МАТЕРИАЛЫ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

СУДЕБНЫЕ РЕФОРМЫ В СЕРБИИ И ЧЕРНОГОРИИ: АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ЗАКЛЮЧЕНИЙ, ПРИНЯТЫХ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИЕЙ НА 115-й ПЛЕНАРНОЙ СЕССИИ

ФОКИН Евгений Анатольевич, научный сотрудник Центра зарубежного законодательства и сравнительного правоведения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: evgeniy.hse@outlook.com

ЧЕРЕНКОВА Вероника Сергеевна, младший научный сотрудник отдела научного обеспечения деятельности секретариата делегации Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: venkom@izak.ru

Статья продолжает серию аналитических обзоров заключений Венецианской комиссии, принимаемых по вопросам судебной власти и правосудия. В настоящем обзоре рассматриваются заключения Комиссии по вопросам судебных реформ в Сербии и Черногории. Несмотря на то что власти обеих стран тесно работали с Венецианской комиссией, часть поправок в конституционное законодательство все же вызвала замечания. Так, была признана необходимость внесения уточнений в порядок формирования органов судебных сообществ этих стран, особенно в части назначения внесудебных членов данных органов. Венецианская комиссия применительно к обеим странам признала, что предлагаемые поправки в некоторой степени несут риск излишней политизации вопросов утверждения указанных членов. Основные замечания по Сербии касались необходимости уточнения понятийного аппарата, используемого в пакете поправок. Многие из понятий, несмотря на свое принципиальное значение для правоприменительной практики (например, «ненадлежащее исполнение должностных обязанностей судьи»), имеют крайне размытый и абстрактный характер. Подобные неточности могут привести в том числе к злоупотреблениям в деятельности органов судебного сообщества. Сербская судебная реформа примечательна еще и тем, что сербский законодатель в поправках предпринял попытку закрепить ряд достаточно прогрессивных и новаторских положений, в числе которых повышение статуса помощника судьи и наделение его отдельными функциями по осуществлению правосудия. В целом, по мнению Венецианской комиссии, преобразования судебной системы в Сербии и Черногории заслуживают поддержки и одобрения.

Ключевые слова: судебные реформы, судебная система Сербии, судебная система Черногории, органы судебного сообщества, независимость судебной власти.

JUDICIAL REFORMS IN SERBIA AND MONTENEGRO: ANALYTICAL REVIEW OF THE OPINIONS ADOPTED BY THE VENICE COMMISSION AT THE 115th PLENARY SESSION

E. A. FOKIN, research fellow of the Center for legal problems of integration and international cooperation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: evgeniy.hse@outlook.com

V. S. CHERENKOVA, junior research fellow of the Department of scientific support of activities of the Secretariat of the Delegation of the Russian Federation to the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: venkom@izak.ru

The article continues a series of analytical reviews of the opinions of the Venice Commission on the issues of judicial power and justice. This review analyzes the opinions of the Commission on judicial reforms in Serbia and Montenegro. Although the authorities of both countries had been working closely with the Venice Commission, some amendments to the constitutional legislation raised comments. In both Serbia and Montenegro it was recognized that there was a need for clarification of the procedure for the

formation of bodies of judicial communities, especially in terms of the appointment of non-judicial members of these bodies. The Venice Commission in the case of both countries recognized that the proposed amendments to some extent carry the risk of over-politicizing the approval of these members. The main comments on Serbia related to the need to clarify the conceptual framework used in the package of amendments. Many of the concepts, despite their fundamental importance to law enforcement (for example, “improper performance of the duties of a judge”), are extremely vague and abstract. These inaccuracies can lead, among other things, to abuses in the activities of the bodies of the judicial community. The Serbian judicial reform is also interesting for the fact that the Serbian legislator in the amendments attempted to consolidate a number of rather progressive and innovative provisions, including the upgrading of the status of the assistant judge and the assignment of his separate functions in the administration of justice. The conclusion of the article reiterates the General conclusion of the Venice Commission that the transformation of the judicial system in both Serbia and Montenegro deserves support and approval.

