



ФОНД ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ

Е.А. МИШИНА

**ДЛИННЫЕ ТЕНИ
СОВЕТСКОГО
ПРОШЛОГО**

ФОНД «ЛИБЕРАЛЬНАЯ МИССИЯ»

Е.А. Мишина

ДЛИННЫЕ ТЕНИ СОВЕТСКОГО ПРОШЛОГО

Москва **2014**

УДК 32/34(47+57)"1991/..."

ББК 65/67(051)

М71

Мишина, Е. А.

М71 Длинные тени советского прошлого / Е. А. Мишина. – Москва : Фонд «Либеральная Миссия», 2014. – 180 с.

ISBN 978-5-903135-47-9

Проблемой номер один для всех без исключения бывших республик СССР было преодоление последствий тоталитарного режима. И выбор формы правления, сделанный новыми независимыми государствами, в известной степени можно рассматривать как показатель готовности страны к расставанию с тоталитаризмом.

Книга представляет собой совокупность «картинок некоторых реформ» в ряде республик бывшего СССР, где дается, в первую очередь, описание институциональных реформ судебной системы в переходный период. Выбор стран был обусловлен в том числе и наличием в высшей степени интересных материалов в виде страновых докладов и ответов респондентов на вопросы о судебных системах соответствующих государств, полученных от экспертов из Украины, Латвии, Болгарии и Польши в рамках реализации одного из проектов фонда ИНДЕМ. Уникальность опыта стран Балтии, успевших многого достигнуть в период между двумя мировыми войнами, насильно инкорпорированных в состав СССР и затем восстановивших свою независимость, сделала Эстонию и Литву обязательной частью исследования. Огромный интерес представляет также история трансформации в странах-революционерах – Украине, Грузии и Кыргызстане. Выдающиеся экономические достижения Казахстана также не позволили обойти вниманием процесс преобразования в этом государстве.

Реформа уголовного права и уголовного процесса стали одной из приоритетных задач в тех постсоветских странах, которые не на бумаге, а в реальности взяли курс на создание демократического государства. Реформа полиции по значению своему неотделима от судебной реформы и реформы уголовной юстиции, поэтому в книге дается пространное описание успешного опыта тех стран, которым действительно удалось решить задачу превращения коррумпированного советского мента в господина полицейского и трансформации репрессивной структуры советского государства в службу, стоящую на защите прав граждан.

Книга ориентирована на максимально широкий круг читателей, включающий юристов, историков, политологов, а также тех, кому это просто интересно вне зависимости от профессиональной принадлежности.

УДК 32/34(47+57)"1991/..."

ББК 65/67(051)

ISBN 978-5-903135-47-9

© Фонд «Либеральная Миссия», 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ЧАСТЬ 1. ДИАГНОЗ	6
Глава 1. Основные черты конституционного строя СССР	6
Двоевластие. Конституция Советской России 1918 года	6
Новая экономическая политика	10
Конституции СССР 1924, 1936 и 1977 годов	13
Глава 2. Основные черты советского права. Советский суд	18
Непростые отношения с правом	18
Советский суд – любимое дитя советской власти	42
ЧАСТЬ 2. СТОЛЬ РАЗНЫЕ ПУТИ РЕФОРМ	48
Глава 1. «История имеет значение», или «зоны особого внимания» при проведении реформ в бывших советских республиках	48
Глава 2. Реформы в России	54
Внешние причины	61
Внутренние причины	61
Глава 3. Страны Балтии: легкий переход	73
Особенности восстановления независимости и конституционного транзита	73
Реформы в Эстонии	85
Реформы в Латвии	98
Реформы в Литве	106
Глава 4. Режим: демократия	113
Реформы в Грузии	113
Реформы в Украине	124
Реформы в Кыргызстане	134
Глава 5. Режим: президентский	146
Реформы в Казахстане	146
Реформы в Азербайджане	157
Глава 6. Чуть-чуть из опыта соседей	163
«Очень советская» Болгария	164
«Очень несоветская» Польша	170
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	174
О степени успеха реформ в бывших советских республиках, общих закономерностях и наиболее существенных препятствиях на пути реформ	174

*Моим родителям
А.А. Мишину и З.И. Сироткиной*

ВВЕДЕНИЕ

Черно-белые фотографии мне всегда нравились гораздо больше, чем цветные. Есть в них некая удивительная выразительность и глубина. Но при всех прелестях черно-белого формата я всячески буду стараться его избегать. Потому что описывать события и процессы, которым посвящена эта книга, используя лишь черную и белую краски, значило бы упрощать и искажать происходившее и происходящее.

Цель книги – показать, что пресловутое советское наследие оказалось гораздо более живучим, чем можно было и хотелось бы предположить. Не последнюю роль в этом сыграла и избирательная память бывших граждан СССР. Нельзя не согласиться с точкой зрения В.А. Касамары и А.А. Сорокиной, отметивших, что «серьезным препятствием на пути к демократической консолидации может быть память о великих победах и достижениях, на фоне которых забываются и отрицаются все ошибки... Чтобы демократия устоялась, необходимо не только создать новые институты, но и укоренить их в сознании граждан. При этом особенно важно, как в новых демократических государствах относятся к преступлениям старого режима, есть ли у нового поколения чувство вины за ошибки прошлых поколений и насколько переосмысливается прошлое для того, чтобы допущенные ошибки не повторялись»¹. Один из самых важных тезисов этих авторов – необходимость помнить об ошибках, причем не только о них, но и о зависимости институтов от их предшествующего развития, то есть о факторе path dependence. История действительно имеет значение: советский судебный менталитет и советский подход к отправлению правосудия пережили Советский Союз и, к сожалению, по сей день продолжают существовать в определенных частях бывшего СССР. Свою задачу я вижу в том, чтобы продемонстрировать, какие именно факторы советского прошлого осложнили переход бывших советских республик к независимому существованию, с какими унаследованными с советских времен проблемами им пришлось столкнуться после обретения независимости. Проблемой номер один для всех без исключения бывших республик СССР было преодоление последствий тоталитарного режима. И выбор формы правления, сделанный новыми независимыми государствами, в известной степени можно рассматривать как показа-

1 В.А. Касамара, А.А. Сорокина. Образ СССР и современной России в представлениях студенческой молодежи. // *Общественные науки и современность*. 2014. № 1. С. 108.

тель готовности страны к расставанию с тоталитаризмом. Полностью разделяя мнение Козьмы Пруtkова относительно невозможности объять необъятное, ни в коей мере не претендую на то, что проведенное исследование имеет всеобъемлющий характер и охватывает все аспекты и детали реформ, перехода к рыночной экономике и более демократическому политическому режиму на всем постсоветском пространстве. Напротив, книга представляет собой совокупность «картинок некоторых реформ» в ряде республик бывшего СССР, где дается, в первую очередь, описание институциональных реформ судебной системы в переходный период. Выбор стран был обусловлен в том числе и наличием в высшей степени интересных материалов в виде страновых докладов и ответов респондентов на вопросы о судебных системах соответствующих государств, полученных от экспертов из Украины, Латвии, Болгарии и Польши в рамках реализации одного из проектов фонда ИНДЕМ (о чем более подробно будет сказано в заключении). Уникальность опыта стран Балтии, успевших многого достигнуть в период между двумя мировыми войнами, насильно инкорпорированных в состав СССР и затем восстановивших свою независимость, сделала их обязательной частью исследования. Огромный интерес представляет также история трансформации в странах-революционерах – Украине, Грузии и Кыргызстане. Выдающиеся экономические достижения Казахстана также не позволили обойти вниманием процесс преобразований в этом государстве.

Помимо этого, мне представлялось крайне важным охарактеризовать специфику раннего советского права, показать, что на начальном этапе его существования у советского права, как у Варвары Птибурдуковой, помимо массы недостатков были и некоторые существенные достижения, которые по мере продвижения к победе социализма были изничтожены. Последний тезис ни в коей мере не относится к советскому уголовному праву, которое изначально рассматривалось большевиками как временно необходимая мера, но очень быстро стало незаменимым и страшным оружием советского режима не только как инструмент репрессий, но и как основа формирования печально известного феномена советского судейского менталитета. Именно поэтому реформа уголовного права и уголовного процесса стала одной из приоритетных задач в тех постсоветских странах, которые не на бумаге, а в реальности взяли курс на создание демократического государства. Реформа полиции по значению своему неотделима от судебной реформы и реформы уголовной юстиции, поэтому в книге дается пространное описание успешного опыта тех стран, которым действительно удалось решить задачу превращения коррумпированного советского мента в господина полицейского и трансформации репрессивной структуры советского государства в службу, стоящую на защите прав граждан.

Книга ориентирована на максимально широкий круг читателей, включающий юристов, историков, политологов, а также тех, кому это просто интересно вне зависимости от профессиональной принадлежности.

ЧАСТЬ 1. ДИАГНОЗ

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ СССР

Двоевластие. Конституция Советской России 1918 года

Русские революции 1917 года не только положили конец существованию одной из крупнейших мировых империй. Они также вызвали к жизни первое в мире советское социалистическое государство рабочих и крестьян. Период между февральской и октябрьской революциями традиционно именуется двоевластием, и слово это имеет преимущественно негативную коннотацию и вызывает четкие аналогии с разрухой, политической неразберихой и неуклонным продвижением страны к краю пропасти. Все это так, но все же не следует забывать, что в это мрачное и тяжелое время нашлось место и шагам положительной направленности. В первую очередь, это относится к законодательным нововведениям Временного правительства, реализованным сразу после отречения от престола Николая Второго. В самом начале марта была объявлена амнистия для всех политических заключенных, затем была обнародована программа ближайших действий, включавших предоставление политических прав женщинам, ликвидацию черты оседлости и формальное уравнивание евреев в правах с остальным населением, пересмотр законодательства о судах, уголовного и гражданского законодательства как материального, так и процессуального характера. Начать пришлось незамедлительно с изменений в сфере уголовного права: после амнистии политзаключенных другие осужденные стали активно требовать улучшения содержания. По всей стране начались тюремные бунты. Спустя две недели после амнистии для «политических» Постановлением Временного правительства от 17 марта «Об облегчении участи лиц, совершивших уголовные преступления», были внесены кардинальные изменения в условия и сроки отбытия наказания для осужденных по неполитическим статьям. Приговоренные к небольшим срокам тюремного заключения подлежали немедленному освобождению, приговоренным к каторжным работам срок отбытия наказания сокращался вдвое, смертная казнь заменялась 15 годами каторги. Наиболее очевидным и быстрым результатом того, что на волю вслед за «политическими» вышло огромное количество уголовников, стал резкий всплеск преступности. Борьба с этим или хотя бы контролировать рост криминала было на тот момент крайне затруднительно: правопреемники опытных и хорошо подготовленных полицейских дореволюционного периода с этой задачей справлялись из рук вон плохо. Эскалация преступности в стране, уставшей от войны, людские потери в ходе которой были огромны, где в период между двумя революциями 1917 года дезертировало

почти полтора миллиона солдат, усугублялась нарастающей политической нестабильностью. Временное правительство и Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов оказались не в состоянии справиться с нарастающим кризисом. Забастовки возникали по всей стране, дефицит продовольственных и промышленных товаров достиг опасного уровня, и угроза голода постепенно обретала все более реальные очертания.

1 сентября 1917 года Временное правительство издало Постановление, в котором провозглашало, что исходя из безотлагательной потребности «положить предел внешней неопределенности государственного строя, памятуя единоедушное и восторженное признание республиканской идеи, которое сказалось на Московском государственном совещании, Временное правительство объявляет, что государственный порядок, которым управляется Российское государство, есть порядок республиканский, и провозглашает Российскую республику. Срочная необходимость принятия немедленных и решительных мер для восстановления потрясенного государственного порядка побудила Временное правительство передать полноту своей власти по управлению пяти лицам из его состава во главе с министром-председателем»². В качестве главных задач Временного правительства были определены «восстановление государственного порядка и боеспособности армии».

Возглавляемое Керенским Временное правительство по сути представляло собой высший орган одновременно законодательной и исполнительной власти. При нем был образован Временный совет Российской республики, именуемый также Предпарламентом, который предположительно должен был функционировать вплоть до созыва Учредительного собрания. Но органы власти Российской республики оказались не в состоянии удержать стремительное продвижение России в сторону анархии. Поэтому политический взрыв, вошедший в историю как «Великая Октябрьская социалистическая революция», был явлением закономерным. Однако беды России на этом не закончились – они видоизменились.

В отечественном конституционном праве существует позиция, согласно которой первые акты советской власти фактически являлись малой конституцией страны. Об этом, в частности, пишет Е.Б. Абросимова: «в качестве актов, имеющих конституционное значение безусловно необходимо назвать "декреты Октября": Обращение "К рабочим, солдатам и крестьянам!" 7 ноября 1917 года, Декрет о земле 8 ноября 1917 года, Декрет о мире 8 ноября 1917 года, Декрет "О полноте власти Советов" 8 ноября 1917 года, Декрет "Об учреждении Совета Народных Комиссаров" 8 ноября 1917 года, Декларация прав народов России 25 января 1918 года, Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа 25 января 1918 года, а также Резолюцию III Всероссийского Съезда советов "О федеральных учреждениях Российской Республики" 28 января

2 <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5203/>

1918 года, три декрета о суде и декреты о революционных трибуналах 1917-1918 годов. Практически эти акты явились учредительными документами нового государства, определившими систему и принципы деятельности государственных органов новой России и правовой статус человека в этом государстве. Иными словами, "Декреты Октября" действительно представляют собой малую конституцию Российской Федерации, имевшую к тому же временный (вплоть до принятия собственно конституции) характер»³.

Первая Конституция нового режима была принята в июле 1918 года. Подобно текстам большинства первых актов советской власти, ее текст ярок, эмоционален и изобилует красочными выражениями и аналогиями: «Выражая непреклонную решимость вырвать человечество из когтей финансового капитала и империализма, заливших землю кровью в настоящей преступнейшей из всех войн» (ст. 4 гл. 3 разд. 1), «в целях уничтожения паразитических слоев общества» (ст. 3 гл. 2 разд. 1). Первый раздел Конституции объявлял Россию республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которым принадлежала вся власть как в центре, так и на местах. Ст. 2 гл. 1 разд. 1 устанавливала, что «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация Советских национальных республик» (коренные начала этой федерации были определены в гл. 4). При этом Конституция предусматривала не только запрет частной собственности на землю, объявление земельного фонда, недр, лесов и вод общегосударственного значения, живого и мертвого инвентаря, образцовых поместий, сельскохозяйственных предприятий, общенародным (национальным) достоянием и переход средств производства и транспорта в собственность рабочих и крестьян. В тексте давалась также исполненная классового чувства мотивация вышеперечисленных действий (так, например, переход всех банков в собственность рабоче-крестьянского государства являлся одним из условий освобождения трудящихся масс из-под ига капитала (п. «д» ст. 3 гл. 2 разд. 1). Эти хорошо известные меры, предпринятые правительством большевиков и обретшие конституционное закрепление в Основном Законе РСФСР 1918 года, должны были быть предприняты в целях уничтожения эксплуатации человека человеком, создания прекрасного бесклассового общества и «установления победы социализма во всех странах». Вопрос о том, хотя ли этого другие страны, никак не артикулировался, ибо по умолчанию считалось, что, безусловно, хотя.

Установив, что эксплуататорам нет места в любом органе власти, Конституция лишила их также и активного избирательного права. Ст. 65 установила перечень лиц, в том числе и не входящих в категорию эксплуататоров, которые были поражены в избирательных правах:

3 Программа учебного курса «Конституционное (государственное) право Российской Федерации» 2001/2002 гг. / сост. Е.Б. Абросимова. – Москва : Российский государственный гуманитарный университет. Высшая школа экономики, управления и права. 2001. С. 5, 29.

- а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;
- б) лица, живущие на нетрудовой доход, как то проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.;
- в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;
- г) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов;
- д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома;
- е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой;
- ж) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

Избирательной правосубъектностью наделялись достигшие на день выборов 18-летнего возраста граждане РСФСР обоего пола независимо от их вероисповедания, национальности, оседлости и т.п., относящиеся к следующим категориям:

- а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли;
- б) солдаты Советской армии и флота;
- в) граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах «а» и «б» настоящей статьи, потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность.

Высшей властью РСФСР объявлялся Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, созывавшийся не реже двух раз в год (ст. 24 и 26 гл. 6). В период между съездами высшей властью республики являлся Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ст. 30 гл. 6). Гл. 8 устанавливала, что исполнительная власть (или, по формулировке Конституции, «общее управление делами РСФСР» принадлежит большевистскому правительству, именуемому «Совет Народных Комиссаров», наделенному полномочиями «принимать все меры, необходимые для правильного и быстрого течения государственной жизни». Министерства, перечень которых дан в этой же статье, именовались Народными Комиссариатами и возглавлялись наркомками, при каждом из которых и под его председательством надлежало создать коллегия, члены которой утверждались Совнаркомом. Решения наркомками принимались единолично, но подлежали обжалованию в случае несогласия с решением Коллегии в целом или отдельных ее членов. Обжаловать решения надлежало в Совнарком или Президиум ВЦИК, при этом факт обжалования исполнения решения не приостанавливал.

Очевидно, что система органов государственной власти, установленная Конституцией 1918 года, не оставляла места для принципа разделения властей. От

существовал профессиональный и действующий на постоянной основе парламент, суды даже не были упомянуты, что, в общем, и неудивительно с учетом специфики времени принятия первой Конституции Советской России.

