

А.К.Романов,
кандидат юридических наук,
Московская высшая школа
социальных и экономических наук

Судебная реформа в России: ее акторы и их проблемы

Тема доклада предполагает некоторый теоретический взгляд извне на суд и перспективы судебной реформы в России. На наш взгляд, эта тема достаточно близка к тем общим проблемам, которые были в центре внимания настоящего симпозиума. В частности, такая связь легко обнаруживается, если принять во внимание два соображения.

Во-первых, с социологической точки зрения судебная система и деятельность судов должны рассматриваться как один из компонентов той общей институциональной среды, в рамках которой социальные акторы в действительности проявляют себя и свою активность. Следовательно, структурная организация, свойства и особенности, приобретаемые институциональной средой, в том числе за счет реформаторских воздействий на ее элементы (в нашем случае такой элемент — суд) для акторов далеко небезразличны. Акторы вынуждены либо непосредственно взаимодействовать со свойствами таких элементов, либо учитывать их присутствие в реальной действительности как перспективу такого взаимодействия. Поэтому, строго говоря, тема судебной реформы, взятая в ее общесоциологическом контексте, не может не приобрести несколько иной ракурс. Во всяком случае, такая перспектива выводит судебную реформу как объект анализа за пределы привычной ведомственной и профессиональной проблематики, которой обычно и ограничиваются, когда речь заходит о проблемах судебной деятельности и функционирования судов.

Второе обстоятельство вытекает из первого. Оно связано с тем, что позиционирование судов — один из важнейших элементов институциональной Среды. Поэтому реформа судебной системы не может оцениваться лишь как чисто инструментальное, социально-нейтральное или исключительно профессионально-ориентированное событие или комплекс задач. Анализ судебной реформы и оценка ее перспектив не могут быть ограничены задачами деятельности судов и даже всего судебного ведомства в целом. Судебная реформа — это прежде всего серьезная проблема всех ее акторов, а не только судей.

Как и всякая крупная и масштабная кампания, судебная реформа предполагает решение обширного комплекса сугубо профессиональных проблем и задач. Их решение направлено на развитие судебного ведомства в целом и совершенствование деятельности судов и судей, в частности. Вместе с тем задачи этого плана не выходят за рамки приспособления судов к потребностям текущего момента. К проблемам этого плана можно отнести, например, судоустройство, оптимизацию судопроизводства, отбор кандидатов и процедуры формирования корпуса судей, финансовое, материально-техническое снабжение деятельности судов и др. Особенность этого круга проблем состоит в том, что все они либо лежат на поверхности, либо непосредственно вытекают из задач, стоящих перед судами. Эти проблемы самоочевидны. Возможно, с точки зрения их практического решения они и представляют определенную сложность, но теоретически тут нечего исследовать, а надо просто работать, принимать меры, выделять средства, контролировать исполнение и т.д.

Законодательные приоритеты и цели судебной реформы на официальном уровне нашли отражение в Конституции РФ 1993 г. Так, в соответствии со ст. 10 Конституции РФ предусматривается, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения ветвей власти на законодательную, исполнительную и судебную. Во всяком случае, такова политическая декларация, фиксирующая конституционный статус судебной власти.

Еще ранее принципиальные установки на перевод судебной системы, доставшейся России в наследство от Советского государства, на новые демократические и постсоветские рельсы нашли оформление в Концепции судебной реформы, которая, как известно, была принята еще в 1991 г. Причем уже тогда в качестве приоритетных выдвигались такие направления развития судебной системы, как утверждение новой, самостоятельной судебной ветви власти, повышение эффективности правосудия, укрепление правопорядка и законности в стране. В обоих документах проведение судебной реформы рассматривается как назревшая мера на пути социальных преобразований, как необходимое условие обеспечения перехода России к демократическому правовому государству.

Надо отметить, что в последнее время вопросы судебной реформы и деятельности судов привлекают все большее внимание и представителей власти, и специалистов, и широкой общественности. В печати, например, развернулась оживленная полемика по таким важным вопросам, как независимость, неприкосновенность и несменяемость судей, самостоятельность судов, судебно-организационные, судоустроительные, финансовые, материально-технические и некоторые другие аспекты судебной деятельности. По

всем этим вопросам высказываются разнообразные, порой взаимоисключающие мнения и позиции¹.