Keywords: judicial reforms, judicial system of Serbia, judicial system of Montenegro, bodies of judicial community, independence of judicial power.

DOI: 10.12737/art.2018.5.20

В июне 2018 г. в Венеции состоялась 115-я пленарная сессия Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), на которой вновь значительное внимание уделялось вопросам судебных реформ, на этот раз в Сербии и Черногории. Заключение¹, принятые в отношении данных стран, содержат интересные и принципиальные правовые позиции, заслуживающие анализа и обобщения.

Как отметила академик Т. Я. Хабриева, «поскольку в соответствии с Уставом Комиссия призвана “продвигать основные ценности правового государства, прав человека и демократии”, это предполагает некую оценку и интерпретацию соответствия национального права этим ценностям»². Поэтому заключения по судебным реформам в Сербии и Черногории интересны еще и тем, что в них преобразования национальных судебных систем сопоставляются с общеевропейскими демократическими ценностями и идеалами правового государства.

Сербия. Судебную реформу в Сербии можно назвать если не долгожданной, то как минимум ожидаемой. В 2006 г. на общенациональном референдуме была принята Конституция Сербии, ставшая важным шагом в построении правового и демократического государства. Вместе с тем конституционно-правовое положение судебной власти стало предметом критики как со стороны ученых³, так и со стороны Венецианской комиссии⁴. Характерной чертой серб-

ской Конституции 2006 г. была крайняя степень лаконичности в регулировании вопросов судебной власти. Так, предусматривалась лишь норма, посвященная разделению властей, однако и она производила впечатление декларативной и размытой. В силу указанных причин в Сербии в 2013 г. была принята Национальная стратегия судебной реформы на период 2013—2018 гг. Конституционные поправки 2017—2018 гг. стали финальным этапом данной судебной реформы. При их подготовке сербские власти тесно сотрудничали с Венецианской комиссией, а принятое на 115-й сессии Заключение можно рассматривать как анализ не только отдельно взятой судебной реформы, но и итогов длительной совместной работы.

Нельзя не обратить внимание на два принципиальных момента.

Во-первых, обсуждение судебной реформы на пленарной сессии Венецианской комиссии носило крайне не конструктивный характер, что бывает, к сожалению, не всегда (вспомним недавнюю судебную реформу в Польше⁵). Вместе с тем безэмоциональный формат обсуждения не должен вводить в заблуждение: подготовке Заключения предшествовало письмо от судейского корпуса Сербии в Венецианскую комиссию, в котором сербские судьи обвиняли действующие власти в отсутствии какого-либо диалога. В письме указывалось на то, что пакет поправок в Конституцию готовился в уведомительном порядке, без какого-либо привлечения представителей судебной системы. Однако непосредственно на заседании Венецианской комиссии докладчик Х. Сухоцкая (член Комиссии и опытный специалист по конституционному праву) и министр юстиции Сербии Н. Куборович сообщили, что наиболее острые положения пакета поправок, вызвавшие резкую критику со стороны судейского корпуса, были отозваны. Таким образом, обсуждение сербской реформы на пленарной

¹ См.: Заключение CDL-AD(2018)011 — Заключение по проекту поправок к конституционным положениям о судебной системе (Сербия); Заключение CDL-AD(2018)015 — Заключение по проекту поправок к закону «О судебных советах и судьях» (Черногория).

² Хабриева Т. Я. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права: монография. М., 2018. С. 68.

³ См., например: Бодирога Н. Организация гражданского судопроизводства в Республике Сербии // Вестник гражданского процесса. 2016. № 3. С. 246—266.

⁴ См., например: Opinion in the Constitution of Serbia adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session (17—18 March 2007). CDL-AD(2007)004.

⁵ Подробнее см.: Фокин Е. А., Черенкова В. С. Судебная реформа в Польше: аналитический обзор заключения, принятого Венецианской комиссией на 113-й пленарной сессии в отношении Польши // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2. С. 124—130.