Новая экономическая политика

Жесткое преследование инакомыслия и вопиющее неуважение к человеческой личности, явно прослеживающиеся между строк декларативных заявлений о равенстве, братстве и уничтожении эксплуатации человека человеком, были неотъемлемыми атрибутами советской власти, начиная с самых первых дней ее существования. В это же время оформляется один из базовых советских принципов – принцип пренебрежения к частной собственности. При этом предусмотренных Конституцией мер оказалось недостаточно – всего за несколько дней до принятия Конституции начала активно проводиться в жизнь экономическая политика военного коммунизма. Посредством милитаризации труда, жесточайшей дисциплины для рабочих и всеобщей трудовой повинности для лиц, не являющихся пролетариями, насильственного и практически полного изъятия сельскохозяйственной продукции у крестьян, а также иных мер, направленных на ликвидацию частного предпринимательства и изъятие чужой собственности и денежных средств, большевики рассчитывали предотвратить или хотя бы замедлить нарастание экономического кризиса и, в определенной степени, стабилизировать ситуацию. Однако предпринятые меры ситуацию не спасли – они ее усугубили. Официальный отказ от политики военного коммунизма в марте 1921 года на X съезде Российской коммунистической партии (большевиков) (РКП (б)) и одновременное провозглашение новой экономической политики (НЭПа) стало первым признанием на государственном уровне провала экономической политики советского государства. Это же событие стало первым подтверждением гуттаперчивости коммунистической идеологии: перед лицом надвигающейся экономической катастрофы негибачаемые борцы с капиталистами-эксплуататорами и частной собственностью незамедлительно решили допустить определенные элементы частного предпринимательства в экономике для того, чтобы не дать стране погрузиться в хаос. Правительству большевиков стало очевидно, что в стране, истощенной десятилетием войн и революций, голодное и измученное население нуждалось в чем-то большем, нежели лозунги и заверения в скорой победе диктатуры пролетариата во всем мире.

Первым актом эпохи НЭПа стал Декрет ВЦИК о замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом от 21 марта 1921 года. Продразверстка заменялась продналогом «для обеспечения правильного и спокойного ведения хозяйства на основе более свободного распоряжения земледельца продуктами своего труда и своими хозяйственными средствами, для укрепле-

ния крестьянского хозяйства и поднятия его производительности»⁴. В декрете провозглашалось, что «общая сумма налога должна быть постоянно уменьшаема по мере того, как восстановление транспорта и промышленности позволит Советской власти получать продукты сельского хозяйства в обмен на фабрично-заводские и кустарные продукты». Беднейшие крестьянские хозяйства освобождались от некоторых, а в исключительных случаях – от всех видов натурального налога (ст. 4), снабжение беднейшего сельского населения должно было производиться в государственном порядке и по особым правилам. Были предусмотрены также система поощрения старательных крестьян и наказания нерадивых: старательным полагались льготы по выполнению натурального налога (ст. 4), на тех же, кто налог не выполнил, органам Советской власти поручалось налагать взыскания (ст. 7)⁵. Другими важнейшими нормативно-правовыми актами НЭПа были определены основы нового экономического курса страны:

- Декретом СНК «О потребительской кооперации» от 7 апреля 1921 года кооперации было предоставлено право заготавливать всякого рода сельскохозяйственные продукты. Декрет предусматривал добровольное объединение всех граждан РСФСР в потребительские общества (ст. 1), которым предоставлялось «право обмена и скупки излишков сельскохозяйственного производства, а равно кустарных и ремесленных изделий и сбыт их» (ст. 5), право закупать у производителей «произведения их хозяйства, заключая с каждым производителем, группами производителей или кооперативами всякого рода договоры, не противоречащие советскому законодательству, как-то: на заготовку, поставку, переработку, хранение, очистку, сборку вышеуказанных продуктов, снабжение орудиями и материалами и принимать по таковым договорам на себя обязательства» (там же), право «организовывать предприятия по добыче и обработке продуктов, а также устраивать огороды, молочные фермы и другие предприятия подобного рода, выполнять поручения в области снабжения, заготовок и распределения, даваемые добровольными потребительскими объединениями, учреждениями и отдельными лицами»⁶;
- Декретом СНК «Об обмене» от 24 мая 1921 года разрешался «свободный обмен, покупка и продажа остающихся у населения после выполнения натурального налога продуктов сельского хозяйства», при этом «право обмена, покупки и сбыта распространяется также на изделия и предметы кустарной и мелкой промышленности» (ст. 1). Там же устанавливалось, что «обмен, покупка и продажа разрешается отдельным гражданам и кооперативным объединениям потребительским, сельскохозяйственными кустарным и может производиться, как на рынках и базарах, так и в других местах, с лотков и ларей и в закрытых торговых помещениях» (ст. 2)⁷;

4 http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/dekr_zam.php

5 Там же.

6 <http://bestpravo.ru/sssrgn-pravo/j0b.htm>

7 <http://bestpravo.ru/sssrgn-pravo/p9p.htm>

- Постановлением Совета Труда и Оборона «Основные положения о мерах по восстановлению крупной промышленности и поднятию и развитию производства» от 12 августа 1921 года, Наказом СНК РСФСР (август 1921 года) предусматривался перевод государственных предприятий на начала хозяйственного расчета.

Принципиально важным документом являлся Декрет ВЦИК от 22 мая 1922 года «Об основных частных имущественных правах, признаваемых РСФСР, охраняемых ее законами и защищаемых судами РСФСР», предоставивший всем дееспособным гражданам широкий спектр вещных и обязательственных прав, в том числе:

- право организовывать торговые и промышленные предприятия и заниматься всеми дозволенными действующим законодательством профессиями и промыслами;
- право собственности на строения в городских и сельских местностях, не муниципализированные местными советами до издания настоящего декрета (ст. 1);
- «устанавливаемое по договорам с местными органами власти, коим вверено распоряжение землей, право застройки земельных участков в городских и сельских местностях на установленный особым законом срок, но не свыше 49 лет, с предоставлением на тот же срок указанных в предыдущем пункте прав на строения» (ст. 2);
- «право собственности на движимое имущество, заключающееся в фабрично-заводских, торговых и промышленных предприятиях, могущих находиться в частном обладании, всякого рода орудиях и средствах производства, в продуктах сельскохозяйственного производства и промышленности, товарах, не изъятых из частного оборота специальными узаконениями, в денежных капиталах, в предметах домашнего обихода и хозяйства и в предметах личного потребления» (ст. 3);
- ст. 5 устанавливала право на изобретение, авторское право, право на промышленные модели, товарные знаки и рисунки в пределах, устанавливаемых «особыми законами»;
- ст. 7 предусматривала право заключения всех не запрещенных действующим законодательством договоров, устанавливала принцип обязательности таких договоров для заключивших договор сторон и право их на судебную защиту. Эта же статья содержала правила установления недействительности договоров;
- Декрет не предусматривал возможность реституции для бывших собственников, имущество которых было «экспроприировано на основании революционного права» до издания Декрета;
- иностранные компании различных организационно-правовых форм могли приобрести статус юридического лица на территории РСФСР. При этом для

иностранных юридических лиц, не наделенных правом на производство операций на территории РСФСР, предусматривалось право на судебную защиту «по претензиям, возникающим вне пределов РСФСР и относящимся к ответчикам, пребывающим в ее пределах, не иначе, как на началах взаимности»⁸.

Данный Декрет не только по содержанию, но и с точки зрения языка и содержащихся в нем юридических формулировок является весьма нетипичным нормативно-правовым актом раннего советского периода. Использование принципа «дозволено все, что не запрещено» и очевидная направленность на создание благоприятного климата для иностранных компаний создают ощущение того, что одной из задач данного документа было «цивилизованное позиционирование» советского государства в сфере экономики – как в национальном масштабе, так и за рубежом.

Таким образом, переход к НЭПу преследовал не только экономические цели (удержать страну от экономической катастрофы, ликвидировать угрозу голода, восстановить промышленность и сельское хозяйство), но также социальные (предотвращение дальнейших бунтов и снятие социальной напряженности, в особенности среди беднейшего крестьянства), и политические (прекращение международной изоляции Советской России, обеспечение дипломатического признания, установление экономических связей с иностранными государствами).

Конституции СССР 1924, 1936 и 1977 годов

Следующая советская конституция уже именовалась Конституцией Союза Советских Социалистических Республик, который образовали РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР и Закавказская СФСР, включавшая в себя Грузию, Армению и Азербайджан. Каждая из республик-основателей уже имела свою собственную конституцию, но создание Советского Союза требовало принятия нового Основного закона. Утверждённая резолюцией II Съезда Советов Союза ССР 31 января 1924 года, новая Конституция состояла из двух основных частей – Декларации об образовании СССР и Договора об образовании СССР. Как и в Конституции 1918 года, язык новой Конституции ярок, эмоционален и идиоматичен, в особенности в преамбуле. Она установила весьма пространный перечень предметов ведения федерации, в отношении республик был использован термин «суверенитет», ограниченный лишь «в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза» (ст. 3 гл. 2). За каждой из союзных республик сохранялось право выхода из состава Союза (ст. 4). Верховным органом власти СССР был провозглашен ежегодно созываемый Съезд Советов; в период между съездами верховным органом власти являлся Центральный Исполни-

8 <http://www.russia.bestpravo.ru/ussr/data04/tex17288.htm>

тельный Комитет Союза ССР. ЦИК СССР представлял собой наделенный как законодательными, так и административными полномочиями бикамеральный орган, состоявший из Совета Союза и Совета Национальностей. Совет Союза являлся органом представительства республик, избираемым Съездом Советов СССР, Совет Национальностей представлял более сотни национальных и этнических групп, проживавших на территории страны. В период между сессиями ЦИК СССР верховная власть осуществлялась состоящим из 21 человека Президиумом ЦИК СССР, являвшимся, согласно букве Конституции, «высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти Союза ССР» (ст. 29). Дополнительным и распорядительным органом ЦИК СССР являлся Совет Народных Комиссаров, состав и компетенция которого были определены в гл. 6 Конституции. Впервые на конституционном уровне были закреплены статус, порядок формирования и компетенция Верховного Суда СССР, создаваемого «в целях утверждения революционной законности». Ст. 43 содержала предельно откровенную формулировку «при ЦИКе Союза ССР учреждается Верховный Суд». Как *de jure*, так и *de facto* ЦИК СССР являлся вышестоящим органом для Верховного Суда СССР; именно перед ЦИКом должно было происходить «рассмотрение и опротестование по представлению прокурора Верховного Суда Союза ССР постановлений, решений и приговоров верховных судов союзных республик, по соображениям противоречия таковых общесоюзному законодательству, или поскольку ими затрагиваются интересы других республик» (пункт «б» ст. 43). Гл. 9 Конституции предусматривала создание нового органа – объединенного государственного политического управления, получившего печальную известность как ОГПУ. Эта аббревиатура долгие годы заставляла трепетать советских граждан.

Ст. 61 гласила: «В целях объединения революционных усилий союзных республик по борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом, учреждается при СНК Союза ССР объединенное государственное политическое управление (ОГПУ), председатель которого входит в СНК Союза ССР с правом совещательного голоса».

Конституция СССР 1924 года не содержала какого-либо упоминания о правах и свободах советских граждан. Этим она кардинальным образом отличалась от следующего основного закона страны – принятой в 1936 году знаменитой «сталинской» Конституции. Конституция 1936 года провела четкую демаркационную линию между двумя периодами конституционной эволюции Советского Союза. Время диктатуры пролетариата истекло, ее миссия была выполнена. Настало время праздновать победу социализма на всей территории Советского Союза. Основная цель Конституции СССР 1936 года заключалась в легитимации основ социалистической системы и, в то же самое время, в представлении сталинского политического режима как истинной демократии. Политическая элита 1930-х годов прекрасно осознавала необходимость

отвлечь внимание как советских граждан, так и иностранных государств от того, что на самом деле происходило в стране. Именно поэтому необходимо было отказаться от жесткой и эмоционально насыщенной риторики первых лет большевизма и принять новый основной закон советского государства, содержащий достаточно широкий спектр прав и свобод граждан и ряд иных, на первый взгляд вполне демократических положений.

Новая Конституция официально провозгласила победу социализма в СССР. Экономическая система была определена как социалистическая, при которой большинство «орудий и средств производства» находятся в собственности государства и лишь малая их толика принадлежит колхозам и кооперативным организациям. От НЭПа и его нововведений не осталось и следа; ст. 4 новой Конституции провозгласила, что социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность утвердились в результате «ликвидации капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации человека человеком». Возросло количество союзных республик: входившие ранее в состав ЗСФСР Армения, Грузия и Азербайджан получили статус союзных республик. В 1936 году в состав СССР вошли также Казахская и Киргизская ССР. В 1940 году список дополнили Молдавия, Эстония, Латвия, Литва и Карело-Финская Республика.

В новой Конституции были закреплены существенные изменения, произошедшие в системе органов государственной власти. Высшим органом стал Верховный Совет СССР. Согласно ст. 32, к его исключительной компетенции была отнесена законодательная власть. Он имел бикамеральную структуру, аналогичную структуре упраздненного ЦИК СССР, и его палаты носили идентичные названия и обладали аналогичным статусом. Избирался ВС СССР сроком на 4 года, сессии его созывались Президиумом ВС СССР 2 раза в год. Как правило, в совокупности продолжительность этих сессий не превышала 2 недель в году, депутаты не являлись профессиональными парламентариями, так что на звание парламента высший орган законодательной власти в СССР претендовать никак не мог. Высшим исполнительным и распорядительным органом страны, согласно ст. 64, являлся Совет Народных Комиссаров СССР (он же Правительство СССР, или Совнарком), сформировавшийся на совместном заседании обеих палат Верховного Совета СССР, перед которым был ответственен и которому подотчетен, а в промежутках между сессиями ВС СССР – Президиуму Верховного Совета СССР.

Конституция 1936 года в существенной степени демократизировала избирательную систему и установила всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании. Ограничения избирательной правосубъектности определенных категорий лиц, закрепленные в Конституции 1918 года, утратили актуальность в стране победившего социализма и были отменены за ненадобностью. Впервые в истории конституционного развития СССР в основ-

ном законе страны была закреплена руководящая роль коммунистической партии, являвшейся «передовым отрядом трудящихся в их борьбе за укрепление и развитие социалистического строя и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных» (ст. 126). Хотя эта статья не содержит ни слова о запрете каких-либо иных политических партий, в особенности оппозиционных, тем не менее сформулирована она таким образом, что все партии, кроме ВКП(б), лишались возможности функционировать на территории Советского Союза. Данное конституционное положение стало краеугольным камнем могущества коммунистической партии.

В отличие от Конституции 1924 года, уделившей внимание лишь Верховному Суду СССР и обошедшей молчанием судебную систему страны, Конституция 1936 года дает ее развернутое описание. Иным образом определяется и предназначение Верховного Суда СССР: если согласно Конституции 1924 года он учреждался в «целях утверждения революционной законности на территории СССР», Конституция 1936 года использует термин «правосудие» и устанавливает, что правосудие осуществляется всеми структурными элементами советской судебной системы, от народных судов до Верховного Суда СССР (ст. 102)⁹. Меняется и статус Верховного Суда: он уже создается не при каком-либо органе государственной власти, как это было предусмотрено Конституцией 1924 года, а как отдельная структура. Вводится принцип выборности судей: народные суды избираются гражданами, а вышестоящие суды – Советами соответствующего уровня. Впервые на конституционном уровне устанавливается, что судьи независимы и подчиняются только закону (ст. 112). Согласно ст. 111, «разбирательство дел во всех судах СССР открытое, поскольку законом не предусмотрены исключения, с обеспечением обвиняемому права на защиту». Эти демократические положения, столь резко контрастирующие с формулировками предыдущих актов конституционного уровня (да и не только конституционного), – лишь немногие из содержащихся в Конституции 1936 года.

В части закрепления конституционных прав граждан «сталинская» Конституция была уникальна не только в национальном масштабе, в определенном смысле она была уникальна для того исторического периода. В отличие от предыдущих советских конституций, Конституция 1936 года предусматривала широкий спектр политических, экономических и социальных прав. Некоторые экономические права, предусмотренные «сталинской» Конституцией, не были включены в Конституции большинства западных демократических государств того времени. Гл. X «Основные права и обязанности граждан» поражает воображение – в особенности тех, кто хорошо знает, что на самом деле происходи-

9 http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958677/chapter/9/#1900

ло в Советском Союзе в то время. Вот лишь несколько примеров. Ст. 125 устанавливала, что «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя гражданам СССР гарантируются законом: а) свобода слова; б) свобода печати; в) свобода собраний и митингов; г) свобода уличных шествий и демонстраций. Эти права граждан обеспечиваются предоставлением трудящимся и их организациям типографий, запасов бумаги, общественных зданий, улиц, средств связи и других материальных условий, необходимых для их осуществления»¹⁰. При внимательном прочтении данного конституционного положения бросается в глаза цинизм законодателя: да, важнейшие политические права советским гражданам предоставляются, но реализация этих прав имеет не абсолютный, а условный характер и возможна в строго определенных пределах и при неуклонном соответствии интересам трудящихся и целям укрепления социалистического строя. Согласно ст. 127, «гражданам СССР обеспечивается неприкосновенность личности, никто не может быть подвергнут аресту иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора», а ст. 128 устанавливала, что неприкосновенность жилища граждан и тайна переписки охраняются законом. В период сталинских репрессий положения этих статей игнорировались полностью. После окончания репрессий с реализацией данных конституционных норм, в особенности в части неприкосновенности личности и тайны переписки, дело обстояло, мягко говоря, тоже неблагоприятно, попытки реально использовать конституционное право на свободу слова влекли за собой преследование со стороны органов государственной безопасности и осуждение за «антисоветскую агитацию». Некоторые права власти сознательно не включили в текст Конституции, например, право на свободу передвижения.