В качестве конкретных шагов Концепцией судебной реформы, в частности, предусматривалось: введение независимости и несменяемости судей, установление контроля судов за следствием, переход к состязательным основам правосудия, введение суда присяжных, мировой юстиции и др. В последнее время предлагается осуществить также и дополнительные меры. В частности, это касается введения административных и ряда других, так называемых отраслевых судов, распространения суда присяжных на все регионы России, учреждения ювенальной юстиции и др. Предполагается также, что в скором времени все же будут приняты новые Уголовно-процессуальный и Гражданско-процессуальный кодексы, Арбитражно-процессуальный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях, а также некоторые другие законодательные акты и решения, необходимые для успешного проведения судебной реформы.

Однако этими вопросами задачи судебной реформы не исчерпываются. Есть еще достаточно проблем, которые не столь очевидны. Они не бросаются в глаза, так как не лежат на поверхности, но от этого не становятся менее важными и значимыми и для судов, и для общества. Например, сегодня довольно много говорится о необходимости установления адекватных и стабильных "правил игры". От этого во многом зависит положение дел в обществе. Это должны быть такие правила, соблюдение которых будет в равной мере обязательным для всех акторов.

В идеале такие правила должны быть не только честными и справедливыми, но и стабильными на перспективу. Это вполне понятные требования и социальные ожидания, отражающие потребность акторов в надлежащих условиях выживания и развития в динамично изменяющихся социальных обстоятельствах. Без должной институционализации, прежде всего правовых ожиданий, практически невозможно обеспечить ни сколь-либо адекватное действие рыночных механизмов в экономике, ни стабильность и гарантии режима собственности, ни многие другие составляющие нормального социального процесса в целом. В любом современном развитом государстве в решении всех этих задач важная, если не решающая, роль традиционно отводится, наряду с органами представительной власти и правительством, именно судам.

¹ См., например: *Топильская Л.* Как нам обустроить судебную власть // Российская юстиция. 2000. № 11. С. 13-15; *Лебедев В.* От Концепции судебной реформы к новым идеям развития судебной системы // Российская юстиция. 2000. № 3. С. 2-5; *Петрухин И.* Судебная власть, раздавленная полицейским сапогом // Российская юстиция. 2000. № 2. С. 4-5; *Поляков С.Б.* К вопросу о независимости суда // Государство и право. 2000. № 10. С. 85-92; и др.

В последнее время в печати появились интересные работы, посвященные различным аспектам института судебной власти в России¹. Их авторы исходят из предположения, что суды и судебная ветвь власти — это одно и то же. При этом за основу вывода о существовании судебной власти в России берутся ее конституционные признаки — независимость, несменяемость и самостоятельность судей, подчинение судей только закону, отправление правосудия только судом и др.

На наш взгляд, вывод о существовании в России самостоятельной и полноценной судебной власти связывается с абстрактным понятием власти. Судебная власть при этом рассматривается скорее как абстрактная категория и выводится из самого факта существования судов и судей в стране. Подобным образом можно было бы рассуждать о судебной ветви власти и в советское время. Логика подобных рассуждений строится на том, что раз в Конституции РФ о судах говорится как о самостоятельной ветви власти, то суды и есть наша "судебная власть". Не подменяются ли здесь понятия "судебная система" и "судебная власть"? Власть, пусть даже судебная, — это всегда реальное явление в жизни общества, это вопрос не названия, а факта. Над действительно самостоятельной и полноценной властью не должно быть никакой иной власти сверху. Иначе имеет место лишь видимость самостоятельной ветви власти, на самом же деле речь идет об одной и той же власти, структурированной лишь вертикально, сверху вниз — по принципу ее убывания.

Традиционный подход к судебной реформе не ориентирован на учет смыслообразующих свойств суда. Суд — это элемент той институциональной среды, которая необходима для нормального функционирования современной экономики, и условие реализации прав и свобод в современном обществе. Говоря о судебной реформе, мы даже не задаемся вопросом: что, собственно говоря, мы называем судами и почему? Мы почему-то уверены, что суды там, "на Западе" и в России представляют аналогичный элемент институциональной среды. В общественном и профессиональном сознании разница видится, возможно, лишь в том, что на Западе суды лучше финансируются, лучше функционируют, пользуются большим уважением, а судьи менее коррумпированы, чем в России, и т.д. Основная идея судебной реформы организуется вокруг именно этой

¹ См., например: *Бойков А.Д.* Третья власть в России (Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990-1996 гг.). М., 1997; *Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г.* Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. 1997. № 8. С. 44; *Ржевский В.А., Чепурнова Н.М.* Судебная власть в Российской Федерации: Конституционные основы организации и деятельности. М.: Юрист, 1998; *Лебедев В.М.* Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М.: Российская академия правосудия, 2000; *Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю.* Исполнительная и судебная ветви власти: Соотношение и взаимодействие // Государство и право. 2000. № 1. С. 5-11; и др.