сессии Венецианской комиссии строилось в основном вокруг проблем понятийного аппарата предлагаемых поправок. Эти проблемы будут рассмотрены далее в настоящей статье.

Во-вторых, Венецианская комиссия заметно стремится к единообразию правовых позиций в своих заключениях. Каждое заключение является своего рода синтезом ранее принятых документов и особенностей национального законодательства в конкретном государстве. Не стала исключением и Сербия. Принятое Заключение изобилует ссылками на более ранние позиции Комиссии.

Судебная реформа в Сербии проводилась в контексте необходимости обеспечения реального разделения властей и укрепления статуса судебной власти. При этом Венецианская комиссия обратила внимание на то, что определенная проблема была заложена еще при принятии Конституции Сербии 2006 г. В ней содержится норма, предусматривающая, что «отношения между тремя ветвями власти должны основываться на балансе и взаимном контроле». Употребление понятия «взаимный контроль» применительно к судебной власти Венецианская комиссия сочла нежелательным ввиду того, что подобный контроль по отношению к судебной власти может носить в том числе политический (если не сказать политизированный) характер. В судебных спорах всегда есть проигравшая сторона, недовольная состоявшимся решением. Возможности «политического контроля» в отношении судебной власти влекут ситуацию, когда судебное решение становится не объектом конструктивного обжалования в вышестоящих инстанциях, а разменной монетой в различных политических интригах. Здесь же создается явная предпосылка к популизму, который, в свою очередь, несет значительную угрозу: как правильно отмечал Генеральный секретарь Совета Европы Т. Ягланд, «популизм пытается делегитимизировать всю другую оппозицию и способы действий»⁶. Иными словами, «политический контроль» в отношении судебной власти дает отдельным политическим группам возможность оспаривать легитимность деятельности судебной власти, внося деструктивные процессы в организацию правосудия. Не случайно Т. Ягланд в качестве одного из элементов популизма называет «демонтаж демократических сдержек и противовесов»⁷.

Таким образом, замечание Венецианской комиссии в отношении конституционной нормы о «взаимном контроле» выглядит более чем уместным.

Основная часть Заключения Венецианской комиссии была посвящена пакету поправок к Консти-

туции Сербии 2006 г., имеющих в совокупности целью укрепление конституционного статуса судебной власти.

Ряд предлагаемых положений проекта поправок выглядит новаторским. Так, сербский законодатель предпринял попытку внедрить в судебное разбирательство фигуру судебного помощника, не просто ассистирующего судье по техническим и организационным вопросам, но и выполняющего реальные функции по осуществлению правосудия. Венецианская комиссия не стала критиковать данное нововведение, однако высказала пожелание урегулировать статус судебных помощников более детальным образом.

Отметим, что усиление статуса судебных помощников является общеевропейской тенденцией. Особенностью сербского подхода является законодательное решение закрепить статус данного должностного лица на конституционном уровне.

Вместе с тем нельзя не заметить, что и российский законодатель находится в поиске оптимальной модели статуса помощника судьи. С одной стороны, юридическое сообщество многократно сигнализировало о необходимости расширения полномочий помощника судьи в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве⁸. С другой стороны, ряд уже выдвинутых инициатив по усилению статуса помощника судьи ученые восприняли критически: так, например, было признано излишним наделение сотрудников аппаратов судов функциями по осуществлению примирения сторон⁹.

Сказанное позволяет заключить, что если в Конституцию Сербии войдет положение о судебном помощнике, то сербскому законодателю предстоит длительная и непростая работа по урегулированию статуса такого помощника. Пока вопросов остается больше, чем ответов (и эти вопросы традиционны для всех стран, которые принимают законодательное решение о расширении статуса судебного помощника): распространяются ли требования ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод на деятельность судебного помощника? Распространяются ли на него гарантии статуса судьи? Какую юридическую силу имеет решение, принимаемое судебным помощником?

⁸ См., например: Ямашева Е. В. Организационно-правовые проблемы деятельности аппаратов судов общей юрисдикции // Организация и деятельность судов общей юрисдикции: новеллы и перспективы: монография / отв. ред. В. П. Кашепов. М., 2016.

