под угрозу из-за систематического и массивного отсутствия членов рабочей группы на заседаниях. Впервые заседание рабочей группы было отложено из-за отсутствия кворума.

По пилону II в период мониторинга должно было быть реализовано 7 действий. Ни одно из них не было реализовано полностью.

По пилону V в период мониторинга должно было быть реализовано 6 действий. Ни одно из них не было реализовано полностью.

По пилону VI в период мониторинга должно было быть реализовано 13 действий. Только одно из них было полностью реализовано, остальные 12 не реализованы.

Анализ реализации действий, предусмотренных Планом действий Стратегии Реформы Сектора Юстиции, позволяет нам обратить внимание на некоторые важные аспекты, которые надеемся будут полезными для субъектов вовлеченных, как в контексте последующего стратегического планирования, так и в контексте внедрения текущих действия.

Таким образом, замечаем, что учреждения, ответственные за реализацию наибольшего числа действий Пилон I, в частности, Министерство Юстиции, а также Высший Совет Магистратуры очень хорошо справляются в части "разработки проектов законов, нормативных актов и т.д." Обратная сторона медали – качественные показатели, установленные для таких действий - должны быть пересмотрены. Показатели ограничиваются общими формулировками "проект разработан и направлен в Правительство на рассмотрение". С одной стороны, работа ответственных учреждений может считаться выполненной на данном этапе. С другой стороны, можно ли считать ожидаемый результат достигнутым, в то время как законопроект не утвержден Правительством или претерпевает значительные изменения, в том числе в рамках парламентских дебатов?!

Также, отметим сниженную способность ответственных учреждений в разработке различных исследований и анализов, становясь зависимыми от внешней помощи, в данном смысле. Таким образом, из трех действий, которые должны были быть завершены в первом квартале 2013 года, два было реализовано, возможно, именно благодаря внешней помощи.

Если рассматривать степень реализации действий, которые должны были быть завершены в 2012 году, то больше всего, оставшихся нереализованными, действий отмечается по Пилону I, где из 21 действия, отнесенных Группой по Мониторингу в годовом докладе за 2012 год к нереализованным, 15 остаются нереализованными и в момент выпуска данного доклада.

Вызывает беспокойство порядок, в котором определенные действия квалифицируются в докладах по деятельности по пилонам. Таким образом, например, ст. 1.2.1. пункт 2

Пересмотр положений Высшего Совета Магистратуры о прозрачности деятельности Совета и учреждений, находящихся в его подчинении квалифицируется, как „частично реализованное действие”; по предпринятым действиям в общих чертах описывается запущенный процесс разработки, а также исследования практик других стран, в то время как в части „трудности” говорится о том, что нет соответствующего Закона (какого закона?).

Полагаем, что сведения о реализации и встреченных трудностях, содержащиеся в докладе, будут более ясными и логичными, а также будут указаны новые сроки внедрения действий.

К общей рекомендации относится, чтобы электронная страница, посвященная Реформе сектора юстиции, обновлялась и содержала публикации, разработанные в контексте реализации Плана действий. В противном случае, заинтересованное лицо не имеет возможности узнать, кто разработал исследование и где оно может его найти, кроме как, только при участии в заседании соответствующей рабочей группы.

В заключении, если рассматривать степень реализации действий по Пилонам I, IV, VII, предстает следующая картина: по Пилону I, на конец I-го квартала 2013 года было запланировано 3 действия, из которых два было реализовано, а одно осталось нереализованным. Из оставшихся с 2012 года, 6 было реализовано, а другие 15 должны быть реализованы; по Пилону IV, 4 действия не реализованы, оставшиеся с 2012 года; а по Пилону V, 5 действий находятся в ожидании введения в практику.

Отчет был разработан в рамках Проекта “Повышение ответственности Правительства посредством мониторинга Реформы Сектора Юстиции”, проект финансируемый Европейским Союзом в рамках Европейского Инструмента в области Демократии и Прав Человека (ЕИДПЧ).

Promo - LEX

Advancing democracy and human rights

AGER



Проект внедряется Ассоциацией Promo-LEX

Ул. Думитру Рышкану
11, офис 41
Кишинэу,
Тел: (+373 22) 44 96 26
Факс: (+373 22) 45 00 24

Проект внедряется в партнерстве с Ассоциацией для Эффективного и Ответственного Управления (AGER).

Ул. Трифан Балга 7/1,
Кишинев
Тел: (+373) 69988822

Проект финансируется Европейским Союзом.

Делегация ЕС в Молдове
Ул Когэлничану 12
MD 2001 Кишинев,
Молдова
Тел: (+373 22) 50 52 10
Факс: (+373 22) 27 26 22

Европейская комиссия является исполнительным органом ЕС.

"Европейский Союз состоит из 27 государств-членов, которые решили постепенно объединить свои ноу-хау, ресурсы и судьбы. Вместе, в период расширения в 50 лет, они создали зону развития стабильности, демократии и устойчивого, обеспечения культурного разнообразия, терпимости и свободе личности. Европейский Союз готов разделять свои достижения и ценности со странами и народами, находящимися за ее пределами".