O'ZBEKISTON RESPUBLIKASI OLIY SUDI

ПАРТНЕРСТВО В СФЕРЕ ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНА В УЗБЕКИСТАНЕ

ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В УЗБЕКИСТАНЕ, РОССИИ, ГЕРМАНИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ, СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ И АВСТРАЛИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Инго Кеилитз

Проект «Партнерство в сфере верховенства закона в Узбекистане»

ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В УЗБЕКИСТАНЕ, РОССИИ, ГЕРМАНИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ, СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ И АВСТРАЛИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Инго Кеилитз

Проект ПРООН «Партнерство в сфере верховенства закона в Узбекистане» (ПСВЗ)

4 декабря 2015 г.

Содержание

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ i

I. ВВЕДЕНИЕ 1

А. ПОДХОДЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ 6

Б. ОБЗОР СОДЕРЖАНИЯ И ГРАНИЦ ДОКЛАДА 8

1. ОБЗОР СОДЕРЖАНИЯ ДАННОГО ДОКЛАДА 8

2. ГРАНИЦЫ ДАННОГО ДОКЛАДА 9

II. ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН И КОНТЕКСТ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ 11

III. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛОЖЕНИЙ ПО ПРАВУ НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ В ОСТАЛЬНЫХ ПЯТИ СТРАНАХ 16

А. РОССИЯ 17

1. ПОДАЧА ОБРАЩЕНИЙ 18

2. ПОЛУЧЕНИЕ, ПРИНЯТИЕ И РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ 20

3. РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ 20

Б. ГЕРМАНИЯ 22

1. ПОДАЧА И СКРИНИНГ ЭЛЕКТРОННЫХ ОБРАЩЕНИЙ 23

2. ОНЛАЙН ПОДАЧА ОБРАЩЕНИЙ 24

3. РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ 24

4. ОЦЕНКА УСПЕХА ЭЛЕКТРОННОЙ СИСТЕМЫ ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ 26

В. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ 26

1. СИСТЕМА ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ ПАРЛАМЕНТА АНГЛИИ 27
2. ЭЛЕКТРОННАЯ СИСТЕМА ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ ПРЕМЬЕРА МИНИСТРА 29
3. ЭЛЕКТРОННАЯ СИСТЕМА ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ ШОТЛАНДСКОГО ПАРЛАМЕНТА 30
Г. СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ 34
1. ПРАВОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ 34
2. ЭЛЕКТРОННАЯ СИСТЕМА ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ В ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ 38
3. ПОВЕДЕНИЕ СУДЕЙ 39
Д. АВСТРАЛИЯ 41
1. ИНИЦИАЦИЯ ПРОЦЕССА ОБРАЩЕНИЙ 42
2. ПРИНЯТИЕ, РАССМОТРЕНИЕ И ОПУБЛИКОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ 43
3. ОТВЕТЫ НА ОБРАЩЕНИЯ 44
IV. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛОЖЕНИЙ КАСАТЕЛЬНО ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ 46
А. ПОКАЗАТЕЛИ «ПРОЕКТА МИРОВОГО ПРАВОСУДИЯ» ПО ПРАВУ НА ОБРАЩЕНИЯ 46
Б. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССОВ ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ В РОССИИ, ГЕРМАНИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ, СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ И АВСТРАЛИИ 49
1. УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ 50
2. ЭЛЕКТРОННЫЕ ОБРАЩЕНИЯ 50
3. РАССМАТРИВАЮЩИЙ ОРГАН 52
4. ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ИЛИ ДОБРОВОЛЬНОЕ РАССМОТРЕНИЕ 53
5. ПОДПИСИ В ПОДДЕРЖКУ 53
6. ОТКРЫТОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ 54
7. ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ 56
8. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА 56
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ 58
А. ПРИНЦИПИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ 59
Б. ЭЛЕКТРОННАЯ СИСТЕМА ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ ДЛЯ УЗБЕКИСТАНА 61
В. РЕКОММЕНДАЦИИ 62
VI. ВОЗМОЖНОСТИ И РИСКИ ДЛЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ УЗБЕКИСТАНА 67
А. ВОЗМОЖНОСТИ 67
1. ДВИГАЯСЬ ОТ «ПРОБЛЕМЫ» К ВОЗНИКАЮЩЕЙ ВОЗМОЖНОСТИ 67

2. ИННОВАЦИИ 68
Б. РИСКИ 71
1. ОБМЕН МНЕНИЯМИ И МОБИЛИЗАЦИЯ ДЕЙСТВИЙ ПРИ ПОМОЩИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ «ЭЛЕКТРОННЫХ ПРОТЕСТОВ» 71
2. ИМПОРТИРОВАНИЕ И ТРАНСПЛАНТАЦИЯ РЕШЕНИЙ ИЗ ДРУГИХ СТРАН 72
3. ОТСУТСТВИЕ ДОСТУПА У НЕКОТОРЫХ ГРУП К СИСТЕМЕ ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ 72
4. НЕПРЕДНАМЕРЕННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ 73
5. БЮРОКРАТИЗАЦИЯ И СЛОЖНОСТЬ 73
ЛИТЕРАТУРА: 75

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

1. Право на обращение к государству с жалобой представляет собой право подачи жалоб или обращений на действия государства без угрозы применения наказания или ответных мер. Данное право закреплено в законодательстве вот как уже несколько десятилетий.

2. В ноябре 2014 года в Республике Узбекистан был принят Закон «Об обращениях физических и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях), который предоставляет физическим и юридическим лицам право на обращение в государственные органы в виде заявлений, предложений и жалоб. Целью Закона является *регулирование* процесса подачи обращений в государственные органы, в том числе и в суды.

3. В октябре 2015 года от Проекта ПРООН «Партнерство в сфере верховенства закона в Узбекистане» (ПСВЗ) поступила просьба провести исследование и сравнительный анализ положений законодательства Республики Узбекистан и пяти других стран касательно осуществления, управления и организации обращений граждан. Целью данного исследования является оказание помощи ПСВЗ и его партнеру – Верховному суду Республики Узбекистан, а также другим участникам судебной системы лучше понять различные системы подачи обращений и создать представление о хорошей международной практике, которая могла бы послужить примером для эффективной имплементации Закона в Республике Узбекистан. Данный документ является кратким изложением полного доклада исследования и сравнительного анализа, проведенного с середины октября до начала декабря 2015 года Инго Кеилитзом,[1] который является независимым международным консультантом.

4. Центральные вопросы данного исследования это – кто и как должен рассматривать обращения, и посредством каких процедур, механизмов, полномочий и организационной инфраструктуры суды и судебная система Республики Узбекистан должны реагировать на обращения в соответствии с Законом об обращениях. В результате исследования в

[1]Инго Кеилитз, доктор философии, является независимым консультантом, Президентом консультационной фирмы «CourtMetrics», расположенной в г. Уильямсберг, штат Виржиния, США, которая специализируется на судебных системах и оценке деятельности. Он также является Профессором по исследовательской работе в сфере общественно-государственной политики, и научным сотрудником Института теории и практики международных отношений (ITPIR) при Колледже Вильгельма и Марии, США.

качестве всеобъемлющего ответа на эти основные вопросы были сделаны следующие основные выводы и рекомендации:

В Германии, Великобритании, и Австралии право на обращение в государственные органы рассматривается как часть традиционных функций государства по парламентскому и законодательному надзору и контролю. В этих странах государственные органы, ответственные за принятие обращений и реагирование на них, являются частью парламента или законодательного органа. Даже в США, где управление обращениями осуществляется негосударственными субъектами, обычно предметом обращений являются действия законодательной власти. В этих странах суды или другие судебные органы не имеют первоочередные полномочия по рассмотрению обращений. Судебные органы, наряду с министерствами и ведомствами исполнительной власти по таким сферам, как образование, здравоохранение и социальное обеспечение, регулярно привлекаются для оказания содействия при рассмотрении обращений. Однако жалобы касательно действий судов или судебных процессов являются относительно редкими. *Поэтому, ПСВЗ, Верховному суду и другим заинтересованным участникам рекомендуется проявить осмотрительность, прежде чем возложить на судебную систему роль центрального органа по обеспечению права на обращение, предусмотренного в Законе об обращениях.* Как указывается в тексте полного доклада, это чревато концептуальными, организационными и функциональными трудностями, для которых в международной практике предусматривается немного или вообще никаких решений.

5. *Учитывая вышесказанное, при реализации Закона об обращениях, ПСВЗ, его партнеру - Верховному суду, а также другим заинтересованным участникам судебной системы рекомендуется принять во внимание системы подачи обращений, действующие в Шотландии, Германии и Австралии, в качестве эффективных моделей и примеров хорошей международной практики.* Особый интерес представляют электронные системы подачи обращений, действующие в Шотландии и Германии. Данные системы отвечают целям и широким задачам обеспечения прозрачности, равности и доступности, участия граждан и юридических лиц в государственных делах, рассмотрение и обсуждение поступивших обращений, и информации и отчетности по ответам государства на обращения. Хоть австралийская система и не является полнофункциональной системой подачи обращений, тем не менее, ее положительными чертами являются простота, открытость и прозрачность. Шотландская, немецкая и

австралийские системы проявили себя в качестве вполне работоспособных, хорошо справляющимися с поставленными перед ними задачами. При этом они имеют очевидные недостатки, которые указаны в данном докладе или в ссылаемых материалах (например, трудности интеграции электронной системы подачи обращений Германии и традиционной системы).

Полный доклад исследования включает в себя обзоры, анализ и сравнение сходств и различий законодательств и правовых положений Республики Узбекистан и пяти сравниваемых стран – России, Германии, Великобритании (Англии и Шотландии), Соединенных Штатов Америки и Австралии, в котором указываются их отличительные характеристики и важные различия, которые могут иметь важное значение для Республики Узбекистан. Исследование и сравнительный анализ законодательства и правовых положений по праву на обращение позволили выявить два аспекта систем обращений в изучаемых странах, первый аспект – общий, краткий и высокого уровня, и второй – специфичный и детализированный. Первый представленный здесь аспект, был выявлен вне анализа, инициированного ПСВЗ, исходя из показателей «*WJP Rule of Law Index™»* организации «Проект мирового правосудия» («World Justice Project»), в котором сравнивается право на обращение в Республике Узбекистан с такими странами, как Россия, Германия, Великобритания, Соединенные Штаты Америки и Австралия. Предметом показателя является «Право на обращение и участие общественности» – один из показателей «*WJP Rule of Law Index™».* В данных «Проекта мирового правосудия» за 2012 и 2014 года представлены оценки по приблизительно по 100 странам, где «1» означает наивысшую оценку и «0» самую низкую. *Исходя из присвоенных оценок, эти страны можно разделить на две группы. К первой группе относятся Узбекистан и Россия, с оценками 0.33 в 2012 году и 0.28 в 2014 году, и ко второй группе относятся Германия (0.72 в 2012 году и 0.72 в 2014 году), Великобритания (0.78 и 0.74), США (0.78 и 0.71) и Австралия (0.81 и 0.80).* При этом во всем мире Великобритания, США и Австралия находятся в числе стран с более высокой оценкой, и Узбекистан и Россия среди стран с относительно низкой оценкой по критерию «Права на обращение и участия общественности».

7. Второй аспект основан на анализе, проведенном Независимым консультантом по инициативе ПСВЗ, и составляет большую часть исследования и сравнительного анализа в полном докладе. В сравнительном анализе сравниваются факторы по пяти странам, которые определены как соответствующие целям и задачам исследования по праву на обращение, в том числе: (1) управление и регулирующее воздействие государства; (2)

возможность подачи электронных обращений; (3) орган, ответственный за прием и рассмотрение обращений; (4) является ли рассмотрение обращения обязательным, добровольным, или по усмотрению; (5) положения касательно подписей в поддержку; (6) открытость и прозрачность процесса подачи обращений; (7) временные рамки подачи обращений; (8) мониторинг и оценка процесса подачи обращений.

8. Исходя из сравнительного анализа, в данном докладе были сделаны ряд заключений в добавок к двум фундаментальным заключениям, которые были выделены в Параграфах 4 и 5, а также ряд рекомендаций для ПСВЗ, его партнера - Верховного суда, а также других участников судебной системы. Во-первых, историческое право на обращение оставалось неизменным на протяжении веков, до того, как в течение последних двух десятилетиях под влиянием Интернета и связанных с ним достижений в области информационных технологий оно получило еще большее развитие. *В качестве основополагающего принципа, необходимо приложить все усилия, чтобы обеспечить, что все функции процесса обращений были обеспечены как электронными средствами, так и традиционными средствами принятия всех обращений в соответствии с теми же основным процедурным правилам. При этом в современных условиях представляется целесообразным сделать электронную систему подачи обращений первичной формой подачи обращений.* Кажется неизбежным, что электронная система подачи обращений, которая может справиться с большими объемами и удовлетворяет такие требования эффективности систем, как прозрачность для публичного просмотра и критики, является будущим в данном направлении. Только лишь стоимость электронной системы подачи обращений делает ее привлекательной. Поэтому, ПСВЗ, его главному партнеру – Верховному суду, а также другим партнерам системы правосудия настоятельно рекомендуется создать электронную систему подачи обращений, которая стала бы основным инструментом, при этом с возможностью подачи обычных письменных или устных обращений, лишь в качестве исключения для случаев, когда заявитель не может или не хочет воспользоваться электронной системой подачи обращений. В подобных случаях, лица, ответственные за прием обращений либо должны помочь лицам составить электронное обращение, либо перевести для них письменное или устное обращение.

Во-вторых, по сравнению с обычным письменными или устными обращениями, электронные системы подачи обращений имеют множество дополнительных функций, в том числе возможность подачи обращений посредством электронной формы на веб-сайте ответственного государственного органа, при этом давая другим гражданам возможность

ознакомления в поданными обращениями онлайн и выразить свою поддержку на заявление (путем добавления своих подписей), даже после того, как обращение уже было подано в Парламент, как это происходит в Германии (для «Публичных обращений»), а также другие функциональные возможности, описанные в предыдущем разделе настоящего доклада. Электронная система подачи обращений расширяет возможности осуществления права на подачу обращений, сама «дотягиваясь» до граждан, которые в ином случае могли быть менее склонными к институциональному политическому участию, в особенности молодые люди, таким образом, способствуя большему «участию» и вовлеченности граждан в политический процесс в целом.

В-третьих, в самом начале, перед тем, как ПСВЗ и его партнеры фактически примутся за реализацию Закона об обращениях, для них же было бы желательно, если бы они решили ряд принципиальных вопросов управления, учитывая такие противоположные системы подачи обращений, как Соединенные Штаты Америки и Россия – которые характеризуются как «минималистический подход» и «широкий подход» в управлении системой подачи обращений. Эти принципиальные вопросы управления касаются следующих фундаментальных вопросов: (а) Должен ли объем прав на подачу обращений или жалоб зависеть от типа государственного органа – парламента или законодателей, органа исполнительной или судебной власти - в которые направляются обращения и жалобы граждан? (б) В частности, следует ли понимать систему подачи обращений как часть функций государства по законодательному надзору и контролю, как это делается в большинстве стран мира? (в) Соответствует ли или противоречит ли наделение суда полномочиями по рассмотрению обращений традиционным функциям судов, предусмотренных в законодательстве?

9. Исходя из этих заключений, в докладе делаются шесть рекомендаций. Первая и самая последняя рекомендация – являются «основными», представляя центральный практический вопрос (Как должна выглядеть система обращений?) и фундаментальный вопрос управления (Какой государственный орган, наделенный законными и соответствующими полномочиями, должен быть центральным органом в процессе подачи обращений?). Четыре рекомендации, те, что между ними, являются конкретными рекомендациями, которые могли бы быть учтены ПСВЗ, Верховным судом и другими заинтересованными сторонами для развития системы подачи обращений в Узбекистане. В последней рекомендации поощряется раннее рассмотрение основных вопросов и проблем. На каком государственном ведомстве, осуществляющем законную власть, должна центрироваться система подачи обращений Узбекистана? Это фундаментальный

и основной вопрос, который должен быть решен ПСВЗ, его партнером Верховным Судом Республики Узбекистан и другими заинтересованными сторонами, по мере необходимости посредством проведения серии слушаний, конференций и других обсуждений.

Рекомендация 1: Разработать электронную систему подачи обращений Верховный суд, в партнерстве с ПСВЗ и с другими заинтересованными сторонами в Узбекистане, в том числе с субъектами частного и некоммерческого сектора, должен разработать электронную систему подачи обращений, при этом переняв или адаптировав лучшие функции систем, которые существуют в Германии, Шотландии и Австралии. Система должна быть полностью автоматизирована, начиная от подачи обращений через интернет посредством «электронной формы» или по электронной почте, до автоматизированного реестра и получаемых электронных обращений в реальном (или близком к реальному) времени, доступно для заявителей и общественности, до сбора и отправки сопроводительных подписей, до обновляемой онлайн информации о промежуточных решений, а также статус процесса обращений, до онлайн дискуссионных форумов, до окончательного решения по обращению и ответ государства.

Рекомендация 2: **Строгая оценка текущего объема и потока обращений.** Какой объем обращений уже был получен в Узбекистане? Какова их природа? В какой государственный орган они были направлены? По какому вопросу? Какова текущая частота обращений? Какое количество подписей были сделаны в поддержку обращений? Это вопросы, на которые необходимо ответить, сделав тщательную оценку текущего объема и потока обращений.

Рекомендация 3: Информация о процессе подачи обращений должна быть открыто размещена на официальных веб-сайтах. Статья 8 Закона об обращениях требует, чтобы информация о процессе подачи обращений доводится до сведения заинтересованных лиц путем размещения информации на «официальных сайтах» государственных органов и иными способами. Это должно быть сделано как можно скоро, возможно, начиная с интуитивно понятной онлайн брошюры, с таких, как в Германии или как видео, размещенное на Австралийском веб-сайте.

Рекомендация 4: Сформулировать функциональные требования для разработки программного обеспечения для электронной системы подачи обращений. Для каждой части автоматизированной системы, от подачи обращений до окончательных ответов на них, и каждый шаг между ними, ПСВЗ, Верховному суду, и другим партнерам следует определить функциональные требования к желаемой электронной системе подачи обращений.

Рекомендация 5: Следует начать с малого и потом расти с течением времени. Электронные системы подачи обращений по всему миру все еще находятся на начальном этапе своего развития. ПСВЗ, Верховному суду и другим партнерам рекомендуется начать с разработки электронной системы подачи обращений небольшого масштаба, в которой можно было бы делать корректировки, и построить систему в плане размера, функциональности и географии с течением времени.

Рекомендация 6: Раннее рассмотрение основных вопросов и проблем. На каком государственном ведомстве, осуществляющем законную власть, должна центрироваться система подачи обращений Узбекистана? Это фундаментальный и основной вопрос, который должен быть решен ПСВЗ, его партнером Верховным Судом Республики Узбекистан и другими заинтересованными сторонами, по мере необходимости посредством проведения серии слушаний, конференций и других обсуждений. Этот доклад должны быть сделан доступным для участников этих собраний в качестве части исходного материала. Он должен помочь начать дискуссии и определить их предмет, но не предопределить их результат.

10. В последнем разделе настоящего доклада указываются возможности и риски, которые определяются как угрозы успеху организации (ПСВЗ, его партнеру Верховному суду, или другим заинтересованным сторонам) в результате социального или экономического развития (реализация Закона об обращениях, как это предусмотрено в выводах и рекомендациях настоящего доклада). К угрозам относятся не полная реализация возможностей, которые могли бы способствовать успеху. Были выявлены две потенциальные возможности. Первая возможность - это отношение, восприятие и ментальная модель. Вторая возможность - это нововведение. Кто-то мог бы посчитать

реализацию закона как трудную и обязывающую задачу бюрократического повиновения, т. е. как «проблему», которую нужно решить. Однако, подобный взгляд был бы ошибкой с упущением возможностей. Вместо этого, Верховный суд и заинтересованные стороны должны смотреть на «проблему» реализации не как на проблему как таковую, а скорее как на творческую возможность - возможность сделать суды Узбекистана более прозрачными, открытыми и доступными. Это должно рассматриваться как приглашение к инновациям и к стремлению к таким благородным целям, как улучшение доступа и доверия общественности к гражданской судебной системе Узбекистана, и оперативное реагирование судов на обращения граждан по вопросам гражданского правосудия посредством развития институциональных механизмов для повышения уровня осведомленности общественности. При этом, должны быть учтены, и по возможности минимизированы 5 рисков: (1) угроза социальной стабильности со стороны системы подачи обращений и другие отрицательные последствия; (2) импортирование и трансплантация «решений» из других стран; (3) отсутствие доступа к системе подачи обращений со стороны некоторых групп («цифровой барьер») (4) непреднамеренные последствия; (5) бюрократизация и сложность.

ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В УЗБЕКИСТАНЕ, РОССИИ, ГЕРМАНИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ, СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ И АВСТРАЛИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Инго Кеилитз[2]

Проект ПРООН «Партнерство в сфере верховенства закона в Узбекистане» (ПСВЗ)

4 декабря 2015 г.