⁹ См.: Габов А. В., Ганичева Е. С., Глазкова М. Е., Жуйков В. М., Ковтков Д. И., Лесническая Л. Ф., Марышева Н. И., Шелютто М. Л. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса: предложения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 5—25.

⁶ Ягланд Т. О состоянии демократии, правах человека и верховенстве права // Прецеденты Европейского суда по правам человека. 2018. № 1. С. 5—11.

⁷ Там же.

Еще одной чертой сербской судебной реформы является стремление сербских властей обеспечить единство судебного правоприменения. Важность единообразия судебной практики сложно переоценить. Так, по замечанию В. Ф. Яковлева, «обеспечение единства правоприменения в любой национальной судебной системе, а в современном мире — и в международных системах правоприменения, имеет первостепенное значение для качества и эффективности правосудия»¹⁰. Примерно в этом же контексте сербские власти предложили новую (и достаточно оригинальную) норму для внесения в Конституцию: «порядок обеспечения единообразного правоприменения судами регулируется законом». Венецианская комиссия всецело поддержала стремление по достижению единообразия в судебной практике. Однако именно такая конструкция нормы все же вызвала вопросы. В частности, какой именно орган должен заниматься обеспечением единообразия судебного правоприменения? Или же необходимость в подобном органе отсутствует, а соответствующие функции целиком и полностью лягут на плечи конкретных судей? Вместе с тем, повторимся, что значительной критики указанная норма не вызвала, речь шла, скорее, о необходимости дальнейшей работы по ее уточнению и конкретизации.

Заключение Венецианской комиссии содержит многократные ссылки на практику ЕСПЧ и опыт европейских государств по обеспечению единообразного судебного правоприменения. При этом между строк Заключения отчетливо прослеживается аккуратное и деликатное напоминание Комиссии о том, что универсального рецепта по достижению единообразной судебной практики не существует. Напротив, обеспечение единства судебного правоприменения в каждой конкретной стране имеет свои особенности и, конечно, проблемы. Венецианская комиссия не стремилась навязать какие-то конкретные пути развития законодательного регулирования сербским властям, она, скорее, проиллюстрировала, какие пути вообще возможны и вкратце напомнила о своих предшествующих позициях. Так, Комиссия не поддерживает обеспечение единства судебной практики путем издания высшим судебным органом каких-либо обязывающих директив или инструкций (как минимум потому, что при таком подходе возникают вопросы с обеспечением независимости судей нижестоящих судов). Более предпочтительным вариантом Венецианская комиссия признает формулирование высшим судебным органом правовых позиций в судебных актах по конкретным делам и последующий учет этих позиций нижестоящими судами в аналогичных делах.

Отметим, что одна из поправок была посвящена статусу Верховного суда Сербии, являющегося выс-

шим судебным органом в данном государстве. Однако и эта норма оказалась чрезмерно лаконичной. Единственной функцией Верховного суда Сербии, обозначенной в поправке, была функция по «обеспечению единообразного правоприменения». Каких-либо иных полномочий указано не было, хотя как минимум в данном случае следовало не только предусмотреть иные полномочия, но и конкретизировать ту единственную функцию, которую предполагается возложить на высший судебный орган.

Представляется, что поиск оптимальных механизмов обеспечения единообразия судебной практики — это еще одна непростая проблема, которую предстоит решить сербским властям в контексте судебной реформы. Нельзя исключать и того обстоятельства, что судебное правоприменение лежит не только в законодательной плоскости, но и в плоскости психологии и познавательной деятельности конкретного судьи, рассматривающего конкретные дела. Вопросы о том, совпадает ли фабула дела с аналогичными ранее рассмотренными делами, есть ли в этом деле какие-то отличия от иных подобных дел, вписывается ли данный спор в общую судебную практику — это вопросы, на которые невозможно найти универсальных ответов на уровне законодательства. Они должны решаться конкретным судьей на основе его глубокого профессионального опыта.