Конституция СССР 1977 года и принятые годом позже конституции союзных республик провозгласили построение развитого социализма и общенародного социалистического государства. В преамбуле и ст. 1 союзной Конституции говорится о создании принципиально новой исторической общности людей – советского народа. Вся власть принадлежала народу, который осуществлял ее через Советы народных депутатов, составлявших политическую основу СССР. В Конституции РСФСР 1978 года был закреплен особый конституционно-правовой статус КПСС – «руководящей и направляющей силы советского общества, ядра его политической системы» (ч. 1 ст. 6), определены принципы построения и функционирования российского государства – полновластие Советов народных депутатов, выразителей воли народа (ст. 2), демократический централизм (ст. 3), социалистическая законность (ст. 4). Положения ч. 1 ст. 6 Конституции РСФСР 1978 года чудесно гармонировали со ст. 7 союзной Конституции, согласно которой «все политические партии, общественные организации и массовые движения, выполняя функции, предусмотренные их программами

10 http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958677/chapter/10/

и уставами, действуют в рамках Конституции и советских законов». Обширный перечень прав, свобод и обязанностей советских граждан содержался в гл. 7 союзной Конституции. Ст. 39 устанавливала, что «граждане СССР обладают всей полнотой социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР и советскими законами. Социалистический строй обеспечивает расширение прав и свобод, непрерывное улучшение условий жизни граждан по мере выполнения программ социально-экономического и культурного развития. Использование гражданами прав и свобод не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан». В ст. 59 содержалось дополнительное разъяснение: осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином своих обязанностей. Аналогичный спектр прав, свобод и неотделимых от них обязанностей советских граждан содержался в главе 6 Конституции РСФСР.

Конституция СССР 1977 года утратила силу на территории России в связи с принятием Соглашения о создании СНГ 8 декабря 1991 г. и его последующей ратификацией Верховным Советом РСФСР. Конституция РСФСР 1978 года после распада СССР неоднократно изменялась и дополнялась; она утратила юридическую силу после принятия 12 декабря 1993 года новой Конституции России.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА. СОВЕТСКИЙ СУД

Непростые отношения с правом

Формирование феномена, получившего название «советское право», началось сразу же после революции. В своем стремлении уничтожить все аспекты царского режима большевики конечно же не могли обойти своим вниманием дореволюционное законодательство. При этом они отдавали себе отчет в том, что создать принципиально новую советскую правовую систему из ничего невозможно. Поэтому с самого начала советское право представляло собой меланж минимально необходимых элементов дореволюционного законодательства и марксистско-ленинской идеологии, которая являлась основным компонентом вновь создаваемой системы права и проникала во все его отрасли, насыщая их классовым подходом. С точки зрения марксизма-ленинизма, право представляло собой важный институт буржуазного общества, необходимое орудие утверждения верховенства капиталистического класса и отражение буржуазных ценностей. В период диктатуры пролетариата и перехода к социализму (а вслед за этим – и к коммунизму) от права отказываться не стоило, оно было необходимо как временный инструмент, используемый в интересах трудового народа для подавления эксплуататорских классов. После построения бесклассового общества потребность в праве должна была автоматически от-

пасть; праву предстояло неизбежным образом отмереть ввиду ненужности и завершенности его исторической миссии.

Законодательство царских времен, отдельные элементы которого большевики предполагали использовать для создания советского права, было в целом весьма типично для неограниченной монархии, в которой не было ни Конституции, ни (до последнего момента) парламента, где роль полиции была в высшей степени важна, а власть ее – практически безгранична. Первые следы влияния западного права стали заметны после реформ 1860–1870-х годов. Великие реформы Александра Второго включали в себя освобождение крестьян от крепостной зависимости, военную реформу, реформу местного самоуправления, реформу системы образования и судебную реформу, которая стала важной вехой в процессе модернизации российской империи. Александр Второй предоставил судам статус пусть и относительно, но все же самостоятельной власти, впервые отделив судебные органы от органов административных, и в первом акте этой судебной реформы, высочайше утвержденном 20 ноября 1964 года Учреждении судебных установлений, первая статья начинается со слов «Власть судебная...». В ходе этой реформы была учреждена единая судебная система, в основу которой была положена французская модель, существенные изменения были внесены и в процессуальную сферу. Впервые в России были восприняты такие основополагающие принципы отправления правосудия, как принцип равенства сторон в процессе, введение открытых слушаний, принцип состязательности, равенство всех перед судом, отправление правосудия исключительно судами, независимость судов и судей, несменяемость судей и т.д. Разумеется, было бы наивно предполагать, что все провозглашенные в рамках реформы принципы успешно применялись на практике. Особенно это касается принципа равенства всех перед судом, который попросту не мог применяться без искажений в стране, в которой существовала печально известная черта оседлости с населением, в очень серьезной степени ограниченным в правах, в том числе и в праве на судебную защиту (примечательно, что один из первых декретов Временного правительства, изданный 20 марта 1917 года, провозгласил ликвидацию черты оседлости и уравнивание евреев в правах с остальным населением России). Но уже сам факт провозглашения этих принципов представлял собой важнейший первый шаг российской судебной реформы. В числе других ее достижений следует упомянуть введение суда присяжных, учреждение института профессиональных независимых от государства адвокатов.

Таким образом, в судебной сфере законодательное наследие Российской империи выглядело весьма достойно. Но именно эту часть дореволюционного законодательства большевики как раз и не желали использовать. Основная идея нового режима заключалась в том, что социалистическая правовая система не имеет ничего общего с принципами верховенства права и разделения властей, а посему эти западные концепции были объявлены

идеями нон грата наряду с гарантиями защиты частной собственности и правами и свободами человека и гражданина. Основанное на принципах марксизма-ленинизма, раннее советское законодательство вдохновлялось советским классовым подходом и утверждало в качестве базового принцип приоритета интересов государства над интересами отдельной личности. Но несмотря на горячее стремление нового правительства порвать с прошлым, очень быстро стало очевидно, что полностью отринуть и законодательство царских времен, и дореволюционных юристов вряд ли удастся. Для того, чтобы разработать новое законодательство, требовались месяцы, для того, чтобы выпестовать новое поколение советских юристов, нужны были годы, если не десятилетия. Ждать так долго отчаянно нуждавшиеся в новой законодательной базе и новых юридических кадрах большевики не могли себе позволить, и, оказавшись в ситуации отсутствия выбора, приняли решение использовать по необходимости «буржуазный опыт», а вместе с ним и профессиональные услуги юристов, получивших образование до революции и согласных сотрудничать с новым режимом.

Гражданское право. Первый советский ГК был разработан и затем обрел юридическую силу в 1922 году, вскоре после того, как на смену не оправдавшей себя политике военного коммунизма пришел идеологически чуждый НЭП, когда частное предпринимательство поощрялось государством, а в экономике появлялись некоторые рыночные черты. Проект ГК разрабатывался в спешке; на тот момент было в высшей степени преждевременно пытаться систематизировать воздействие социалистической революции на право и извлекать уроки из жизни в условиях социализма, поэтому и понятия, и концепции, и терминология, использованные в первом советском гражданском кодексе, основывались на аналогах из западноевропейских стран континентальной правовой системы.

В начале 1920-х годов перед советским гражданским правом стояли две плохо совместимые друг с другом задачи. С одной стороны, новое советское гражданское право должно было регулировать и стимулировать развитие рыночного товарообмена, создание новой национальной экономики и становление частного предпринимательства. В то же самое время перед разработчиками нового ГК была поставлена задача установить надежные барьеры для каких-либо попыток частных лиц извлечь выгоду из неблагоприятной экономической ситуации на государственных предприятиях и организациях.

Новый Гражданский кодекс предоставлял равные права всем гражданам РСФСР независимо от их пола, расы, национальности, вероисповедания и происхождения. Частная собственность допускалась только для малых предприятий. В то же самое время, в соответствии с идеологическими установками того периода Гражданский Кодекс вводил жесткие ограничения свободы предпринимательской деятельности и не предусматривал каких-либо гарантий ста-

бильности гражданско-правовых отношений. Ст. 58¹¹ устанавливала, что собственнику принадлежит в пределах, установленных законом, право владения, пользования и распоряжения имуществом. Ст. 59 устанавливала, что «собственник вправе требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы они и не были соединены с лишением владения», но никакие средства правовой защиты, направленные на охрану прав собственности, в ГК не упоминались. Согласно примечанию 1 к этой же статье «бывшие собственники, имущество которых было экспроприировано на основании революционного права или вообще перешло во владение трудящихся до 22 мая 1922 года, не имеют права требовать возвращения этого имущества».

Характерной чертой данного нормативно-правового акта являются многочисленные и весьма обтекаемо сформулированные основания признания сделки недействительной. Так, согласно ст. 30 недействительной считалась сделка, «совершенная с целью, противной закону или в обход закона, а равно сделка, направленная к явному ущербу для государства»¹² (при этом четкое определение понятия «явный ущерб» отсутствовала, что создавало основу для произвольного и, как правило, расширительного толкования данной нормы). Ст. 33 наделяла «подлежащие государственным органам и общественные организации» правом в случае вступления лица под влиянием крайней нужды в явно невыгодную для себя сделку обращаться в суд с требованием о признании сделки недействительной, либо о прекращении ее действия на будущее время. Фактически это означало возможность неконтролируемого вмешательства органов власти в экономические отношения в полном соответствии с законодательством того времени.

Гражданский кодекс 1922 года различал три формы собственности: государственную (национализированную и муниципализированную), кооперативную и частную. Ст. 54 устанавливала, что «предметом частной собственности могут быть: немунципализированные строения, предприятия торговые, предприятия промышленные, имеющие наемных рабочих в количестве, не превышающем предусмотренного особыми законами; орудия и средства производства, деньги, ценные бумаги и прочие ценности, в том числе золотая и серебряная монета и иностранная валюта, предметы домашнего обихода, хозяйства и личного потребления, товары, продажа коих не воспрещается законом, и всякое имущество, не изъятое из частного оборота». В качестве фундаментального принципа советского гражданского права был установлен приоритет государственной собственности. Отдельные элементы капитализма и частного предпринимательства были дозволены, но ничем не гарантированы, и лица, решившие заняться предпринимательской деятельностью, несли существенные риски. Но и эта относительная экономическая вольница просуществовала не-

11 См. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г.

12 Там же.

долго и была свернута после отказа от новой экономической политики.

Некоторым положениям ГК изначально отводилась пропагандистская функция. В первую очередь, это относится к примечаниям к ст. 8, согласно которым «иностранные акционерные общества, товарищества и проч. приобретают права юридического лица в РСФСР лишь с особого разрешения правительства. Примечание 2. Иностранные юридические лица, не имеющие разрешения на производство операций в РСФСР, пользуются правом на судебную защиту в РСФСР по претензиям, возникающим вне пределов РСФСР и относящимся к ответчикам, пребывающим в ее пределах, не иначе как на началах взаимности». (В ред. 23 ноября 1922 года).

Совершенно очевидно, что практическое применение данной нормы было сопряжено с невероятным количеством сложностей и бюрократических проволочек. Тем не менее, не слишком хорошо осведомленный о советских реалиях начала 1920-х годов читатель в первую очередь обращал внимание на то, что ГК предусматривал возможность приобретения прав юридического лица в РСФСР для иностранных компаний. В связи с этим достаточно обоснованной представляется точка зрения, согласно которой ГК 1922 года в известном смысле являлся нормативно-правовой потемкинской деревней, призванной впечатлить западных наблюдателей и уверить их в стабильности нового режима. Неоднократно изменявшийся и дополнявшийся ГК РСФСР 1922 года действовал до момента вступления в силу ГК РСФСР 1964 года.

Принятие в 1961 году Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик происходило в принципиально иной экономической и политической ситуации, когда в СССР, судя по сведениям из официальных источников, уже было построено развитое социалистическое общество. Основу экономической системы страны составляла социалистическая собственность на средства производства в форме государственной и колхозно-кооперативной собственности. Личная собственность определялась как производная от социалистической собственности и должна была служить одним из средств удовлетворения потребностей граждан. В тексте «Основ» отмечалось, что в коммунистическом строительстве товарно-денежные отношения обретают новое содержание; также подчеркивалось, что «советское государство осуществляет руководство экономикой на основе государственных планов экономического и социального развития, с учетом отраслевого и территориального принципов, при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций»¹³. В преамбуле Основ советскому гражданскому законодательству, помимо роли регулятора имущественных и личных неимущественных отношений «в целях создания материально-технической базы коммунизма и все более полного удовлетворения материальных и духовных потребностей гражд-

13 <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=241;dst=100391>

дан» отводилась политически важная функция «дальнейшего укрепления законности в области имущественных отношений и охраны прав социалистических организаций и граждан» и активного содействия «разрешения задач строительства коммунизма»¹⁴.

В 1964 году был принят Гражданский кодекс РСФСР. Это был существенно более масштабный документ, нежели предшествовавший ему. Отдельные разделы были посвящены праву собственности, обязательственному праву, авторскому праву, праву на открытие и на изобретение, наследственному праву. Гл. 2 устанавливала понятия правоспособности и дееспособности и определяла круг субъектов гражданских правоотношений¹⁵. Ст. 93 подразделяла собственность на социалистическую, к которой относились государственная (общенародная) и колхозно-кооперативная собственность, собственность профсоюзных и иных общественных организаций¹⁶, и личную собственность граждан, основой которой являлись их трудовые доходы. В тексте статьи прямо указывалось, что «государство охраняет социалистическую собственность и создает условия для ее приумножения». Вопрос об охране личной собственности граждан, напротив, никак акцентирован не был. Ст. 95 определяла объекты исключительной собственности государства, к которым относились земля, ее недра, воды и леса, а также основные средства производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве, средства транспорта и связи, банки, имущество организованных государством торговых, коммунальных и иных предприятий и основной городской жилищный фонд. Гл. 11 определяла предельные размеры имущества, которое гражданам дозволялось иметь в личной собственности. Раздел об обязательном праве регламентировал различные аспекты возникновения, исполнения и прекращения обязательств, а также порядок заключения сделок и отдельные виды договоров, к которым относились договоры купли-продажи, мены, дарения, поставки, займа, госзакупки, подряда, перевозки и иные виды договоров, типичные для стран рецепированного римского права.

Семейное право. Первые советские нормативно-правовые акты в сфере семейного права представляют еще больший интерес. Главной идеологически мотивированной целью этих актов было ликвидировать дореволюционную практику заключения браков и их расторжения. Именно практику, ибо в многонациональной и многоконфессиональной Российской империи не было единого кодекса, регулировавшего брачно-семейные отношения. Для вступления в брак как жениху, так и невесте вне зависимости от их возраста требовалось согласие родителей. Заключение и расторжение браков регулировалось церковью; в случае, если жених и невеста принадлежали к разным кон-

14 Там же.

15 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1838/?frame=2

16 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1838/?frame=8

фессиям, для заключения брака требовалось высочайшее разрешение, равно как и согласие руководящих органов тех церквей, к которым принадлежали жених и невеста, либо одному из них надлежало сменить вероисповедание. Развод был делом весьма трудным и церковь не одобрявшимися, разрешался он лишь в случаях доказанной супружеской измены, неспособности исполнять супружеские обязанности либо чрезвычайно длительного и немотивированного отсутствия; процедуру развода осуществляли специальные церковные суды. Возможны были ситуации, когда виновной стороне воспрещалось впоследствии вступить в другой брак.

В дореволюционной России женщины и незаконнорожденные дети обладали весьма незавидным правовым статусом. Наделенная чрезвычайно ограниченными правами женщина должна была безоговорочно повиноваться мужу, повсюду следовать за ним, не могла без его согласия ни пойти учиться, ни устроиться на работу. Незаконнорожденные дети были практически бесправны вплоть до последних лет существования российской империи. Эта сфера настоятельно и очевидно требовала реформирования, поэтому быстрые и активные нововведения большевиков в этой сфере изначально носили ярко выраженный позитивный характер.

Первым документом нового режима, внесшим кардинальные изменения в сферу семьи и брака, стал декрет ВЦИК и СНК «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния» от 18 декабря 1917 года. Единственной формой брака, признаваемой Российской республикой, были объявлены гражданские браки. Требования к желающим вступить в брак были существенно упрощены: ст. 2 Декрета устанавливала, что заявления о желании вступить в брак не принимаются от лиц, не достигших брачного возраста (18 лет для жениха и 16 лет для невесты), а также «от родственников по прямой линии, полнородных и неполнородных братьев и сестер, – причем наличность родства признается также между внебрачным ребенком и его потомством, с одной стороны, и его отцом и его родственниками, с другой; в) от состоящих в браке, и г) от умалишенных». Положения этой статьи примечательны также и тем, что содержат первое упоминание об уравнивании в правах незаконнорожденных детей и детей, рожденных в зарегистрированном браке.

Принятый за два дня до этого Декрет о расторжении брака также знаменовал собой решительный прорыв в регулировании брачно-семейных отношений. Процедура развода была существенно упрощена, разводы отнесены к компетенции местных судов. Согласно ст. 12 Декрета немедленной передаче на хранение в местные окружные суды подлежали «все ныне производящиеся в духовных консисториях ведомства православного и прочих исповеданий, в правительствующем синоде и всяких учреждениях иных христианских и иноверных исповеданий и у должностных лиц по управлению духовных дел всяких исповеданий дела о расторжении браков, по коим не постановлено решений или постановленные решения еще не вступили в законную силу, призна-

ются силою сего закона уничтоженными и подлежащими, со всеми архивами находившихся в производстве вышеозначенных учреждений и лиц бракоразводных дел».