I. ВВЕДЕНИЕ

Право на обращение к государству с жалобой представляет собой право подачи жалоб или обращений на действия государства без угрозы применения наказания или ответных мер. Данное право впервые получило законодательное закрепление посредством Поправки первой к Конституции Соединенных Штатов Америки в 1789 году, и чуть позже в 1791 году во Французской конституции. Например, в Поправке первой к Конституции США, предусматриваются пять свобод или прав: религии, слова, печати, собраний и обращений. Раздел Поправки первой, касающийся обращений, часто называется как Положение об обращениях, где указывается, что люди имеют право на обращение к государству в поддержку или против той иной политики, которая затрагивает их интересы или в отношении которой они имеют чувство возмущения. Это включает право собирать подписи в поддержку определенного положения и лоббировать в законодательных органах за или против законодательства. Исторические корни права на обращение, которое считается некоторыми авторами, как, пожалуй, наиболее старое политическое право граждан, уходят в Великую хартию вольностей, которая является одним из первых письменных правовых актов Королевства Англии, будучи составленной в 1215 году, или даже к более ранним законам (Tiburcio, 2015 г.). Право на обращение к Короне или к

[2]Инго Кеилитз, доктор философии, является независимым консультантом, Президентом консультационной фирмы «CourtMetrics», расположенной в г. Уильямсберг, штат Виржиния, США, которая специализируется на судебных системах и оценке деятельности. Он также является Профессором по исследовательской работе в сфере общественно-государственной политики, и научным сотрудником Института теории и практики международных отношений (ITPIR) при Колледже Вильгельма и Марии, США.

Парламенту с жалобой было предусмотрено во времена правления Короля Эдварда в XIII веке. Изначально, термины «законопроект» и «обращение» имели одинаковое значение. Фактически, законодательство являлось ничем иным, как обращения, утвержденные Королем.

При этом существует ограниченное количество исследований по современным тенденциям по праву на обращение, в том числе по достижениям и недостаткам в этой сфере. В течение последних нескольких лет в данной сфере были представлены ряд инноваций, основанных на Интернете, что привлекло еще больше внимания на вопросы, связанные с правом на обращение (Tiburcio, 2015 г.; Riehm, Böhle, и Lindner, 2014 г.). Так называемые «электронные системы обращений» были впервые внедрены парламентом Шотландии в 1999 году, и затем были переняты парламентами и государственными органами других стран, такими как Бундестаг Германии, Парламентом австралийского штата Квинсленд, в Великобритании, и в других частях мира, с целью предоставления большего доступа к государственным органам и обеспечения участия в них.

Закон Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях) был принят Законодательной палатой в 29 октября 2014 года и одобрен Сенатом Республики Узбекистан от 13 ноября 2014 года. Будучи выполненным по поручению проекта ПРООН «Партнерство в сфере верховенства закона в Узбекистане» (ПСВЗ)[3], данный проект итогового доклада был подготовлен по результатам исследования законодательства и положений по праву на обращение к государству касательно судов и системы правосудия в Республике Узбекистан, а также в пяти других странах, как Россия, Германия, Великобритания, Соединенные Штаты Америки и Австралия. Центральным вопросами данного исследования являются то, кто и как должен рассматривать обращения, и посредством каких процедур, механизмов, полномочий и организационной инфраструктуры суды и судебная система Республики Узбекистан должны реагировать на обращения в соответствии с Законом об обращениях. Цель исследования соответствуют целям и задачам ПСВЗ – усиление доступа общественности и доверия к судебной системе Республики Узбекистан, в частности, первой задачей ПСВЗ является увеличение оперативности реагирования судов на обращения граждан по вопросам осуществления гражданского правосудия, посредством разработки организационных механизмов по повышению осведомленности общественности. Непосредственной практической целью

[3]United Nations Development Programme's (UNDP) Consultancy Services, "International Consultant on Nonprocedural Petitions Systematization in Courts" (Project No. 00091042 and Contract No. 2015-60605-UZB-01 for the "Rule of Law Partnership in Uzbekistan" Project (ROLP)).

данного исследования является оказание помощи ПСВЗ и его партнеру – Верховному суду Республики Узбекистан, а также другим участникам судебной системы лучше понять различные системы подачи обращений и создать представление о хорошей международной практике, которая могла бы послужить примером для эффективной имплементации Закона в Республике Узбекистан.

Следует отметить, что реализация Закона об обращениях бросает серьезные вызовы для судебной системы Республики Узбекистан, в том числе в плане правовой и политической доктрины, принципов и концепций, противоречивых практические соображений, и поднимает ряд фундаментальных вопросов.

- Должен ли объем прав на подачу обращений или жалоб зависеть от типа государственного органа – парламента или законодателей, органа исполнительной или судебной власти – в которые направляются обращения и жалобы граждан? Должно ли данное право пониматься как часть функций государства по законодательному надзору и контролю, как оно понимается в большинстве стран мира?

- Если функция по обеспечению права на обращение будет сконцентрирована на судебной власти, то при этом возникает вопрос, как при реализации Закона об обращениях можно будет сохранить баланс между, с одной стороны, независимостью судебной власти при разделении государственной власти на три ветви, и с другой стороны, с требованиями государства касательно прозрачности, отчетности, оперативности реагирования и вежливости судебной системы?[4] Реализация Закона об обращениях будет еще более затруднительной при отсутствии ясного законодательного намерения или цели касательно определенной социальной цели или государственной политики, как например,

[4] В отличие от государственных органов законодательной или исполнительной ветвей власти, ответственных за рассмотрение обращений, к субъектам и учреждениям судебной системы, особенно судьям и судам, предъявляются требования беспристрастности и отсутствия конфликта интересов при рассмотрении дел, сторонами которых являются те же лица, которые подали или подписали обращения, в которых делается заявление, предложения или жалобы в отношении судей и судов. Вопрос еще более усложняется возможностью исков в судопроизводстве по основаниям что любое ответное действие или действия, имеющие отношение к праву на обращение. Гражданские иски по возмещению имущественного ущерба подавались против граждан и организаций в США в результате основательного осуществления ими конституционных прав на обращение, свободу слова, свобода объединяться и иным образом участвовать в государственных делах и общаться с государственными органами. Было волнующее увеличение количества исков, называемых «Стратегическими исками против участия общественности» («Strategic Lawsuits Against Public Participation») в государстве, которые часто также назывались как «SLAPPs».

дать людям возможность выразить свое мнение и сделать гражданскую судебную систему Узбекистана открытой для общественности, открыть путь для информационного потока, состоящего из общественного мнения в суды и увеличить оперативность реагирования судов на обращения граждан касательно осуществления гражданского правосудия.

- Притом, что право на обращение является формой продвижения демократии, которая традиционно была связана с законодательным процессом[5], возникает вопрос, как процесс подачи обращений может быть эффективно интегрирован с судебной властью, роль которой заключается в рассмотрении жалоб? Кто же должен рассматривать обращения с жалобами на действия судебной власти?

- Соответствует ли или противоречит ли наделение суда полномочиями по рассмотрению обращений функциям судов,[6] предусмотренных в законодательстве?

- К кому должны направляться обращения в судах и какие «специальные структурные подразделения» должны создаваться, как это указывается в Статье 8 Закона об обращениях, для приема подобных обращений? Должен ли процесс приема обращений быть на общегосударственном или местном уровне, или на обоих уровнях?

- При необходимости процесс рассмотрения обращений может быть централизован или «смещен вниз» от одного органа власти ко всем ветвям государственной

---

[5] По законодательству Германии, предметом обращений является законодательство. «Под обращениями понимаются требования и предложения на действия или ошибки органов государства, уполномоченных органов и других учреждений, наделенных полномочиями государственной власти. К ним также относятся законодательные предложения». IV. Основные правила рассмотрения предложений и жалоб Комитета по обращениям (Процедурные правила). *Правовая база для работы Комитета по обращениям при Бундестаге Германии.* Страница посещалась 30 октября 2015 года https://www.bundestag.de/blob/192296/e604c856eec16173a4532631fcf03bc7/rechtsgrundlagen_eng-data.pdf.

[6] В широком организационном смысле, система правосудия может включать в себя не только суды, но и все «формальные и неформальные учреждения по рассмотрению правонарушений и содействующие мирному разрешению споров касательно прав и обязательств», к которым могут относиться субъекты из всех трех ветвей власти - полиция, прокурор, государственный защитник, правозащитники государства и гражданского общества, учреждения по альтернативным методам разрешения споров, административное судопроизводство и механизмы исполнения решений, общинные учреждения, комиссии по борьбе с коррупцией и по правам человека, омбудсмен, реестры собственности и торговые реестры (Всемирный банк, 2012г.).

власти, или даже к одному органу власти в системе этих ветвей власти, и означает ли это, что каждый суд на всех уровнях (например, суды первой инстанции) должен будет расширить свои возможности для рассмотрения обращений?

- Или, в качестве альтернативы, должна ли судебная власть (т.е. Верховный суд) просто определить орган или должностное лицо внутри судебной власти – посредством соглашения между государственными органами, например, о том, что назначаемый для рассмотрения обращений государственный орган законодательной или исполнительной ветви власти будет ответственен за поиск ответа или решения вопроса, предусматриваемого в обращении, предметом которого являются суды или судебная система?

Эти вопросы игнорируют простые ответы, особенно те, что имеют только рекомендательный характер – даже если правильность этих ответов очевидна – трансплантыорганизационных структур и процессов, которые будучи работоспособными в одной стране, не смогут «прижиться» в рабочей среде другой страны. В сфере международного развития, это не срабатывало раньше, и скорее всего не сработает сегодня (см. Раздел VI «Риски и возможности» данного доклада; или, Pritchett и др., 2013 г.; 2014 г.). К сожалению, до сих пор, основываясь на эмпирических данных, мы очень мало знаем об успехе процесса и системы подачи обращений, который был создан в последнее время (Tiburcio, 2015 г.).

Поэтому, при создании данного доклада порывы были скромными. Его практической целью является лишь оказание помощи ПСВЗ и его партнеру лучше понять различные системы подачи обращений и создать представление о хорошей международной практике, которая могла бы послужить примером для эффективной имплементации Закона Республики Узбекистан. Основываясь на моем опыте проведения реформ судебной системы во всем мире, я вполне ожидаю, что со временем реализация Закона об обращениях превратиться в непрерывный процесс. Реформы в сфере судебной системы больше похожи не на поезд идущий по рельсам, а скорее на лодку, плывущую по изменчивым ветрам и морям (Kleinfeld, 2015 г.).

Надеемся, что аналитическая база и результаты исследования и сравнительного анализа, приведенные здесь, послужат руководством и помогут ПСВЗ, его партнеру – Верховному суду Республики Узбекистан, а также, в случае необходимости, и другим участникам: (а) создать лучшее представление о различных системах подачи обращений, существующих в

других пяти странах; (б) понять ключевые характеристики, сходства и различия различных систем подачи обращений, имеющие отношение к правовой и организационной базе (как традиционные, так и по электронным обращениям) и к основным институциональным субъектам (гражданам, парламенту и государству); и (в) определить хорошую международную практику, которая, при приспособлении к условиям Узбекистана, могла бы привести к формированию эффективного процесса подачи обращений.

А. ПОДХОДЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Данный заключительный доклад является результатом кабинетного исследования, проведенного с 19 октября по 4 декабря 2015 года независимым консультантом Инго Кеилитзом. Кабинетное исследование состояло из изучения печатных изданий и материалов из интернета. При этом предметом исследования, анализа, истолкований и заключений и рекомендаций была международная практика по систематизации обращений вне судебного процесса в Республике Узбекистан и в других пяти сравниваемых странах – в России, Германии, Великобритании (Англия и Шотландия), США и Австралии. Были сделаны ряд телефонных интервью с ПСВЗ и с должностными лицами нескольких стран, за пределами Узбекистана, для подтверждения и уточнения вопросов, рассматриваемых в кабинетном исследовании.

Основные задачи и действия, а также их последовательность, которые были описаны в Рабочем плане, представленном 25 октября ПСВЗ, включают в себя следующие:

(1) Предварительное исследование и обзор законодательства Республики Узбекистан, а также схожих правовых актов других стран для выбора пяти стран с целью проведения сравнительного анализа и сравнения эффективности законодательства Республики Узбекистан.

(2) По согласованию с ПСВЗ, определение и выбор пяти стран для проведения сравнительного анализа и сравнения эффективности законодательства Республики Узбекистан. Выбор отчасти был предопределен доступностью для Независимого консультанта англоязычных версий законов стран, которые были выбраны для сравнительного анализа.

(3) Продолжая предварительное исследование и рассмотрение Задачи 1, данная задача включала исследование, обзор и изучение вопросов и факторов в законодательстве и положениях Республики Узбекистан и пяти сравниваемых стран, в том числе: (а) цель и назначение законодательства; (б) природа и предмет

обращений (т.е. обращения об оказании содействия при осуществлении прав; рекомендации по улучшению деятельности судов; жалобы); (в) предмет положений по процедурам подачи обращений, требования касательно содержания обращений и процедуры реагирования на обращения; (г) исключения и ограничения (т.е. содержащиеся под стражей и некоторые типы правонарушителей исключаются из обращений); (д) государственные органы, определяемые как получатели обращений; (е) особые процедуры заполнения, приема и рассмотрения обращений, включая отказ и перевод обращений в другие государственные органы; (ё) методы рассмотрения и реагирования на обращения; (ж) сроки подготовки ответов на обращения; (з) подача жалоб на ответы на обращения; (и) положения касательно прозрачности, контроля со стороны общественности и гласности процесса и результатов рассмотрения обращений; (к) передача обращений в соответствующие органы; (л) подлежат ли обращения обязательному принятию и рассмотрению, или по каким-либо основаниям не принимаются или фильтруются (например, требования касательно минимального количества подписей в обращении); (м) положения касательно использования информации, содержащейся в обращениях, в иных целях.

(4) Разработка простой системы оценки и сравнения эффективности, состоящей из следующей последовательности компонентов или этапов процесса подачи обращений – возбуждение дела, рассмотрение дела; и принятие решения по делу - и краткое изложение соответствующих положений законодательства Республики Узбекистан и схожего законодательства пяти разных стран, используя вышеуказанную систему.

(5) Сравнительный анализ, оценка и сравнение эффективности законодательства Республики Узбекистан с пятью выбранными странами.

(6) Определение и описание вызовов, опасностей и возможностей, включая альтернативных подходов реагирования на жалобы граждан на действия судов и судей, которые могут и не быть частью определенного законодательства, т.е. реагирование на обращения лиц, пользующихся услугами судов и общественности, и электронные обращения.

(7) Формулировка заключений и рекомендаций по развитию механизмов систематизации и анализа непроцедурных обращений, имеющих отношение к судам и системе правосудия Республики Узбекистан.

(8) Сдача проект итогового доклада 14 ноября 2015 года.

(9) Пересмотр проекта итогового доклада исходя из комментариев, полученных от ПСВЗ и представление данного итогового доклада 4 декабря 2015 г.

Б. ОБЗОР СОДЕРЖАНИЯ И ГРАНИЦ ДОКЛАДА

1. ОБЗОР СОДЕРЖАНИЯ ДАННОГО ДОКЛАДА

Данный доклад состоит из шести разделов, которые начинаются с данного Введения и заканчиваются Разделом VI «Возможности и риски для судебной системы Узбекистана». Далее, в Разделе II делается краткий обзор Закона Республики Узбекистан «Об обращениях физических и юридических лиц», приятого в конце 2014 года и обзор связанных событий с момента принятия закона. В Разделе III дается краткий обзор законодательства и положений в других шести странах - России, Германии, Англии и Шотландии в Великобритании, США и Австралии. В данном кратком обзоре, который больше является описательным, а не аналитическим, выделяются уникальные и отличительные черты, которые служат информационной основой для оценки и сравнительного анализа в Разделе IV, где описываются результаты сравнительного анализа законодательства и положений пяти стран, подчеркивая их отличительные характеристики и выделяя наиболее важные различия, которые могли бы иметь важное значение для Республики Узбекистан. В Разделе IV представлены два аспекта систем подачи обращений в изучаемых странах. Первый представленный здесь аспект, был выявлен вне анализа, инициированного ПСВЗ, исходя из показателей «WJP Rule of Law Index™» организации «Проект мирового правосудия» («World Justice Project»), в котором сравнивается право на обращение в Республике Узбекистан с такими странами, как Россия, Германия, Великобритания, Соединенные Штаты Америки и Австралия. Второй аспект основан на анализе, который был проведен Независимым консультантом по инициативе ПСВЗ.

В Разделе V «Обсуждения и заключения» излагаются заключения и рекомендации, сделанные основываясь на результаты и контекст кабинетного исследования, которые были описаны в предыдущих разделах. В большей части, заключения и рекомендации были адресованы напрямую тем, кого Независимый консультант считает основной аудиенцией данного доклада - ПСВЗ работающий в сотрудничестве и координации с Верховным судом Республики Узбекистан, и, по мере уместности, другие заинтересованные стороны Правительства Республики Узбекистан.

И наконец, Раздел VI основывается на знаниях и опыте Независимого консультанта с возможностями и рисками имплементации законов, регулирующих судебные системы по всему миру. Например, возможности включают в себя высокая уверенность в судах и улучшенные знания о том, что думают пользователи услугами судов и общественность о судебной системе. Риски включают в себя сложность операций, повышенная бюрократизация, и как называют авторы по международному развитию - «проблема принципала и агента» и «ловушка возможностей»

Как указывалось выше в Введении, исполнение Закона об обращениях создает для судебной системы Узбекистана значительные трудности - это трудности в плане правовой и политической доктрины, принципов и концепций управления, противоречивых практических соображений. Должен ли государственный орган, ответственный за обращения, быть сделан частью функций государства по законодательному надзору и контролю, что является традиционным и применяется в большей части мира? Или должен ли он полностью или частично относится к исполнительной власти, как в Англии и США? Или должен ли он быть частью судебной власти? Или должен ли он стать частью какого либо государственного ведомства? Несмотря на то, что эти вопросы поднимаются в данном докладе, так как они связаны с практическими проблемами, полный анализ этих проблем и поиск на них ответов выходит за рамки данного ограниченного «кабинетного исследования», который составляет основу данного доклада.

2. ГРАНИЦЫ ДАННОГО ДОКЛАДА

Данное исследование ограничивается лишь изучением права на обращение и систем государств, созданных для реализации гражданами данного права как такового. Оно не учитывает множество других способов, упомянутых в этом докладе, что граждане могут заявить о своих проблемах, подать свои жалобы, и получить возмещения, включая, например, отделы или органы омбудсмена, комиссии по судебной дисциплине и поведению, и системы измерения и управления производительностью судов. Также в нем не рассматриваются другие механизмы, которые напрямую соединяют общественность и судами, такие как групповые иски и иски в защиту государственных интересов (ИЗГИ), которые применяются в Индии и Непале.[7]

---

[7]Introduction to Public Interest Litigation(from Health Care Case Law in India – A Reader by CEHAT and ICHRL - pg. 199-200-edited by Adv. Mihir Deasi and Adv. Kamayani Bali Mahabal). Веб-страница посещалась 4 декабря 2015 г. http://www.karmayog.org/pil/pil_10720.htm.

Однако, границы данного доклада не должны препятствовать ПСВЗ в рассмотрении этих способов в своем развитии системы подачи обращений. Великобритания имеет сложную систему индивидуально-дифференцированных органов омбудсмена на всех уровнях государства. На национальном уровне Омбудсмен по вопросам парламента и здравоохранения располагается в палате общин. Омбудсмен может расследовать административные действия Правительственного ведомства или органа государственной власти после того, как член Парламента направляет жалобу представителя общественности, считающего, что к нему отнеслись несправедливо в результате неправомерных действий. Другая тема, не рассматриваемая в данном документе, хотя об этом и были сделаны некоторые упоминания, является вопрос о деятельности комиссии по судебной дисциплине и поведению, которые могут рекомендовать Верховному суду или суду высшей инстанции об объявлении судье выговора, временно отстранить, или даже уволить за недостойное поведение. Наконец, все большее количество судов по всему миру расширяют свои возможности по измерению и управлению своей производительностью, в том числе, использование опросов пользователей услугами судов касательно удовлетворенности их деятельностью и опросов касательно вовлеченности персонала (см. Keilitz, 2015 г.).

Доклад, а также кабинетное исследование, на котором он основан, также ограничивается малым количеством информации о применении права на обращение в практике Узбекистана и России. Представляется, что в Узбекистане и России было сделано немного публикаций касательно права на обращение. Это значительно отличается от положения дел в Германии, Великобритании (Англии и Шотландии) и Австралии, где существует огромное количество исследований и пояснений касательно системы подачи обращений. И наконец, данный доклад ограничивается ссылочным материалом, не доступным на английском языке (т.е. статистические данные об электронных системах подачи обращений Германии).

II. ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН[8] И КОНТЕКСТ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

В Республике Узбекистан Закон «Об обращениях физических и юридических лиц» (далее - Закон об обращениях) был принят Законодательной Палатой в 29 октября 2014 года и был одорбрен Сенатом Республики Узбекистан 13 ноября 2014 года. Он состоит из 31 статьи и 5 глав. Многие из положений Закона Республики Узбекистан схожи с положениями федерального закона Российской Федерации. В Главе 1 приводятся общие положения Закона, включая его цель и предмет (Статьи 1-9); в Главе 2 содержаться положения касательно гарантии осуществления права на обращения (Статьи 10-15); в Главе 3 описываются процедуры подачи и рассмотрения обращений (Статьи 21-14); Глава 4 описывает права лиц, подающих обращения, а также обязанности государственных органов при рассмотрении обращений (Статьи 21-14); и в последней Главе 5 содержаться положения касательно разрешения споров, возмещения ущерба и расходов, и другие административные вопросы, возникающие в процессе подачи обращений (Статьи 25-31).