"готовой формулы": надо сделать так, чтобы то государственное учреждение, которое мы по привычке называем судом и принимаем за суд, оставаясь таким, каково оно есть, работало лучше и эффективнее. Отсюда приверженность к простым, механическим или количественным решениям — увеличить финансирование, штаты, организовать новые суды и т.д. Расчет делается на то, чтобы устранить и исправить недостатки ныне действующих судов и при этом удержать их достоинства.

Тем временем между той реальностью, которую мы, скорее по привычке, обозначаем термином "суд", и тем, что этим термином принято обозначать на Западе, сходство лишь внешнее, а зато различия — существенные. В России судьи, согласно закону персонализирующие судебную власть, даже обретя законодательные гарантии самостоятельности, независимости и несменяемости, все еще удивительно похожи на обычных государственных служащих. Иногда кажется, что от последних они отличаются преимущественно тем, что, находясь на службе, должны надевать судейскую мантию. На Западе, однако, судья не производит впечатления государственного служащего. Напротив, по первым впечатлениям он не чиновник, а персона власти.

И дело тут не в судьях и не в их зарплатах, а в том, как устроена сама власть. Хотя суды в России теперь велено числить за судебной ветвью власти, но фактической позиции полноценной власти они не заняли, да и не известно, займут ли, потому что такие вопросы решаются не актами парламента и не официальными документами, а самой жизнью. Определяющую роль здесь играет устройство самой власти в стране. В России исторически и культурно власть устроилась таким образом, что другая власть "примоститься" рядом с ней, как это случилось во многих странах на Западе, просто не может — для нее нет места. Отсутствие единого центра власти воспринимается обществом как "смутное время", как слабость власти, безвластие, угроза безопасности страны и государству и т.д.

Процесс естественного структурирования институциональной Среды в России, на наш взгляд, еще далек от завершения. Наши суды еще не ветвь власти в том смысле, что в политическом отношении они не в состоянии ограничивать своеволие властного центра. Хотя суды объявлены судебной властью, но это как бы не та же самая власть, которую имеют в виду, например, говоря о Кремле. Это власть, понимаемая более узко и своеобразно, власть особого рода, разновидность власти, входящая, как часть в целое, в более общее понятие власти.

На Западе такого противостояния нет, поскольку власть организована иначе: там нет единого центра власти, а есть ее *многочетрие*. Политический процесс привел к тому, что власть распалась на несколько центров — есть центр законодательной власти

(парламент, представительные органы), есть центр исполнительной власти (правительство, местное самоуправление) и есть центр судебной власти (суд как правоустанавливающая власть). Однако единого центра власти, который бы как матрешка вбирал в себя все другие центры власти — нет. В России же власть, как и века назад, *единоцентрична*. Институциональная среда структурирована по модели власти, увенчанной единым центром, который замыкает и венчает всю властную вертикаль. Властный центр и по старшинству, и по легитимности превосходит все ветви власти — и законодательную, и исполнительную, и судебную.

Следует согласиться с утверждением российских ученых, что в условиях России понятие "судебная власть" остается малоизученным и в теоретическом, и в практическом отношении. В публикациях на эту тему отмечается, что "само понятие судебной власти нашей правовой науке было практически не известно, ибо система судебных органов рассматривалась ею не с позиции понятия власти, а с позиции организации судебной деятельности"¹.

Так называемая советская теория государства и права традиционно *отличала*, а теоретически — скорее *отлучала* суд от власти. Стоит вспомнить, что еще не так давно советское государственное оперировало привычными стереотипами оценки суда как одного из материальных придатков государственной власти. За суд выдавалась карательная машина, организуемая, контролируемая и направляемая властью, а за судей предлагалось принимать квалифицированных чиновников, в обязанности которых входило профессиональное обслуживание и поддержание этой машины в рабочем состоянии². Такое понимание исключало представление о том, что подлинный суд — это одно из тех мест, где в свободном демократическом обществе власть пребывает.

Поскольку в современном обществе суд — это учреждение власти, а не только орган правосудия, отправлением правосудия этот феномен не исчерпывается. Судебная власть — это, конечно, правосудие, но и еще что-то очень важное, без чего нет и не может быть подлинного суда в его современном понимании. Это "что-то" есть то положение, которое судьи занимают во власти.

Собственно говоря, возникновение судебной власти — это проявление перехода от единовластия к множественности власти в обществе, переноса демократических требований в политическое устройство и демократизации самой власти. Таким образом,

¹ Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Указ. соч. С. 1.