В октябре 1918 года вступил в силу Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве (далее – Семейный кодекс 1918 года. – Прим. автора). Принятый в развитие двух вышеупомянутых декретов 1917 года, кодекс отражал представления нового режима о временном характере и ограниченном периоде необходимости права как такового и семейного права, в частности. В высшей степени прогрессивной чертой кодекса стали положения ст. 133 и примечаний к ней: «Основой семьи признается действительное происхождение. Никакого различия между родством внебрачным и брачным не устанавливается.

Примечание 1. Дети, родители которых не состоят в браке между собой, во всем уравниваются в правах с детьми, родившимися от лиц, состоящих в зарегистрированном браке между собой.

Примечание 2. Постановление настоящей статьи распространяется и на внебрачных детей, родившихся до опубликования декрета о гражданском браке (20 декабря 1917 г.)».

Ряд положений нового кодекса были прямо направлены на уничтожение «тяжелого наследия царского режима» в сфере семейного права. Перемена места жительства одним из супругов не создавала для другого обязанности следовать за ним (ст. 104). Согласно ст. 105, брак не создавал общности имущества супругов, иными словами, женщина сохраняла право собственности на имущество, нажитое ею до брака. При этом супруги могли «вступать между собой во все, дозволенные законом, имущественно-договорные отношения. Соглашения между супругами, направленные к умалению имущественных прав жены или мужа, не действительны и не обязательны как для третьих лиц, так и для супругов, которым предоставляется в любой момент от исполнения их отказаться» (ст. 106). Согласно ст. 107, нуждающийся (т.е. не имеющий прожиточного минимума и нетрудоспособный) супруг имел право на получение содержания от другого супруга, если последний был в состоянии оказывать ему поддержку. Ст. 130 при этом устанавливала, что «право нуждающегося и нетрудоспособного супруга на получение содержания от другого супруга сохраняется и при прекращении брака разводом, до изменения условий, служащих основанием для получения содержания (ст. 107)». Согласно ст. 52 только гражданский (светский) брак, зарегистрированный в Отделе записей актов гражданского состояния, порождал права и обязанности супругов. «Брак, совершенный по религиозным обрядам и при содействии духовных лиц, не порождает никаких прав и обязанностей для лиц, в него вступивших, если он не зарегистрирован установленным порядком. Примечание. Церковные и религиозные браки, заключенные до 20 декабря 1917 года с соблюдением условий и формы, предусмотренных ст. ст. 3, 5, 12, 20, 31 или 90 прежде действовавших

законов гражданских (прежний Свод законов, т. X, ч. 1, изд. 1914 г.), имеют силу зарегистрированных браков».

Подтвердив упрощенную процедуру развода, введенную декретом от 16 декабря 1917 года, кодекс 1918 года предусмотрел возможность развода как по обоюдному желанию супругов, так и по инициативе одного из них. Согласно ст. 88, «просьба о расторжении брака может быть приносима как в письменной, так и в устной форме, с занесением ее в протокол».

Некоторые положения кодекса вызывают весьма странные и смешанные чувства. Ст. 144 гласит, что «если суд при рассмотрении вопроса установит, что лицо, указанное в ст. 141 (*лицо, указанное матерью в качестве отца ребенка в заявлении, поданном в Отдел записи актов гражданского состояния*), в момент зачатия хотя и было в близких отношениях с матерью ребенка, но одновременно с другими лицами, то **суд постановляет о привлечении последних в качестве ответчиков и возлагает на всех их обязанность участвовать в расходах** (*связанных с беременностью, родами, рождением и содержанием ребенка*), **указанных** в ст. 143. Еще более сильные эмоции вызывает ст. 183, согласно которой «с момента вступления в силу настоящего Закона не допускается усыновление ни своих родных, ни чужих детей. Всякое такое усыновление, произведенное после указанного в настоящей статье момента, не порождает никаких обязанностей и прав для усыновителей и усыновляемых». Отмена института усыновления в стране, в которой в результате Первой мировой войны, революции 1917 года и гражданской войны сиротами остались сотни тысяч детей, была не только жестокой и неразумной – она, разумеется, была идеологически фундированной. В то время Россия была преимущественно сельскохозяйственной страной, и утверждалось, что были многочисленные прецеденты, когда сироты усыновлялись крестьянскими семьями, после чего приемные родители насильно вовлекали таких детей в сельскохозяйственные работы. В связи с этим отмена института усыновления была провозглашена необходимой временной мерой, направленной против эксплуатации детского труда. Это, впрочем, никак не помешало распространить всеобщую трудовую повинность на детей с 16-летнего возраста; учащиеся всех школ должны были выполнять трудовую повинность в школе (ст. 4 Кодекса законов о труде 1918 года). При этом не было дано никаких разъяснений, почему выполнять обязательную трудовую повинность ребенку можно, а жить в приемной семье в деревне и принимать участие в сельскохозяйственных работах нельзя. Отмена института усыновления в 1918 году стала первым ярким проявлением истинной сути постоянно декларирувавшей неустанной заботы советского государства о детях.

1 января 1927 года Семейный кодекс 1918 года утратил силу и был заменен принятым в 1926 году Кодексом законов РСФСР о браке, семье и опеке. Согласно положениям этого акта, фактический брак имел практически равный статус с браком, официально зарегистрированным в органах ЗАГС. Поло-

жения кодекса 1926 года об имуществе супругов, состоявших в зарегистрированном браке, распространялись также и на «имущество лиц, фактически состоящих в брачных отношениях, хотя бы и не зарегистрированных, если эти лица взаимно признают друг друга супругами, или же если брачные отношения между ними установлены судом по признакам фактической обстановки жизни» (ст. 11). Еще больше упростилась процедура развода; обращаться в суд уже не было необходимости, разводы были отнесены к компетенции органов ЗАГС (гл. 4 кодекса).

Согласно ст. 28-29 нового кодекса, в целях защиты интересов ребенка матери предоставлялось право во время беременности или после рождения ребенка подать заявление в орган ЗАГС по месту жительства с указанием имени, отчества, фамилии и места жительства отца. Органы ЗАГС уведомляли об этом лицо, указанное в заявлении в качестве отца, и если от него не поступало возражений в течение месяца, данное лицо записывалось отцом ребенка. Было восстановлено и более не выглядевшее опасным усыновление, которое отныне производилось посредством издания постановления органа опеки и попечительства и подлежало регистрации в общем порядке в органах ЗАГС (ст. 59). Усыновленные и усыновители наделялись по отношению друг к другу такими же личными и имущественными правами и обязанностями, что и родственники по происхождению. Новый кодекс рассматривал опеку и попечительство как весьма важную функцию, которая была детально регламентирована в разд. III.

В 1940-е годы стало очевидно, что ряд положений Кодекса Законов РСФСР о браке, семье и опеке 1926 года фактически превратились в мертвые нормы и более не имеют практического применения. Тому было немало причин, первой и основной из которых стала Вторая мировая война, перевернувшая жизнь страны и кардинальным образом изменившая демографическую ситуацию в СССР. Десятки миллионов жизней молодых мужчин были унесены войной и сталинскими репрессиями. В стране теперь проживало огромное количество одиноких женщин, у большинства из которых были маленькие дети. В 1944 году Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 года были внесены существенные изменения в кодекс 1926 года. Существовавшее до этого равенство зарегистрированного и фактического брака отныне было отменено. Указ от 10 ноября 1944 года «О порядке признания фактических брачных отношений в случае смерти или пропажи без вести одного из супругов» предусмотрел возможность установления ранее существовавших фактических брачных отношений в судебном порядке, которые не могли быть зарегистрированы вследствие смерти или пропажи без вести на фронте одного из супругов. Но норма эта была по сути лицемерной: об указе многие не знали, мало кто мог представить доказательства существования фактического брака, да и обращаться в суды, функционировавшие в основном как карательные органы, хотелось далеко не всем. А пенсию государство

выплачивало только тем детям погибших военнослужащих, родители которых были официально женаты....

В это же время было ликвидировано существовавшее ранее равенство внебрачных детей и детей, рожденных в зарегистрированном браке. Отменили и установление отцовства как в регистрационном, так и в судебном порядке, а заодно и право одинокой матери обратиться в суд о взыскании алиментов на содержание внебрачного ребенка. Существенные изменения произошли и в сфере прекращения брака. Функция расторжения брака была возвращена судам, при этом степень вовлеченности суда в решение вопроса о целесообразности сохранения конкретного брака представляется чрезмерной. Весьма распространенной была ситуация, когда супруги, имеющие малолетнего ребенка и поэтому лишенные возможности развестись через ЗАГС по обоюдному согласию, вынуждены были продолжать жить вместе годами, поскольку судья, ориентированный на необходимость сохранения каждой отдельной взятой семьи, должен был не менее двух раз дать им так называемый «срок для примирения». Средняя продолжительность такого срока обычно была около шести месяцев. Отношение общества к разводу существенно изменилось и стало враждебным. Чем дальше, тем больше развод становился делом общественным, широко обсуждаемым и порицаемым. Разводы рассматривались на заседаниях парткомов с обсуждением положенных личных деталей. А в характеристике разведенного советского гражданина присутствовала фраза «факт развода парткому известен». Наличие в биографии развода, ни в коей мере не интересовавшего советское государство в 1920–1930-е годы, к концу 1940-х обрело форму негативной личностной черты, не вполне гармонирующей с моральным кодексом строителя коммунизма. Таким образом, все прогрессивные достижения в сфере советского семейного права были ликвидированы в достаточно краткие сроки. Убедительным доказательством тому является текст Кодекса о браке и семье РСФСР 1969 года. Ст. 6 КоБС устанавливала, что государством признается лишь «брак, заключенный только в государственных органах записи актов гражданского состояния. Религиозный обряд брака, равно как и другие религиозные обряды, не имеет правового значения». В случае отсутствия несовершеннолетних детей и имущественных претензий развод можно было получить в органах ЗАГС; во всех иных случаях развод был отнесен к компетенции судов. Суду надлежало принимать меры к примирению супругов, и брак расторгался лишь в том случае, «если судом будет установлено, что дальнейшая совместная жизнь супругов и сохранение семьи стали невозможными» (ст. 33). После расторжения брака несовершеннолетних детей, как правило, оставляли с матерью, на отца же возлагалось обязательство по уплате алиментов. Если же отец не стремился исправно платить алименты, то согласно ст. 4 Положения о паспортной системе в СССР «в предусмотренных законодательством случаях органы внутренних дел производят в паспортах граждан, уклоняющихся от уплаты алиментов, отметки об обязанности платить

алименты». КоБС 1969 года также ввел понятие общей совместной собственности супругов, которой является имущество, нажитое ими в браке (ст. 20). Ст. 48 предусматривала возможность установления отцовства в судебном порядке.

Трудовое право. Весьма яркое и двойственное впечатление производит первый Трудовой кодекс РСФСР, принятый 10 декабря 1918 года. Во многих отношениях этот акт имел четко выраженный прогрессивный характер. Он ввел в обиход такие понятия, как установление неспособности трудиться, льготы по болезни, трудовые карточки, еженедельные дни отдыха и праздничные дни. К важнейшим нововведениям, нашедшим отражение в кодексе, относятся участие рабочих организаций в решении вопросов, связанных с отношениями найма и увольнения, ежегодный оплачиваемый отпуск для каждого работника, проработавшего на конкретной должности без перерыва в течение года, введение государственного регулирования заработной платы, основанного на ставках, разработанных профсоюзами, учреждение организаций, в чьи функции входило обеспечение работой безработных. Впервые в истории в законодательном акте, регулирующем трудовые отношения, было закреплено положение о восьмичасовом рабочем дне – принцип, установленный в 1866 году во время Конгресса Первого интернационала в Женеве. Предусмотренное Трудовым кодексом право на труд для всех граждан страны, безусловно, никак не могло быть гарантировано правительством большевиков с учетом исторической ситуации этого периода. Но сам факт провозглашения этого права имел огромное политическое значение.

В качестве весьма яркой черты того времени можно рассматривать закрепление в кодексе всеобщей трудовой повинности, которой подлежали все граждане, способные трудиться. Основные, как экономическая, так и идеологическая, задачи заключались в том, чтобы обеспечить максимальное вовлечение населения в «общественно полезный труд». Для организации учета трудоспособного населения, а также дабы гарантировать, что никому не удастся ускользнуть от общественно полезного труда, советское правительство изобрело рабочие карточки. В эпоху военного коммунизма рабочая карточка была, по сути, важнейшим документом советского человека, важность которого можно сопоставить разве что с важностью партбилета в период застоя. В первые годы советской власти рабочие карточки являлись удостоверениями личности граждан Советской Республики. Но еще более могучим фактором, предопределяющим важность данного документа, являлась экономическая мотивация. Декрет Совета Народных Комиссаров от 5 октября 1918 года установил, что лишь те граждане страны, которые имели рабочие карточки (что являлось подтверждением выполнения ими всеобщей трудовой повинности), имели право получать продовольственные карточки. Поскольку выжить без продовольственных карточек в эпоху военного коммунизма было практически невозможно, рабочие карточки берегли пуще глаза своего.

Первый советский Трудовой кодекс, разумеется, не обошел своим вниманием детей. В период гражданской войны проблема детского труда весьма остро стояла на повестке дня нового режима. Изначально советские законодатели намеревались запретить детский труд, исходя из ряда соображений. Но с учетом ситуации гражданской войны, разрухи и острой нехватки школ, детских домов и интернатов изначальная установка на запрет детского труда поменялась. Идеологи и авторы Трудового кодекса сочли целесообразным предоставить детям право на труд; с их точки зрения, без этого рост числа заброшенных детей и повышение уровня подростковой уличной преступности были практически неизбежны. И, как всегда руководствуясь интересами детей, законодатели сочли, что предоставление детям права на труд будет все же безопаснее и пойдет детям во благо. Разумеется, это никак не воспрепятствовало ни увеличению числа беспризорников, ни эскалации преступности среди несовершеннолетних.

Окончание гражданской войны, переход к НЭПу и быстрое изменение экономической ситуации в стране определили необходимость внесения изменений в сферу регулирования трудовых отношений. В результате 9 ноября 1922 года был принят второй советский Трудовой кодекс. Этот документ не обладал яркой атрибутикой, присущей первым актам советской власти – эмоционально окрашенным, избилующим яркими эпитетами и идеологически перенасыщенным. Новый кодекс вполне соответствовал требованиям времени, когда идеология временно отступила на полшага назад и на первый план выдвинулась необходимость законодательного обеспечения экономической деятельности, в которой были допущены отдельные элементы частного предпринимательства. Трудовой кодекс 1922 года установил возможность расторжения трудового договора как по инициативе работника, так и по инициативе администрации, предусмотрел исчерпывающий перечень причин для увольнения работника (включая полную либо частичную ликвидацию предприятия, дисциплинарные проступки, отсутствие на рабочем месте в течение более трех дней без уважительной причины, систематическое неисполнение работником своих должностных обязанностей). Для определенных категорий работников был предусмотрен сокращенный шестичасовой рабочий день – лиц моложе 18 лет, шахтеров, а также занятых интеллектуальным трудом или работающих в учреждениях. Для всех остальных продолжала действовать закрепленная в первом Трудовом кодексе норма о восьмичасовом рабочем дне. Было введено понятие сверхурочной работы, за которую полагалась отдельная компенсация. Минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска составляла 2 недели.

Уголовное право. Наиболее яркой чертой раннего советского уголовного законодательства является замена общепринятых юридических категорий социологическими. В первую очередь это относится к таким базовым для уголовного права понятиям, как *преступление, наказание и вина*. «Преступление от-

ныне обозначалось термином «*общественно опасное деяние*», наказание – термином «*мера социальной защиты*». Понятие *вины* было объявлено буржуазным критерием, чуждым юному советскому уголовному праву. *Меры социальной защиты* судьям надлежало применять в интересах пролетарского рабоче-крестьянского государства, руководствуясь при этом "революционным правосознанием". Принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege*, один из фундаментальных принципов в странах рецепированного римского права (ныне закрепленный в статье 7 Европейской Конвенции о правах человека), стал объектом жесткой критики, и вместо него был введен *принцип аналогии*¹⁷. Согласно этому принципу, если действие или же бездействие считалось общественно опасным деянием, но при этом данный состав преступления не был предусмотрен действующим уголовным правом, это вовсе не означало невозможность уголовного преследования за совершение такого деяния. Здесь на авансцену выступал судья, которому надлежало изыскать в действующем советском законодательстве состав преступления, сходный, по определенным признакам напоминающий или *аналогичный* совершенному действию (бездействию). Эту норму и подлежало применить в конкретном деле. А вот и указания о том, чем надлежало руководствоваться судам и судьям: «Местные суды решают дела именем Российской Республики и руководятся в своих решениях и приговорах законами свергнутых правительств лишь постольку, поскольку таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию» (пункт 5 Декрета о суде № 1 (ноябрь 1917 года). Спустя год уже худо-бедно сформировалась некоторая нормативная база нового режима, поэтому руководство к действию для судей трансформировалось следующим образом: «при рассмотрении всех дел Народный Суд применяет декреты Рабоче-Крестьянского Правительства, а в случае отсутствия соответствующего декрета или неполноты такового руководствуется социалистическим правосознанием» (статья 22 Положения о народном суде РСФСР от 30 ноября 1918 года).