Вопросы подбора и избрания судей также оказались затронуты судебной реформой. И здесь Венецианская комиссия указала на отсутствие необходимого баланса между конкретикой и абстрактностью в законодательном регулировании. Так, для внесения в сербскую Конституцию предлагается отсылочная норма о том, что «общие и особые условия для избрания судей, председателей судов и народных заседателей регулируются законом». Далее эта норма все же содержит уточнение: судья может быть впервые назначен на должность при условии, если он прошел специальную подготовку в судебном высшем учебном заведении. Изучив фактическое положение дел, Венецианская комиссия пришла к выводу, что единственным таким учреждением является Академия правосудия Сербии. Более того, анализ специфики данной Академии показал, что подобное обучение возможно будет играть функцию некоего фильтра. По своей природе Академия правосудия Сербии является достаточно закрытым учреждением, подотчетным Министерству юстиции и возглавляемым Руководящим комитетом, в состав которого входят представители различных государственных органов (судьи, прокурор, представители правительства). В связи с этим обязанность кандидатов судей проходить обучение в конкретном, полностью контролируемом государственной властью учебном заведении производит впечатление дополнительного рычага, позволяющего государственным органам не допускать в судейскую профессию тех или иных «неудобных» специалистов.

¹⁰ Яковлев В. Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012. С. 440.

С одной стороны, очевидно, что судья должен иметь не только соответствующий опыт, но и достаточный уровень образования. Но с другой стороны, в данном случае заметна подмена понятий.

Таким образом, Венецианская комиссия рекомендовала пересмотреть условия назначения судьи.

Критики удостоились и положения, регламентирующие порядок прекращения полномочий судей. Так, проект поправок предусматривает четыре порочных основания освобождения судьи от должности: вынесение приговора, предусматривающего лишение свободы на срок не менее шести месяцев; совершение преступления, в связи с которым лицо признано недостойным судейской должности; некомпетентное исполнение судебных функций; совершение тяжкого дисциплинарного правонарушения.

Все основания, кроме первого, были признаны требующими максимальной корректировки и уточнения. Подобная корректировка является еще одним направлением важной работы, которая предстоит сербскому законодателю. Вновь вспоминая про российскую правоприменительную практику (прежде всего квалификационных коллегий судей) и опыт ее научно-го осмысления, отметим, что понятия «дисциплинарный проступок», «ненадлежащее исполнение судебных функций», «умаление авторитета судебной власти» крайне неоднородны, вряд ли по каждому из них можно найти некое конкретное, исчерпывающее определение¹¹. Тем не менее именно от законодателя зависит установление таких нормативных ориентиров, которые будут оказывать значительную поддержку правоприменителю в тех или иных спорных моментах дисциплинарных производств в отношении судей.

Кроме того, Венецианская комиссия совершенно обоснованно заметила, что неточность формулировок чревата злоупотреблениями и, как следствие, возникновением практики «двойных стандартов» в деятельности органов, осуществляющих дисциплинарные производства в отношении судей. С этой же проблемой ранее столкнулись Албания, Грузия, Польша.

Одна из конституционных поправок посвящена Высшему судебному совету Сербии — его составу и функциям. Венецианская комиссия традиционно уделяет большое внимание вопросам органов судебных сообществ, особенно в контексте преобразований судебных систем. Российский исследователь Н. Н. Смирнова совершенно обоснованно заметила, что «порядок формирования и субъектный состав органов судебного сообщества лишь на первый взгляд кажутся «техническими» вопросами. Эти элементы правового статуса исследуемых органов, гарантирующих конституционный принцип независимо-

сти судей, оказывают значимое влияние на результат их работы»¹². Точно такое же понимание прослеживается и в заключениях Венецианской комиссии, осознающей, что именно от формирования и состава органов судебного сообщества зависит, будут ли данные органы подлинно демократическими или же они станут чем-то вроде филиала законодательной и исполнительной власти в судебной системе.

