Судебная система в переходный экономический период.

Оценка прошлого и перспективы на будущее.

Джеймс Х. Андерсон
Дейвид С. Бернштейн
Черил В. Грей

ВСЕМИРНЫЙ БАНК
Г. Вашингтон

Краткое изложение

В странах с рыночной экономикой огромное значение для экономического роста и сокращения масштабов бедности имеют эффективно функционирующие правовые и судебные институты. Они определяют правила функционирования рынков и обеспечивают средства решения споров, защиты экономических и социальных прав и поддержания подотчетности правительств в их действиях. Переход от социализма к капитализму в Центральной и Восточной Европе и странах Балтии (ЦВЕ) и Содружестве Независимых Государств (СНГ) потребовал коренной переориентации правовых и судебных институтов. Во времена социализма эти институты подчинялись исполнительной власти и коммунистической партии, и роль упомянутых институтов в коммерческой сфере была почти полностью ориентирована на обеспечение выполнения экономических планов правительств. Возможности данных институтов для совершения частных сделок и применения частного права носили ограниченный характер. Административное право и административные институты -- включая государственный арбитраж -- представляли наиболее широкую часть правовой инфраструктуры. Переход от социализма к капитализму требует масштабных изменений в правовых и судебных институтах: повышенной независимости от исполнительной власти; новых ролей и навыков судей, юрисконсультов и другого персонала и быстрого роста структурного потенциала для эффективного и действенного разбора судебных дел.

В настоящем исследовании рассматривается опыт стран ЦВЕ и СНГ с переходной экономикой в их усилиях по реформированию своих правовых и судебных институтов с тем, чтобы они отвечали потребностям рыночной экономики. В этом исследовании используются многочисленные источники данных -- включая *Обследования условий предпринимательства и результатов деятельности предприятий,* проводимых Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирным банком, *Индекс судебной реформы* Центрально-европейской и евразийской правовой инициативы Американской ассоциации юристов (ABA-CEELI), *Обследование правовых показателей* ЕБРР,

базы данных Всемирного банка *Занятие предпринимательством*, *Обзор мировых ценностей*, *Доклады о глобальной конкурентоспособности* Всемирного экономического форума и обследования *Новые демократические страны* и *Новый барометр России*, проводимые Стрэтклайдским университетом -- для измерения конкретных характеристик правовых систем в различных странах с переходной экономикой и того, как эти системы изменились в последние годы, а также для извлечения уроков с целью дальнейшего проведения реформ.

Опыт девяностых годов прошлого века

В начале девяностых годов прошлого столетия страны ЦВЕ и СНГ столкнулись с важной и сложной задачей. Пожалуй, нет ничего удивительного в том, что на первых порах отечественные реформаторы в отдельных странах и значительная часть международного сообщества делали акцент на политических преобразованиях, макроэкономической стабилизации и основных структурных реформах (включая приватизацию), а не на долгосрочных потребностях создания или укрепления институтов. В существовавшей нестабильной обстановке создание или укрепление правовых и судебных институтов играло второстепенную роль по сравнению с принятием законов и указов, имеющих своей целью поддержку и проведение в жизнь макроэкономических и структурных реформ. Процесс вступления в Европейский Союз, главное внимание в котором уделялось принятию общей правовой системы (*aquis communautaire*), явился и одним из основных факторов продвижения вперед законотворчества в Центральной и Восточной Европе. В большинстве стран обеспечению прозрачности процесса подготовки законов или широкого участия в нем отводилась меньшая роль. Прилагались лишь минимальные усилия, направленные на получение предложений от предприятий, юристов или судей, которым придется применять и толковать предлагаемые законы или же подвергаться их воздействию. Минимальными были и усилия по налаживанию обратной связи с упомянутыми группами.