Существует версия, согласно которой советские юристы, внесшие свою лепту в создание первых нормативных актов в сфере советского уголовного права, находились под значительным влиянием опубликованного в Российской империи в 1908 году труда, именуемого «Уголовная социология»¹⁸. Эта книга является основным произведением знаменитого итальянского криминолога Энрико Ферри, ученика и последователя еще более знаменитого Чезаре Ломброзо. В изучении причин преступности Ферри продвинулся существенно дальше своего учителя, исследовавшего в основном психологические и антропологические факторы, оказывавшие влияние на мотивацию и формирование личности преступников. В фокусе научного анализа Ферри, помимо психоло-

17 Harold J. Berman. Principles of Soviet Criminal Law // Yale law Journal. 1946. Vol.56/803. P. 804.

18 Такого мнения придерживался, в частности, профессор Г. Берман. См. указ. соч.

гических, антропологических и физических факторов (к которым он относил географические особенности, метеорологические условия и специфику климата), находились преимущественно социальные и экономические факторы. Согласно созданной Ферри концепции социальной защиты функцией правосудия являлась защита общества от социально опасных элементов. Ферри отрицал такие базовые для уголовного права категории, как преступление, наказание, вина, ответственность, объективная сторона преступления и т.д. и горячо ратовал за персонификацию наказания, которое должно было определяться в зависимости от личности преступника, а не от совершенного преступления. Ключевая роль в определении вида наказания принадлежала судьям. Преступники же рассматривались как отдельная разновидность рода человеческого¹⁹. Считающийся одним из наиболее ярких представителей позитивистской школы криминологии, Ферри был фигурой весьма неоднозначной и противоречивой. Во время первой мировой войны он возглавлял комиссию по разработке проекта Уголовного кодекса, основополагающие идеи и положения которого были затем включены в Уголовный кодекс 1930 года, принятый в период расцвета фашизма в Италии. К концу жизни он стал преданным сторонником Бенито Муссолини и рассматривал фашизм как реализацию социалистической идеи. Советские ученые (например, А.А. Пионтковский в сборнике статей «Марксизм и уголовное право»²⁰) предположение о значительном воздействии теории Энрико Ферри на становление раннего советского уголовного права гневно отвергали. Соглашаться с тем, что концепция и понятийно-категориальный аппарат уголовного права Советской России сформировались под ярко выраженным влиянием учения одиозного буржуазного ученого, да к тому же еще и апологета Муссолини, активно сотрудничавшего с фашистским режимом, было зазорно. Но очевидного не утаишь: сходство было чрезмерно явно и велико. Стоит ли удивляться, что «Уголовная социология» Ферри не переиздавалась в России в течение почти ста лет...

Огромную роль в формировании раннего советского уголовного права сыграла практика отправления «революционного правосудия» в первые годы советской власти. В эпоху военного коммунизма правоприменение в сфере уголовного права практически полностью оказалось в руках квазисудебных и во все несудебных органов. С учетом специфики кадрового состава этих учреждений, в подавляющем большинстве своем не обремененного юридическим образованием, отказ от понятий вины, объективной стороны преступления и установление возможности определять наказание на основе революционного правосознания в зависимости не от совершенного деяния, а от личности преступника, был весьма удобен для выполнения задач, поставленных перед этими ква-

19 Э. Ферри. Уголовная социология. – Москва : Инфра-М. 2013.

20 Подробнее см. статью А.А. Пионтковского «Энрико Ферри : фашизм и позитивная школа уголовного права» в сборнике «Марксизм и уголовное право». (Москва : Изд-во НКЮ РСФСР. 1929. С. 111-131).

зисудебными и несудебными органами. Советские юристы толковали широкое использование принципа аналогии, отказ от базовых категорий уголовного права и замену принципа верховенства закона революционным правосознанием не только как ответ на чрезвычайную ситуацию тех лет, но и как результат необходимости защиты молодого советского государства как от внутренних, так и от внешних врагов. Позаимствованная опять-таки из учения Ферри идея об оборонительном характере уголовного права, призванного защищать общество от социально опасных элементов, обрела горячее подтверждение в практике отправления «революционного правосудия». Замена основ понятийно-категориального аппарата уголовного права социологическими нормами и повсеместное внедрение принципов аналогии и революционного правосознания рассматривались советскими юристами в том числе и как некая прелюдия к намеченному на будущее полному исчезновению уголовного права. Однако говорить об отказе от уголовного права было пока преждевременно.

Принятый 1 июня 1922 года Уголовный кодекс РСФСР установил «две категории преступления: а) направленные против установленных рабоче-крестьянской властью основ нового правопорядка или признаваемые ею наиболее опасными, по которым определенный кодексом низший предел наказания не подлежит понижению судом; и б) все остальные преступления, по которым установлен высший предел определяемого суду наказания» (ст. 27). Тем самым ключевая марксистско-ленинская формула о приоритете интересов государства над интересами отдельной личности обрела законодательное закрепление и стала фундаментальным принципом советского уголовного права. В ст. 10 провозглашался принцип аналогии: «В случае отсутствия в Уголовном Кодексе прямых указаний на отдельные виды преступлений, наказания или меры социальной защиты применяются согласно статей Уголовного Кодекса, предусматривающих наиболее сходные по важности и роду преступления, с соблюдением правил общей части сего Кодекса». Ст. 23 закрепляла принцип обратной силы уголовного закона: «Уголовный Кодекс применяется по отношению ко всем деяниям, не рассмотренным судом до введения его в действие». Посвященная определению меры наказания гл. III кодекса содержала развернутый перечень факторов, которые надлежало учитывать при назначении меры наказания, в частности: совершено ли преступление с целью восстановления власти буржуазии или же в чисто личных интересах преступника, было ли объектом преступного посягательства советское государство или же интересы отдельной личности и т.п.²¹ Ст. 24 предусматривала, что «при определении меры наказания учитывается степень и характер опасности как самого преступника, так и совершенного им преступления. Для установления этого изучается обстановка совершенного преступления, выясняется личность преступника, поскольку таковая выявилась в учиненном им преступлении и его

21 См. УК РСФСР 1922 г.

мотивах и поскольку возможно уяснить ее на основании его образа жизни и прошлого, а также устанавливается, насколько само преступление в данных условиях времени и места нарушает основы общественной безопасности». В качестве мер социальной защиты помимо наиболее востребованной (расстрела) ст. 32 определяла:

- а) изгнание из пределов РСФСР на срок или бессрочно;
- б) лишение свободы со строгой изоляцией или без таковой;
- в) принудительные работы без содержания под стражей;
- г) условное осуждение;
- д) конфискация имущества – полная или частичная;
- е) штраф;

ж) поражение прав (лишение на срок до пяти лет пассивного и активного избирательного права, права занимать ответственную должность, быть заседателем в народном суде, защитником на суде, поручителем и опекуном);

- з) увольнение от должности;
- и) общественное порицание;
- к) возложение обязанности загладить вред.

Ст. 46 предусматривала также и некоторые другие меры социальной защиты:

- а) помещение в учреждения для умственно или морально дефективных;
- б) принудительное лечение;
- в) воспрещение занимать ту или иную должность или заниматься той или иной деятельностью или промыслом;
- г) удаление из определенной местности.

Первая из глав Особенной части УК 1922 года, наиболее пространная и детализированная, содержала перечень государственных преступлений, считающихся наиболее тяжкими. Весьма примечательной была гл. III, посвященная нарушениям правил об отделении церкви от государства. В ней содержались такие любопытные составы преступления, как «использование религиозных предрассудков масс с целью свержения рабоче-крестьянской власти или для возбуждения к сопротивлению ее законам и постановлениям» (ст. 119), «совершение обманных действий с целью возбуждения суеверия в массах населения, а также с целью извлечь таким путем какие-либо выгоды» (ст. 120), «преподавание малолетним и несовершеннолетним религиозных вероучений в государственных или частных учебных заведениях и школах (ст. 121), «совершение в государственных учреждениях и предприятиях религиозных обрядов, а равно помещение в этих зданиях каких-либо религиозных изображений» (ст. 124). Традиционно по логике уголовного закона составы преступления помещаются в Особенной части Уголовного кодекса в соответствии со степенью их общественной опасности: первая глава всегда посвящена наиболее тяжким преступлениям. В УК РСФСР 1922 года преступления против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности предусмотрены лишь в гл. V – после государственных преступлений, должностных (служебных) преступлений, правил об отде-

лении церкви от государства и хозяйственных преступлений. Тем самым на законодательном уровне была закреплена меньшая, по мнению советских законодворцев, степень общественной опасности преступлений против личности по сравнению с такими деяниями, как «бесхозяйственное использование заведующим учреждением или управляющим государственным предприятием рабочей силы, предоставленной учреждению или предприятию в порядке трудовой повинности» (ст. 127), «выдача заведующим учреждением или предприятием продуктов и предметов широкого потребления не по назначению» (ст. 131), «приготовление с целью сбыта вин, водок и вообще спиртных напитков и спиртосодержащих веществ без надлежащего разрешения или свыше установленной законом крепости, а равно незаконное хранение с целью сбыта таких напитков и веществ» (ст. 140). Весьма примечательно, что уже в первом советском УК были криминализованы оскорбление и клевета. В качестве еще одной особенности этого акта следует отметить то, что в первом советском УК в качестве социально опасных деяний указаны не только преступления, но и административные правонарушения.

Основные положения УК РСФСР 1922 года были не просто включены в новый Уголовный кодекс РСФСР, принятый в 1926 году – они представляли собой продвинутый вариант норм первого УК и были творчески переработаны в сторону ужесточения. Если согласно УК 1922 года лицо могло быть признано судом социально опасным (1) «по своей преступной деятельности», (2) «вследствие систематических злоупотреблений при занятии своей профессией или промыслом или при исполнении должности», или (3) «по связи с преступной средой» (ст. 48-49), то УК 1926 года ввел еще одно основание для признания лица социально опасным – его прошлая деятельность (ст. 7)²². Термин «наказание», использовавшийся в УК 1922 года наряду с термином «меры социальной защиты», исчез вовсе. Меры социальной защиты в новом УК подразделялись на меры судебно-исправительного, медицинского и медико-педагогического характера (ст. 7). Отныне такие меры надлежало применять не дабы покарать преступный элемент, а в целях:

- «а) предупреждения новых преступлений со стороны лиц, совершивших их,
- б) воздействия на других неустойчивых членов общества и
- в) приспособления совершивших преступные действия к условиям общегосударства трудящихся» (ст. 9).

Новый УК подтвердил, что по-прежнему одним из ключевых принципов советского уголовного права является принцип аналогии: «Если то или иное общественно опасное действие прямо не предусмотрено настоящим Кодексом, то основание и пределы ответственности за него определяются применительно»

22 http://ru.wikisource.org/wiki/%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%A0%D0%A1%D0%A4%D0%A1%D0%A0_1926_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0/%D0%A0%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F_05.03.1926

но к тем статьям кодекса, которые предусматривают наиболее сходные по роду преступления». Приоритет защиты общественного строя, установленного в результате большевистской революции 1917 года, обозначен еще более четко, нежели в предыдущем УК. Согласно ст. 46, «преступления, предусмотренные настоящим Кодексом, разделяются на:

а) направленные против основ Советского строя, установленного в Союзе С.С.Р. властью рабочих и крестьян, и признаваемые в силу этого наиболее опасными,

б) все остальные преступления.

За преступления первой категории Кодексом определен предел, ниже коего суд не вправе назначить меру социальной защиты судебно-исправительного характера.

По всем остальным преступлениям Кодекс определяет лишь высший, допустимый для суда, предел».

Государственные преступления в новом кодексе именовались контрреволюционными; таковым признавалось «всякое действие, направленное к свержению, подрыву или ослаблению власти Рабоче-Крестьянских Советов и существующего на основании Конституции РСФСР, Рабоче-Крестьянского Правительства, а также действия в направлении помощи той части международной буржуазии, которая не признает равноправия приходящей на смену капитализма коммунистической системы собственности и стремится к ее свержению путем интервенции или блокады, шпионажа, финансирования прессы и т.п.». Контрреволюционным преступлениям была посвящена получившая зловещую известность ст. 58. Составы контрреволюционных преступлений были определены посредством достаточно обтекаемых и широких формулировок, создававших поистине безграничные возможности для произвольного толкования. Впервые появилось понятие экономической контрреволюции (ст. 58.7). Наказания за деяния, посягающие на основы советской системы, были гораздо более жесткие, нежели за любые иные преступления. Смертная казнь была предусмотрена только за совершение преступлений, направленных против государства.

Следующими по степени общественной опасности, согласно новому УК, являлись «преступления против порядка управления», т.е. любые действия, которые, «не будучи направлены непосредственно к свержению Советской власти и Рабоче-Крестьянского Правительства, тем не менее, приводят к нарушению правильной деятельности органов управления или народного хозяйства и сопряжены с сопротивлением органам власти и препятствованием их деятельности, неповиновением законам или с иными действиями, вызывающими ослабление силы и авторитета власти». Несмотря на то, что данные преступления не содержали прямого умысла, направленного на свержение советской власти, некоторые из них карались смертной казнью, если были совершены при отягчающих обстоятельствах. Первыми в списке отягчающих обстоятельств, предусмотренных ст. 47, стояли «совершение преступления в целях

восстановления власти буржуазии», и «совершение преступления лицом, в той или иной мере связанным с принадлежностью в прошлом или настоящем к классу лиц, эксплуатирующих чужой труд». Основными смягчающими обстоятельствами, согласно ст. 48, признавались совершение преступления «для защиты от посягательства на советскую власть, революционный правопорядок или личность и права обороняющегося или другого лица», либо совершение преступления «рабочим или трудовым крестьянином».

В начале 1930-х годов стало совершенно очевидно, что революционные идеи о временном характере и неизбежном отмирании государства, права, семьи и иных базовых институтов были совершенно нереалистичны. Неуклонное усиление авторитарного характера советского политического режима шло параллельно с ростом уголовной репрессии. Ее незамедлительным и наиболее вопиющим результатами стало принятие ряда нормативно-правовых актов, сделавших жизнь советских граждан, согласно известной формуле Сталина, лучше и веселее.

Первым из этих актов стало совместное Постановление Центрального Исполнительного Комитета СССР и Совнаркома СССР от 7 августа 1932 года «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности», вошедшее в историю страны как «закон о трех колосках» или «указ 7-8». В преамбуле к этому акту четко виден сохраняющийся оборонительный характер советского уголовного права – предусматриваемые постановлением карательные нововведения есть реакция государства на участвовавшие жалобы рабочих и колхозников на хищения грузов на железнодорожном и водном транспорте, а также хищения колхозного и кооперативного имущества «со стороны хулиганствующих и вообще противообщественных элементов. Равным образом участвовали жалобы на насилия и угрозы кулацких элементов в отношении колхозников, не желающих выйти из колхозов и честно и самоотверженно работающих за укрепление последних»: Обозначив в преамбуле свою оборонительную позицию, государство нанесло жесткий удар. Все виды общественной собственности (не только государственная, но также колхозная и кооперативная) были провозглашены основой советского общественного строя, лица, покушающиеся на общественную собственность были объявлены врагами народа, а борьба с ними была определена в качестве приоритета органов советской власти. Имущество колхозов и кооперативов («урожаем на полях, общественные запасы, скот, кооперативные склады и магазины и т.п.»), согласно п. 1 ст. 2 постановления было приравнено к имуществу государственному. За хищение (воровство) всех указанных в постановлении видов имущества, начиная от грузов на железнодорожном транспорте и заканчивая урожаем на колхозных полях, отныне полагалось применять «высшую меру социальной защиты – расстрел с конфискацией всего имущества и с заменой при смягчающих обстоятельствах лишением свободы на срок не ниже 10 лет с конфискацией всего

имущества». Амнистия к лицам, осуждённым по таким делам, не применялась. В постановлении не был установлен минимальный размер хищения, начиная с которого деяние обретало характер преступления. Практика применения данного акта показала, что размер хищения не имел никакого значения, уголовное дело могло быть возбуждено буквально за несколько колосков, сорванных с колхозного поля. Ст. III постановления вновь акцентировала оборонительный характер данного акта и была направлена на защиту колхозов и колхозников от «кулацких и иных противообщественных элементов». Данная статья приравнивала к государственным преступлениям, совершаемые «противообщественными кулацко-капиталистическими элементами», т.е. теми, кто не желал обрекать себя на колхозное рабство. Это нежелание трактовалось как «применение или проповедование применения насилия и угроз к колхозникам с целью заставить последних выйти из колхоза, с целью насильственного разрушения колхоза» и каралось лишением свободы от 5 до 10 лет заключением в концентрационный лагерь.

Логическим продолжением «указа 7-8» стало принятое спустя несколько дней Постановление ЦИК и Совнаркома СССР «О борьбе со спекуляцией». Во исполнение поставленной в преамбуле «указа 7-8» задачи защиты всех видов общественной собственности от преступных посягательств со стороны «противообщественных элементов» данное постановление ввело непропорционально жестокое наказание за все виды деятельности, которые могли быть квалифицированы как спекуляция (даром, что необходимый для поддержания мощи советского государства принцип аналогии никто и не думал отменять). По сути постановление о борьбе со спекуляцией было еще более явно направлено на борьбу советского государства с собственным голодающим населением. Начало 1930-х годов было временем, когда во всю мощь проявились страшные последствия коллективизации, обернувшейся голодом и массовым обнищанием. Попытка продать на рынке немудреную снедь собственного изготовления с высокой степенью вероятности могла привести к возбуждению уголовного дела, обновительному приговору, по которому в качестве «меры социальной защиты», как правило, полагалось от 5 до 10 лет лишения свободы. Еще одной завуалированной целью данного постановления было выжечь огнем и мечом даже воспоминания о закончившемся чуть более пяти лет назад НЭПе. В жизни страны наступил совершенно новый этап, в котором не было места даже микроскопическим следам новой экономической политики, совсем еще недавно спасшей Советскую Россию от хаоса и экономической катастрофы. И этот новый этап ввел новое понятие ответственности за действия, нарушавшие положения действующего советского законодательства – ответственность коллективную. Теперь, наряду с провинившимся гражданином, признавались виновными и несли ответственность его близкие.