В Статье 1 в нескольких словах описывается цель Закона - *регулирование* процесса подачи обращений в государственные органы. Очевидно, что в данном кратком правиле, которое скорее имеет бюрократические и административные цели, отсутствуют законодательные цели, общегосударственная политика в этом направлении, мотивы и стратегические цели принятия закона, такие, как у ПСВЗ, т.е. обеспечение доступа общественности и повышение доверия к гражданской судебной системе Узбекистана, повышение оперативности реагирования судов на обращения граждан по вопросам осуществления гражданского правосудия, посредством развития институциональных механизмов повышения уровня осведомленности общественности. Таким образом, процесс планирования реализации Закона об обращениях будет в значительной мере усложнен из-за отсутствия информации о законодательных целях принятия закона и обще-государственной политики в данном направлении.

В Статье 3 недвусмысленно предусматривается право «юридических органов и юридических лиц», а также иностранных государств и лица без гражданства, обращаться в

[8] Обзор и истолкование Закона об обращениях в данном разделе основаны на неофициальном английском переводе Закона, который был предоставлен автору со стороны ПСВЗ 18 сентября 2015 года.

государственные органы в виде заявлений, предложений и жалоб.[9] Это право не должно нарушать «права, свободы и законные интересы других физических и юридических лиц, а также интересы общества и государства». Статья 5 определяет заявление как «обращение с просьбой об оказании содействия в реализации прав, свобод и законных интересов»; предложение как «обращение, содержащее рекомендации по совершенствованию государственной и общественной деятельности»; и жалоба как «обращение с требованием о восстановлении нарушенных прав, свобод и защите законных интересов». В Статье 5 всем трем видам обращений уделяется одинаково важное значение и при этом они могут быть поданы в устной, письменной или электронной форме (Статья 4). В Статье 2 ясно указывается, что процесс подачи обращений является «непроцессуальным», т. е. он не распространяется на существующие законодательные акты, регулирующие административную ответственность, гражданский процесс, уголовный процесс, хозяйственный процесс и иные законодательные акты; (и) взаимную переписку государственных органов, а также их структурных подразделений. В Статье 6 указывается, что заявитель должен предоставить сведения о соей личности, в том числе свое имя, адрес и место жительства и действительную подпись. К обращениям, подаваемым через представителей, должны прилагаться «документы, подтверждающие их полномочия».

В пяти статьях Главы 2 «Гарантии прав физических и юридических лиц на обращения» Закона детализируется право на обращение, закрепленное в Статье 3 Главы 1 «Общие положения». В частности, в Статье 10 указывается, что: а) не допускается дискриминация при использовании права на обращения в зависимости от пола, расы, национальности, языка, религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения, форм собственности, адреса и местонахождения; (б) разрешается подача индивидуальных или коллективных обращений; (в) указывается, что обращения подлежат обязательному принятию и рассмотрению государственными органами, за исключением анонимных обращений, обращения, поданные через представителей физических и юридических лиц при отсутствии необходимых документов, и обращения, не соответствующие другим требованиям, установленным законом; (г) предусматривается возможность обжаловать отказ ответственного органа в принятии и рассмотрении обращения; (д) запрещает сотрудникам компетентных государственных органов обнародовать, без их согласия, информацию о частной жизни заявителя и другие

[9] В Статье 7 указывается, что обращения, полученные государственными органами от средств массовой информации, могут использоваться «для изучения и отражения общественного мнения в соответствии с законодательством о средствах массовой информации».

сведения, составляющие государственные секреты или иные охраняемую законом секреты; (е) запрещает любые выяснения данных, не относящихся непосредственно к обращению; (ж) запрещается «преследование» заявителя, его или ее семьи или представителя.

Положения об инициации процесса подачи и рассмотрения обращений предусмотрены в Статье 8 Главы 1, и в пяти статьях Главы 3 Закона. Предметом Статьи 8 является то, как, где и когда должны подаваться обращения и как органы государственной власти должны организовать себя для приема заявлений и возбуждения дела, где указывается, что прием заявителей (в случае устного обращения) и их обращений будет осуществляться «руководителем государственного органа или уполномоченным лицом». Предполагается, что по усмотрению ответственного государственного органа могут быть созданы специальные организационные структуры и определен набор кадров.

Как сообщается, Верховным судом был создан «Отдел по обращениям граждан» - официальное структурное подразделение, ответственное за прием обращений наряду с отдельными судьями и канцеляриями нижестоящих судов. Отдел принимает обращения, связанные как с уголовными, так и с гражданскими судами. Она располагает штатом, состоящим из приблизительно 18 человек, включая начальника отдела, четырех сотрудников канцелярии, по два сотрудника по уголовным и гражданским судам, административный персонал и консультанты. Отдел определяет лицо или отдел, ответственный за то, чтобы отвечать на обращения и физическую доставку обращения адресатам.[10] По мнению Независимого консультанта, с точки зрения эффективности, подобная «физическая доставка» и передача обращений компетентным государственным органам и должностным лицам предположительно является громоздким процессом в плане времени и усилий, особенно если будет необходимо доставить обращение из Ташкента в Нукус, который расположен на северо-западе Узбекистана.

Информация о процессе подачи обращений, включая о времени и месте, подлежит опубликованию на «официальном» веб-сайте ответственного государственного органа, а также оглашению в «общественных местах на стендах или других технических средствах в их административном здании». В Статье 8 предусматриваются и иные процедурные вопросы, связанные с принятием обращений, в том числе отказ в принятии, передача обращений в другие государственные органы, использование специального

[10]Др. Эркин Абдуризаев, Менеджер проекта, ПСВЗ, персональный, связи, 2 ноября 2015 г.

оборудования, как например, оборудования по фотографированию и аудио и видео записи.

В пяти статьях Главы 3 «Порядок подачи обращений и их рассмотрения» предусматривается рассмотрение и разрешение по существу вопросов, являющихся предметом обращения, в течение 15 дней со дня их получения, или в течение одного месяца, если была потребовано предоставить дополнительную информацию. Другие положения: (а) приложение предыдущих решений и другая информация, необходимая для рассмотрения обращения; (б) промежуточные сроки и крайние сроки рассмотрения обращений[11], включая передачу (не более пяти дней после получения) обращений для разрешения в государственные органы, которые уполномочены решать вопросы, являющиеся предметом обращения, получение дополнительной информации от органов государственной власти (десять дней или до одного месяца); (в) рассмотрение обращения в присутствии и отсутствии заявителя; (г) участие хозяйствующих субъектов, если рассмотрение обращения требует этого; и (д) право отозвать обращение.

Глава 4 «Права физических и юридических лиц и обязанности государственных органов при рассмотрении обращений» включает четыре статьи. В Статье 21 предусматривается возможность доступа и участия в процессе рассмотрения их обращений, в том числе право представить свои аргументы и объяснения, ознакомиться с материалами, представить дополнительные материалы, и пользоваться помощью адвоката. Статья 22 возлагает на органы, занимающиеся рассмотрением прошений, обязательство принимать меры, чтобы остановить противоправные действия или бездействие, предпринятые против лица, подавшего обращение.

Статья 23 требует, чтобы государственный орган, рассмотревший обращение, «незамедлительно» сообщил о результатах рассмотрения и дал соответствующие объяснения. Как сообщается, в 2014 году судьями, Отделом по обращениям граждан и канцеляриями нижестоящих судов было получено около 26, 000 обращений, что является значительной цифрой. Некоторые статистические данные об обращениях составляются Отделом статистики Верховного суда и специалистами судов низшей инстанции, однако, до настоящего времени не было сделано ни одной глубокой оценки.[12] Наконец, Статья 24 обязывает органы государственной власти, рассматривающие обращения, обобщать и

---

[11]Следует отметить, что в Статье 17 говорится, что сроки подачи обращений, как правило, не устанавливаются.

[12]Др. Эркин Абдуризаев, Менеджер проекта, ПСВЗ, персональный, связи, 2 ноября 2015 г.

анализировать результаты рассмотрения обращений с целью выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также интересов общества и государства.

В Главе 5 «Заключительные положения» указывается, что споры, в области обращений разрешаются в порядке, установленном законодательством (Статья 25); предусматривается возмещение имущественного и неимущественного вреда, связанного с принятием незаконного решения (Статья 26); и возмещение расходов, понесенных государственными органами при рассмотрении обращений, содержащих заведомо ложные сведения (Статья 27).

Более десяти лет назад, Центрально-европейская и евразийская правовая инициатива Американской ассоциации юристов в «*Показателях судебных реформ в Узбекистане*» (Американская ассоциация юристов, 2002 г.)[13] сообщила, что она не смогла обнаружить какой-либо действенный механизм, посредством которого судьи, адвокаты, и общественность смогли бы подавать жалобы, касающиеся действий судов. Она заключила, что:

> Отсутствует ясно установленный порядок подачи жалоб на поведение судей, и при этом, ни судьи, ни Министерство юстиции, ни коллегия адвокатов не предприняли какие-либо шагов для прояснения этого порядка или для информирования общественности о том, какие ресурсы доступны и как их использовать. Тем не менее, граждане и адвокаты могут использовать другие способы, и как сообщает Офис омбудсмена, к нему поступают большое количество жалоб касательно судебной системы и что в интересах граждан были достигнуты некоторые результаты.

Таким образом, позиция Американской ассоциация юристов могла быть частью соответствующего контекста при принятии узбекского Закона об обращениях.

---

[13]«Показатели судебных реформ» («Judicial Reform Index») является инструментом, разработанным Инициативой по центрально европейскому и евразийскому праву (Central European and Eurasian Law Initiative) при Американской ассоциации юристов. Ее задачей является анализ комплекса факторов, важных для проведения судебных реформ в странах с развивающейся демократией. Она опирается на шесть факторов в области подотчетности и прозрачности, включая судебные решения и злоупотребления влиянием, кодекс этики, процесс подачи жалоб на поведение судей, доступ СМИ к судебным разбирательствам, опубликование судебных решений и ведение судебного протокола.

III. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛОЖЕНИЙ ПО ПРАВУ НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ В ОСТАЛЬНЫХ ПЯТИ СТРАНАХ

В большинстве стран предусматривается право граждан на обращение или подачу жалобы в государственные органы, и при этом основным предметом подобных положений являются действия парламента и иных законодательных органов, хотя в Великобритании и Соединенных Штатах Америки канцелярии Премьер-министра и Президента, соответственно, рассматривают обращения граждан, и при этом, в Соединенных Штатах Америки группы и организации активистов принимают активное участие в подаче обращений по различным вопросам. За исключением лишь пяти стран – Дании, Эстонии, Польши, Швеции, и Кипра – во всех государствах-членах Европейского Союза (ЕС) , Шотландии и Европейском парламенте имеются некоторый тип процесса подачи обращений (Tiburcio, 2015 г.; Riehm, Böhle, и Linder (2014 г.). Под правом на обращение к государству в этих странах в основном понимается часть функций государства по законодательному надзору и контролю. Таким образом, объем прав на обращение или обжалование зависит от государственного органа – парламента и законодателей, в который подаются обращения и жалобы граждан. Тубрицио (Tiburcio, 2015 г., 15) объясняет это следующим образом:

> Если, например, в обращении просят построить новую больницу, или протестуют против закрытия школы, то при этом на самом деле в обращении граждане не просят, чтобы сам Парламент построил больницу или принял решение о том, чтобы оставить школу (решение подобных вопросов входит в компетенцию исполнительной власти, и, исходя из принципа разделения властей, Парламент не может приказать исполнительной власти). На самом деле, в подобных обращениях граждане просят о том, чтобы парламент осуществил свои контрольные функции (частью которых являются дебаты по политической программе), т. е. направил вопросы на рассмотрение компетентных министерств, требуя ответа, при этом, возможно вызывать членов правительства и выслушать их в парламенте, или просто обсудить с ними поданное обращение.

В данном разделе приведен краткий обзор прав и положений по подаче обращений и жалоб в государственные органы в следующих шести странах: Россия, Германия, две

страны в Великобритании (Англия и Шотландия), США и Австралия. **В данном кратком обзоре полужирным текстом были выделены уникальные или отличительные черты процесса подачи обращений** в указанных странах, которые, возможно, заслуживают более глубокого изучения со стороны ПСВЗ, Верховного суда Республики Узбекистан и других заинтересованных сторон при реализации Закона об обращениях. В сравнительном анализе в Разделе IV настоящего документа эти уникальные или отличительные черты приводятся либо в положительном, либо отрицательном свете, т.е. приводятся их плюсы и минусы.

А. РОССИЯ[14]

Как отмечалось выше, Федеральный закон России[15] имеет явное сходство с Законом об обращениях Республики Узбекистан, и регулирует права на обращение российских граждан и других юридических лиц в органы государственной власти и местного самоуправления[16]. **При этом, следует отметить, что данное право признается Конституцией Российской Федерации. В Статье 2 «Право граждан на обращение» Федерального закона право на обращение провозглашается следующим образом:**

> 1. Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.
>
> 2. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.[17]

---

[14] Обзор закона России, а также его положений по обращениям в государственные органы, в данном разделе, основан на неофициальном и несовершенном переводе закона на английский язык. Веб-страница посещалась 12 ноября 2015 г. https://translate.google.com/translate?hl=en&sl=ru&u=http://base.garant.ru/12146661/&prev=search.

[15] Статья 2. «Право граждан на обращение» Федеральный закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения граждан Российской Федерации» (с изменениями) https://translate.google.com/translate?hl=en&sl=ru&u=http://base.garant.ru/12146661/&prev=search.

[16] В неофициальном переводе, на котором основывается данный раздел, используется слово «просьба» вместо слова «обращение», за исключением параграфа 1 Статьи 9, где используется слово «обращение». Использованное в российском федеральном законе слово «обжаловать» не следует путать с использованием этого слова для обозначения обжалования судебного постановления или решения в порядке апелляции или иным образом.

[17] В июле 2012 года, Конституционный суд Российской Федерации обратил внимание на абзац первый Статьи 2 Федерального закона, а также на Статью 3 «Правовое регулирование правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан», обнаружив несоответствие с Конституцией Российской Федерации,

Как Закон об обращениях Республики Узбекистан, российский закон об обращениях не концентрирует полномочия, связанные с процессом подачи обращений, в руках отдельного государственного органа или ветви государственной власти - законодательной, исполнительной или судебной – в которые подавались бы обращения или жалобы. Также в законе не определяются объем и характер права на обращение как часть традиционных функций этих ветвей власти. В разделе V «Заключения и рекомендации» подобный подход называется «широким подходом». Как отмечалось выше, в Германии, Великобритании, и Австралии право на обращение в государственные органы в основном понимается как часть государственных парламентских или законодательных функций надзору и контролю. Оно понимается с точки зрения государственного органа – парламентов или законодательных органов - в которые подаются обращения и жалобы граждан.

Кроме гарантий права на обращение, в российском законе предусматриваются положения, связанные с осуществлением данного права, в том числе: права гражданина при рассмотрении обращения (Статья 5); гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением, в том числе защита от преследования (Статья 6); требования к письменному обращению (Статья 7); регистрация и направление письменного обращения в уполномоченный государственный орган или должностному лицу (Статья 8); обязательность принятия обращения к рассмотрению уполномоченным государственным органом (Статья 9); рассмотрение обращения, в том числе порядок и сроки рассмотрения письменных обращений (Статьи 10, 11 и 12); порядок личного приема граждан, личные обращения в устной форме (Статья 13); контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений (Статья 14); ответственность за нарушение федерального закона (Статья 15); и возмещение причиненных убытков и взыскание понесенных расходов при рассмотрении обращений (Статья 16).

1. ПОДАЧА ОБРАЩЕНИЙ

Согласно закону, существует несколько ограничений на осуществление права на обращение гражданами Российской Федерации. Обращения могут быть поданы практически любым человеком, касательно любого вопроса, и поданы в любое

«неясность нормативного содержания, их практическое неоднозначное толкование, и, соответственно, возможность произвольного применения». Конституционный суд постановил, что до внесения изменений в положения абзаца 1 Статьи 1 и в Статью 3 данного Федерального закона, он должен применяться в соответствии со Статьями 19 (Часть 1), 33, 45, 72 (пункт «б» части 1) и 76 Конституции Российской Федерации. Решение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 года №19-П.

учреждение и должностному лицу, ответственному за осуществление государственных функций - в государственными органы или ведомства, органы местного самоуправления, юридические лица и объединения граждан. Обращение может быть подано любым гражданином, в том числе иностранными гражданами и лицами без гражданства (за исключением случаев, предусмотренных международными договорами, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами). Обращения могут подаваться лично, в устной, письменной или **в электронной форме либо индивидуально, либо коллективно** (Статьи 1, 2 и 7). В отличие от положений законодательства Германии, Великобритании и Соединенных Штатов Америки по подаче электронных обращений, в российском законе есть указание на то, что возможна подача обращения, а также ответа на него в электронной форме, но лишь с целью уточнения того, что под «письменной формой» понимается как рукописный, так и электронный документ. **Не предусматриваются положения регулирующие порядок отправки, приема и рассмотрения электронных обращений.**

Обращения могут быть в виде предложения, заявления или жалобы. Предложение определяется как рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Под заявлением понимается просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Жалоба - это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц (Статья 4).

В рамках обращения, граждане могут подать дополнительные имеющие отношение документы или материалы, или обратиться с требованием об их возвращении, предположительно, если они не находятся в их владении. Они могут знакомиться с документами и материалами, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие охраняемую законом тайну. (Статьи 5 и 7).

2. ПОЛУЧЕНИЕ, ПРИНЯТИЕ И РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ

Гражданин может направить письменное обращение, которое, предположительно, может быть доставлено лично или в электронной форме, непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов (Статья 8). Как только обращение было подано, заявители имеют право узнать о статусе своих обращений, в том числе о любых нерешенных вопросах, и быть уведомленными о переадресации обращения (просьбы) в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, и на защиту от преследования или репрессий в связи с поданным обращением. При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия (Статьи 5 и 6).

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию принимающего органа, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение (Статья 8).

Обращение подлежит обязательному рассмотрению (Статья 9), за исключением случаев, если оно содержит в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, в этом случае обращение может быть оставлено без ответа и сообщив об этом гражданину, направившему обращение (Статья 11). В случае, если в по обращению ранее было принято решение, государственный орган вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу.

3. РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения с участием гражданина, направившего обращение, при необходимости принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных

интересов гражданина, и дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (Статья 10). Письменное обращение должно быть рассмотрено в течение 30 дней со дня регистрации обращения (Статья 12).[18]

В законе предусматривается положения по устным обращениям. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан (Статья 13), хоть и не указываются механизмы этого. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно (с согласия заявителя) в ходе личного приема. В остальных случаях дается письменный ответ (Статья 13).

Что касается «контроля» за рассмотрением обращений, в законе указывается, что государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют... контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан (Статья 14). Наконец, граждане имеют право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием или бездействием при рассмотрении обращения (Статья 16).

Положения федерального закона Российской Федерации по обращениям в государственные органы кажутся справедливыми и непредубеждёнными. Соглашаясь с такой оценкой, некоторые комментаторы (например, Бесчастна, 2013 г.), которые в своих работах в основном фокусировались на соблюдении международных конвенций при принятии судебных решений, осуждали недавние чрезмерные ограничения свободы выражения мнений, в частности свободу критиковать государственные органы. Это наводит на мысль, что здесь «закон на бумаге» может отличаться от действия «закона на практике» при подаче обращений в государственные органы.

[18]Исключительные обращения, «принимаемые высшим должностным лицом Российской Федерации (главой высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации), и содержащее информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции», должно быть рассмотрены в течение 20 дней с момента регистрации обращения.

Б. ГЕРМАНИЯ[19]

В Статье 17 Главы I Основного Закона (Grundgesetz) Федеративной Республики Германии, предусматривается право на подачу обращения. Она гарантирует, что «каждый человек имеет право индивидуально или совместно с другими лицами обращаться письменно с просьбами или жалобами в компетентные органы или в органы законодательной власти». Статья 45с требует от Национального парламента Германии (Бундестаг) назначения Комитета по обращениям для принятия просьб и жалоб, направляемых в Бундестаг согласно Статье 17.

В 2005 году версия электронной системы подачи обращений, разработанная в Шотландии[20], была представлена для немецкого национального парламента (Бундестага), в рамках совместного проекта шотландского парламентом и Бундестага - «Отдел онлайн услуг». Бундестаг и парламенты всех 16 отдельных германских штатов (земель), включая города-штаты, имеют органы по парламентским обращениям. Среди различных органов по обращениям, Комитет по обращениям Бундестага Германии является самым известным. В Германии сегодня, как на общенациональном, так и в большинстве штатов на субнациональном уровне, обращения в государственные органы могут подаваться в электронном виде посредством электронного обращения.[21]

Однако, как в 2014 году отмечали Рейм, Богль и Линднер (Riehm, Böhle, and Lindner), модель подачи обращений немецкого Бундестага (с онлайн-подписью и дискуссионными форумами) была предложена только городом-штатом Бремен. Эти, так называемые «публичные обращения», в отличие от традиционных рукописных обращений, могли **просматриваться на веб-сайтах правительства**. Отдельное физическое лицо может добавить свое имя в поддержку любого обращения, и может **обсудить обращение в**

---

[19]Бюро оценки технологий при Бундестаге Германии до 2007 года следило за ходом инноваций в сфере электронной подачи обращений в Германии. Оно опубликовало отчет о своих выводах. Второе обширное исследование продолжило изучение дальнейшего развития электронной системы обращений, в котором указывается, что процессы модернизации происходят как на общенациональном на уровне в Бундестага, так и на уровне органов по обращениям отдельных федеральных земель, которые развивают свои собственные «интернет-стратегии» в свете Бундестага Германии, который движется по пути модернизации на общенациональном уровне. Данный раздел в значительной степени опирается на результаты оценки, приведенные в подробном докладе Рейма, Богля, и Линднера (2014 г.), состоящего из почти 300 страниц.
[20] См. Раздел III.B.3 «Электронная система подачи обращений шотландского Парламента» данного доклада.
[21] См. онлайн брошюру Бундестага Германии, в которое описывается электронная подача обращений онлайн. Посещалось 5 ноября 2015 г. https://www.bundestag.de/blob/189918/da128fc8e7f7339b7e3bbc57add3833a/flyer-data.pdf.