Поправками в Конституцию Сербии предполагается создать Высший судебный совет, состоящий из 10 членов: пяти представителей судебной системы и пяти внесудебных членов. Именно внесудебные члены Высшего судебного совета вызвали у Венецианской комиссии наибольшее количество вопросов. Так, данные члены избираются Национальной ассамблеей из числа лиц, сдавших экзамен на звание адвоката и имеющих по крайней мере десятилетний опыт работы по вопросам компетенции Высшего судебного совета. Указанная законодательная конструкция была признана неудачной: она, например, явно препятствует включению в состав органа судебного сообщества видных профессоров права.

Кроме того, Венецианская комиссия усмотрела проблему в низком пороге голосов членов Национальной ассамблеи, необходимых для избрания лица внесудебным членом Высшего судебного совета. В данном случае, по мнению Комиссии, создается реальная возможность для правительства влиять на состав высшего органа судебного сообщества и тем самым оказывать воздействие на судебную систему в целом.

Также для обеспечения конструктивного характера диалога между ветвями власти было рекомендовано включить в состав Высшего судебного совета членов *ex-officio* (например, представителя Министрства юстиции), при этом уделяя внимание тому, чтобы в органе судебного сообщества не создавался риск возникновения политического влияния.

Некоторые вопросы вызвало и то, что члены Высшего судебного совета избираются на пять лет без права повторного избрания. Венецианская комиссия признала подобный подход излишне жестким и предложила ввести в орган судебного сообщества систему ротации.

Наиболее экзотичным и требующим дальнейшей детальной проработки оказалось положение о том, что, если решение Высшего судебного совета не будет принято в течение 30 дней, полномочия его членов прекращаются. Очевидно, что сербские власти стремились найти стимулы для активной работы органов судебного сообщества. Однако столь категоричный подход был признан Венецианской комиссией неприемлемым, создающим угрозу для независимости ор-

¹¹ Подробнее см.: *Степкин С. П., Рузакова О. А.* Основные проблемы правового регулирования порядка привлечения судей к уголовной и дисциплинарной ответственности // *Российский судья*. 2017. № 10. С. 40—44.

¹² *Смирнова Н. Н.* Порядок формирования и состав органов судебного сообщества: конституционно-правовые проблемы и пути их преодоления // *Конституционное и муниципальное право*. 2017. № 7. С. 49.

гана судейского сообщества (и как следствие, судебной власти в целом). Тем более что в состав Высшего судебного совета входят всего 10 членов (т. е. четное число) и высока вероятность равенства голосов, при котором решение также не считается принятым.

Таким образом, подводя определенную черту анализу сербской судебной реформы и посвященному ей ЗаклЮчению Венецианской комиссии, отметим, что в целом поправки в Конституцию были восприняты Комиссией положительно. Основные замечания касались необходимости уточнения понятийного аппарата, используемого в поправках, и не носили острого и критического характера. Несмотря на то что Конституция Республики Сербии была принята в 2006 г., сербский законодатель длительное время не закреплял положения о судебной власти на конституционном уровне. Поэтому представленные поправки следует рассматривать как фундамент для предстоящих преобразований и развития законодательного регулирования вопросов судебной власти.

Черногория. Современная история независимой и самостоятельной Черногории насчитывает немногим более 10 лет: независимость данное государство получило лишь в 2006 г. С этого же года началось формирование системы органов власти и законодательной базы нового государства. В 2007 г. была принята Конституция Черногории, которая, в отличие от сербской Конституции, содержала достаточно подробные и развернутые положения, посвященные судебной власти. Так, Конституция регулировала общие вопросы судостроительства, принципы правосудия, основы статуса судей и многие другие вопросы, имеющие ключевое значение для организации судебной власти. Вместе с тем законодательное регулирование вопросов судебной власти и правосудия в Черногории отличается значительной динамикой. Судебная система данного государства неоднократно реформировалась. В 2013 г. был реформирован Конституционный суд Черногории, в частности изменен порядок его формирования и уточнена компетенция¹³. Преобразования судебной системы Черногории многократно рассматривались Венецианской комиссией¹⁴. Принятое в июне 2018 г. ЗаклЮчение CDL-AD(2018)015 сфокусировалось на вопросах формирования органов судейского сообщества (в частности, Высшего судебного

совета Черногории), ставших актуальными в связи с разработкой черногорским законодателем ряда поправок к закону «О судебном совете и судьях».