² Например, в Юридическом энциклопедическом словаре 1984 г. издания суд определяется как "орган государства, охраняющий от всяких посягательств интересы господствующего класса путем осуществления правосудия, применения мер государственного принуждения к лицам, нарушающим установленный порядок" (Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я.Сухарев. М.: Советская энциклопедия, 1984. С. 359).

судебная власть в ее современном понимании возможна лишь при параллельном сосуществовании властей. Общество, в котором такой переворот произошел, становится другим, оно имеет по-другому организованную институциональную среду жизнедеятельности граждан. Появление судебной власти означает изменение в самой власти, ее структурной композиции, а это всегда подлинная революция в обществе, т.е. смена эпох. Эпохи же, как известно, сменяют друг друга отнюдь не по велению начальства и не в соответствии с директивными документами, принимаемыми государством.

Таким образом, действительная проблема, с которой сегодня сталкивается судебная реформа в России, состоит в том, чтобы учредить такой суд, который смог бы обеспечивать дальнейшие структурные преобразования в обществе в направлении строительства рыночной экономики и правового государства. Судебная реформа задумывалась не просто как очередное нововведение власти. Она не сводима к преобразованиям судебного ведомства, а представляет нечто значительно большее, а именно — реформу самой власти, важный шаг в направлении децентрализации самой ее матрицы. С этих позиций данная реформа выходит за рамки не только судебной деятельности, но и судебной системы.

Судебная реформа должна быть рассчитана и ориентирована прежде всего на изменение конфигурации власти и ее дальнейшую децентрализацию. Если этот процесс пойдет — состоится и судебная реформа. Общество должно не только поддержать эту реформу, но и принять новую конфигурацию власти, свыкнуться с новой реальностью, если, конечно, эта новая реальность власти состоится.

Новизна судебной власти в России связана еще с тем, что она должна появиться в дополнение к исторически уже сложившейся власти. Следовательно, реформа должна касаться не только судов, но и всей власти в целом. Поэтому, хотим мы того или нет, она связана с решением таких нелегких проблем, как установление принципиально иного режима институционализации власти, переход от централизации к субсидиарности власти, налаживание принципиально иных каналов обратной связи власти с обществом (от жалоб к судебным искам), внедрение новых принципов деятельности государства. А все это означает важные перемены в жизни всего общества.

Укоренение и введение в общественный обиход центра новой судебной власти означает, что у общества появляется гораздо больше, чем прежде, точек соприкосновения с властью. Общество станет другим уже потому, что власти попросту станет больше. Политический процесс усложнится, но повысится его эффективность. Успех судебной реформы, по существу, будет означать, что России удалось-таки перейти к западному типу институциональной мат-

рицы власти¹. Сможет ли общество воспользоваться этими новыми возможностями или станет "ностальгировать" по утраченным порядкам патерналистской государственности — это уже отдельный и другой вопрос.

Если слова Конституции РФ об учреждении судебной власти принимать не как новомодный эвфемизм, а как серьезное, ответственное, продуманное и вместе с тем легитимное политическое решение, поддержанное народом, то дело не должно ограничиваться простой сменой названия судебного ведомства. Судебной реформой при таком подходе не пахнет, во всяком случае, в Конституции РФ и в Концепции судебной реформы имелся в виду отнюдь не этот вариант. Если раньше судебное ведомство было, а судебной власти не было, то теперь, в определенном смысле, суды должны быть поставлены вровень и с правительством, и с парламентом, но так, чтобы каждый из них занимался своим делом и не подменял другого.

Как видим, судебная реформа, по существу, связана с проблемой реформирования матрицы власти. В противном случае суды, хоть и реформированные, останутся как и раньше, судебной властью при власти политической, т.е. властью "второго сорта", а отправление правосудия так и останется простым разделением труда между государственными чиновниками.

Хотя на первый взгляд это кажется странным, в свободном обществе власти на самом деле гораздо больше, чем в обществе несвободном и тяготеющем к тоталитаризму. Это происходит хотя бы потому, что власть уже не находится в состоянии тотальной аморфности. Вместо одного и единого центра появляются разные центры власти. Так, судебная власть оказывается сосредоточенной в суде, и решение правовых вопросов уже больше не находится в руках правительства.