онлайн-форуме. Заявители могут быть приглашены к участию на открытых сессиях Комитета по обращениям, чтобы **представить свое обращение лично перед Комитетом**.

Эта реформа является результатом отличительных инноваций в системе обращений немецкого Бундестага, которая была во многом вдохновлена примером Шотландии (см. ниже, Раздел B «Великобритания»). Она включала в себя и другие возможности, направленные на улучшение системы, такие как возможность **слушаний и публичных обсуждений** в Комитете по обращениям, по обращениям, которые получили в свою поддержку 50 000 подписей. В то время как большинство из этих электронных возможностей доступны для так называемых публичных обращений, **«традиционные обращения» по-прежнему возможны**, но в основном на них не влияет этот процесс модернизации и они **остаются не публичными**.

Как отмечают Рейм и соавт. (Riehm et al., 2015 г., 26), на общенациональном уровне, система электронных обращений Бундестага Германии уникальна, по крайней мере, по сравнению с другими европейскими государствами. «На общенациональном уровне, общественная система подачи электронных обращений Бундестага Германии является уникальной в ЕС. Среди стран, желающих расширить свои интернет-услуги, Люксембург явно планирует своей электронную систему обращений на основании системы Бундестага Германии».

1. ПОДАЧА И СКРИНИНГ ЭЛЕКТРОННЫХ ОБРАЩЕНИЙ

Обращения всегда должны подаваться в письменной форме, но они также могут быть поданы по почте, факсу или посредством онлайн обращения. Процентное отношение обращений поданных в электронном виде в Бундестаг Германии, в общей массе всех обращений, в том числе традиционных обращений, выросло с 17% в 2006 году до 34% в 2010 году. С сентября 2005 года по конец 2010 года, было насчитано более 3 миллионов подписей по приблизительно 2100 электронным обращениям, и были сделаны более 100.000 вкладов в дискуссии на форуме.

Электронные обращения подлежат скринингу, прежде чем они публикуются в интернете. Процесс проверки допустимости электронных обращений регулируется специальными нормами, в том числе критериями приемлемости.

Согласно Рейму и соавт. (Riehm et al., 2015 г., 15), этот скрининг привел к дискуссиям на форумах пользователей платформы электронной подачи обращений, с критикой отсутствия прозрачности и низкого процента удовлетворенных заявок. Более половины

опрошенных, подавших в 2009 году электронные обращения, отметили, что они не поняли, в чем была причина неприятия их обращения. Рейм и его коллеги отмечают, что существуют, однако, разумные объяснения такого низкого уровня принятия обращений, в том числе предоставление дублирующих обращений, обращений, непригодных для публичных дискуссий, обращений признанных явно обреченными на неудачу или признанных неадекватными или основанными на ложных предположениях, обращения не принятые, поскольку они касались личной просьбы и жалобы, и обращения, угрожающие «социальной стабильности», или иным образом могли бы оказать отрицательное влияние на международные отношения. Обращения, которые не были приняты в качестве электронных обращений, обрабатываются следуя обычным непубличным процедурам.

2. ОНЛАЙН ПОДАЧА ОБРАЩЕНИЙ

В течение шести недель после опубликования обращения в интернете, в него **могут быть добавлены подписи в его поддержку** и оно может обсуждено в онлайн форуме. Несмотря на то, что начиная с 2005 года было собрано 3 миллиона подписей по приблизительно 2100 электронным обращениям, при этом не многие обращения получил столь много подписей в свою поддержку. Среднее количество подписей на обращение составило около 1,170 за период с 2005 по 2010 год, при этом 85% из всех обращений получили менее 1000 подписей; лишь девять обращений (что составляет 0.4%) получили более 50,000 интернет-подписей в течение шести недель.

Согласно Рейму и соавт. (Riehm et al., 2014 г., 16) отсутствуют доказательства фактов существенных злоупотреблений функции подписания обращений. Они предполагают не устанавливать «более высокие требования по проверке личности заявителей и подписей, по обращениям поданных через интернет, чем для тех, кто использует традиционный бумажный процесс для подачи обращений».

3. РАССМОТРЕНИЕ ОБРАЩЕНИЙ

Процесс приема обращения начинается с изучения содержания обращения Службой комитета. Некоторое количество обращений разрешаются уже на начальной проверке, прежде чем они будут направлены на парламентские обсуждения. Такое возможно, например, если компетентный государственный орган может обеспечить немедленное решение вопроса. В тех случаях, когда Службой комитета считает, что обращение явно имеет мало шансов на успех, то заявители информируются об этом и дальнейшее

рассмотрение обращения прекращается, за исключением случаев, когда заявитель возражает против этого. Как часть процесса изучения, **по соответствующему предмету обращения, как правило, запрашиваются мнения компетентных министерств или других органов, в том числе, предположительно, у судебной системы, с обязательством предоставить информацию**.

По типичным обращениям Службой комитета дает заключения и проекты решений и затем направляет их двум «докладчикам», которые являются членами Комитета по обращениям. Они проверяют документы, получают дополнительные заключения, если применимо, советуются с компетентными министерствами или органами власти, и в отдельных случаях также проводятся местные слушания. По завершении этого процесса обращений, пленарное заседание Бундестага Германии, как правило, принимает решение по спискам обращений с рекомендациями относительно разрешения. Заявители уведомляются в письменной форме, а в случае с электронными обращениями, **постановление публикуется в интернете**.

Инновационной составляющей платформы электронной подачи обращений, которая не доступна для традиционных обращений, являются **онлайн дискуссионные форумы по каждому обращению**. Такие форумы модерируются органом по обращениям, который обращается с предупреждениями и удаляет сообщения в случаях нарушения правил, которые, что, как указывают Рейм и его коллеги (Riehm et al., 2015 г., 16), происходит редко. Дискуссионные форумы не оцениваются на систематической основе и не учитываться в процессе подачи обращений.

Сообщения в дискуссиях могут быть поданы зарегистрированными пользователями напрямую в форуме. С 2005 года было сделано более 100,000 вкладов со стороны около 10,000 участников. Согласно опросам участников, **подавляющее большинство пользователей считают форумы полезными и информативными**. Как показал опрос пользователей форумов, проведенный в 2009 году Реймом и его коллегами (2015 г., 17), примерно две трети из них хотели бы установить контакты с членами парламента посредством форумов. Также, они выразили мнение, что форумы должны поддерживать Комитет по обращениям в его работе по оценке обращений по существу.

4. ОЦЕНКА УСПЕХА ЭЛЕКТРОННОЙ СИСТЕМЫ ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ

Мнения касательно успеха электронной системе подачи обращений Германии различаются. Правительство Германии считает ее успешной. Но заявители считают наоборот. Как отмечается Реймом и его коллегами (2015 г., 17), в отчете о деятельности комитета по обращениям за 2009 год отмечается, что почти половина процессов были завершены положительно, в том числе 38,1 процента обращений, которые были урегулированы путем консультаций, информации, справочных и коммуникационных материалов. В 7,6 процентах случаев обращение было удовлетворено.

Оценки успеха заявителями были больше отрицательные. Лишь около трети опрошенных заявителей были удовлетворены рассмотрением своих обращений в Бундестаге Германии, полагая, что процесс стоил их усилий. Только 15,2 процентов заявителей при помощи электронной системы подачи обращений узнали, что их обращение активно рассматривалось в германском Бундестаге, по сравнению с 20,7 процентами заявителей, подавших обращения традиционным способом . Однако, **три четверти отправителей электронных обращений, по сравнению с 63 процентами тех, кто подали традиционные обращения, заявили, что они снова подали бы обращения при сходных обстоятельствах**. Рейм и соавт. объясняют это «явное противоречие между критическими оценками успешности и неизменные намерения продолжить использование системы, может быть объяснено тем фактом, что мотивы подачи обращений разнообразны и не сводятся лишь к подаче запроса. Для некоторых заявителей, одинаково важно то, что и политики, и широкая публика узнают об их обращении, так, чтобы то решение, которого хотелось бы достигнуть заявителем, могло бы быть может быть достигнуто в среднесрочной или долгосрочной перспективе».

B. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ[22]

Как отметили Рейм, Богль и Линднер (2014 г., 18), система подачи обращений Великобритании:

[22] Как и в предыдущем разделе данной работы, где рассматривается система подачи обращений Германии, в данном разделе мы часто обращаемся к докладу, подготовленному Реймом, Боглем и Линднером (2014 г.). См. выше сноску 18.

Стала предметом повышенного внимания в течение всего десятилетия. На всех уровнях политической системы, была осуществлена реформа системы подачи обращений или находится в стадии обсуждения. Несмотря на значительные различия в соответствующих политических и организационных целях и их практической реализации, **использование интернета является яркой общей характеристикой текущих усилий по модернизации** (сделано ударение).

1. СИСТЕМА ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ ПАРЛАМЕНТА АНГЛИИ

В отличие от Германии и других европейских стран, **обращения не могут быть поданы гражданами напрямую в Вестминстерский парламент, а только через избранных членов Парламента.** Это означает, что заявитель должен сначала обратиться к члену Парламента – это, как правило, местный член парламента, который затем может представить обращение в Парламент, процедура называемая «фильтр члена Парламента» «спонсорской модели».

Обращения направляются членом Парламента в соответствующие специальные комитеты и министерства исполнительной власти. Специальные комитеты обязаны включать обращения в их повестку дня, хотя **министерства лишь обязаны отвечать на «значимые обращения»**. Текст **обращений и любые ответы органа исполнительной власти публикуются в электронной системе документооборота («Хансард») и в Интернете**. Согласно Рейму и его коллегам (2015 г., 19), эта процедура подверглась критике за отсутствие результатов. Реформы были предметом обсуждения в парламентских комитетах начиная с 2005 года, с целью, среди прочего, **введения электронной системы обращений**, которая уже действует в канцелярии Премьер-министра.

1 декабря 2015 года на веб-сайте правительства и парламента Великобритании были перечислены 3,504 обращений, из которых 1,961 были открыты по состоянию на 1 декабря 2015 года.[23] Правительство отвечает на обращение, если оно набирает 10,000 подписей. При достижении 100 000 подписей, обращение будет считаться заслуживающим обсуждения в Парламенте. В общей сложности правительство дало ответ по 57 обращениям и по 11 обращениям в Палате общин были проведены обсуждения. При этом, ни одно из этих 68 обращений не имело отношения к деятельности судов Великобритании.

---

[23] Petitions. UK Government and Parliament. Веб-страница посещалась 30 ноября 2015 г. https://petition.parliament.uk/petitions.

В интерактивной функции поиска, на запрос с ключевым словом «суды» было показано 92 обращений. Все эти 92 обращения были в целом направлены в Правительство и в Парламент в частности, и большинство из них имели мало общего с деятельностью судов как таковых, и ничего, что суды могли бы сделать сами, если они были бы ответственными за рассмотрение обращений. Примеры подобных обращений:

- легализация производства, продажи и потребления конопли (231,058 подписей);
- запретить использование судов шариата в Великобритании (10,561);
- изменения в законодательство, с введением ответственности в форме лишения свободы за ненадлежащее обращение с животными (7,624);
- депортировать преступников, которые имеют происхождение за пределами Великобритании, и запретить им повторный въезд (1,150);
- оказание поддержки родителям, не живущим вместе, был принят судебный приказ, ввести уроки о психическом здоровье в национальный учебный план (29,240);
- ввести минимальные цены покупки молока у фермеров (56,181).

Лишь небольшая часть обращений была направлена в суды. Некоторые примеры:

- *«Гласность суду города Хартлипул. Скажем нет тому, чтобы стать городом-приведением» (545 подписей в поддержку).* Министерство юстиции предлагает прекратить деятельность судов города Хартлипул и чтобы вместо них услуги оказывались судами города Теессайд. Как указывается, это лишит жителей города жизненно важных услуг и приведет к отказу в правосудии наиболее нуждающимся и уязвимым слоям общества.

- *«Отстранение судьи Салли Кэхилла и господина Джастиса Волкера» (62 подписи в поддержку).* В недавних решениях двух судов было установлено, что сексуальное насилие по отношению к девушкам азиатской этничности является более серьезным и требует применения более сурового наказания, по сравнению со случаями сексуального насилия по отношению к девушкам европейской этничности. Один из столпов английского права заключается в том, что перед законом все равны и запрещается неблагоприятное или более благоприятное отношение по признаку этнической принадлежности, религии или других верований. В свете этих неадекватных и дискриминационных

постановлений судьи Салли Кэхилла и Джастиса Волкера, стороны данного обращения обратились к правительству с просьбой отстранить вышеупомянутых от дальнейшего рассмотрения дела. Мы также призываем Министерство внутренних дел издать указания всем судьям, указав, что решения должны быть равными, независимо от этнической принадлежности правонарушителя или потерпевшего.

- *«Семейные суды нижней инстанции должны измениться и необходимо провести «капитальный ремонт» всей системы» (946 подписей в поддержку).* Голоса детей должны быть услышаны, они больше не могут сидеть тихо и бояться власти. Они должны иметь возможность верить и доверять людям и не называться лжецами. Необходимо прекратить «затыкать рот» родителям. Это драконовская мера, и они должны иметь возможность рассказать о своих конкретных обстоятельствах.

Как отмечалось выше, при наличии свыше 10,000 подписей в поддержку обращения, правительство будет обязано ответить на него. При получении 100 000 подписей, будет рассмотрен вопрос о вынесении обращения на обсуждение Парламента. Учитывая, что вышеуказанные три примера обращений касательно деятельности судов на сегодняшний день имеют менее чем 1000 подписей в поддержку, то вряд ли им удастся получить ответы от Правительства.

2. ЭЛЕКТРОННАЯ СИСТЕМА ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ ПРЕМЬЕРА МИНИСТРА

Электронная система подачи обращений канцелярии Премьер-министра была создана в ноябре 2006 года, но отключена незадолго до выборов нового британского парламента в мае 2010 года. В феврале 2007 года электронное обращение против платных автомобильных дорог и отслеживания автомобилей привлекло более 1,8 миллиона электронных подписей, что было неожиданностью для министерств правительства.[24]

Как и в системе подачи обращений Белого дома (исполнительной власти) Соединенных Штатов Америки, **пользователи имели возможность подать и опубликовать свои требования и собирать подписи в платформе по подаче электронных обращений**. Для

[24] National Archives (2008). PM emails road pricing signatories. Веб-страница посещалась 30 ноября 2015 г. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090214111155/http:/www.pm.gov.uk/output/Page11050.asp.

получения ответа от правительства, обращение **должно было достичь кворума подписей** в количестве не менее 500 онлайн подписей. Электронная система подачи обращений Премьера министра пользовалась популярностью. В период с декабря 2006 года по январь 2010 года было подано более 67 000 электронных обращений. Из них, согласно Рейму и соавторам (2015 г., 19), обращения, принятые к рассмотрению, получили в общей сложности 11,8 миллиона электронных подписей. Однако система была подвергнута критике, поскольку она не была хорошо интегрирована с процессом принятия решений исполнительной власти, и к тому же **решения и действия по обращениям граждан в основном зависели от усмотрения канцелярии Премьер-министра**, критика, которая также имеет отношение к системе подачи обращений США, которая также основана на исполнительной власти. Как сообщается, новое правительство анонсировало о возрождении модифицированной электронной системы подачи обращений в апреле 2010 года, хотя существует скептицизм по поводу того, что удастся найти оправдание для существования двух новых систем – одна на основе парламента и вторая на основе исполнительной власти. Новая система позволит проводить парламентские прения по обращениям, с привлечением больше чем 100 000 подписей в свою поддержку.

3. ЭЛЕКТРОННАЯ СИСТЕМА ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ ШОТЛАНДСКОГО ПАРЛАМЕНТА

В 1999 году Шотландский парламент стал первым выборным собранием в мире, внедрившим электронную систему подачи обращений, именуемая «электронный заявитель» («e-petitoner»), которая была интегрирована с парламентскими процедурами. Это позволяет гражданам инициировать и подписывать обращения, изучать по вопросу справочную информацию, и добавлять свои комментарии в интернет-форуме, связанным с каждым обращением. В электронной системе подачи обращений участвуют три группы субъектов: (1) лица, подающие обращения; (2) лица, поддерживающие отдельные обращения (лица, подписавшие в поддержку); и (3) орган, в который направляются обращения - это правительство, парламент, и местные советы – субъекты, ответственные за управление системой.

Обращения, поданные по электронной почте или обычной почтой, публикуются в Интернете и **на веб-сайте парламента Шотландии можно проследить и**

проконтролировать процесс рассмотрения обращений и принятия по ним решений.[25] Заявитель подает текст обращения и любую информацию в поддержку обращения, которая публикуется на веб-сайте. После подачи обращения, посетители веб-сайта могут отслеживать прогресс через парламент или местные советы посредством кнопки «Прогресс рассмотрения в парламенте», расположенной на веб-сайте. В дополнение к инструкциям по подаче обращений в онлайн, **на веб-сайте также доступна информация, касающаяся процесса подачи и рассмотрения обращения, в том числе количество подписей в поддержку, документов, связанных с обращением, а также протокол заседания, на котором было рассмотрено обращение**. Онлайн дискуссионный форум позволяет заявителю побудить общественность участвовать в дискуссии по поводу предмета обращения. При этом, несогласные могут ввести свои мнения и рассуждения. Администраторы следят за дискуссией.

Шотландский веб-сайт также включает в себя **разнообразные информационные материалы**, как тексты, брошюры и анимационные ролики, доступные на нескольких языках (включая арабский, бенгальский, пенджаби, упрощенный китайский/мандарин, или урду), в которых объясняется общественности, как работает система подачи обращений, с подачи обращения, его рассмотрения, до принятия окончательного решения. Функции платформы по подаче электронных обращений включают возможность внесения обращений или подписи уже вынесенных на обсуждение обращений онлайн, а также проводить онлайн дискуссии по поводу обращений. **За дебатами и слушаниями заявителей можно следить в Интернете.**

1 декабря, используя интерактивные функции поиска шотландского веб-сайта, было установлено, что в период с сентября 2009 г. и ноябре 2015 г. в общей сложности было поданы 13 обращений с ключевым словом «суд» со статусом «подано» (это означает, что эти обращения в настоящее время находятся на рассмотрении Комитета обращений общественности). В этих 13 обращениях «шотландский парламент призывался убедить правительство Шотландии» сделать следующие по каждому из обращений:

---

[25] How to Petition. Scottish Parliament. Веб-страница посещалась 5 ноября 2015 г. https://www.scottish.parliament.uk/gettinginvolved/petitions/CreateAPetition.aspx.

- Провести полный и всеобъемлющий пересмотр «Закона об оскорбительном поведении в футболе и угрозе коммуникациям» (Шотландия) от 2012 года с тем, чтобы этот закон был отменен.
- Внести изменения в «Закон о доказательствах», чтобы в случаях, когда в суде против человека рассматривается уголовное дело, это не имело никакого отношения к его работе, его/ее работа должна рассматриваться судами как не имеющий отношение и не отягчающий фактор.
- Внести изменения или пересмотреть законы, регулирующие родительские права и доступ к ребенку, их исполнение, чтобы родитель, вместе проживающий с ребенком, не мог препятствовать родителю, не проживающему вместе с ребенком, контактировать с ребенком.
- Изменить законодательство и процедуры касательно расследования невыясненных смертей, самоубийств и несчастных случаев со смертельным исходом в Шотландии.
- Увеличить максимально возможный срок тюремного заключения для рецидивистов, совершивших насильственное преступление в виде убийства, вплоть до пожизненного лишения свободы.
- Создать законопроект «О реестре имущественных интересов судей» (схожий вопрос в настоящее время рассматривается в парламенте Новой Зеландии) или внести изменения в действующее законодательство, чтобы обязать всех членов судебной власти в Шотландии внести информацию о всех полученных подарках в публично доступный реестр интересов.
- Внести изменения в «Закон о наследовании», чтобы отменить требование о предъявления страхового полиса доверительным управляющим при подтверждении завещания по недвижимости.
- Пересмотреть решение Шотландской пожарной и спасательной службы о закрытии центрального поста в городе Инвернесс.
- Провести расследование в Комитете касательно закрытия службы полиции, пожарной службы, и центров по оказанию не экстренных услуг к северу от Данди. В частности, основными вопросами были: потеря общественных знаний; общественной безопасности; руководство, нанятое с улицы и в результате перегруженное выполнением возросшего объема работы.
- Ввести право на обязательное публичное расследование с полным опубликованием фактов о смерти, которое была установлена как причиненная

самому себе или по случайности, после расследования смертей, считающихся подозрительными.