Квинтэссенцией нового подхода стал закон от 8 июня 1934 года «Об уголовной ответственности за измену родине». Лица, осужденные на основании по-

ложений этого закона, приговаривались к расстрелу и конфискации имущества. Наличие смягчающих обстоятельств давало шанс рассчитывать на 10 лет лишения свободы с все той же конфискацией имущества. Данный закон не только представлял собой очередной виток ужесточения уголовной репрессии – он всячески поощрял доноительство и стукачество. Отныне военнослужащий, знающий о совершении иным лицом измены Родины или о приготовлении к такому преступлению и не проинформировавший об этом соответствующие органы, подлежал уголовной ответственности, и совершение такого преступления каралось 10 годами лишения свободы. Ответственность распространялась теперь и на членов семьи правонарушителя и в случае, если члены семьи военнослужащего каким-либо образом способствовали совершению измены Родине или просто знали об этом, это каралось тюремным заключением сроком от 5 до 10 лет. Аналогичный срок с конфискацией имущества полагался также и членам семьи военнослужащего, заочно признанного виновным и избежавшего наказания. Положения данного закона вскоре были включены в тексты республиканских уголовных кодексов. А после принятия 30 марта 1935 года Закона СССР «О членах семьи изменников Родины» новая зловещая аббревиатура ЧСИР прочно вошла в советский лексикон. Спустя несколько лет понятию «член семьи изменника Родины» было дано четкое определение в Постановлении Государственного комитета обороны (1942 год): «Членами семьи изменника родины считаются отец, мать, муж, жена, сыновья, дочери, братья и сестры, если они жили совместно с изменником родине или находились на его иждивении к моменту совершения преступления или к моменту мобилизации в армию в связи с началом войны». Законодательное закрепление расширения пределов ответственности за уголовно наказуемое деяние и трансформации принципа личной ответственности за содеянное в ответственность коллективную происходило параллельно со снижением минимального возраста наступления уголовной ответственности и повышением максимального срока тюремного заключения. В 1935 году возраст уголовной ответственности был снижен с 14 до 12 лет, а максимальный срок лишения свободы за наиболее тяжкие государственные преступления (такие, как саботаж и шпионаж) был увеличен до 25 лет (Постановление ЦИК СССР от 2 октября 1937 года). Все эти законодательные нововведения, помимо вышеперечисленного, свидетельствуют также и о полнейшем крахе изначальной марксистской идеи о временном характере права вообще и уголовного права в частности, нужных лишь на период диктатуры пролетариата в качестве оружия классово-вой борьбы. Советское государство прочувствовало вкус и нужность уголовного права и более не собиралось от него отказываться. Напротив, роль уголовного права как неотъемлемого атрибута советской репрессивной машины постоянно возрастала.

Расплывчатая дефиниция понятия «измена Родине» оказалась настолько удобна и востребована, что пережила своих авторов и обрела второе рождение

ние в стенах федеральной законодательной Российской Федерации. Как и многое другое, уголовное законодательство в нашей стране развивается по спирали. Не прошло и 15 лет с момента решительного прорыва в сфере гуманизации постсоветского уголовного права и принятия нового Уголовного кодекса Российской Федерации, как появились явные признаки отступления с занятых позиций. Уже в 2008 году на рассмотрение Государственной думы был внесен законопроект, расширяющий понятия «государственная измена» и «шпионаж», но, судя по информации в СМИ (<http://www.sova-center.ru/misuse/news/lawmaking/2009/01/d15156/>), был возвращен на доработку президентом Медведевым, который признал наличие риска расширительного толкования понятий «государственная тайна», «государственная измена» и «шпионаж». К концу 2012 года этот риск, видимо, существенно снизился, поскольку принятый той же осенью в третьем чтении законопроект смысловых изменений не претерпел. Итог же был следующий

- прежняя формулировка «враждебная деятельность в ущерб внешней безопасности РФ» в новой редакции ст. 275 УК РФ была заменена существенно более широким понятием «деятельность, направленная против безопасности РФ». Очевидно, что законодатель имел в виду не только внешнюю, но и внутреннюю безопасность страны. При этом развернутое определение этого понятия отсутствует;
- включение в перечень международных организаций делает его практически безразмерным;
- понятие «оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации», ввиду обтекаемости данной формулировки можно применить почти к любому виду деятельности.

Таким образом, в качестве государственной измены может рассматриваться предоставление практически любых сведений и совершение практически любых действий любым гражданином РФ. И эти применимые к чему угодно гуттаперчевые формулировки вызывают нехорошие ассоциации с ранним советским уголовным правом – этакий принцип аналогии *upgraded*.

Если сравнить изначальную редакцию УК РСФСР 1926 года с Уголовным кодексом РСФСР 1960 года или же с Основами уголовного законодательства 1958 года, на которых базировался новый УК, налицо не только ряд общих черт. В первую очередь, бросается в глаза существенная разница как в стиле, так и в содержании этих актов. Традиционный понятийно-категориальный аппарат был восстановлен, социологические категории из уголовно-правовой лексики исчезли, принцип аналогии сохранился, но был существенно сужен и перестал быть столь же удобным в эксплуатации, как это было в 1920–1940-е годы. Предусмотренные новым УК составы преступлений обрели четкие очертания, где

объективная сторона каждого состава была детально определена с использованием традиционных для уголовного права терминов «объект преступления» и «субъект преступления». Новый кодекс существенно сузил пределы судебного усмотрения в сфере определения вида и степени жесткости наказания. Исчез и принцип обратной силы: ст. 6 установила, что, закон, криминализирующий деяние либо усиливающий наказание, не может иметь обратную силу. Безусловно, все эти изменения носили ярко выраженный позитивный характер, но это был прогресс от ужасного к очень плохому. Новый УК, хоть и был несопоставимо лучше своего предшественника, никак не мог претендовать на соответствие демократическим стандартам в сфере уголовного законодательства. Ряд специфических советских принципов, закрепленных в УК РСФСР 1926 года, сохранились и в новом кодексе. В первую очередь, речь идет о приоритете интересов государства над интересами отдельной личности. Особенная часть УК 1960 также начиналась с главы, посвященной особо опасным преступлениям, направленным против советского государства и основ советского строя. К ним относились такие составы, как измена родине, шпионаж, бандитизм, призывы к совершению преступлений против государства, участие в антисоветской организации и т.п. Достаточно масштабно в кодексе были представлены и иные противоправные деяния, типичные для антидемократических политических режимов с социалистической экономикой и криминализованные ещё на заре существования Советской России: нарушение правил о валютных операциях, клевета, оскорбление. Составы, предусматривавшие ответственность за бродяжничество, попрошайничество, мужеложство, предоставляли широкий спектр возможностей уголовного преследования тех, что был «не такой, как все». Многие из этих преступлений были декриминализованы в ходе российской реформы уголовного права в середине 1990-х годов – некоторые, правда, лишь временно.

В первую очередь, речь идет об уголовной ответственности за клевету. 8 декабря 2011 года вступил в силу федеральный закон № 420-ФЗ, который внес ряд изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и ряд иных законодательных актов РФ. В частности, были признаны утратившими силу статьи УК РФ, устанавливавшие уголовную ответственность за клевету и оскорбление. Но ликование по этому поводу продлилось совсем недолго. Уже в июле 2012 года уголовная ответственность за клевету была восстановлена, причем в более масштабном варианте. Новая диспозиция статьи о клевете была расширена по сравнению с предыдущей версией. В ее состав были включены дополнительные части, устанавливающие уголовную ответственность за клевету, совершенную с использованием служебного положения, а также за клевету о том, что лицо страдает заболеванием, опасным для окружающих, и за клевету, соединенную с обвинением лица в совершении преступления сексуального характера. Определенные изменения претерпела и санкция: виды наказания, связанные с ограничением или лишением свободы, из нового варианта статьи были изъя-

ты. Размер штрафа, напротив, несколько вырос и исчисляется по-другому: в предыдущей редакции статьи штраф составлял определенное количество минимальных размеров оплаты труда, теперь же установлены твердые расценки. Но детали изменений данной статьи не должны заслонять главного: власть оказалась не готова окончательно отказаться от такого мощного рычага (в основном, использующегося в качестве эффективного инструмента воздействия на СМИ), как уголовная ответственность за клевету.

Советский суд – любимое дитя советской власти

С дореволюционными судебными учреждениями большевистское правительство, разумеется, решило поступить так же, как и с имперским законодательством – их следовало отменить. Что и было сделано посредством принятия первого акта советской власти, предметом регулирования которого являлись как старые, так и новые советские суды. Декрет о суде № 1 от 22 ноября 1917 года установил, что «доныне существующие общие судебные установления, как то: окружные суды, судебные палаты и Правительствующий сенат со всеми департаментами, военные и морские суды всех наименований, а также коммерческие суды» упразднены. Деятельность мировых судей, ранее избираемых посредством не прямых выборов, приостанавливалась, а сами судьи заменялись «местными судами в лице постоянного местного судьи и двух очередных заседателей, приглашаемых на каждую сессию по особым спискам очередных судей» (п. 2 декрета). Местные судьи должны были избираться путем прямых демократических выборов, а до назначения оных – советами соответствующего уровня. Дореволюционные институты судебных следователей, прокурорского надзора, присяжной и частной адвокатуры упразднены наравне с судами. Функция предварительного следствия по уголовным делам возлагалась на мировых судей, «в роли же обвинителей и защитников, допускаемых и в стадии предварительного следствия, а по гражданским делам – поверенных, допускаются все не опороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами». Никаких формальных требований, включая требование о наличии юридического образования и опыта практической деятельности, установлено не было, так что дорога в прокуратуры и адвокаты для активистов нового режима была открыта, и препятствий на ней не было. Меньше, чем через месяц в № 38 газеты Временного Рабочего и Крестьянского правительства была опубликована Инструкция революционному трибуналу «О революционном трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаниях и порядке ведения его заседаний». П. 7 (б) инструкции устанавливал, что «при Революционном Трибунале учреждается коллегия лиц, посвящающих себя правозаступничеству, как в форме общественного обвинения, так и общественной защиты»²³. Названная коллегия, согласно положени-

23 <http://istmat.info/node/28274>

ям пункта 7 (в), формировалась «путем свободной записи всех лиц, желающих оказать помощь революционному правосудию и представивших рекомендации Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов». В соответствии с пунктом 7 (а), «в качестве обвинителей и защитников, имеющих право участия в деле, допускаются по выбору сторон все пользующиеся политическими правами граждане обоего пола». Появилось и первое формальное требование для потенциальных «правозаступников», стремящихся принять участие в отправлении «революционного правосудия»: быть лояльными новому режиму и иметь неопороченное богатством либо знатностью происхождение, ибо только такие лица могли обладать политическими правами в первые послереволюционные месяцы.

Положение о Народном Суде РСФСР от 30 ноября 1918 года установило дуалистическую систему народных судов и революционных трибуналов. Функция предварительного следствия была передана вновь создаваемым городским и уездным следственным комиссиям (ст. 28), дознание было отнесено к компетенции недавно образованной советской милиции. Уже процитированная выше ст. 22 («при рассмотрении всех дел Народный Суд применяет декреты Рабоче-Крестьянского Правительства, а в случае отсутствия соответствующего декрета или неполноты такового руководствуется социалистическим правосознанием») содержала запрет ссылаться в приговорах и решениях на «законы свергнутых правительств». Положения ст. 24 («Народный Суд не стеснен никакими формальными доказательствами и от него зависит по обстоятельствам дела допустить те или иные доказательства или потребовать их от третьих лиц, для коих такое требование обязательно. Присяга, как доказательство, не допускается.») заложили фундамент безгранично широкого судейского усмотрения и избирательного правоприменения, ставших впоследствии таким же узнаваемым российским брендом, как водка, ма-трешка и балалайка.

Ст. 4 положения определяла компетенцию революционных трибуналов: дела о контрреволюционных деяниях и выступлениях, саботаже, дискредитировании Советской власти и шпионаже. В этой же статье было установлено, что революционные трибуналы самостоятельно определяли, имеет ли конкретное деяние политическое значение. В случае, если в деянии отсутствовала политическая компонента, его следовало передать на рассмотрение в народный суд. На практике же, как отмечают видные исследователи советского уголовного права, все происходило с точностью до наоборот. Функции народных судов в очень значительной степени были узурпированы революционными трибуналами, и в период с 1917 по 1922 год правосудие по-советски осуществлялось именно этими органами²⁴. Одновременно с ними функционировали созданные в декабре 1917 года «чека» (отделения Всероссийской чрезвычайной ко-

24 Harold J. Berman. *Op. cit.* P. 803.

миссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем). Революционные трибуналы были учреждены для рассмотрения дел по таким преступлениям, как организованное неповиновение, саботаж и умышленная порча активов. По мнению профессора Г. Бермана, много лет посвятившего изучению советского уголовного права и процесса, изначально предполагалось, что революционные трибуналы «станут открытыми публичными судами, где обвинение и защита будут равноценно участвовать в рассмотрении дел. Но после убийства Урицкого и покушения на жизнь Ленина (30 августа 1918 года) формальности были отброшены». Н.В. Крыленко, прокурор по особо важным делам и впоследствии нарком юстиции, открыто заявлял от том, в юрисдикции трибуналов необходима полная свобода репрессий, расстрелы были повседневной практикой, а ценность трибунала или же его председателя определялась тем, в какой степени они оправдывали свое предназначение в качестве орудия террора²⁵. Объявленный после покушения на Ленина «красный террор» стал «неотъемлемой частью официальной политики борьбы с контрреволюцией внутри страны и интервенцией за ее пределами»²⁶. В этот период руководитель страны весьма недвусмысленно сформулировал основную задачу советского суда: «Суд должен не устранить террор; обещать это было бы самообманом или обманом, а обосновать и узаконить его принципиально, ясно, без фальши и без прикрас. Формулировать надо как можно шире, ибо только революционное правосознание и революционная совесть поставят условия применения на деле, более или менее широкого»²⁷.

Несмотря на открытое поощрение властью применения судами террора и прямое указание давать ему обоснование, внешняя атрибутика все же должна была быть как минимум корректной. Именно поэтому изначально советские суды были названы народными: тем самым обозначалась возложенная на них высокая миссия отправления народного правосудия (в отличие от буржуазного дореволюционного правосудия). Для дальнейшего укрепления «народности» советских судов было принято решение о том, что дела следует рассматривать составами из трех человек, один из которых должен быть профессиональным судьей, а двое – представляющими народ заседателями. Однако эта бутафорика ожидаемого воздействия не имела. Народ, который заседатели представляли в процессе, их не полюбил, неуважительно именовал «кивалами» и к выполнению этой почетной обязанности советского гражданина не стремился. Истинная роль народных заседателей в советском суде стала очевидна в достаточно короткие сроки. Главная задача заключалась в полнейшем одобрении всего, что говорил либо делал судья. Выражение несогласия или, что еще хуже, выступление с собственным мнением, отличным от мнения су-

25 Подробнее см.: Н. В. Крыленко. Судостроительство РСФСР. – Москва. 1924.

26 См. Harold J. Berman. *Op. cit.*

27 http://leninism.su/index.php?option=com_content&view=article&id=478:dopolneniy-k-ugolovnomu-koдексу45&catid=84:tom-45&Itemid=53.

ды, было недопустимо. Стоит ли удивляться, что такой вариант «народного правосудия» не добавил популярности ни самым судьям, ни народным заседателям, ни суду как органу государственной власти.

Что же до полномочий и статуса судебных органов, говорить о независимой судебной ветви власти в тоталитарном государстве, где фундаментальным принципом являлся принцип единства власти, разумеется, не приходится. Напротив – суды были вторичны по отношению к административным органам, от которых они находились в сильнейшей зависимости. В не меньшей степени каждый суд зависел и от своего местного Совета народных депутатов. Зависимость эта формировалась в том числе и в сфере финансовых вопросов и социальных льгот: ведь советские судьи были одной из самых низкооплачиваемых ветвей юридической профессии. Медицинское обслуживание, квартиры, детские сады, путёвки и прочие льготы были фактором существенно более привлекательным, нежели скудная заработная плата. В совокупности со стабильностью все это делало судебские должности желанными для определенных категорий населения, что, в свою очередь, отразилось на гендерной специфике советского судебского корпуса.

Истинным «Большим Братом» для советских судов и судей была конечно же коммунистическая партия. Подавляющее большинство судей были членами партии или как минимум кандидатами. Карьерные перспективы беспартийного судьи практически равнялись нулю, да и шансы избраться на судебскую должность для человека, не являющегося членом КПСС, были минимальны. Членство в КПСС было столь важным условием для получения статуса судьи потому, что тем формировался основной канал внешнего воздействия на судью и обеспечения его надлежащей управляемости. Все указания и инструкции, поступавшие из партийных органов, были обязательны для судей и подлежали неукоснительному выполнению. Именно тогда сформировался феномен «телефонного права». Обычно инструкции и приказы ретранслировались судье через председателя суда. Но в наиболее срочных и важных случаях инструкции и приказы отдавались напрямую судье посредством телефонного звонка. Но это были звонки рядовые, повседневные. А еще бывали и звонки страшные и способные иметь фатальное значение для карьеры конкретного судьи. Такими звонками провинившиеся судьи вызывались «на ковер» в местные партийные органы. Это был возможный вариант развития событий в случае вынесения судьей оправдательного приговора. Оправдательный приговор при советской власти рассматривался как происшествие чрезвычайного характера, и стандартным последствием такого шага было написание двух объяснительных записок. Одна ложилась на стол председателя соответствующего суда, другая направлялась в партийные органы. В случае, если содержащиеся в записке объяснения признавались неудовлетворительными, судья должен был предоставить их лично.