ЗаклЮчение насчитывает всего 10 страниц. Возможно, причина такой лаконичности не только в достаточно конкретном предмете анализа, но и в том, что при предшествующих преобразованиях судебной системы власти Черногории активно работали с Венецианской комиссией и учитывали все рекомендации и замечания. Тем не менее, как и при анализе преобразований в Сербии, Комиссия уделила особое внимание порядку формирования органов судейского сообщества, в частности избрания внесудебных членов. Они избираются парламентом, причем ключевая роль отводится специальному комитету парламента — Комитету по политическим вопросам. Обеспокоенность Венецианской комиссии вызвали вопросы баланса интересов между правящим большинством в парламенте и оппозицией. Модель выдвинутых поправок о таком балансе не свидетельствует: порядок голосования и порядок принятия решений, напротив, позволяют большинству игнорировать мнение оппозиции. Венецианская комиссия настоятельно рекомендовала властям Черногории разработать новые нормы, которые бы помогли приходить парламенту к консолидированному мнению относительно состава органа судейского сообщества.

Кроме того, Венецианская комиссия уделила немалое внимание механизму предотвращения тупиковых ситуаций в деятельности органов судейского сообщества, под которыми подразумевались такие обстоятельства, при которых работа органа судейского сообщества становилась невозможной или чрезмерно затруднительной. Поправки такого механизма не закрепляют. Венецианская комиссия рекомендовала, например, предусмотреть в поправках положение, согласно которому органы судейского сообщества с истечением срока полномочий не прекращают функционировать, а продолжают исполнять свои обязанности до формирования нового состава.

Обсуждение судебной реформы непосредственно на пленарной сессии Венецианской комиссии проходило в конструктивном и спокойном ключе, что позволяет рассчитывать на то, что отдельные замечания Комиссии (которые не носили к тому же острого характера) будут услышаны властями Черногории.

В целом развитие конституционных основ судебной власти как в Сербии, так и в Черногории соответствует духу демократии и позволяет прийти к выводу о том, что данные государства сделали значительный шаг на пути построения правового государства.

¹³ Подробнее см.: Мильчакова О. В. Реформа Конституционного суда Черногории (2013—2014 гг.) // Административное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 367—374.

¹⁴ См. заклЮчения № CDL-AD(2008)030, CDL-AD(2012)024, CDL-AD(2014)033, CDL-AD(2014)038.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Бодирог Н. Организация гражданского судопроизводства в Республике Сербии // Вестник гражданского процесса. 2016. № 3.
Габов А. В., Ганичева Е. С., Глазкова М. Е., Жуйков В. М., Ковтков Д. И., Лесницкая Л. Ф., Марышева Н. И., Шелютто М. Л. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса: предложения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. 2015. № 5.

Мильчакова О. В. Реформа Конституционного суда Черногории (2013—2014 гг.) // Административное и муниципальное право. 2014. № 4.

Смирнова Н. Н. Порядок формирования и состав органов судейского сообщества: конституционно-правовые проблемы и пути их преодоления // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7.

Степкин С. П., Рузакова О. А. Основные проблемы правового регулирования порядка привлечения судей к уголовной и дисциплинарной ответственности // Российский судья. 2017. № 10.

Фокин Е. А., Черенкова В. С. Судебная реформа в Польше: аналитический обзор заключения, принятого Венецианской комиссией на 113-й пленарной сессии в отношении Польши // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 2.

Хабриева Т. Я. Венецианская комиссия как субъект интерпретации права: монография. М., 2018.

Яковлев В. Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012.

Ямашева Е. В. Организационно-правовые проблемы деятельности аппаратов судов общей юрисдикции // Организация и деятельность судов общей юрисдикции: новеллы и перспективы: монография / отв. ред. В. П. Кашепов. М., 2016.