- Внести изменения в «Закон о правовой профессии и юридической помощи» (Шотландия) от 2007 года, при этом исключив любые положения касательно жалоб, поданных своевременно.
- Начать независимое расследование обвинения «Камп Ван Зейст», предъявленного в 2001 году к Абдельбасета Али Мохмед Аль-Меграхи за взрыв самолета авиакомпании «Пан Ам» рейс 103 в декабре 1988 года.
- Предоставить такой же уровень защиты семьям лиц из Шотландии, которые умирают за границей, которая в настоящее время предоставляется лицам из Англии, путем внесения поправок в «Закон о расследовании несчастных случаев со смертельным исходом и случаев внезапной смерти» (Шотландия) от 1976 года, требовать проведения расследований несчастных случаяев со смертельным исходом, когда лицо из Шотландии умирает за границей.

Согласно Рейму и соавт. (Riehm et al., 2015 г.), **Шотландская система характеризуется усилиями по вовлечению заявителей в процесс подачи и рассмотрения обращений и высокой степенью прозрачности и публичности**. Она не имеет ни «фильтра члена Парламента», действующего в Англии, ни требования к кворуму подписей в обращении, прежде чем оно будет рассмотрено. **В дополнение к письменным и электронным обращениям (по электронной почте), обращения могут быть поданы лично, по телефону, в виде видео, и, как сообщается, в будущем даже с посредством коротких текстовых сообщений (СМС).** Как отметили Рием и его коллеги:

> Заявителям рекомендуется внести ясность в содержание их обращений посредством видео записей, которые делаются доступными для общественности через интернет. Комитет держит публику осведомленной через блог, а также используя такие социальные сети, как Facebook. Однако, он ни в коем случае не ограничивает своею деятельность лишь в рамках Интернета или других современных коммуникационных технологий, но и также, например, проводит комитетские слушания за пределами столицы и сотрудничает с консорциумами и учреждениями в своей публичной работе.

Состояние и производительность системы постоянно контролируется, в том числе с помощью оценок ученых, и постоянно предпринимаются усилия по выявлению и реализации дальнейших улучшений.

Г. СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

В Разделе V «Заключения и рекомендации» система подачи обращений США характеризуется как «минималистическая», так как здесь существует небольшое количество норм, регулирующих обращения. Право США гарантирует гражданам и группам выражать свои взгляды и мнения касательно политики и процедур, посредством обращений к государству без угрозы применения ответных мер. Однако, кроме защиты против Стратегических исков против участия общественности («Strategic Lawsuits Against Public Participation» или SLAPPs) - исков подаваемых против граждан за осуществления их права на выражение о государственных вопросах - процедуры подачи обращений не кодифицированы в законодательстве. В таких случаях суды выносят решения и обязывают сторон, включая государственные структуры, выполнять свои постановления. **Формально государство не обязано отвечать на обращения, за исключением случаев, когда жалоба в обращении становится предметом официального разбирательства в судах.**

Не запрещается и не является правонарушением собирать подписи и подавать обращения в суд или отдельному судье. Однако, учитывая, что правовыми актами и нормами этики от судей Соединенных Штатов Америки требуется рассмотрение только фактов и законодательства, представленных в рамках конкретного дела, то обращения, как правило, формально не рассматриваются судами. Например, как отметил аналитик расположенного в США Национального центра судов штатов, «миллион людей могут подписать обращение к Верховному суду, с просьбой принять то или иное решение по определенному делу, однако судьи клялись только учитывать доказательства, закон и факты при рассмотрении дел».[26]

1. ПРАВОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Как было отмечено во Введении, право на обращение гарантируется в разделе «по обращениям» Поправки первой к Конституции США от 1789 года, которое также называется «Положением о обращениях». В ней указывается, что люди имеют право на обращение к государству в поддержку или против той иной политики, которая затрагивает их интересы или в отношении которой они имеют чувство возмущения: «Конгрессом не будет принят какой-либо закон... лишающий... людей права... на обращение к Государству с жалобой». Право включает в себя право собирать подписи в

[26] William Raferty, Analyst, National Center for State Courts, personal communication, November 3, 2015.

поддержку основания и лоббировать в законодательных органах за или против законодательного акта.

Под обращением понимается любой законный метод выражения поддержки или несогласия с действиями государства, будь оно подано в судебную, исполнительную или законодательную ветвь власти. Оно определяется как любое «ненасильственное и законное выражение поддержки или несогласия с действиями государства, *будь оно подано в судебную, исполнительную или законодательную ветвь власти*. Лоббирование, написание писем, компании с электронными письмами, дача показаний перед трибуналами, подача исков, поддержка референдума, сбор подписей для инициатив баллотирования, мирные протесты и пикеты: все это публичные высказывания о проблемах, жалоб и интересов в целью стимулирования действий правительства, хоть эти действия и представляют собой смесь других прав и свобод, предусмотренных в Поправке первой» (*курсив был применен для ударения*).[27]

Изначально право на обращение распространялось только на федеральные законодательные учреждения, Конгресс и Федеральные суды США. На сегодняшний день данное право получило распространение и было имплементировано пятьюдесятью штатами и федеральными судами и законодательными органами, а также органами исполнительной власти штатов и федерального уровня. Например, в Разделе 3(а) Статьи 1 Конституции штата Калифорния указывается, что «люди имеют право поручить своим представителям обратиться с жалобой к государству, беспрепятственно собираться для проведения совещаний во всеобщих интересах». Как и во многих штатах, с точки зрения разновидности права, в штате Калифорния право на проведение собраний и право на обращение рассматривается как единое право.

В целом, **судебные системы штатов и федерального уровня редко рассматривают обращения отдельно от других правовых институтов, рассматривая обращения лишь как действия второстепенного значения**. Свобода самовыражения, защита права на политическое самовыражение и объединение и право собраний применяются в делах по таким вопросам, как лоббирование, право на подачу иска, подача иска против действий государственных должностных лиц, и в Стратегических исках против участия общественности (SLAPPs), в исках, поданных против преследования граждан, осуществляющих свое право высказывания о вопросах, представляющих общественный

---

[27] First Amendment Center. Веб-страница посещалась 2 ноября 2015 г. http://www.firstamendmentcenter.org/petition-overview.

интерес, перед городскими советами, комиссиями округов, школьными советами и другими ведомствами.[28]

Право на обращение, применяемое в подобных вопросах и судебных делах, в США является противоречивым правом, иллюстрируя то, как имплементация права на обращение, в качества права на бумаге, если не на практике, свидетельствует о наличии еще не решенных политических и идеологических вопросов. Например, в 2007 году Объединенный сенат рассмотрел основной законопроект «О реформах этики», «Акт о честном управлении и открытом правительстве» от 2007 года, в котором указывается, что лоббирование рядовыми гражданами соответствует целям установления права на обращение.[29] В положении подчеркиваются продолжающиеся споры и противоречия между теми, кто за увеличение ограничений на попытки граждан оказать влияние на лиц, определяющих государственную политику, и другими, которые утверждают, что подобные ограничения нарушают конституционное право на обжалование действий государственных органов, и препятствуют тому, чтобы мнения людей были услышаны государством. Другой спорный законопроект требует от более чем 8000 должностных лиц федеральной исполнительной власти занесения в общедоступную базу данных информации о всех важных сообщениях граждан – об обращениях, электронных сообщениях, письмах, телефонных сообщениях и факсах, которые были получены не от государственных должностных лиц. Кроме обязанности заносить отчеты, возлагаемой на государственных должностных лиц, противников законопроекта также не устраивает то, что он нарушает право на обращение, требуя разглашения мнений, высказанных по спорным вопросам.[30]

Право на обращение в США требует, только чтобы штаты принимали жалобы и недовольства, но не требует от них, чтобы они отвечали на них. Как было отмечено Центром по Поправке первой (First Amendment Center), уже прошли те времена, когда подавались прямые обращения и давались индивидуальные ответы, и когда руководители знали каждого обращающегося по имени. На сегодняшний день, ни одна ветвь власти не имеет возможностей оказать подобное индивидуальное внимание.[31]

---

[28] First Amendment Center. см. выше сноску 26.
[29]Данный законопроект вступил в силу после его подписания Президентом 14 сентября 2007 года. GovTrack. Веб-страница посещалась 2 ноября 2015 г. https://www.govtrack.us/congress/bills/110/s1.
[30]Закон о реформе исполнительной власти (Executive Branch Reform Act), H.R. 984.
[31] First Amendment Center. см. выше сноску 26.

Кроме федеральной исполнительной системы электронных обращений (см. следующий раздел), процесс подачи обращений в США не регулируется или контролируется государством. Отсутствуют положения касательно сбора данных о количестве и природе обращений, поданных в США, на подобии положения в Статье 24 Закона об обращениях Республики Узбекистан, обязывающего государственные органы собирать данные о рассматриваемых обращениях.

Подача обращений через интернет облегчает людям подачу обращений по любому вопросу, в любое время, и направить обращение кому угодно. В большинстве случаев, в США процесс подачи обращений, в том числе и через интернет, организован частными некоммерческими лоббистскими группами, имеющими имущественные интересы, совпадающие с правом граждан на обращение. Например, некоммерческая группа, объединенная по общим интересам, может собирать подписи с целью обращения к государству, и в то же время, как часть мероприятия по сбору подписей, может попросить сделать пожертвования для этой группы.

Многие граждане и группы участвуют в процессе подачи обращений в США по таким вопросам, как социальное обеспечение, этика, здравоохранение, политические компании и иммиграционная реформа. Во многом, как и в других странах, предметом многих обращений является законодательство и, как правило, они направляются членам Конгресса и в законодательные органы. Например, AARP, Inc., которая в прошлом являлась Американской ассоциацией пенсионеров, в настоящее время является группой, зарегистрированной в США, объединением по общим интересам людей в возрасте выше 50 лет. Она действует как некоммерческий адвокат для защиты своих членов и является одной из сильнейших лоббистских групп в США. AARP часто подает обращения к членам Конгресса США и представителям законодательных органах штатов. В апреле этого года, волонтеры и сотрудники AARP подали обращения с более чем 26.000 подписями в Министерство труда США в поддержку конфликта интересов при консультациях по выходу на пенсию, после чего предложенное правило было принято Министерством труда.[32] За последние несколько лет, AARP подала обращения с миллионами подписей, которые были направлены на решение многочисленных вопросов.

Интернет инициативы, направленные на обращения через интернет, такие как Change.org, Avaaz.org, и 38 Degrees, обретают все большую популярность и возможное политическое

[32] Mark Hornbeck, “AARP volunteers hit Capitol Hill, deliver petitions.” AARP. Веб-страница посещалась 28 ноября 2015 г. http://states.aarp.org/aarp-volunteers-hit-capitol-hill-deliver-petitions/#sthash.pqEIuAAs.dpuf.

значение. В статье, опубликованной в журнале «Экономист» («Economist») 2 сентября 2010 года, отмечается, что сайт Avaaz.org имел «впечатляющий успех».

2. ЭЛЕКТРОННАЯ СИСТЕМА ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ В ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Долгое время в США каждый день люди подавали обращения для того, чтобы сообщить государству о своих проблемах и свои мнения по некоторым вопросам. Как отмечалось выше, они делали это без участия или вмешательства государства, за исключением случаев, когда нарушалось право и это заканчивалось судебными спорами. Как в Германии и Великобритании, Интернет-технологии сделали возможным подачу электронных обращений в органы исполнительной власти.

«Мы, народ» – так называется раздел веб-сайта Администрации Президента США Барака Обамы[33], который был запущен в сентябре 2011 года для подачи обращений в адрес политических экспертов администрации. Обращения могут создаваться, размещаться и подписываться поддерживающими их лицами. Только обращения, которые достигли определенного порога или кворума подписей (например, 100 000 подписей в течение 30 дней) могут быть рассмотрены должными лицами Администрации, после чего делаются официальные ответы, но это происходит не всегда. В США в Белый дом не могут подаваться обращения касательно уголовного судопроизводства. После подсчета количества обращений, поданных в течение шести месяцев, по которым несмотря количество в них подписей не были сделаны официальные ответы, СМИ пришли к выводу, что «Мы, народ» – это не более чем средство пиара, позволяющее гражданам выразиться.

В разделе «Самые последние обращения» на веб-сайте Белового дома по подаче электронных обращений, который последний раз посещался нами 1 декабря 2015 года, при фильтрации по критерию «Уголовное правосудие и правоприменение» были выведены лишь шесть обращений, в которых запрашивались следующие: установить мораторий на переселение всех беженцев с Ближнего востока в связи с Парижскими атаками; начать независимое расследование смерти лица во время нахождения под стражей полиции; начать независимое расследование о смерти солдата; о помиловании

[33] Посещалось 3 ноября 2015 года https://petitions.whitehouse.gov/.

лица; о приведении Первой поправки в соответствие с Конституцией США. Подобно обращениям в Великобритании, которые предположительно могут быть направлены в суды, ни один из последних шести обращений на веб-сайте Белового дома по подаче электронных обращений, скорее всего, не будут направлен в судебные органы, для того чтобы они дали ответ в качестве компетентного органа. Кроме того, велика вероятность того, что количество подписей в обращениях, сделанных в поддержку обращения, в количестве от 207 до 12.258, скорее всего, привлечет внимание Белого дома и последний даст ответ.

3. ПОВЕДЕНИЕ СУДЕЙ

Хоть это и не рассматривается в качестве процесса подачи обращений, существует несколько способов выражения гражданами из большинства штатов США их несогласия с действиями отдельного судьи.

- *Избрание и переизбрание:* большинство судей и клерков судов 50 штатов избираются. Если есть недовольство деятельностью на конкретного судью или клерка суда, то общественность просто может проголосовать за завершение их деятельности в конце их срока.
- *Выборы с возможностью отстранения от должности:* хоть и в ограниченных случаях, в нескольких штатах, включая штат Калифорния, предусматривается возможность отстранения от должности судей и клерков в середине срока.
- *Комиссии по судейской дисциплине и поведению:* В каждом штате предусматривается комиссия по судебной дисциплине и поведению, которая может рекомендовать Верховному суду или суду высшей инстанции вынести в отношении судьи выговор, временно отстранить его должности, или даже уволить его за неправомерное поведение. Таким образом, Верховный суд штата или суд высшей инстанции каждого штата имеет право вынести выговор, временно отстранить или уволить.
- *Импичмент:* кроме того, законодатели всех 50 штатов уполномочены отстранить судью от должности за неправомерное поведение, однако обычно это делается редко, например, в случаях, когда судья обвиняется в совершении преступления.

В случаях принятия мер судебными или дисциплинарными комиссиями и применения импичмента, основанием для удаления является неправомерное поведение. Если недовольство состоит в том, что сторона дела лишь не согласна с решением судьи, то здесь не применим ни один из указанных подходов.

Для федеральных судов, согласно «Закону о судейском поведении и нетрудоспособности», 28 U. S. C. §§ 351-364, любое лицо, заявляющее, что поведение федерального судьи наносит ущерб эффективному и оперативному управлению деятельностью судов, или, что судья не может выполнять все должностные обязанности из-за физической или умственной нетрудоспособности, может подать жалобу в канцелярию окружного апелляционного суда , в котором работает судья, или, если судья работает в суде штата, в государственный орган, в который должна быть подана жалоба согласно правилам этого суда. Жалоба должна касаться действий или должности окружного судьи, районного судьи, судьи по делам о банкротстве, мирового судьи, или судьи суда, указанного в разделе 28 §363 Свода федеральных законов США.

В общей сложности из1364 жалоб, поданных в 2012 году, почти половина заявителей (48 процентов) были заключенными, и почти такое же процентное содержание (47 процентов) составляли стороны споров. Пятьдесят девять процентов жалоб были сделаны в отношении районных судей, 21% в отношении окружных судей, 17 процентов против мировых судей, и 3% в отношении судей по делам о банкротстве. Большинство заявлений в жалобах подпадали под категорию принятия неправильного решения (833), неправомерные действия (382), нарушение других стандартов (287), личная предвзятость в отношении стороны спора или адвоката (258), и расовая, религиозная, или этническая предвзятость (144).[34]

США отличаются от большинства стран своей прочной независимой судебной системой, которая всячески отвергает вмешательство со стороны исполнительной и законодательной власти вмешательство в ее дела. Эта независимость, очевидно, проявляется в том, как судебная власть реагирует на неправомерные действия судей. Конечно, можно собрать подписи и подать в исполнительные или законодательные органы список недовольств на действия суда, однако эти органы мало что могут сделать, если конечно жалоба не касается преступного поведения суда или судебного должностного лица. Они могут расследовать и провести инспекцию в суде, могут дать рекомендации касательно деятельности суда (например, об выделении дополнительных ресурсов, проведении аудита финансовой отчетности, о перестройке структуры суда), но они не могут принимать какие либо действия против отдельного судьи за его действия или решения.

---

[34] United States Courts. Веб-страница посещалась 3 ноября 2015 г. http://www.uscourts.gov/statistics-reports/complaints-against-judges-judicial-business-2012.

Д. АВСТРАЛИЯ[35]

Как и в других странах, под обращениями в Австралии в основном понимаются обращения граждан в государственные органы с просьбой принять какие-либо меры. Право на обращение в Федеральный парламент Австралии уже давно является фундаментальным правом граждан Австралии и **это единственный способ обращения граждан с жалобами в Парламент** - все другие процессы подразумевают общение через посредников - через парламентского представителя (член парламента или сенатор) или парламентский комитет.

Палата представителей имеет **Постоянный комитет по обращениям (Standing Committee on Petitions)**, который принимает и рассматривает обращения от имени Палаты. Индивидуальные или групповые обращения могут приниматься Палатой представителей при условии, что они касаются вопросов в пределах полномочий Палаты. Каждый год в Палату поступают сотни обращений по самым различным вопросам.

Между 1901 и 2007 годами лишь Палатой в общей сложности было рассмотрено 50.045 обращений. Наибольший объем обращений пришелся на 1970 и 1980-е года. Наиболее низкое количество обращений было в период между 1975 и 1989 годами, в среднем 2,357 обращений в год в течение того 15 летнего периода. К 1990-м годам, количество обращений в Палату представителей было минимальным в пересчете на объем обращений с наибольшим количеством подач в период с 1990 по 2007 год, достигнув 843, с самой низкой отметкой 232 (Постоянный комитет по обращениям Палаты представителей, 2013 г., 2).

В 2007 году Палата представителей пришла к выводу, что ее традиционная система обращений больше не является наилучшим средством обеспечения обращения граждан в парламент (Постоянный комитет по обращениям Палаты представителей, 2013 г., 2-3).

---

[35]Обзор процесса подачи обращений в Австралии был сделан с использованием огромного количества информации, который доступен на веб-сайте Парламента Австралии, Информационный лист 11 – Обращения. Веб-страница посещалась 7 ноября 2015 г. http://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_11_-_Petitions, а также веб-сайт Палаты представителей: http://www.aph.gov.au/house/petitions.

Было отмечено, что подача обращений в Палату представителей должна основываться на шести основополагающих принципах:

1) обращения принадлежат обществу; они являются наиболее прямой формой общения между обществом и Палатой;
2) обращения, направляемые в Палату, должны быть рассмотрены Палатой;
3) правительство должно реагировать;
4) участие членов должно быть усилено и упорядочено;
5) правила должны быть значимыми и справедливыми; подготовка обращения не должна быть чрезмерно сложной и правила, регулирующие обращения, не должны быть чрезмерно обременительными;
6) информационные технологии должны использоваться более эффективно.

Что касается последнего принципа, Палата отметила, что **важно использовать новые информационные технологии, чтобы предоставить людям альтернативу бумажным обращениям**. Таким образом, она приступила к созданию электронной системы подачи обращений.

1. ИНИЦИАЦИЯ ПРОЦЕССА ОБРАЩЕНИЙ

В принципе, при обращении с просьбой о принятии каких-либо мер, предмет обращения должен быть в пределах полномочий Палаты; другими словами, это должен быть вопрос Федерального, а не местного значения, или вопрос, касающийся законодательства или правительства. В обращении должны быть указаны причины подачи обращения и просьба о принятии каких-либо мер. Например, в обращении может содержаться просьба Палате о внесении законопроекта, отмене или изменении действующего законодательства, о принятии мер по другим вопросам, или в интересах отдельных людей. Реже, в обращении от отдельного гражданина может содержаться просьба об удовлетворении личной жалобы, например, исправление административной ошибки.

Для того чтобы обращение считалось правильно оформленным, оно должно быть подано основным заявителем (даже если обращение было подписано группой людей). Лицо, инициирующее или организующее подачу обращения, должно собственноручно поставить свою подпись наряду с полной контактной информацией на первой странице обращения. Это позволит Комитету по обращениям (см. ниже) связаться с ним или с ней по поводу любого ответа или дальнейших действий. Контактная информация предназначается для использования Комитетом по обращениям и не подлежит

опубликованию. Не разрешается члену Палаты представителей выступать в качестве основного заявителя или подписывать обращения. **Обращения должны быть написаны на бумаге с оригинальными подписями.**

Что должно содержать обращение, подаваемое в Австралии? Обращения, подаваемые в Палату представителей:

- должны быть адресованы в Палату представителей, а не в другой орган или лицам
- должны касаться вопроса, по решению которого Палата представителей имеет полномочия, то есть законодательные или административные вопросы Содружества
- полностью указать обстоятельства обращения (факты или причины подачи обращения и конкретная запрашиваемая мера)
- содержать просьбу о принятии мер Палатой представителей.