В результате слабого потенциала процесса законотворчества, а также его поспешного и непрозрачного характера, имеющиеся институты -- включая суды, юристов, регулирующие органы и другие, которым поручено применение законов на практике -- часто сталкивались с трудностями в понимании, применении и обеспечении соблюдения новых законов, принимавшихся парламентами. Это привело к значительным "разрывам в имплементации законов" -- а именно разрывам между содержащимися в законодательстве требованиями и его практическим применением, что в свою очередь вызвало растущее недоверие населения к судам. В течение всего периода девяностых годов прошлого века менее половины охваченных тем или иным обследованием граждан в странах с переходной экономикой заявляли, что доверяют судам, причем в ходе упомянутого десятилетия этот уровень доверия имел тенденцию к понижению. Однако еще большая часть населения была склонна проявлять недоверие к другим государственным институтам. Первое десятилетие перехода к новой экономике завершилась уменьшением роли государства в нарождающейся рыночной экономике. Это уменьшение сопровождалось широко разделяемой точкой зрения о том, что государственные институты оказались слишком слабы для того, чтобы быть эффективными.

В этот период было инициировано проведение судебных реформ, во многих случаях поддерживавшееся донорской помощью. В этих реформах просматривалась тенденция уделять основное внимание созданию независимой и деполитизированной судебной системы, свободной от государственного контроля и способной служить оплотом вновь обретенных политических и гражданских прав. Помимо составления проектов и принятия конституций, в которых закреплялась идея независимой судебной системы, в усилиях, направленных на оказание содействия независимой судебной власти, главная роль отводилась некоторым формальным аспектам судебной системы, таким как назначение, пребывание в должности и отстранение от должности судей, а также порядок применения к ним мер дисциплинарного характера; формирование автономных органов для судебной системы и создание контролируемых судьями институтов подготовки судебных кадров. Страны с переходной экономикой также создали у себя новые, специализированные

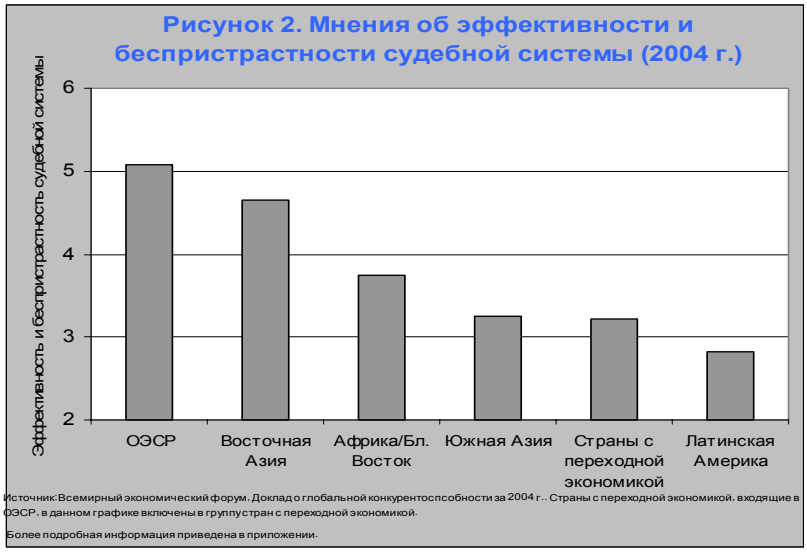
конституционные суды, укомплектованные новыми судьями (в основном учеными и профессорами) с тем, чтобы поддерживать подотчетность правительств и повысить статус защиты гражданских и политических прав. Более детальные процедурные и организационные изменения, которые могли бы заставить суды работать "лучше", сделав их более эффективными и доступными, обычно не становились частью усилий по проведению начальных судебных реформ.

Положение в начале XXI века

Вышеуказанные источники данных позволяют получить всестороннюю картину положения правовых и судебных институтов в странах с переходной экономикой в начале XXI века, приблизительно после 10-12 лет с начала перехода к рыночной экономике.