Еще одним фактором подчиненного положения советских судов являлось

то, что с самого начала существования они активно использовались как орудие уголовных и политических репрессий наряду с революционными трибуналами. Но трибуналы в итоге прекратили свое существование, а функция осталась и перешла к судебным органам, которые чем дальше, тем больше становились неотъемлемой частью государственной репрессивной машины. В конце 1930-х годов суды уже имели четко оформившуюся репутацию карательных органов, чему немало поспособствовала деятельность «революционных троек», вершивших рассмотрение политических дел без какого-либо участия представителей защиты. Вопрос о необходимости защиты прав, свобод и законных интересов как рядовых, так и совсем нерядовых советских граждан попросту не возникал. К тому моменту искажение правосознания как профессионального, так и правосознания обычных людей уже достигло той степени, когда факт ареста у большинства вызывал единую реакцию: раз арестован – значит, виновен. Именно тогда признание стало первейшим и наиболее важным доказательством, и с учетом прямого указания закона на то, что суд «не стеснен никакими формальными доказательствами и от него зависит по обстоятельствам дела допустить те или иные доказательства или потребовать их от третьих лиц, для коих такое требование обязательно»²⁸, судьи как правило предпочитали признание всем иным видам доказательств.

Таким образом, зависимость советских судей имела множественный характер. Ключевыми внешними акторами, оказывающими давление на судебский корпус, были административные органы, Министерство юстиции, прокуратура, Советы народных депутатов соответствующего уровня, местные органы КПСС. Внутри судебной системы источниками давления являлись председатели судов, выполнявшие функцию основного канала связи с судьями. Внешнее давление на судей в подавляющем числе случаев оказывалось через посредство председателей, наделенных широчайшим кругом полномочий. Весьма сильное воздействие на судей оказывали и вышестоящие суды и, в первую очередь, Верховный Суд СССР. Все эти факторы способствовали формированию особого менталитета советских судей, отличающегося ярко выраженными специфическими особенностями. Феномен советского судебского менталитета оказался на удивление живучим и трудноискоренимым. Спустя более двух десятилетий после развала Советского Союза советский судебский менталитет, как и *homo soveticus*, по-прежнему является весьма заметным фактором в жизни нашей страны; он мутирует, обретает некие новые черты, но при этом сохраняет свою исконно советскую сущность. К основным атрибутам советского судебского менталитета относятся особая **самоидентификация** (*судьи ощущают себя чиновниками, основной обязанностью которых является защита интересов государства при любых обстоятельствах. Миссия судьи как независимого арбитра и творца правосудия советскому судье непонятна*), **ВОЗ-**

28 Положение о Народном суде РСФСР от 30 ноября 1918 года, ст. 24.

действие предшествующей карьеры (кандидатов на судейские должности старались отбирать из бывших сотрудников правоохранительных органов). Подобный принцип кадровой селекции активно способствовал формированию и следующего характерного признака советского судейского менталитета – **обвинительного уклона** (стремления во что бы то ни стало признать подсудимого виновным. Текст обвинительного заключения в подавляющем большинстве случаев являлся основой текста обвинительного приговора). После интеграции в судейскую корпорацию у судей-новобранцев достаточно быстро наступала **профессиональная деформация**. Правила игры, действовавшие внутри советского судейского корпуса, требовали безоговорочного подчинения председателю, указаниям вышестоящих судов, должностных лиц административных и партийных органов и иных внешних акторов. Какие уж тут независимые арбитры... Может быть, и хорошо, что Россия не относится к англосаксонской правовой системе, в которой действует принцип *judges take law* (судьи творят право)?

В Советском Союзе судейская карьера была одной из наименее престижных и востребованных в юридической профессии, а высокая степень вовлеченности судов в политические репрессии и преследование инакомыслящих также не добавляла судьям народной любви. После развала СССР и становления независимого российского государства судьи постепенно поделились на группы – на тех, кто получил высшее юридическое образование в советский период, и представителей более поздней генерации. Особенно ярко это демонстрируют социологические опросы, в частности те, которые были проведены в 2007-2008 годах в рамках проекта фонда ИНДЕМ «Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив»²⁹. Результаты глубинных интервью с различными представителями юридической профессии показали, что, по мнению респондентов, в современной России заметны существенные различия между судьями, отправлявшими правосудие еще в советский период, и судьями постсоветской формации. Судьи старой закалки при вынесении решений и постановлении приговоров часто стремятся учесть обстоятельства, в которых оказались участники процесса. Судьи новой формации чаще всего выносят свои решения только в соответствии с нормами закона (это в идеале – порой и на основе актов ведомственного нормотворчества), при этом мотивы справедливости и обстоятельства совершения правонарушения они нередко во внимание не принимают. При этом, как показывают социологические данные, и «старослужащие» судьи, и судьи нового поколения в сегодняшней России не стали более любимы и популярны, нежели их собратья по цеху советского и досоветского периодов.

29 Подробнее см.: Г.А.Сатаров, В.Л.Римский, Ю.Н.Благовещенский. Социологическое исследование российской судебной власти. – Москва-Санкт-Петербург : Норма. 2010.

ЧАСТЬ 2. СТОЛЬ РАЗНЫЕ ПУТИ РЕФОРМ

ГЛАВА 1. «ИСТОРИЯ ИМЕЕТ ЗНАЧЕНИЕ», ИЛИ «ЗОНЫ ОСОБОГО ВНИМАНИЯ» ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РЕФОРМ В БЫВШИХ СОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ

Расставание – это всегда тяжело. И расставание с советским прошлым не стало исключением. Было тяжело, больно, страшно, а главное – непонятно, куда и как двигаться дальше. Разумеется, степень болезненности варьировалась, но ряд типичных сложностей присутствовал во всех бывших советских республиках. Первой и одной из наиболее серьезных из унаследованных с советских времен проблем, с которыми постсоциалистическим странам пришлось столкнуться после обретения независимости, было преодоление последствий тоталитарного советского прошлого и, как первый и необходимый элемент этого, изменение формы правления. Данный аспект расставания более других нуждался в законодательном закреплении, и здесь первым шагом в каждом конкретном случае должен был стать выбор конституционной модели и принятие нового основного закона страны. Закрепленная на конституционном уровне форма правления демонстрировала весьма различную степень готовности молодых постсоциалистических государств к отказу от тоталитарного прошлого. Парламентскую модель с самого начала избрали лишь три бывших республики СССР – Эстония, Латвия и Литва, остальные предпочли конституционную систему с сильной президентской властью. Президентская республика была введена в Таджикистане, Туркменистане, Азербайджане и Беларуси. Весьма примечательно, что несмотря на отсутствие в президентской форме правления такого мощного рычага воздействия президента на парламент, как право роспуска, во всех четырех странах был установлен ярко выраженный режим личной власти. При этом президент Таджикистана Э. Рахмонов пребывает на посту бессменно с 1994 года, С. Ниязов, обычно именуемый Туркмен-баши, руководил Туркменистаном с 1990 года до самой своей смерти в 2006 году, в Азербайджане государственная власть безраздельно принадлежит клану Алиевых с 1993 года, а единственным и неповторимым президентом Беларуси с 1994 года является А. Лукашенко. Остальные бывшие республики СССР предпочли полупрезидентскую конституционную модель, правда, две из них впоследствии от нее отказались и перешли к парламентской республике. В 2000 году от полупрезидентской конституционной модели отказалась Молдова, озаботившись четко обозначившейся авторитарной тенденцией; конституционные поправки 2000 года изменили форму правления в стране, тем самым су-

щественно сузив объем полномочий президента. В 2010 году после революционных потрясений, закончившихся свержением режима К. Бакиева, к Вестминстерской модели перешел Кыргызстан. Обе эти «перемены участи» наталкивают на весьма любопытный вывод: оказывается, серьезные экономические трудности далеко не всегда подразумевают необходимость «жесткой руки» и, как следствие этого, авторитарный режим. Молдавия была беднейшей республикой СССР, на сегодняшний день Молдова – беднейшая из европейских стран. Экономические показатели, ресурсообеспеченность и уровень жизни в Кыргызстане также весьма невысоки. Тем не менее, две беднейшие бывшие советские республики в итоге отказались от полупрезидентской конституционной системы и перешли к парламентской модели. По данным Freedom House, в обоих государствах незамедлительно стала наблюдаться постепенная демократизация политического режима в стране. По данным на 2012 год в Молдове – политический режим переходного типа. В Кыргызстане также наблюдается ярко выраженная положительная динамика: если в 2009 году Кыргызская республика была страной с консолидированным авторитарным режимом, то в 2013 году ее политический режим уже характеризуется как полуконсолидированный авторитаризм³⁰.

Создание новой законодательной базы для перехода к более демократическому политическому режиму и рыночной экономике также входило в число приоритетов и представляло собой двуединую задачу по замене старого советского законодательства новым и принятию абсолютно новых законов, регулирующих отношения в сферах, не существовавших в СССР, но неизбежно возникающих с началом переходного к рыночной экономике периода. Внесение изменений в советское законодательство рассматривалось как полумера, имеющая временный характер и предназначенная для использования в течение того периода времени, который потребует для разработки и принятия новых законодательных актов. Было совершенно очевидно, что даже после внесения многочисленных изменений, направленных на приведение их в соответствие с потребностями периода транзита, законы советского образца все равно следовало заменить новыми, и чем раньше – тем лучше. Все поправки вне зависимости от их количества и качества все равно не могли превратить советское законодательство в законодательство переходного периода, ведь речь шла об изменении общественного строя, характера экономики и кардинальной смене приоритетов. В первую очередь нуждались в замене акты гражданского и уголовного законодательства. Уголовное законодательство СССР было квинтэссенцией репрессивного характера советского строя, и всем бывшим республикам было очевидно, что начинать новую жизнь со старыми Уголовными кодексами немыслимо. Ключевой задачей стала демократизация уголовного закона, заключающаяся в кардинальной смене приоритетов, макси-

30 Freedom House. Nations in Transit. – 2009, 2013.

мально возможном исключении следов советского прошлого и декриминализации ряда составов преступления. основополагающие задачи советского уголовного права, заключавшиеся в защите общественного строя СССР, его политической и экономической системы и социалистического правопорядка, предстояло заменить такими новыми принципами, как принципы законности, равенство всех перед законом, приоритет прав и свобод человека, принцип наступления уголовной ответственности лишь при наличии вины, запрет объективного вменения, принцип справедливости и принцип гуманизма³¹. Советское гражданское право для перехода к рыночной экономике было пригодно примерно так же, как советский УК – для периода перехода к демократии. Административно-командная система социалистической экономики прекратила свое существование, и взятый курс на переход к рынку означал полномасштабную трансформацию национальных экономик. столь масштабные перемены требовали незамедлительной реформы в сфере гражданского права, направленной на восстановление фундаментального значения этой отрасли и разработку гражданского законодательства, соответствующего стандартам рыночной экономики. Но связанные с экономикой проблемы отхода от советского прошлого не исчерпывались переходом к новой экономической системе и созданием соответствующей нормативной базы. К моменту распада Советского Союза состояние экономики страны было близко к катастрофическому, реформа в этой сфере была настоятельной необходимостью на всем постсоветском пространстве.

Последствия советского прошлого присутствовали не только в объективной реальности. Не менее важным фактором являлась сформировавшаяся «разруха в головах», заключавшаяся в первую очередь в деформации правосознания всех сегментов общества. Свою роль играла и специфика типично советского отношения к труду, порожденная отсутствием мотивации, ибо зарплата от результатов работы практически не зависела. Социалистический характер экономики обусловил непонимание и неуважение института частной собственности. Что же касается отношения к праву, российскому общественному мнению всегда была присуща изрядная доля правового нигилизма и неуважения к закону, причем вне зависимости от общественного строя и политического режима. Другим характерным и столь же постоянно действующим фактором было негативное отношение к судам и судьям. В дореволюционной России *судейские* не были любимы народом и популярностью не пользовались — достаточно вспомнить яркие персонажи и характеристики из произведений Гоголя, Островского, Достоевского и др. Созданные великими русскими писателями образы в совокупности своей формировали достаточно неприглядную картину российского правосудия того времени. Поэтому зерна марксистско-ленинской теории о временном характере и потенциальной не-

31 Ст. 4–6 Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 года.

нужности права, которое надлежало использовать до момента создания бесклассового общества и наступления полной победы социализма, упали на хорошо подготовленную почву и дали прекрасные всходы. Новая черта отношения к праву и правоприменителям в советский период заключалась в том, что если в дореволюционной России представителей судейского сословия попросту не уважали, то советских судей стали, помимо этого, и бояться.

Знаменитый реформатор 1990–2000-х годов Март Лаар выделяет следующие особенности транзита ряда постсоветских государств (некоторые бывшие страны «народной демократии» и страны Балтии):

1. В этих государствах просоветский режим поддерживался в основном посредством применения репрессивных мер, поскольку существенный сегмент населения был против советского присутствия. Воспоминания о досоветском периоде, традициях демократии и свободного рынка были очень сильны.
2. Для этих стран транзит означал своеобразное «возвращение в будущее», в тот исторический момент, когда нормальное развитие этих стран было остановлено принудительной советизацией.
3. В некоторых из этих стран рыночные тенденции не удалось подавить полностью, к тому же еще были живы люди, помнившие о том, как функционировала свободная экономика периода между двумя мировыми войнами. В основном именно поэтому транзит в этих странах был существенно проще и легче, нежели, к примеру, в России или в республиках Средней Азии, где институты демократии и частной собственности имели весьма слабые корни.
4. Страны Центральной и Восточной Европы пострадали от последствий коллективизации в существенно меньшей степени, нежели республики Советского Союза. При этом Эстония, Латвия и Литва, насильственно инкорпорированные в состав СССР в 1940 году и прошедшие через более позднюю коллективизацию, все же избежали ее пика, пришедшегося на начало 1930–х годов. В результате сельское хозяйство Прибалтики было разрушено в меньшей степени, нежели на основном пространстве Советского Союза.
5. Помимо жизненно необходимых политических и экономических реформ, бывшие республики СССР должны были заново создавать все государственные структуры, что требовало дополнительного и времени и ресурсов³².

Еще одной общей для всех постсоветских стран проблемой стало существенное обострение криминогенной ситуации. Политическая нестабильность в совокупности с катастрофическим состоянием экономики вызвали

32 Mart Laar. *Little Country That Could*. – London : Centre for Research into Post-Communist Economies. 2002.

резкий всплеск преступности. Справляться с этим приходилось силами бывшей советской милиции, также отчаянно нуждавшейся в реформировании. Адаптация органов внутренних дел к новой ситуации и новой системе ценностей, включавшей переход к более демократическому политическому режиму и превращение защиту прав и свобод граждан в ключевой приоритет, стала одной из важнейших и наиболее сложных задач. Если использовать терминологию закона РФ «О полиции», то вкратце фундаментальная задача реформы советской милиции может быть сформулирована следующим образом: как превратить мента в господина полицейского? Для начала предстояло решить две основных проблемы – изменить модель взаимодействия милиции и общества таким образом, чтобы новый *modus operandi* свидетельствовал о том, что смена ключевого приоритета действительно произошла, а также сделать так, чтобы население поверило в то, что милиция действительно стала иной. Особенность милиции заключается в том, что в отличие от большинства иных силовых структур, работающих с внешней угрозой, деятельность милиции направлена исключительно вовнутрь страны. Помимо этого, только у милиции есть право использовать силу против своих сограждан. Столь важными полномочиями должны быть наделены соответствующие люди, прошедшие надлежащую подготовку, в отношении деятельности, которых устанавливаются необходимые ограничения, а в случае необходимости применяются подходящие случаю санкции. Еще одна характерная черта милиции, равно как и полиции, состоит в том, что гражданам приходится так или иначе взаимодействовать с сотрудниками этой службы несопоставимо чаще, нежели с сотрудниками других силовых структур, и вне зависимости от собственного желания.

В переходных обществах, стремящихся дистанцироваться от авторитарного прошлого, легитимность государства в существенной степени определяется и тем, насколько взаимоотношения полиции и общества соответствуют ценностям демократического общества³³. В транзитный период полиция начинает играть особенно важную роль. Во-первых, от деятельности полиции в существенной степени зависит эффективность функционирования демократических институтов. Полиция может либо оказывать содействие, либо сильнейшим образом препятствовать процессам, принципиально важным для продвижения к демократии. К их числу относятся голосование на выборах, публичные выступления, издательская деятельность, реализация свободы собраний, деятельность оппозиции, а также свободное участие в реализации политики государства³⁴.

Второй важнейшей характеристикой роли полиции в транзитных обществах является то, что надлежащим образом подготовленная полицейская служба способна поддерживать и гарантировать стабильность в турбулент-

33 David Bayley. *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad.* – Oxford University Press. USA. 2005. P. 18.

34 *Op. cit.*

ные моменты, которые столь часто сопровождают полномасштабный социальный транзит. Полиция действительно способна «играть важную роль с подобными периодами неопределенности, печально известные такими сопутствующими явлениями, как социальная и политическая нестабильность, эскалация преступности и насилия, обнищание и дезориентация населения»³⁵. В-третьих, будучи наиболее заметным органом, чья деятельность обеспечена санкцией государства, полиция может являть собой наглядную демонстрацию сути нового режима. После регулярного взаимодействия с вежливыми и профессиональными полицейскими граждане могут начать больше доверять новому правительству и более активно его поддерживать. И, напротив, контакты с полицией, оставляющие впечатление, что по сути своей режим не изменился, могут привести к массовому недовольству; так, одним из поводов, спровоцировавших «арабскую весну», стал крайне негативный опыт взаимодействия полиции и населения³⁶.