На веб-сайте Палаты представителей доступны детальные Инструкции касательно содержания и формы обращения, а также обучающее видео и рекомендуемый образец формата обращений.[36] Комитет по обращениям рекомендует заявителям представлять черновики своих обращений для проверки в секретариат Комитета по обращениям.

2. ПРИНЯТИЕ, РАССМОТРЕНИЕ И ОПУБЛИКОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ

Палата представителей пока еще не принимает обращения в электронной форме. В настоящее время обращения должны подаваться в бумажной форме с оригинальными подписями. Они могут быть отправлены по почте в Комитет по обращениям, или же заявители могут попросить любого Члена, в том числе Министра, представить их обращение лично. В обоих случаях Комитет по обращениям должен проверять, что обращения были поданы «правильно» (т.е. соответствуют требованиям к обращениям) перед тем, как они будут представлены.

Роль Комитета по обращениям заключается в получении и рассмотрении обращений, а также в выяснении у Палаты и докладе Палате о любых вопросах, касающихся обращений

[36] http://www.aph.gov.au/house/petitions.

и системы подачи обращений. Обычно обращения представляются по понедельникам Председателем Комитета по обращениям. Председатель объявляет предмет обращения и число подписей, которые содержаться в каждом обращении. Если Член желает представить обращение лично, то существует ряд возможностей для этого, включая время, выделенное для выступления Членов, обсуждение по окончании парламентского дня, и обсуждение жалоб.

Обращения, представленные в Палату, принимаются Палатой и становятся частью протокола Палаты. Во время представления обращения не происходит обсуждение его предмета (за исключением заявления Члена, если оно представлено лично). После того, как обращение было объявлено в Палате, **все условия обращения (но не подписи) печатаются в Хансарде (отчет о заседании Палаты)[37] того дня**. **Они также публикуются на веб-странице Комитета по обращениям.** Комитет может направить условия обращения Министру, ответственному за решение вопроса, указанного в обращении. Ответы на обращения объявляются в Палате, в Хансарде, и публикуются на веб-странице Комитета.

3. ОТВЕТЫ НА ОБРАЩЕНИЯ

Комитет по обращениям, по своему усмотрению, может провести обсуждение предмета обращения с участием основного заявителя и государственных должностных лиц. Комитет по обращениям на регулярной основе проводит публичные слушания, для того чтобы предоставить участникам возможность более подробно рассмотреть вопросы, затронутые в обращении. Эти слушания также позволяют Комитету услышать об опыте людей с процессом подачи обращений в Палате представителей. Комитет не делает рекомендации или не предпринимает какие-либо действия касательно предмета обращения. Если Комитет удовлетворяет требования к представлению обращений, то оно будет представлено в Палату и направлено соответствующему министру для рассмотрения. После того министр ответил, Комитет рассмотрит ответ, **ответ будет представлен и записан в Хансард и после этого ответ будет отправлен основному**

[37] В Хансард включатся отредактированные стенограммы дебатов в Сенате, Палате представителей, Палате федерации и парламентских комитетов. Они публикуются вскоре после завершения заседания палаты или комитета. См. Hansard. Веб-страница посещалась 7 ноября 2015 г. http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Hansard/Search?q=&expand=true&drvH=0&drt=2&pnu=44&pnuH=44&pi=0&pv=&chi=2&coi=0.

заявителю. В таблице ниже показана деятельность Палаты представителей связанная с обращениями от 2010 года до 22 октября 2015 года.[38]

Обращения в Палату представителей Австралии от 2010 года до 22 октября2015 года

Год	Количество обращений	Подписи	Ответы государства
2010 г.	136	253,476	80
2011 г.	195	704,954	136
2012 г.	120	241,587	83
2013 г.	104	237,020	73
2014 г.	104	1,440,270	67
2015 г.	86	195,967	70

Источник: Научно-исследовательский отдел, Палата представителей. Посещалось 1 декабря 2015 г. file:///C:/Users/Ingo/Downloads/petitions%20statistics.pdf.

[38] К сожалению, мы не смогли найти никакой подробной информации о характере или предмете поданных обращений.

IV. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛОЖЕНИЙ КАСАТЕЛЬНО ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ

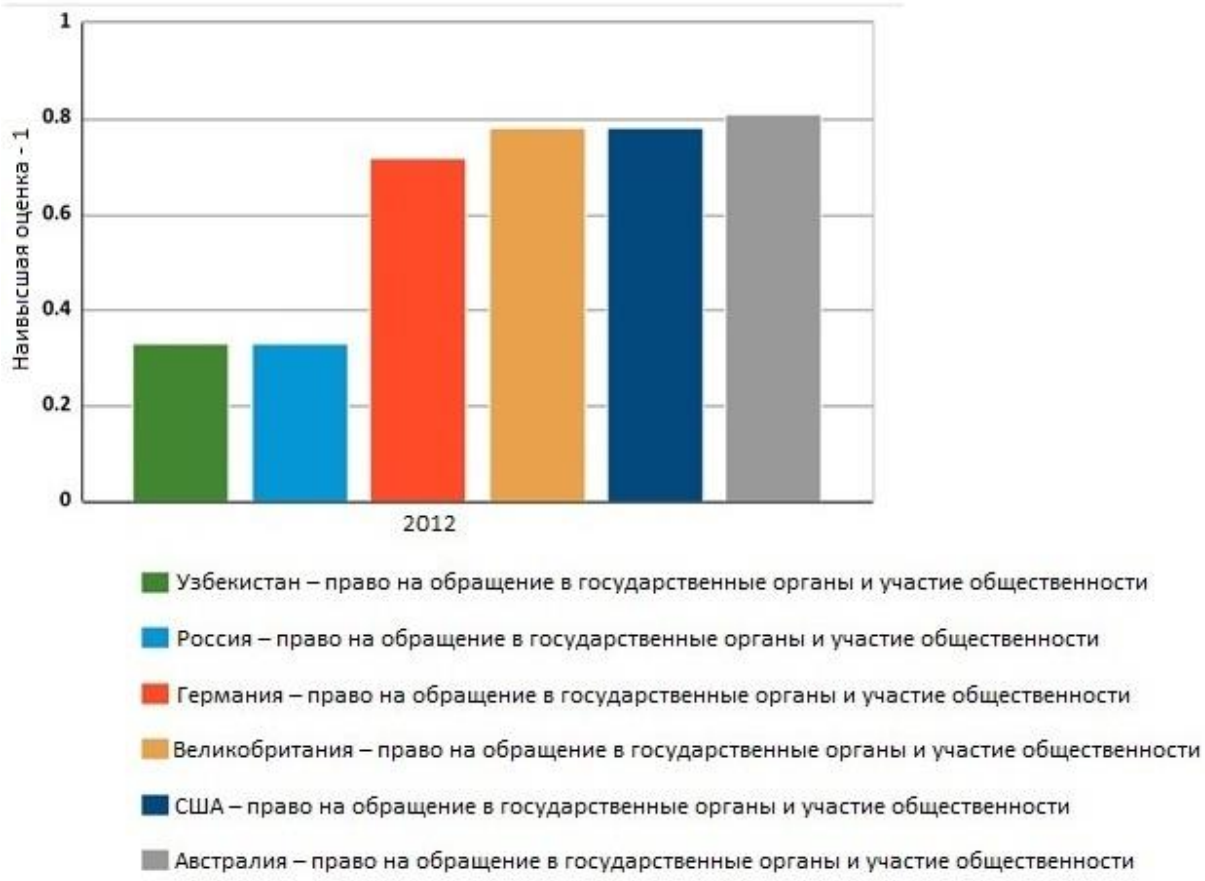
В этом разделе представлены два аспекта системы подачи обращений в изучаемых странах - первый аспект краткий, и второй более детализированный. Первый представленный здесь аспект, был выявлен вне анализа, инициированного ПСВЗ, исходя из показателей «WJP Rule of Law Index™» организации «Проект мирового правосудия» («World Justice Project»), в котором сравнивается право на обращение в Республике Узбекистан с такими странами, как Россия, Германия, Великобритания, Соединенные Штаты Америки и Австралия. Второй аспект основан на анализе, проведенном Независимым консультантом, по инициативе ПСВЗ.

А. ПОКАЗАТЕЛИ «ПРОЕКТА МИРОВОГО ПРАВОСУДИЯ» ПО ПРАВУ НА ОБРАЩЕНИЯ

В диаграмме ниже[39] сравниваются показатели Узбекистана на 2012 год с показателями пяти стран.

Право на обращение и участие общественности

[39]Источник: по критерию «Верховенство закона» «Проекта мирового правосудия», 2012 г. Исходные данные: http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/ Загружено Кноемом (Knoema).


1
0.8
0.6
0.4
0.2
0
Наивысшая оценка - 1
2012
Узбекистан – право на обращение в государственные органы и участие общественности
Россия – право на обращение в государственные органы и участие общественности
Германия – право на обращение в государственные органы и участие общественности
Великобритания – право на обращение в государственные органы и участие общественности
США – право на обращение в государственные органы и участие общественности
Австралия – право на обращение в государственные органы и участие общественности

Под-фактор «право на обращение и участие общественности» «*WJP Rule of Law Index™».* При оценке рассматривалось не только процесс подачи обращений, установленный в стране, но также и другие факторы, такие как способность людей объединяться с другими, проводить мирные демонстрации, а также достаточность сведений и уведомления о решениях, затрагивающих общество, возможность для обратной связи с гражданами. В данных «Проекта мирового правосудия» за 2012 год представлены оценки по факторам и суб-факторам по 96 странам, и при этом в 2012 году в показатели была добавлена еще одна юрисдикция. Показатель «1» означает наивысшую оценку и «0» самую низкую.

Согласно оценкам шесть стран четко распадаются на две отдельные группы, при этом Узбекистан и Россия, оба с оценкой в 0.33 в одной группе, и Германия (0.72), Великобритания (0.78), Соединенные Штаты Америки (0.78) и Австралия (.81) во второй группе. Эти оценки ставят Германию, Великобританию, Соединенные Штаты Америки, Австралию в число стран с наиболее высоким рейтингом, и Россию и Узбекистан среди стран относительно ниским рейтингом. В оценке, проведенной в 2014 году «WJP Rule of Law Index™» (Проект мирового правосудия, 2014 г.), оценки и ранги шести стран остались относительно неизменными, в котором Узбекистан (0.28) и Россия (0.28) снова оказались в группе с низими оценками и Германия (0.72), Великобритания (0.77), Соединенные Штаты Америки (0.71) и Австралия (0.69) в группе с высокими оценками. По крайней мере, высокие оценки Германии, Великобритании и Австралии обосновывают выбор этих стран в качестве модели или рекомендации для Республики Узбекистан (см. раздел V, «Выводы и рекомендации»).[40]

Важно отметить, что мировые индексы, такие как «*WJP Rule of Law Index*™» Проекта мирового правосудия, предлагают полезные краткие описания качества управления, в том числе по «праву на подачу обращений и участию общественности». Однако, хотя подобные показатели являются полезными при измерении «температуры» законности и справедливости в изучаемых странах и для привлечения внимания людей «порицая и

[40] В последней оценке, проведенной в 2015 году («Проект мирового правосудия», 2015 г.), сравнительные рейтинги являются менее полезными и, возможно, не подходят для целей настоящего доклада. Вышеуказанное «право на обращение к государству и участие общественности», которое предусматривалось в оценках 2012 и 2014 годов, было расширено в 2015 году и названо как «гражданское участие». Теперь мера включает в себя опросные вопросы касательно свободы убеждений и выражения и свободу собраний и объединений. Также, в качестве отдельного под-фактора была введена категория «механизмы подачи жалоб», для измерения того, насколько люди способны подать государству определенные жалобы касательно качества предоставления государственных услуг или об исполнении своих обязанностей государственными должностными лицами.

восхваляя» эти страны, но, тем не менее, подобные глобальные показатели не имеют практического значения, т.е. они не очень хорошо подходят для выявления специфических стратегий совершенствования и активного управления учреждениями и системами юстиции в рассматриваемых странах (Keilitz, 2015 г.).

Б. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССОВ ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ В РОССИИ, ГЕРМАНИИ, ВЕЛИКОБРИТАНИИ, СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ АМЕРИКИ И АВСТРАЛИИ

В таблице, приведенной ниже, сравниваются факторы по пяти странам, которые определены как соответствующие целям и задачам права на обращение и уникальные и отличительные особенности процесса подачи обращений стран, которые были определены в предыдущем разделе настоящего доклада, в том числе: (1) управление и регулирующее воздействие государства; (2) возможность подачи электронных обращений; (3) орган, ответственный за прием и рассмотрение обращений; (4) является ли рассмотрение обращения обязательным, добровольным, или по усмотрению; (5) положения касательно подписей в поддержку; (6) открытость и прозрачность процесса подачи обращений; (7) временные рамки подачи обращений; (8) мониторинг и оценка процесса подачи обращений.

Особенности	Россия	Германия	Великобритания	США	Австралия
Управление и регулирующее воздействие	Да	Да	Да	Нет	Да
Электронное обращение	Нет	Да	Да	Да, ограниченно	Да, ограниченно
Рассмотривающий орган	Не указано	Комитет по обращениям	Член парламента	Различные, не указано	Комитет по обращениям
Обязательное или добровольное рассмотрение	Обязательное	Как правило, обязательное	Предоставлено на собственное усмотрение	Добровольное	Обязательное на практике
Подписи	Разрешено, без	Разрешено, при наличии	Разрешено, без ограничений	Разрешено, без	Разрешено, без

	ограничений	кворума		ограничений	ограничений
Открытость и прозрачность	Нет	Да	Да	Не применимо	Да
Временные рамки	Да	Ограничено	Нет	Нет	Нет
Мониторинг и оценка	Нет	Да	Ограничено	Нет	Да

1. УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

США – это единственная из пяти стран, где государство осуществляет лишь ограниченный или вообще никакой контроль над процессом подачи обращений, подход характеризуется как «минималистический подход». Кроме платформы Президента по подаче обращений «Мы, народ», которая характеризуется больше как средство связи с общественностью, право на обращение не связано с конкретной ветвью государственной власти и не имеет традиционные функции. Подача обращений со стороны частного сектора и некоммерческих групп и организаций является широко распространенным. Практически не существует правовые нормы и закон носит разрешительный характер. Обращения происходят без участия или вмешательства государства, за исключением случаев, когда право на обращение было нарушено и или превращается в судебный процесс (например, если ведомство стало предметом коллективного иска).

В России, Германии, Великобритании и Австралии процесс подачи обращений в высокой степени регламентирован и контролируется. Регулирование и контроль процесса подачи обращений в России во многом негласен для граждан и заявителей, в то время как в Германии, Соединенном Королевстве, и особенно в Австралии он открытый, прозрачный и гласный (см. ниже Раздел 6 «Открытость и прозрачность»).

Право на обращение к государству в Германии, Великобритании, Австралии и, возможно, в Соединенных Штатах Америки, часто понимается как часть парламентских или законодательных функций по надзору и контролю, как это в большинстве стран мира, в которых предусматривается право на обращение.

2. ЭЛЕКТРОННЫЕ ОБРАЩЕНИЯ

Электронные системы подачи обращений действуют в Германии и Великобритании (Шотландии). Кроме исключения, отмеченного выше, в России, США, и Австралии

отсутствуют формальные государственные полные электронные системы подачи обращений, хотя в Австралии, скорее всего, в ближайшем будущем будет разработана частичная система. В российском законодательстве предусматривается возможность электронного представления и получения ответа, однако здесь не предусматриваются положения касательно порядка отправки, приема и рассмотрения электронных обращений.

В Австралии, обращения должны быть оформлены на бумаге с оригинальными подписями, при этом полный текст обращений (но не подписи) печатаются в Хансарде - в электронной системе документооборота. Они также публикуются на веб-странице Комитета по обращениям.

На сегодняшний день в Германии, как на национальном уровне, так и в большинстве штатов на субнациональном уровне, обращения в орган власти могут подаваться в электронном виде посредством системы электронных обращений. Как описано Реймом и соавторами (Riehm et al., 2015 г., 26), на национальном уровне немецкая система обращений является уникальной и может служить в качестве модели для стран, желающих расширить свои услуги по подаче обращений, основанных на интернете.

Тубрицио (Tiburcio, 2015 г., 25-29) определил функциональные требования для эффективных электронных систем подачи обращений, включая: (а) подача обращений (и подписей) по электронной почте или онлайн «электронной форме»; (б) текст обращения публикуется в Интернете; (в) информация о стадии процесса обращения становится доступной через интернет; (г) онлайн публикация документов, образующихся в процессе подачи и рассмотрения обращений; (д) электронные функции для всех обращений; и (е) онлайн дискуссии. Хоть и существуют вариации, в Германии и Великобритании (Шотландии) были внедрены большинство из этих функций. Например, Шотландия публикует обращения в Интернете, независимо от того, как они были поданы (т.е. традиционным способом, как например в бумажной форме, или в электронной форме). В Германии, публикуются только обращения, которые принимаются в качестве «Публичных обращений».

Как правило, предоставление информации об обращениях и о процессе подачи и рассмотрения обращений широкой общественности через Интернет создает процесс, позволяющий гражданам наблюдать за ходом любого обращения, который дает заявителям возможность обменяться мнениями, что позволяет им находить поддержку и привлечь внимание общественности, включая СМИ, на вопросы в обращении, тем самым

делая возможным контроль со стороны общественности. Как отметил Тубрицио (2015 г., 27), эти «глубокие изменения в природе системы подачи обращений повышает возможность достижения многих поставленных перед ней целей».

3. РАССМАТРИВАЮЩИЙ ОРГАН

Как отмечалось выше, в Германии, Великобритании, Австралии право на обращение в органы власти однозначно рассматривается как часть традиционных парламентских или законодательных функций по надзору и контролю. Рассматривающий орган является частью парламента или законодательной власти. В Великобритании и США также исполнительная власть получила полномочия по рассмотрению обращений. Ни в этих, ни в других странах мира, отсутствуют какие-либо доказательства того, что суды или другие органы судебной власти выполняют обязанности по приему и рассмотрению жалоб. Кроме того, обращения с жалобами касательно судов или судебного процесса являются относительно редкими.

Доступность права на обращение для граждан ассоциируется с такими ценностями, как открытое правительство, гражданское участие, подотчетность и прозрачность. Комитеты по обращениям являются органами по рассмотрению обращений, посредством которых граждане имеют доступ к системе подачи обращений в таких странах, как Германия и Австралия. В России и Соединенных Штатах Америки не предусматриваются органы, ответственные за рассмотрение обращений, однако, предполагается, что граждане имеют доступ ко всем органам государственной власти.

В отличие от этого, Англия придерживается так называемой «спонсорской модели», которая также называется как «фильтр члена Парламента». Обращения не могут быть поданы гражданами напрямую в Вестминстерский парламент, а только через избранных членов Парламента. Это означает, что заявитель должен сначала обратиться к члену Парламента – это, как правило, местный член парламента, который затем может представить обращение перед Парламентом. Обращения направляются членом Парламента в соответствующие специальные комитеты и министерства исполнительной власти. Специальные комитеты обязаны включать обращения в их повестку дня, хотя министерства лишь обязаны отвечать на «значимые обращения». Это условная процедура, требующая подачи обращения через посредника, предоставляет свободу выбора при решении того, следует ли рассматривать обращение.

4. ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ИЛИ ДОБРОВОЛЬНОЕ РАССМОТРЕНИЕ

Критерием оценки эффективности официальной системы подачи обращений является наличие права на ответ. Другими словами, обязательно ли отвечать на обращение? Если нет, то значение подобного обращения было бы не выше, чем у просто написанного письма.

В России, рассмотрение обращений является обязательным, за исключением случаев, когда оно является оскорбительным, угрожает жизни, здоровью или имуществу, и в подобном случае обращение может быть оставлено без ответа и заявитель уведомлен соответствующим образом. В Германии, электронные обращения проходят скрининг перед их онлайн опубликованием. Процесс проверки допустимости электронных обращений регулируется специальными нормами, в том числе критериями приемлемости. Скрининг был подвергнут критике за низкий процент удовлетворенных заявок, хотя низкий процент может быть объясним уважительными причинами (например, предоставление дублирующих обращений, обращений, непригодных для публичных дискуссий, обращений признанных явно обреченными на неудачу или признанных неадекватными или основанными на ложных предположениях, обращения не принятые, поскольку они касались личной просьбы и жалобы, и обращения, угрожающие «социальной стабильности», или иным образом могли бы оказать отрицательное влияние на международные отношения). В любом случае, обращения, которые не были поданы в электронной форме, обрабатываются в соответствие с традиционными, то есть непубличными процедурами. Как указывалось выше, в Англии обращения проходят через «фильтр члена Парламента» или «спонсорскую модель», и следовательно, ответы носят дискреционный характер.

В США, по сути государство не обязано отвечать на обращения, за исключением случаев, когда жалоба, содержащаяся в обращении, становится предметом официального судебного разбирательства. В Австралии, начиная с 2008 года каждый год в среднем представлялось по 140 обращений, при этом почти все обращения были переданы в министерства, и был сделан ответ на каждое обращение.