Сегодня российские суды — не власть в том смысле, что они не несут и не могут нести перед обществом ответственности за то, как пользуются доверенной им властью. Ведь судебная власть — это то, что судьи делают (или не делают) сами, по своему почину, реализуя власть на свой страх и риск. А что делают и что могут делать российские судьи как подлинная власть, на свой страх и риск в условиях принципа законности? Ведь по Конституции РФ они должны подчиняться закону. Между тем в России этот принцип не означает ничего иного, как утверждение реальности исполнительной и представительной власти. Во всяком случае, если

¹ Исследователи выделяют два типа институциональных матриц — восточный и западный. В России исторически сформировался восточный тип институциональной матрицы, который имеет иерархический характер структуры государственных органов, единый главенствующий центр власти, замыкающий на себя всю властную вертикаль. Западный тип институциональной матрицы характеризуется развитием начал самоуправления, субсидиарностью и децентрализацией властной вертикали. Подробнее об этом см.: *Кирдина С.Г.* Институциональные матрицы и развитие России. М.: ТЕИС, 2000.

судьи — это лишь исполнители воли законодателя, то это не важно, хорошие они или плохие, важно, что у них нет полной собственной ответственности. Их вина (например, если они будут применять законы не так, как требуется) может быть только частичной, так как решает закон. Однако если не существует полной вины, то нет не только ответственности, но и свободы. А нет свободы — так нет и власти, потому что власть — это и есть свобода. Значит, судьи без власти — это, по сути, те же чиновники, только в мантиях. Над ними есть старшая власть — именно она им начальник, а вовсе не право.

Единственная задача судебной власти — институционализировать право, т.е. проводить свою власть, быть ею. Суд, как и всякую другую публичную власть, каждый тянет в свою сторону — здесь и правительство, и обвинение, и защита, и другие участники практической политики. Однако судья должен держаться права не как идеи, а как действительности, потому что действительность права и есть власть суда. У других органов государства, да и у частных лиц такой задачи нет: судебная власть принадлежит не им. Другие должны делать что-то свое, позитивное — производить, строить, снабжать, обеспечивать, собирать и т.д. Суд, по определению, ничего такого делать не должен, ничего, кроме утверждения права. Например, он не должен бороться с преступностью, исправлять и перевоспитывать преступников, обеспечивать решение экономических задач, воспитывать население и т.д. Если это имеет место, то суд превращается в придаток власти, перерождается в какой-то иной орган правительства. Суд не может быть в стоворе с кем-то. Если суд встает на чью-то сторону в споре о праве, то тут-то он и начинает "бороться с преступностью", отстаивать чьи-то интересы, поддерживать политику и т.п. В этом отличие судьи от прокурора, от следователя, да и от всех других государственных служащих.

Поэт Хлебников как-то заметил: "Участок — великая вещь! Это место свидания меня и государства"¹. Такие "свидания с государством" могут происходить, конечно, не только в правоохранительных органах, но и по другому, более высокому рангу. Важно отметить, что речь у Хлебникова идет о встрече с государственной властью вообще.

Эти свидания "меня и государства" могут происходить не только в милиции или, как говорит Хлебников, "в участке", а везде, где оказывается "всякий, у кого в руках есть хоть какая-нибудь власть". Везде, но только не в суде, потому что суд — это место свидания не только "меня и государства", но также "меня и права". В обществе, устроенном надлежащим образом, суд служит именно для этого сакрального действия — свидания "меня и права". Всякий раз, как возникает необходимость в "свидании с правом" — пожа-

¹ Цит. по кн.: *Мандельштам Н.* Воспоминания. М.: Согласие, 1999. С. 12.

луйте в суд. В цивилизованном обществе, которое мы определяем термином "правовое государство", суд остается местом, предназначенным для того, чтобы всякий, кто туда обращается, получил доступ не только к власти, но и к праву. Тем самым суд оказывается местом свидания с правом не только "меня", но и государства. В суде и государство, а затем и власть, может "повстречаться" с правом. Так возникает действительность правового государства. Разница между участком и судом не только в названии. Если мы продолжаем называть такие места, где власть организует свидания "меня и государства", судом, а заседающих в нем должностных лиц — судьями, то только по недомыслию и собственной нецивилизованности. Подлинный суд отличается от всех других инстанций власти тем смыслом, который его деятельность позволяет реализовать, и тем единственным назначением, которое оправдывает его существование как незаменимого института общества. Суды в разных странах и даже в одной стране могут быть разными, но их смысл не может быть в России одним, а на Западе другим. Смысл и одновременно основная проблема судебной реформы, видимо, состоит именно в приведении суда в тождество с его идеей, единственно возможной для любого общества, которое претендует на принадлежность к цивилизованному, свободному и культурному миру.