Эти источники данных показывают, что в девяностых годах прошлого столетия большее значение придавалось не обеспечению эффективности и подотчетности, а созданию независимой судебной власти. В то время как приведенные данные указывают на то, что можно еще продвинуться вперед по пути укрепления независимости, предстоит преодолеть гораздо большее расстояние в направлении создания судов, которые быстро выносят решения, а также являются доступными, эффективными, справедливыми и честными (рисунок 1). В большинстве стран граждане и фирмы считают, что суды работают медленно и дорого обходятся тем, кто в них обращается, а данные о времени, необходимом для получения долга через суды подтверждают эту

точку зрения. Лишь около одной четверти из 6 000 фирм, обследованных в 26 странах с переходной экономикой в 2002 году, рассматривали суды как справедливые или честные. В ходе проведения обследований фирм и простых граждан на предмет выявления коррупции в различных организациях, часто обнаруживается, что суды входят в число организаций, считающихся самыми коррумпированными, несмотря на наличие некоторых свидетельств того, что, возможно, в целом в этом регионе за период с 1999 по 2002 годы масштабы фактических взяток судам слегка сократились. Наконец, менее 40 процентов фирм, обследованных в 2002 году, считали, что суды в состоянии обеспечить выполнение своих решений. Мнения о судах, высказываемые фирмами и гражданами, в общем и целом, не только остаются отрицательными, но и, судя по всему, продолжали ухудшаться (по крайней мере до 2002 года) по всем наиболее важным аспектам деятельности судов в большинстве стран с переходной экономикой (включая некоторые из недавно вступивших в Европейский союз). На самом деле, вероятно, будет справедливым утверждать, что с 1990 года в странах с переходной экономикой был достигнут меньший общий прогресс в проведении судебной реформы и укреплении судов, чем почти в любой другой области политической или институциональной реформы. Кроме того, по данным одного из последних всемирных обследований руководителей компаний (рисунок 2), восприятие фирмами правовых и судебных систем в странах с переходной экономикой носит более негативный характер, чем сопоставимое восприятие в большинстве других регионов мира.



Многие аспекты деятельности судов имеют значение для тех, кто занимается предпринимательской деятельностью. Фирмы хотят, чтобы суды были справедливыми и честными, достаточно сильными для обеспечения выполнения своих решений, работали быстро и не были слишком дорогими. Однако те реформы, которые могли бы укрепить один из аспектов -- такой как независимость -- вероятно, чреваты ослаблением другого аспекта -- такого как подотчетность, по крайней мере, в ближайшее время. Более того, совершенно очевидно, что процесс перехода к новой экономике привел к огромному росту числа судебных дел, и в странах, где фирмы более широко используют суды, существует меньшая вероятность оценки фирмами судов как учреждений "работающих оперативно". Поэтому имеет место сложная взаимосвязь между использованием и восприятием судов, причем ситуации, когда фирмы в большей степени полагаются на суды (даже если это приносит их пользу), не обязательно приводят к более благоприятному восприятию последних. Не вызывает сомнения тот факт, что проведение реформы правовых и судебных институтов представляет собой длительный и сложный процесс, который по-прежнему требует преданного и терпеливого отношения к нему.

Программа реформ

В настоящее время страны и доноры делают все более сильный акцент на необходимости добиваться большей структурной и оперативной независимости, эффективности и подотчетности судебных институтов, а также наличия у них потенциала принудительного правоприменения. Начиная с 1997 года, Европейская комиссия (ЕК) указывает на наличие слабостей в правоприменении, и, в частности, на отсутствие соответствующего потенциала и существование других проблем в судебной системе как на основные сдерживающие факторы в процессе присоединения к Европейскому союзу, и комиссия побуждала и продолжает побуждать страны, являющиеся кандидатами на вступление в ЕС, к использованию оказываемой ею помощи по присоединению для устранения упомянутых институциональных ограничений. Всемирный банк и другие доноры также вкладывают больше ресурсов с целью повышения эффективности и действенности правовых институтов, включая

оказание поддержки внедрению современного оборудования, методов управления судебными делами, способов обмена информацией, программ подготовки судей и другого судебного персонала, а также более надежных механизмов обеспечения прозрачности и подотчетности.