5. ПОДПИСИ В ПОДДЕРЖКУ

Во всех пяти странах разрешается добавление подписей в поддержку обращения. Что касается того, обязаны ли государственные органы отвечать на обращения, так это зависит от достижения порога или необходимого кворума количества подписей в

поддержку обращения, необходимого для его рассмотрения. Можно предположить, что чем выше порог или кворум, тем труднее будет для граждан обратиться со своими проблемами и тем меньше будет вероятность получения ответа. Для того, чтобы обращение было рассмотрено на публичных слушаниях Комитета по обращениям Германии, в общей сложности требуется собрать 50,000 подписей в поддержку обращения. С одной стороны, можно предположить, что отсутствие необходимого порога количества подписей в Шотландии способствует эффективности системы обращений. Однако, как утверждает Тибурсио (Tiburcio, 2015 г., 25), установление порогов может иметь и свои «плюсы», как, например, возможность быть уверенность в том, что будет получен ответ на обращение, так как был достигнут необходимый порог подписей.

Анализ вопроса о необходимости установления порога или кворума подписей в поддержку сводится к практическому вопросу о потенциале. Бумажные обращения с оригинальными подписями в количестве всего несколько сотен в год, например в Австралии, могут быть рассмотрены без установления порога. Однако, в случае электронных систем подачи обращений, учитывая большой объем электронных обращений и легкость привлечения подписей в поддержку, существует практическая необходимость установления порогов. В Германии, в течение шести недель после опубликования обращения в интернете, в него могут быть добавлены подписи в его поддержку и оно может обсуждено в онлайн форуме. Несмотря на то, что начиная с 2005 года было собрано 3 миллиона подписей по приблизительно 2100 электронным обращениям, при этом не многие отдельные обращения получили столь много подписей в свою поддержку. Среднее количество подписей на одно обращение составило около 1,170 за период с 2005 по 2010 год, при этом 85% из всех обращений получили менее 1000 подписей; лишь девять обращений (что составляет 0.4%) получили более 50,000 интернет-подписей в течение шести недель.

6. ОТКРЫТОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ

Подобно избирательным системам с участием избирателей, сомнения, которые могут подорвать общественное доверие и уверенность в своей легитимности,[41] системы подачи

[41]Барнс и Каазэ (1979 г.) различают традиционное и нетрадиционное гражданское участие. Традиционная, или другими словами, институциональная форма участия представляет собой более формальное и политизированное участие, как например голосование или контактирование с политиком. Нетрадиционное или не институциональное участие, с другой стороны, характеризуется ненормальностью и незначительным регулированием, и происходит за пределами институциональных рамок.

обращений могут быть дифференцированы по их открытости и прозрачности, по уровню информации, предоставляемой заявителям, подписавшим и общественности о процессе подачи обращения, в том числе: основные шаги, предпринятые в ходе процесса, такие как решения о допустимости, этап процесса подачи обращений, вопросы к исполнительной власти и ответы, и окончательные решения. Системы Шотландии, Германии, и Австралии являются относительно открытыми и прозрачными, в то время как системы подачи обращений Англии и Соединенных Штатов Америки менее открытыми и прозрачными, а российская система является даже более закрытой и непрозрачной.

В Шотландской системе подачи обращений предусматривается публикация в Интернете информации о всем процессе подачи обращений – о пройденных стадиях, и стадиях, которые предстоит пройти до принятия окончательного решения, а также о важных датах. Как было резюмировано в предыдущем разделе, обращения, поданные по электронной почте или обычной почте, публикуются в Интернете и можно наблюдать и контролировать их рассмотрение на веб-сайте Парламента Шотландии. Кроме Инструкции по подаче обращений в интернете, на веб-сайте Парламента Шотландии также имеется информация касательно процесса подачи обращений, в том числе касательно необходимого количества подписей в поддержку, документов, связанных с подачей обращений, а также о протоколе заседаний, на которых обсуждаются обращения. На веб-сайте также имеются разнообразные информационные материалы, как тексты, брошюры и анимационные видеоролики, на нескольких языках, в которых объясняется, как работает система подачи обращений, начиная с подачи до рассмотрения и принятия окончательного решения. Функции платформы по подаче электронных обращений включают возможность внесения обращений или подписи уже вынесенных на обсуждение обращений онлайн, а также проводить онлайн дискуссии по поводу обращений. Также в Интернете можно посмотреть дискуссии и слушания заявителей.

Аналогично, в Германии, в отличие от традиционных рукописных обращений, на веб-сайтах правительства можно посмотреть поданные «публичные обращения». Лицо может добавить свое имя в поддержку какого-либо обращения, а также может обсудить обращение на интернет-форуме. Заявители могут быть приглашены к участию на открытых сессиях Комитета, для того, чтобы представить свои вопросы лично перед Комитетом.

Хоть австралийская система подачи обращений и не является электронной системой, но тем не менее она является очень прозрачной. На веб-сайте Палаты представителей

доступна инструкция о том, что должно содержать обращение и как оно должно быть подготовлено, включая обучающее видео и рекомендуемый образец обращения. При этом полный текст обращений (но не подписи) печатаются в Хансарде - в электронной системе документооборота. Они также публикуются на веб-странице Комитета по обращениям.

7. ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ

Определенность – это когда заявители знают, что произойдет и когда произойдет – это ценность, касающихся открытости и прозрачности системы подачи обращений. В большинстве систем не устанавливаются какие-либо юридические крайние сроки для реагирования государства. Россия является исключением. Согласно закону, в котором предусматриваются временные рамки, аналогичные с теми, что в Законе об обращениях Узбекистана,[42] обращения (петиции) должны быть зарегистрированы в течение трех дней с момента получения органом государственной власти, местного самоуправления, либо должностным лицом, и должны быть рассмотрены в течение 30 дней со дня регистрации.

В Германии, временные рамки были установлены лишь для внесения подписей в электронное обращение. В течение шести недель после опубликования обращения в интернете, в него могут быть добавлены подписи в его поддержку.

8. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

В Законе Республики Узбекистан об обращениях указывается (Статья 24), что не реже одного раза в год органы государственной власти должны обобщать и анализировать обращения с целью «выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а также интересов общества и государства». Полагается, что то же самое в той или иной степени делается в пяти сравниваемых странах.

---

[42]В Главе 3 «Порядок подачи обращений и их рассмотрения» указывается, что обращение должно быть рассмотрено и принято решение по вопросам предусмотренных в обращении по существу в течение 15 дней со дня получения, или в течение месяца, если была потребована дополнительная информация. В других положениях предусматриваются промежуточные временные рамки и крайние сроки рассмотрения обращений, в том числе для перевода (не более пяти дней после получения) обращений для разрешения в государственные органы с полномочиями по вопросам электронных обращений, получение запрошенной дополнительной информации от государственных органов (десять дней или до одного месяца).

Как и в других сферах правосудия и верховенства закона (Keilitz, 2015 г.), существует мало данных о регулярности и непрерывности измерения производительностью и управления систем подачи обращений со стороны государства в исследуемых странах, хотя электронный процесс подачи обращений и результаты подачи обращений онлайн позволили осуществить контроль со стороны общественности и оценку объема обращений и подписей в Германии, Великобритании и Австралии со стороны исследователей и специалистов по оценке программы (Tiburcio, 2015 г.; Riehm, Böhle и Linder, 2014 г.). Полагается, что нет доступных данных об объеме поданных обращений в России и об оценке эффективности.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Целью данного исследования является оказание помощи ПСВЗ и его партнеру – Верховному суду Республики Узбекистан, а также другим участникам судебной системы, лучше понять различные системы подачи обращений в пяти странах и создать представление о хорошей международной практике, которая могла бы послужить примером для эффективной реализации Закона в Республике Узбекистан об обращениях. Центральным вопросом исследования являются то, кто и как должен рассматривать обращения, и посредством каких процедур, механизмов, полномочий и организационной инфраструктуры суды и судебная система Республики Узбекистан должны реагировать на обращения в соответствии с Законом об обращениях.

Основополагающий ответ на этот центральный вопрос заключается в следующем: В Германии, Великобритании, и Австралии право на обращение в государственные органы рассматривается как часть традиционных функций государства по парламентскому и законодательному надзору и контролю. В этих странах государственные органы, ответственные за принятие обращений и реагирование на них, являются частью парламента или законодательного органа. Даже в США, где управление обращениями осуществляется не государственными субъектами, обычно запрашиваемые меры являются действия законодательной ветви власти. **В этих и других странах по всему миру[43] суды или иные органы судебной власти не имеют преимущественных полномочий по рассмотрению обращений. Судебные учреждения, как и министерства и ведомства исполнительной ветви власти, по таким сферам, как образование, здравоохранение и социальная защита, регулярно привлекаются для оказания помощи при подготовке ответов на обращения. Однако, обращения с жалобами на действия судов или судебных процессов подаются относительно редко. Поэтому, ПСВЗ, Верховному суду и другим заинтересованным сторонам настоятельно рекомендуется тщательно взвесить, перед тем как возложить на судебную систему основную ответственность за реализацию права на обращение, которое предусмотрено Законом об обращениях.** Как отмечалось в предыдущих разделах настоящего доклада и будет обсуждаться далее, подобный подход может быть сопряжен с концептуальными,

[43]По мере знаний Независимого консультанта и за исключением других механизмов, которые напрямую соединяют общественность с органами судебной власти, такие как коллективные иски и иски в защиту государственных интересов (PIL). См. выше сноску 7.

организационными и практическими трудностями, для которых в международной практике нет или почти нет решений.

Поэтому, при исполнении Закона об обращениях, ПСВЗ, его партнеру - Верховному суду, а также другим заинтересованным участникам судебной системы рекомендуется тщательно взвесить указанные обстоятельства и принять во внимание системы подачи обращений, которые действуют в Шотландии, Германии и Австралии, в качестве эффективных моделей и примера хорошей международной практики. Особый интерес представляют электронные системы подачи обращений, действующие в Шотландии и Германии. Данные системы отвечают целям и широким задачам обеспечения прозрачности, равности и доступности, участия граждан и юридических лиц в государственных делах (*res publica*), рассмотрения и обсуждения поступивших обращений, и информации и отчетности по ответам государства на обращения. Хоть австралийская система и не является зрелой системой подачи обращений, тем не менее, ее положительными чертами являются простота, открытость и прозрачность. Шотландская, немецкая и австралийские системы проявили себя в качестве вполне работоспособных, хорошо справляющимися с поставленными перед ними задачами. При этом, они имеют очевидные недостатки, которые указаны в данном докладе или в ссылаемых материалах (например, трудности интеграции электронной системы подачи обращений Германии и традиционной системы).

А. ПРИНЦИПИАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

В самом начале, перед тем, как ПСВЗ и его партнеры фактически примутся за реализацию Закона об обращениях, для них же было бы желательно, если они решили ряд принципиальных вопросов управления, учитывая такие системы подачи обращений, как Соединенных Штатов Америки и России - которые я охарактеризовал бы, как «минималистский подход» и «широкий подход», соответственно, в управлении систем подачи обращений.

Эти принципиальные вопросы управления касаются фундаментальных вопросов, поднятых во Введении к настоящему докладу и касаются фундаментальных проблем создания и управления системой подачи обращений в Республике Узбекистан:

> (1) Должен ли объем прав на подачу обращений или жалоб зависеть от типа государственного органа – парламента или законодателей, органа исполнительной или судебной власти - в которые направляются обращения и жалобы граждан?

(2) В частности, следует ли понимать систему подачи обращений как часть функций государства по законодательному надзору и контролю, как это делается в большинстве стран мира?

(3) Каким образом реализация Закона об обращениях позволит достичь правильного баланса между, с одной стороны, независимостью судебной власти и разделением государственной власти на три ветви, и с другой стороны с требованиями государства к судебной системе касательно прозрачности, отчетности, оперативности реагирования и вежливости?

(4) Соответствует ли или противоречит ли наделение суда полномочиями по рассмотрению обращений традиционным функциям судов, предусмотренных в законодательстве?

(5) При том, что право на обращение является формой продвижения демократии, которое традиционно связано с законодательным процессом, то как процесс подачи обращений может быть эффективно интегрирован с судебной ветвью власти, роль которой заключается в рассмотрении жалоб?

Представленные здесь вопросы управления являются основополагающими, и на них не дается иного ответа, чем тот всеобъемлющий ответ в начале этого раздела. Они выходят за рамки «кабинетного исследования», на котором основан настоящий доклад. В Узбекистане ответ на них должен дать ПСВЗ и его партнер, Верховный суд, а также другие заинтересованные стороны, посредством серий обсуждений. На каком органе власти должна концентрироваться система подачи обращений?

Реализация Закона об обращениях будет еще более затруднительной при отсутствии ясного законодательного намерения или цели в сторону решения определенной социальной или государственной политики, то есть, дать людям возможность высказаться и сделать гражданскую судебную систему Узбекистана открытой для общественности, открыть путь для информационного потока, состоящего из общественного мнения, в суды и увеличить оперативность реагирования судов на обращения граждан касательно осуществления гражданского правосудия.

В федеральных и государственных системах США, которым свойственен «минималистический подход», право на обращение строго защищается и продвигается, но оно не регламентируется и регулируется. Суды, несомненно, получают обращения разного рода, но не обязаны создавать организационные структуры и возможности для

приема, рассмотрения или реагирования а них в регулируемом порядке. В России, все государственные органы и никто в частности определяются ответственными за обеспечение право на обращение, то, что я называю «широким подходом». Какой подход представляет интерес для ПСВЗ, его партнера Верховного суда и других заинтересованных сторон судебного сектора для реализации Закона об обращениях: «минималистский» или «широкий»?

Следует отметить, что «кабинетное исследование», проведенное для данного доклада, является явно недостаточным для дачи ответа на этот вопрос без проведения более подробного анализа условий, при которых будет осуществляться реализация Закона об обращениях в Республике Узбекистан. Данный доклад останавливается на изложении проблем и вопросов, даче рекомендации о том (см. ниже), что эти проблемы и вопросы должны быть решены в первую очередь на пути развития системы подачи обращений в Республике Узбекистан. Независимый консультант всегда готов помочь ПСВЗ с данным подробным анализом.

В оставшейся части данного раздела доклада делается предположение, что ПСВЗ, его партнер Верховный суд и другие заинтересованные стороны судебного сектора, независимо от их предпочтений к «минималистскому» или «широкому» подходу, будут иметь политическое желание помочь построить в Узбекистане электронную систему подачи обращений мирового класса.

Б. ЭЛЕКТРОННАЯ СИСТЕМА ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ ДЛЯ УЗБЕКИСТАНА

Историческое право на обращение оставалось неизменным на протяжении веков, до того, как в течение последних двух десятилетиях под влиянием Интернета и связанных с ним достижений в области информационных технологий оно получило еще большее развитие. В качестве основополагающего принципа, необходимо приложить все усилия, чтобы обеспечить, что все функции процесса обращений были обеспечены как электронными средствами, так и традиционными средствами принятия всех обращений в соответствии с теми же основным процедурным правилам. При этом в современных условиях представляется целесообразным сделать электронную систему подачи обращений первичной формой подачи обращений. Кажется неизбежным, что электронная система подачи обращений, которая может справиться с большими объемами и удовлетворяет такие требования эффективности систем, как прозрачность

для публичного просмотра и критики, является будущим в данном направлении. Только лишь стоимость электронной системы подачи направлений делает ее привлекательный. Поэтому, ПСВЗ, его главному партнеру – Верховному суду, а также другим партнерам системы правосудия настоятельно рекомендуется создать электронную систему подачи обращений, которая стала бы основным инструментом, при этом с возможностью подачи обычных письменных или устных обращений, лишь в качестве исключения для случаев, когда заявитель не может или не хочет воспользоваться электронной системой подачи обращений. В подобных случаях, лица, ответственные за прием обращений либо должны помочь лицам составить электронное обращение, либо перевести для них письменное или устное обращение.

По сравнению с обычным письменными или устными обращениями, электронные системы подачи обращений имеют множество дополнительных функций, в том числе возможность подачи обращений посредством электронной формы на веб-сайте ответственного государственного органа, при этом давая другим гражданам возможность ознакомления в поданными обращениями онлайн и выразить свою поддержку на заявление (путем добавления своих подписей), даже после того, как обращение уже было подано в Парламент, как это происходит в Германии (для «Публичных обращений»), а также другие функциональные возможности, описанные в предыдущем разделе настоящего доклада. Электронная система подачи обращений расширяет возможности осуществления права на подачу обращений, сама «дотягиваясь» до граждан, которые в ином случае могли быть менее склонными к институциональному политическому участию, в особенности молодые люди, таким образом, способствуя большему «участию» и вовлеченности граждан в политический процесс в целом.

B. РЕКОММЕНДАЦИИ

Исходя из вышеупомянутых выводов, в этом докладе представлены восемь рекомендаций. Первые и последние приведенные ниже рекомендации составляют «основу», представляя центральный практический вопрос (Как должна выглядеть система обращений?) и фундаментальный вопрос управления (Какой государственный орган, наделенный законными и соответствующими полномочиями, должен быть центральным органом в процессе подачи обращений?). Те что между, являются конкретными рекомендациями, которые могли бы быть учтены ПСВЗ, Верховным судом и другими заинтересованными сторонами для развития системы подачи обращений в Узбекистане. Рекомендация 2 и Рекомендация 3 должны быть реализованы немедленно в

соответствии со статьями Закона об обращениях; они не должны ждать утверждения плана всей системы. На самом деле, их реализация позволит узнать об этих планах.

Рекомендация 1: Разработать электронную систему подачи обращений
Верховный суд, в партнерстве с ПСВЗ и с другими заинтересованными сторонами в Узбекистане, в том числе с субъектами частного и некоммерческого сектора, должен разработать электронную систему подачи обращений, при этом переняв или адаптировав лучшие функции систем, которые существуют в Германии, Шотландии и Австралии. Хотя для Узбекистана было бы идеальным провести для должностных лиц ознакомительные поездки в эти страны или привлечь консультантов из них, тем не менее, это может и не быть необходимым, поскольку информация об электронных системах обращений в этих странах, включая технические спецификации и оценки эффективности систем, общедоступны, и поэтому такие ознакомительные поездки и приглашение консультантов скорее всего окажутся дорогостоящим и трудоемкими.

Система должна быть полностью автоматизирована, начиная от подачи обращений через интернет посредством «электронной формы» или по электронной почте, до автоматизированного реестра и получаемых электронных обращений в реальном (или близком к реальному) времени, доступно для заявителей и общественности, до сбора и отправки сопроводительных подписей, до обновляемой онлайн информации о промежуточных решений, а также статус процесса обращений, до онлайн дискуссионных форумов, до окончательного решения по обращению и ответ государства.

Если это осуществимо, то рекомендуется система должна быть построена на существующих платформах.

Рекомендация 2: **Строгая оценка текущего объема и потока обращений.** Какой объем обращений уже был получен в Узбекистане? Какова их природа? В какой государственный орган они были направлены? По каким вопросам? Какова текущая частота обращений? Какое количество подписей были сделаны в поддержку обращений? Это вопросы, на которые необходимо ответить, сделав тщательную оценку текущего объема и потока обращений. Как сообщается, в 2014 году судьями, Отделом по обращениям граждан и канцеляриями нижестоящих

судов было получено около 26, 000 обращений, что является значительной цифрой. Были подготовлены некоторые статистические данные об обращениях, но по ним не был проведен углубленный анализ. Кроме соблюдения Статьи 24 Закона об обращениях, «Обобщение и анализ обращений», результаты этой оценки позволят ответить на практические вопросы и помочь сформулировать процессы и процедуры процесса подачи обращений. Например, это поможет сформулировать надлежащие критерии приемлемости и процедуры сортировки, при определении того, будут ли обращения приняты для дальнейшего рассмотрения (например, повторяющиеся обращения, обращения, непригодные для публичного рассмотрения, обращения признанные как явно приемлемые или рассматриваемые как не соответствующие или как основанные на ложных предположениях, обращения не принимаются, если они касаются личной просьбы и жалобы, и обращения, считающиеся как угрожающие «социальной стабильности», или которые иным образом могли бы оказать отрицательное влияние на международные отношения). Также это поможет определить, какой порог или кворум подписей в поддержку, если таковые имеются, потребуется для дальнейшего рассмотрения обращения.

Рекомендация 3: **Информация о процессе подачи обращений должна быть открыто размещена на официальных веб-сайтах.** Статья 8 Закона об обращениях требует, чтобы информация о процессе подачи обращений доводится до сведения заинтересованных лиц путем размещения информации на «официальных сайтах» государственных органов и иными способами. Это должно быть сделано как можно скоро, возможно, начиная с интуитивно понятной онлайн брошуры, с таких, как в Германии[44] или как видео, размещенное на Австралийском веб-сайте.[45] Комментарии к требованиям закона и перевод этой информации в легкий для понимания язык будет поучительным для реализации Рекомендации 1 выше (например, в определенных местах приема обращений и подачи обращений в электронном виде посредством «электронной формы», связанной с веб-сайтами). URL-адрес (т.е. адрес унифицированный указателя информационного ресурса) веб-

[44] Онлайн-брошюра немецкого Бундестага с описанием онлайн процесса электронной подачи обращений. Посещалось 5 ноября 2015 г. https://www.bundestag.de/blob/189918/da128fc8e7f7339b7e3bbc57add3833a/flyer-data.pdf.
[45] http://www.aph.gov.au/house/petitions.

сайта должен быть указан на всех официальных и партнерских веб-сайтах для распространения этой информации как можно шире.

Рекомендация 4: Сформулировать функциональные требования для разработки программного обеспечения для электронной системы подачи обращений. Для каждой части автоматизированной системы, от подачи обращений до окончательных ответов на них, и каждый шаг между ними, ПСВЗ, Верховному суду, и другим партнерам следует определить функциональные требования к желаемой электронной системе подачи обращений. Что именно система должна быть в состоянии выполнить для участвующих сторон (заявителей, лиц, подписавших в поддержку, государственных должностных лиц, участников дискуссии, и общественности в целом) и для процесса подачи обращений (например, должна ли информация быть доступна в интерактивной форме в реальном или близком к реальному времени, будучи доступной на различных устройствах, включая компьютер, планшет, и смарт-устройства на различных платформах, включая социальные сети)? Особенно, если была принята рекомендация начать с малого и потом расти с течением времени (см. ниже), разработка и/или приобретение программного обеспечения для удовлетворения функциональных потребностей перестает быть уделом высококлассных программистов, но, вероятно, оно может быть разработано кем-то с умеренными навыками программирования.

Рекомендация 5: Следует начать с малого и потом расти с течением времени. Электронные системы подачи обращений по всему миру все еще находятся на начальном этапе своего развития. ПСВЗ, Верховному суду и другим партнерам рекомендуется начать с разработки электронной системы подачи обращений небольшого масштаба, в которой можно было бы делать корректировки, и построить систему в плане размера, функциональности и географии с течением времени. Это позволит, среди прочего снизить риск непреднамеренных последствий (см. раздел VI, «Возможности и риски для судебной системы Узбекистана»).

Рекомендация 6: Раннее рассмотрение основных вопросов и проблем. На каком государственном ведомстве, осуществляющем законную власть, должна центрироваться система подачи обращений Узбекистана? Это фундаментальный и

основной вопрос, который должен быть решен ПСВЗ, его партнером Верховным Судом Республики Узбекистан и другими заинтересованными сторонами, по мере необходимости посредством проведения серии слушаний, конференций и других обсуждений на раннем этапе. Этот доклад должны быть сделан доступным для участников этих собраний в качестве части исходного материала. Он должен помочь начать дискуссии и определить их предмет, но не предопределить их результат.

VI. ВОЗМОЖНОСТИ И РИСКИ ДЛЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ УЗБЕКИСТАНА

Для целей настоящего доклада, возможности и риски определяются как угрозы успеху организации (например, ПСВЗ, его партнеру Верховному суду, или другим заинтересованным сторонам) в результате социального или экономического развития (внедрение Закон об обращениях, как это предусмотрено в выводах и рекомендациях настоящего доклада). К угрозам относятся не полная реализация возможностей, которые могли бы способствовать успеху. *Оперативные* возможности и риски - это те, что относятся к интересам, ценностям и действиям конкретных заинтересованных групп и широких слоев общества посредством их деятельности. *Внешние* возможности и риски связаны с воздействием внешних факторов в обществе на деятельность организации, результаты которой могут повлиять на деятельность организации. Наконец, существует возможности и риски *взаимоотношений*, когда развитие порождает конфликт интересов между организацией и ее заинтересованными сторонами.[46]

А. ВОЗМОЖНОСТИ

Были выявлены две потенциальные возможности. Первая возможность - это отношение, восприятие и ментальная модель. Вторая возможность - это нововведение.

1. ДВИГАЯСЬ ОТ «ПРОБЛЕМЫ» К ВОЗНИКАЮЩЕЙ ВОЗМОЖНОСТИ

Цель Закона об обращениях, как указывается в Статье 1, заключается в «регулировании процесса обращений в государственные органы». С одной стороны, данную краткую формулировку закона можно интерпретировать как трудную и обязывающую задачу бюрократического повиновения, т. е. как «проблему», которую нужно решить. Однако, подобный взгляд был бы ошибкой с упущением возможностей.

---

[46] Это определение оценки возможностей и рисков было перенято из проекта Сигма (The Sigma Project). *The Sigma Guidelines – Toolkit: Sigma Opportunity and Risk Guide.* Веб-страница посещалась 10 ноября 2015 г. http://www.projectsigma.co.uk/toolkit/sigmariskopportunity.pdf.

Вместо этого, ПСВЗ, Верховный суд и другие заинтересованные стороны должны смотреть на «проблему» внедрения не как на проблему как таковую, а скорее как на творческую возможность - возможность сделать государственные органы, в том числе и суды Узбекистана более прозрачными, открытыми и доступными. Это должно рассматриваться как приглашение к инновациям и к стремлению к таким благородным целям, как улучшение доступа и доверия общественности к гражданской судебной системе Узбекистана, и оперативное реагирование судов к обращениям граждан по вопросам гражданского правосудия посредством развития институциональных механизмов для повышения уровня осведомленности общественности. Не стоит недооценивать своеобразную пионерскую работу, проделанную шотландским парламентом в 1999 году с запуском своей электронной системы подачи обращений (см. Раздел С.3, «Система подачи обращений в Шотландском парламенте»).

В то же время, реализация закона должна рассматриваться в качестве возможности для укрепления законной власти Верховного суда по управлению и контролю на узбекской системой правосудия.

В Статье 1 Закона Республики Узбекистан Закон об обращениях указывается, что целью закона является «*регулирование* отношений в области обращений физических и юридических лиц в государственные органы и государственные учреждения». Очевидно, что в этом кратком правиле, которое скорее имеет бюрократические и административные цели, отсутствуют законодательные цели, общегосударственная политика, высокие устремления и стратегические цели принятия закона, такие, как у ПСВЗ, т.е. укрепление общественного доступа и доверия к гражданской судебной системе Узбекистана, повышение оперативности реагирования судов на обращения граждан по вопросам осуществления гражданского правосудия, посредством развития институциональных механизмов для повышения уровня осведомленности общественности. Проблема большей бюрократии и рутины – бюрократизация – вряд ли послужит мотивацией для свершения значимых социальных изменений и широкого вовлечения заинтересованных сторон (см.ниже раздел Б «Риски»).

2. ИННОВАЦИИ

Юриспруденция всего мира глубоко укоренена в правовой традиции и прецедентах. Юрист никогда не рассматривался, и, скорее всего, не будет рассмотрен в будущем на получение Нобелевской премии за свои инновационные решения и постановления, которые являются нестандартными и отличающимися от правовых традиций и

прецедентов. Однако вне судебного зала, при определении норм, регламентирующих организацию, управление и деятельность судов и трибуналов, нельзя ограничиваться этими рамками. Поэтому, здесь много пространства для творчества и инноваций. Учитывая высокие требования и давление на суды, в настоящее время существует потребность в таком подходе.

Существуют и другие способы мышления о способах реализации нового закона Республики Узбекистан, предусматривающего право на обращение на действия государства без угрозы применения наказания или ответных мер. Один из способов - это думать в свете возможностей для инноваций, что заряжает энергией часть узбекского общества за пределами судебной системы. Сегодня появились новые субъекты - граждане-волонтеры, социальные предприниматели, фонды, некоммерческие организации, организации гражданского общества и частный бизнес, как крупные, так и малые, которые сотрудничают с правительствами в поиске решений серьезных социальных проблем, таким образом, размывая традиционные границы между гражданскими, деловыми и филантропическими обязанностями. При этом, Интернет-технологии, в частности электронная система подачи обращений, имеет потенциал для привлечения этих новых субъектов.

Задачи и требования процесса подачи обращений требует поиска решений, основанных на современных информационных технологиях, таких как социальные сети и мобильные телефоны. Процесс подачи обращений может, например, быть доступным удаленно из любого места с помощью мобильного телефона с помощью социальных сетей (например, с помощью Twitter и Facebook). Можно было бы поделиться заполненными обращениями, их могли бы подписать несколько лиц, и могли бы быть рассмотрены тем же способом.

Возможно, из-за их традиционной приверженностью принципам независимости судебной власти и разделения властей, учреждения правосудия и судебные органы во всем мире имеют тенденцию идти в один шаг в своих реформах судебной системы - независимо от других ветвей власти и других секторов общества. Путем демонстрации совместной ответственности и подотчетности за результаты производительности, предметом чего является правосудие в широком масштабе - вместо того, чтобы сосредоточиться на собственных узких внутренних организационных проблемах с помощью входных и выходных мер ресурсов, мероприятий и операций, которые зачастую не очень хорошо понимаются - институты и системы правосудия могут создать «рынок» решений больших

социальных проблем, связанных с правосудием, с участием субъектов кроме как инсайдеров судебного сектора. Существуют возможности для реформы судебной системы посредством «экономии решений».

В своей книге 2013 года «Революция решений: как бизнес, правительство, и социальные предприятия объединяются для решения сложнейших проблем общества», Вильям Д. Эггерс и Пол Макмиллан утверждают, что в сегодняшних условиях финансовых трудностей и политического тупика, мы не можем ожидать, что правительство в одиночку сможет решить укоренившиеся социальные проблемы (см. Keilitz, 2014 г.). Они описывают то, что видят, как развивающаяся экономика решений, в которой правительства сотрудничают с новыми субъектами вне правительства в таких мероприятиях, как краудсорсинг, краудфандинг, совместные поездки, разработки приложений и инвестиции для борьбы с нищетой, обеспечение не дорогостоящего здравоохранения, борьбы с ожирением и развитие возобновляемой энергетики. Правительство, бизнес, филантропия и социальное предприятие объединяются вместе в этой экономике решений, смешивая рыночные силы с альтруизмом для решения трудных проблем. Нетрадиционные, не денежные «валюты», которые торгуются в экономике решений, являются свидетельством прогресса в сторону решений и улучшения репутации решателей проблем за «перемещение стрелки на циферблате прогресса». Отказываясь от традиционных, односторонних моделей «сверху-вниз» при оказании услуг, правительства в этой экономике решений являются не единственными агентами социальных изменений, но, вместо этого, являются реализаторами, сосредоточив внимание на желаемых социальных результатах, которые все понимают и ценят - и тем самым открывая ранее закрытые двери для многих новых решателей проблем.

При реализации Закона об обращениях, есть возможность пригласить этих новых субъектов к сотрудничеству. Например, вместо традиционного процесса государственных закупок, при котором запрос на предложение оформляется на проект подлежащий тендеру, оценке и исполнению в течение нескольких лет, судебная власть Узбекистана могла бы завершение для выигрыша – за небольшую часть суммы от обычных закупок – для разработки процесса электронной подачи обращений. Победитель (или победители) получают выигрыш, получают нетрадиционные деньги в форме признания, и получают приглашение участвовать в разработке электронной системы подачи обращений совместно с ПСВЗ и Верховным судом. Аналогичные подходы к вопросам, связанным с правосудием, были опробованы в Сербии и Либерии (Keilitz, 2014 г.).

Б. РИСКИ

В этом заключительном разделе определены пять рисков, которые следует рассмотреть и, если возможно, смягчить: (1) угроза социальной стабильности со стороны системы подачи обращений и другие отрицательные последствия; (2) импортирование и трансплантация «решений» из других стран; (3) отсутствие доступа к системе подачи обращений со стороны некоторых групп («цифровой барьер») (4) непреднамеренные последствия; (5) бюрократизация и сложность. Некоторые из этих рисков и возможностей частично совпадают.

1. ОБМЕН МНЕНИЯМИ И МОБИЛИЗАЦИЯ ДЕЙСТВИЙ ПРИ ПОМОЩИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ «ЭЛЕКТРОННЫХ ПРОТЕСТОВ»

Информационные технологии привели к беспрецедентным социальным достижениям. При этом, они играют все более важную роль в коммуникации между политическими институтами и общественностью, делая эти институты более открытыми, прозрачными и доступными. Рост социальных сетей и их интеграция с электронными системами подачи обращений в таких интернет инициативах, как Facebook, Change.org, Care2, Axaaz.org, GoPetitIon (и это лишь некоторые из них), создает потенциальные политические риски для так называемых «движений электронных протестов».

Будучи якобы формой «продвижения демократии», правительство Узбекистана и его судебная система вполне могут увидеть риски в возможностях широкого обмена мнениями и организации действий посредством системы подачи обращений, особенно если платформа подачи обращений основана на социальных сетях, и при этом Интернет-технологии используются в целях, антагонистических по отношению к государственной власти. Выдающаяся роль Facebook , Twitter и других социальных сетей в разжигании социальной напряженности и протеста в «твиттер-революции» в 2009 году в Молдове[47] и, начиная со следующего года, во время так называемой «арабской весны» в таких странах, как Бахрейн, Египет, Иордания, Марокко, Сирия, Тунис и Йемен, сделали многие страны настороженными к рискам, связанным с социальными сетями.

---

[47] Автор лично стал свидетелем протестов «из первых рук» 7 апреля 2009 года, в столице, Кишиневе, где число протестующих достигло свыше 30000 человек. Демонстранты атаковали здание парламента и президентский офис, разбивая окна, бросая мебели в огонь и похищая имущество.

Дебаты по поводу нарушения конфиденциальных данных в инцидентах «Викиликс» вызывают и другие опасения относительно конфиденциальности и защиты данных. Полагается, что подобные риски уже являются общеизвестными и могут быть уменьшены посредством Статьи 3 Закона об обращениях, где указывается, что осуществление права на обращение не должно нарушать «не должно нарушать права, свободы и законные интересы других физических и юридических лиц, а также интересы общества и государства» (курсив добавлен для ударения). Узбекистан также мог бы снизить эти риски отклоняя обращения, как в Германии, которые предположительно ставят под угрозу социальную стабильность или могли бы оказать негативное воздействие на международные отношения.

2. ИМПОРТИРОВАНИЕ И ТРАНСПЛАНТАЦИЯ РЕШЕНИЙ ИЗ ДРУГИХ СТРАН

Как было отмечено во Введении, существуют риски импортирования решений из других стран или просто трансплантации их в условия Узбекистана, без достоверных доказательств вероятности успеха. Подобные «решения» могут просто не «прижиться». Лэнта Притчетта, профессор практики международного развития в Правительственной школе Кеннеди в Гарвардском университете, волнует то, что объем международной помощи, которая лишь «имитирует» внешние атрибуты богатых стран (т. е., трансплантация институтов, организационных структур и процессов, которые работают в развитых странах, в среды, в которых эти трансплантаты не приживаются – не работали в прошлом и вряд ли будут работать в долгого времени (Причет и др. 2013 г.; 2014 г.). Эти риски могут быть уменьшены, во-первых, зная о них и, во-вторых, путем развития организации и управления в этапах со временем и быть готовыми к исправлению недостатков, которые привели к неожиданным результатам.

3. ОТСУТСТВИЕ ДОСТУПА У НЕКОТОРЫХ ГРУП К СИСТЕМЕ ПОДАЧИ ОБРАЩЕНИЙ

Как отмечает Тибурсио (2015 г., 26), основные риски систем подачи обращений касаются целей доступа, равенства и включения. Его волнует то, что например, «недостаточно могут быть представлены некоторые слои общества в использовании права на обращение, в частности, тех что менее расположены участвовать (такие, как бедные и менее образованные, в том числе в отношении цифровых инструментов)». В отличие от традиционной системы подачи обращений (бумажные обращения), в электронных

системах подачи обращений существует риск так называемого «цифрового барьера» между теми, кто хорошо владеет Интернет-технологиями и теми, кто таковыми не владеет. Он считает, что этот риск можно уменьшить, если иметь больше знаний о профиле заявителей. “Узнать, то, кем являются заявители (пол, возраст, образование, род занятий и др.), как он утверждает, является важным первым шагом, необходимым для получения информации для разрешения потенциального неравенства при фактической реализации права на обращение. Это может быть сделано при помощи приложения со встроенной системой уведомлений и используя простой вопросник, представляя его заявителям (как для прошлого, так и для будущего)».

4. НЕПРЕДНАМЕРЕННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Реформы, включая разработку и установку новой системы обращений, вряд ли будут продвигаться «по прямой линии». В каком бы виде она ни проектировалась, разрабатывалась и внедрялась, она превратиться в повторяющийся процесс и будет развиваться с течением времени. Навряд ли путь ее развития будет одномерным и однонаправленным, в котором одно ведет к другому в линейном и последовательном порядке. Успешные реформы в сфере правосудия редко, если когда-либо, были результатом «сознательного проектирования» и нормативного планирования, и они больше похожи не на поезд, двигающийся прямо по дороге, а на парусник, плывущий по изменчивым ветрам и морям (Kleinfeld, 2015 г.; Easterly, 2006 г., 2013 г.). Риски непредвиденных и непреднамеренных последствий высоки. При этом, эти риски могут быть минимизированы, например, за счет развития системы обращений в стадиях и этапах, начиная пожалуй с небольшой национальной системы подачи обращений, сосредоточенной на Верховном суде.

5. БЮРОКРАТИЗАЦИЯ И СЛОЖНОСТЬ

Чрезмерная сложность оказывает пагубное влияние. Это особенно имеет место тогда, когда она возникает в результате чрезмерной бюрократизации – чрезмерное регулирование или негибкое следование формальным правилам, которые являются излишними, неэффективными, и затрудняют или препятствуют продуктивным действиям или решениям. Существует множество исследований об этой угрозе, некоторые из которых имеют академический и теоретический характер, но легко представить себе следующий сценарий реализации Закона об обращениях: Ради большинства его положений, закрепленных в 20 с лишними статьях, финансируются отдельные

программы, создаются «специализированные структурные подразделения», нанимаются и обеспечиваются всем необходимым «ответственные должностные лица» и вспомогательный персонал, для чиновников и сотрудников строятся офисы, принимаются политики, нормативные акты и «удушающие» правила и так далее, при этом не уделив должного внимания координации и оценке производительности и управления. Подозреваю, что большинство читателей в знак признания будут кивать головами.

Как было рекомендовано в предыдущем разделе настоящего доклада, независимо от того, какой подход изберут ПСВЗ, его партнер - Верховный суд и другие заинтересованные лица для развития системы подачи обращений, необходимо начинать с малого и простого, и расширяться со временем. Нет лучшего способа подавить новый подход, чем обременить его чрезмерно предписывающей бюрократией и сложностью.

ЛИТЕРАТУРА:

Agrast, M., Botero, J., Martinez, J., Ponce, A., & Pratt, C. (2012). *WJP Rule of Law Index® 2012-2013.* Washington, D.C.: The World Justice Project.

American Bar Association. 2003. *Judicial Reform Index for Uzbekistan.* Washington, DC: American Bar Association and Central European and Eurasian Law Initiative.

Ashkenas, Ron (2010). *Simply Effective: How to Cut Through Complexity in Your Organization and Get Things Done.* Boston: Harvard Business School Publishing.

Barnes, Samuel H.,Max Kaase, Klaus R. Allerback, Barbara Farah, Felix Heunks, Ronald Inglehart, M. Kent Jennings, Hans D. Klingemann, Allan Marsh, Leopold Rosenmayr (1979). *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Sage Publications.

Beschastna, Tatyana (2013), "Freedom of Expression in Russia as it Relates to Criticism of the Government." *27 Emory Int'l L. Rev.* 1105.

Easterly, William (2006). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good.* Penguin Press.

Easterly, William (2013). *The Tyranny of Experts.* New York: Basic Books.

Eggers, William D. and Paul Macmillan (2013). *The Solution Economy: How Business, Government, and Social Enterprises are Teaming Up to Solve Society's Toughest Problems.* Boston, MA: Harvard Business Review Press.

House of Representatives Standing Committee on Petitions (2013). *The Work of the Petitions Committee: 2010-2013 - An Established Part of the Democratic Process.*Canberra: The Parliament of the Commonwealth of Australia. Веб-страница посещалясь 1 декабря 2015 г. http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=petitions/committeework43/report.htm.

Keilitz, Ingo(2015). "How Are We Doing? The Imperative of Performance Measurement and Management in Justice Reform."*William & Mary Public Policy Review*, Volume 7 (1) (forthcoming).

Keilitz, Ingo and Harold Epineuse (2014). "A Solution Economy in Justice Reform." Deloitte University Press. Веб-страница посещалясь 10 ноября 2015 г. http://dupress.com/articles/justice-reform-social-change/.

Kleinfeld, Rachel (2015). *Improving Development Aid Design and Evaluation: Plan for Sailboats, Not Trains.* Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Malina, A., A. Macintosh, and E. Davenport (2001). *E-Petitioner: A Monitoring and Evaluation Report.* Edinburgh: International Teledemocracy Centre. Веб-страница посещалясь 30 ноября 2015 г. http://itc.napier.ac.uk/ITC/Documents/e-petitioner_Rowntree_evaluation.pdf.

Pritchett, Lant, Michael Woolcock, and Matt Andrews (2013). "Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation." *Journal of Development Studies* 49 (1), 1-18.

Pritchett, Lant, Michael Woolcock, and Matt Andrews (2014). "Capability Traps in Development: How Initiatives to Improve Administrative Systems Succeed at Failing." *Prism* 3 (3): 63-74.

Riehm, Ulrich, Knud Böhle, and Ralf Linder (2014). *Electronic Petitioning and Modernization of Petitioning Systems in Europe.*Berlin: Office of Technology Assessment of the German Bundestag.

Tiburcio, Tiago (2015).*The Right to Petition.* European Parliament, Directorate-General for Internal Policies Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Веб-страница посещалясь 29 ноября 2015 г. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519223/IPOL_STU(2015)519223_EN.pdf.

World Bank (2012). *New Directions in Justice Reform*. Paper No. 70640. Washington, DC: Legal Vice Presidency, The World Bank.

World Justice Project (2014). *WJP Rule of Law Index™ 2015.* Washington, DC: World Justice Project. Веб-страница посещалясь 28 ноября 2015 г.file:///C:/Users/Ingo/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/3NY0CRYX/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf.

«Проект мирового правосудия» (2015). *WJP Rule of Law Index™ 2015.* Washington, DC: World Justice Project. Веб-страница посещалясь 28 ноября 2015 г. *http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index.*