Несмотря на то, что из анализа, посвященного масштабам реформ, проведение которых могло бы оказаться необходимым, можно извлечь общие уроки, не все нерешенные вопросы имеют непосредственное отношение к ситуациям в отдельных странах с переходной экономикой. Страны с переходной экономикой значительно отличаются друг от друга наличием не только разных специфических проблем, с которыми им приходиться сталкиваться, но и разных потенциалов своих судебных систем, с одной стороны, и разного "спроса" на эффективно функционирующие судебные системы, с другой. В свою очередь, как упомянутый спрос, так и упомянутые потенциалы связаны с масштабами экономических реформ и подушевым доходом данной конкретной страны. На рисунке 3 страны с переходной экономикой представлены в соответствии с этими двумя аспектами -- потенциалом судебной системы и спросом общества на судебные услуги, относящиеся к предпринимательской деятельности. По большому счету, стратегия и приоритеты для продвижения вперед каждой отдельной страны будут зависеть от имеющихся у нее конкретных проблем и того, какое место она занимает в этой типологии.

Рисунок 3 Способность проводить реформы судебной системы и потребность в них

Источники: BEEPS, EBRD Transition Report, World Development Indicators. Способность проводить реформы является логарифмом ВВП на душу населения.
Потребность основана на частоте обращений в суды и показатели ОЭСР для переходного периода. См. приложение.

В странах, где спрос предприятий на эффективно функционирующие системы относительно низок, поскольку рыночные реформы не носят там глубокого характера, приоритетной задачей является наращивание базового спроса на непредвзятое решение споров на основе продолжающихся рыночных реформ. По мере возникновения частного сектора и повышенного спроса на судебные услуги, можно делать более сильный акцент на развитие самих судов -- на достижение большей подотчетности и независимости судов при одновременном постепенном укреплении потенциалов последних.

Перед странами, продолжающими продвигаться вперед по пути экономических реформ, стоит более сложная и трудная задача. В этих странах укрепился спрос на судебные реформы, что, с одной стороны, выдвигает на передний план проблемы судебного потенциала, а, с другой, предполагает целесообразность проведения дальнейших реформ и наращивание упомянутого потенциала, причем продолжение реформ и рост потенциала, о которых идет речь, могут носить устойчивый характер. В сложившейся обстановке вопрос приоритетов и их последовательности часто занимает центральное место. Если потенциал сравнительно низок, неотложные приоритетные задачи в области предпринимаемых действий, вероятно, будут включать в себя продолжение структурных реформ -- в том числе усилия по достижению большей независимости и подотчетности -- и базовые инвестиции в наращивание потенциала, по таким направлениям как тестирование судей, предназначенное для обеспечения их компетентности, обновление отдельных судебных зданий с целью расширения рабочих помещений, создание инфраструктуры простых информационных технологий (ИТ), позволяющей наладить обмен информацией, и финансирование найма клерков или административных должностных лиц, направленное на высвобождение времени судей. Если потенциал несколько мощнее, в судебных стратегиях можно уделять основное внимание более сложным аспектам работы судов. Однако наличие умеренного спроса на реформы не дает гарантий против возврата к старому, и в подобных условиях постоянное проявление внимания к рыночным реформам должно по-прежнему играть важную роль.

Самые благоприятные возможности для укрепления судебной системы (и, вероятно, самые высокие уровни недовольства ею со стороны населения, что, пожалуй, трудно поддается пониманию) имеются там, где наблюдается высокий спрос на подобное укрепление со стороны делового сообщества. В подобной обстановке могут быть уместными комплексные стратегии проведения судебной реформы, затрагивающие все аспекты ее реформирования -- обеспечение независимости и подотчетности этой системы, эффективной работы судов и исполнения их решений, доступа к судам и их доступности по средствам, механизмов альтернативного решения споров и соответствующей концепции и надлежащего функционирования родственных судьям профессий (таких как адвокаты, судебные приставы и нотариусы). Если потенциал уже относительно высок, как это имеет место в новых государствах-членах ЕС, реформы могут быть менее комплексными, и больше внимания в процессе их проведения может уделяться областям, в которых по-прежнему имеются недостатки.

Как явствует из настоящего исследования, предстоит еще многое сделать. Эффективное функционирование правовых и судебных институтов представляет собой неотложную приоритетную задачу, которая заслуживает нашего самого пристального внимания.