Итоговой целью реформирования репрессивной милицейской силовой структуры является создание *цивилизованной демократической полицейской службы*³⁷. Существуют разные дефиниции того, что именно есть цивилизованная демократическая полицейская служба, но два критерия носят универсальный характер: это должна быть подотчетная структура, оперативно реагирующая на потребности и проблемы граждан³⁸. Принципиальное отличие состоит, в первую очередь, в том, что демократическая полицейская служба направлена «вниз», в направлении потребностей граждан, а не «вверх», в сторону указаний государства³⁹. Такая «направленная вниз» полицейская служба должна быть подотчетна выборным органам, а не пребывающим в полумраке таинственности секретным структурам. Помимо этого, цивилизованная демократическая полицейская служба должна быть также подотчетна населению с помощью СМИ, НКО и иных акторов гражданского общества⁴⁰. Только так силовая служба, оберегающая государство от его граждан и пользующаяся как инструментом репрессии, может быть преобразована в демократическую службу, существующую и работающую для населения⁴¹. Реформа полиции, как и любая иная реформа, не должна

35 Niels A. Uildriks, *Policing post-communist societies: police-public violence, democratic policing and human rights*. – N.Y.: Open Society Institute. 2003.

36 See, e.g. Arab Spring: timeline of the African and Middle East rebellions. // The Daily Telegraph. 21 Oct. 2011.

37 United States Institute of Peace, *supra* note 3 at 81.

38 David Bayley, *The Contemporary Practices of Policing: A Comparative View*, in US Dept. of Justice, *Civilian Police and Multinational Peacekeeping: A Role for Democratic Policing*. – National Institute of Justice. 1999. P. 4.

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

41 Annette Robertson, *Criminal Justice Policy Transfer to Post-Soviet States: Two Case Studies of Police Reform in Russia and Ukraine*. // *European Journal on Criminal Policy and Research*. 2005.

и не может протекать изолированно; ее успех в существенной степени зависит от успеха иных реформ, в частности преобразований в системе уголовной юстиции. Но недооценивать ключевую роль реформы полиции ни в коей мере нельзя, ибо легитимная демократия не может существовать при наличии неподотчетной и авторитарной силовой полицейской структуры, деятельность которых направлена не на граждан, а против них⁴².

ГЛАВА 2. РЕФОРМЫ В РОССИИ

Российские реформы стартовали в период, который все чаще именуют «лихими девяностыми» или «эпохой бандитского капитализма». Говоря об этом времени, вспоминают всплеск преступности, в первую очередь, уличной, политические пертурбации, реальную угрозу экономической катастрофы, стремительный рост организованной преступности, резкую социальную дифференциацию, падение уровня жизни и безопасности, расцвет коррупции и многое другое. Но именно в это время страна вступила на путь трансформации, реальных и быстрых перемен, которые очень быстро привнесли в нашу жизнь такое невиданное диво, как свобода печати, свобода слова, политическая конкуренция, демократические выборы. Этот период был непродолжителен, но он был, и результаты первых лет реформ превзошли самые смелые ожидания. Прекрасную характеристику этому короткому отрезку недавней российской истории дал Леон Арон, написавший в своей последней книге: «В пределах нескольких лет эта национальная переоценка ценностей привела к переосмыслению некоторых из коренных устоев страны: однопартийная диктатура, государственная собственность на экономику; отношения с внешним миром; законность контроля Советского Союза над Восточной и Центральной Европой и контроля Москвы над союзными республиками. Приток новых идей и идеалов породил голод на свободу печати и слова, свободу выборов, на права человека, частную собственность, гражданское общество, независимое от государства. Судя по опросам общественного мнения и, что более важно, судя по тому, как миллионы россиян голосовали в ходе все более свободных выборов с 1989 по 1991 годы, это, судя по всему, был один из самых коротких успешных периодов национальной интеллектуальной и нравственной переориентации в современной истории»⁴³.

Начало российских реформ пришлось на очень тяжелое время. И было бы по меньшей мере наивно ожидать, что переход от советской власти к более демократическому режиму с учетом политической нестабильности и пребыва-

42 Theodore P. Gerber and Sarah E. Mendelson. Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing? // Law & Society Review. 2008. Vol. 42, No. 1. P. 9.

43 Leon Aron. Roads to the Temple / пер. Ю. Сомова. – Yale University Press. 2012.

ния страны на грани экономической катастрофы будет легким и спокойным. Распад Советского Союза был подобен экстренной операции, которой неизбежно сопутствуют боль, страдания и осложнения. Шансов избежать ее не было, и за ней должен был последовать период восстановления. Именно этот период и пришелся на 1990-е годы.

Официально Советский Союз прекратил существование в декабре 1991 года, но de facto коллапс огромного государства начался гораздо раньше, и в 1991 году он просто пришел к своему логическому завершению. Президенту России Борису Ельцину предстояло не только разбираться с многоплановым советским наследием, но и всеми силами предотвращать хаос в политике и экономике, одновременно принимая меры для начала переходного периода к рыночной экономике и демократическому политическому режиму. Это была огромная и весьма амбициозная задача, в особенности для бывшего советского аппаратчика и партийного функционера, который волей судеб стал лидером российского демократического движения.

С учетом обстоятельств и специфики биографии нового российского лидера мало кто удивился бы, если бы российский президент поддался искусу установления режима личной власти, как это произошло в ряде бывших советских республик. К тому же катастрофическое состояние российской экономики в 1991 году вполне могло рассматриваться как достаточное основание для введения авторитарного правления. Но Ельцин не пошел по этому пути; «несмотря на свое коммунистическое прошлое, Ельцин верил, признавал и уважал принципы верховенства права, необходимость защиты прав и свобод человека, частную собственность, рыночную экономику и политическую конкуренцию. С самого начала он очень четко дал понять, что его выбором был переход к реальной, а не декларативной демократии»⁴⁴.

Когда Ельцин принял на себя руководство страной, она была не только на пороге экономического и политического хаоса – идеологически она также была в руинах. Бывшая некогда руководящей и направляющей силой советского общества коммунистическая партия была жестко смещена со своих позиций тремя президентскими указами (Указом № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» от 23 августа 1991 года, Указом № 90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и Указом № 169 «О деятельности КПСС и Коммунистической партии РСФСР» от 6 ноября 1991 года). Очень быстро до предела политизированный вопрос о конституционности этих указов, равно как самой КПСС и Коммунистической партии РСФСР, оказался на рассмотрении Конституционного Суда, несмотря на то, что п. 3 ст. 1 Закона РСФСР «О Конституционном Суде» 1991 года устанавливал прямой запрет на рассмотрение рос-

44 Anders Aslund. *Russia's Capitalist Revolution: Why Market reform Succeeded and Democracy Failed.* – Peterson's Institute for International Economics. 2007. См. также: http://books.google.com/books?id=rAYEwq45fioC&pg=PA277&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false.

сийским органом конституционной юстиции политических вопросов⁴⁵. Для того, чтобы этот запрет обойти, в апреле 1992 года в действовавшую тогда Конституцию РСФСР внесли поправки, в результате чего в ней появилась статья 165.1, устанавливавшая, в частности, право Конституционного Суда разрешать дела о конституционности политических партий и иных общественных объединений⁴⁶. «Соломоново постановление» от 30 ноября 1992 года⁴⁷ стало первым из образчиков правовой казуистики российского КС и было ориентировано в первую очередь на предотвращение нового политического кризиса. По ключевому вопросу о конституционности КПСС и КП РСФСР суд высказался следующим образом: «В связи с тем, что в августе – сентябре 1991 года КПСС фактически распалась и утратила статус общесоюзной организации, что роспуск руководящих организационных структур КПСС и КП РСФСР как ее составной части признан настоящим Постановлением соответствующим Конституции Российской Федерации и что КП РСФСР организационно не оформлена в качестве самостоятельной политической партии, руководствуясь статьей 165.1 Конституции Российской Федерации, частью пятой статьи 44, частями первой и второй статьи 62 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, производство по ходатайству о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР прекратить»⁴⁸. Д. Барри и Ю.В. Феофанов отмечают в своей книге, что такого поворота сюжета и такого решения не ожидал никто⁴⁹. Но Конституционный Суд сделал именно то, чего от него ждали: на политический запрос дал политический ответ. Об этом в интервью сказал и судья КС Гадис Гаджиев, подчеркнувший, что «это решение во многом было продиктовано политическими резонами – оно не родилось только из юридической логики. Ощущение было таким, что если мы пойдем по радикальному пути и признаем преступными не только структуры КПСС, но и всю партию, то это вместе с членами их семей будет очень большая часть общества. И это вызовет серьезный раскол в обществе. Раскачивать лодку не хотелось, и надо было искать какое-то примиряющее решение. И тогда появилось решение: ядро, руководство партии виновно (не в уголовном смысле, а в смысле конституционного права), а на низовые ячейки и рядовых членов эти выводы распространять нельзя, об их неконституционной деятельности говорить нельзя»⁵⁰.

Но даже с учетом страстей, кипевших вокруг судьбы коммунистической партии, абсолютным приоритетом на повестке дня в 1991 году была эконо-

45 <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221256>.

46 http://ru.wikisource.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%A0%D0%A4_%D0%BE%D1%82_21.04.1992_%E2%84%96_2708-1.

47 <http://ppt.ru/texts/index.phtml?id=28258>

48 См. Постановление Конституционного суда России от 30.11.1992.

49 Подробнее см.: Feofanov Yuri, Barry Donald. Politics and Justice in Russia: Major Trials of the post-Stalin Era. – M.E.Sharpe Inc. 1996.

50 <http://www.novayagazeta.ru/politics/47691.html>

мика. Пять программ экономической реформы, подготовленные пятью рабочими группами, были изучены президентом, и выбор в итоге пал на программу Егора Гайдара и его коллег, вскоре обретших известность как «молодые реформаторы». Ответственность за обреченную на непопулярность болезненную экономическую реформу, в основе которой лежала либерализация цен, принял на себя президент страны. Прекрасно понимая, что шансы на утверждение Верховным Советом на пост главы правительства 35-летнего не имеющего политического прошлого Гайдара равны нулю, Ельцин сделал неожиданный ход. Получив от Верховного Совета в начале ноября чрезвычайные полномочия, Ельцин 6 ноября 1991 года возглавил правительство, назначив Гайдара вице-премьером и одновременно министром экономики и финансов. Этим символическим жестом президент продемонстрировал, что он несет ответственность за экономическую реформу⁵¹, изначально казавшуюся обреченной на неудачу, но в итоге обеспечившую быстрый переход к рыночной экономике. Наибольшим успехом экономических реформ того периода считается приватизация. Такого мнения, в частности, придерживается А. Ослунд, по мнению которого «успех ваучерной приватизации в России превзошел самые смелые ожидания. Это была наиболее крупномасштабная приватизация в мире»⁵².

Новый подход к экономике настоятельно требовал новой системы судов, способных разрешать экономические споры в изменившихся экономических условиях. Как отмечает М.А. Краснов, «действовавшие до того времени государственные и ведомственные арбитражи были административными органами, которые не столько разрешали экономические споры между предприятиями, сколько "укрепляли плановую государственную дисциплину". Суды общей юрисдикции не имели опыта рассмотрения экономических споров, и для обеспечения прав и интересов участников предпринимательской деятельности на базе системы государственного арбитража были созданы самостоятельные арбитражные суды»⁵³. Новая система судов была создана на основании закона РСФСР «Об арбитражном суде» от 04 июля 1991 года, а первый Арбитражный Процессуальный Кодекс был принят в марте 1992 года.

Спустя неделю после принятия закона об арбитражном суде в России был создан еще один новый судебный орган – Конституционный Суд. «Создание Конституционного Суда стало беспрецедентным явлением для России, поскольку впервые появился орган, способный дать правовую оценку актам высших должностных лиц, вплоть до российского президента. Разработанный по европейским образцам закон о Конституционном Суде впервые, еще до принятия Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» 1992 года, предусмотрел несменяемость судей, их неподотчетность никому, запрет заниматься

51 Anders Aslund. *Op. cit.* P. 92-93.

52 *Ibid.* P. 110.

53 Горбуз А.К. и др. Указ. соч. С. 46.

политической деятельностью и работать по совместительству. Также впервые в данном Законе было провозглашено, что судьи должны руководствоваться исключительно Конституцией»⁵⁴.

Огромное значение в аспекте реформ имел принятый 27 декабря 1991 года закон РСФСР «О средствах массовой информации». Провозгласивший свободу массовой информации и недопустимость цензуры, новый закон ликвидировал советскую модель деятельности СМИ, которая устанавливала принцип обязательной ответственности СМИ перед государством, где главной задачей коммуникации и масс-медиа являлись передача инструкций и идей правящей группы народу. Основные принципы функционирования масс-медиа в рамках такой модели заключались в следующем:

- деятельность СМИ не должна приводить к подрыву существующей власти;
- в материалах СМИ не должно быть критики доминирующих политических и моральных ценностей, присущих данному политическому режиму;
- наличие цензуры оправдано необходимостью реализации перечисленных выше принципов;
- критика властей, входящая в противоречие с господствующей политической линией, может квалифицироваться как уголовно наказуемое деяние;
- журналисты и другие профессионалы не являются независимыми внутри организаций СМИ.
- Закон о СМИ установил совершенно иные принципы деятельности масс-медиа и стал еще одним символом начала эры масштабных демократических преобразований.

Несмотря на то, что экономика стала ключевым приоритетом на российской повестке дня осенью 1991 года, политическая реформа была также необходима. В первую очередь, стране была нужна новая Конституция. Из числа подготовленных конституционных проектов в итоге был выбран проект, в качестве формы правления предусматривающий полупрезидентскую республику. К основам конституционного строя новой России Конституция относит такие всемирно признанные демократические принципы, как правовое государство, разделение властей и верховенство прав и свобод человека и гражданина. Впервые в российской Конституции появилась глава «Судебная власть»: «Конституция РФ 1993 г. провозгласила независимость судебной власти Российской Федерации (статьи 10, 118 и другие), основные принципы организации и деятельности судебной власти – независимость судов, запрет на осуществление правосудия каким-либо иным органом государственной власти, кроме суда, запрет на создание чрезвычайных судов, состязательность и гласность судопроизводства, финансирование судов только из федерального бюджета, основы правового статуса судей – независимость, несменяемость и неприкосновенность (ст. 118-123), непосредственно учредила Конституционный

54 Там же. С. 47.

суд РФ, Верховный суд РФ, Высший Арбитражный суд РФ, федеральные и иные суды (ст.125 – 128)»⁵⁵.

Переход к рынку неизбежно подразумевал кардинальные изменения во всех отраслях права. В сфере цивилистики основными задачами стали «восстановление фундаментального значения гражданского права и отмена устаревших коммунистических концепций, начавшиеся с принятия новых законодательных актов, регулирующих вопросы собственности и предпринимательской деятельности»⁵⁶. Поворотным моментом стало принятие в 1991 году Основ гражданского законодательства и союзных республик. Знаменитые отечественные цивилисты А.Л. Маковский и Е.А. Суханов считают, что в известной степени подготовка Основ была сходна с реставрацией старинных произведений живописи; многочисленные нормы и институты, утраченные в тридцатые и шестидесятые годы, нормы, незаменимые для функционирования рыночной экономики, нуждались в восстановлении⁵⁷. Но хотя Основы «возродили многие традиционные концепции гражданского права, ориентированного на потребности новой экономической системы, они лишь очертили общие контуры необходимой реформы»⁵⁸. Воплощением реформы стало принятие в период с 1994 по 2006 год Гражданского кодекса РФ, соответствующего принципам рыночной экономики.

Процесс перехода к демократическому политическому режиму в России был невозможен без фундаментальной трансформации в сфере уголовного права. В 1996 году был принят новый Уголовный кодекс России. Основной задачей его создателей была демократизация уголовного законодательства страны. Этот процесс подразумевал отказ от советского наследия и декриминализацию ряда составов преступления. Новый УК установил пять основополагающих принципов: законность, равенство всех перед законом, принцип вины, принцип справедливости и принцип гуманизма (ст. 3–7 УК РФ)⁵⁹. Закрепление этих принципов стало сигналом коренных перемен в национальном уголовном праве и свидетельством намерений законодателя превратить его из советского в российское – ведь УК РСФСР 1960 года в качестве первоочередной задачи устанавливал «охрану общественного строя СССР, его политической и экономической систем» (ст. 1)⁶⁰. Структура Особенной части УК 1996 года также отражала кардинальную смену приоритетов. Отныне наиболее тяжкими преступлениями являлись преступления против личности, в то время как

55 Е.Б.Абросимова. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. – Москва : Институт права и публичной политики. 2002. С. 68–69.

56 W. Burnham, P. Maggs, G. Danilenko. Law and legal System of the Russian Federation. – Juris Publishing Inc. 2012. P. 313.

57 Подробнее см.: Маковский А.Л., Суханов Е.А. Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик. Новые законы о предпринимательстве. – Москва. 1991.

58 W. Burnham, P. Maggs, G. Danilenko. Op. cit. P. 313.

59 http://www.consultant.ru/popular/ukrf/10_1.html#p98

60 http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8627/?frame=1

в советском УК таковыми являлись преступления государственные. Огромным достижением в сфере гуманизации и демократизации российского уголовного закона стала декриминализация таких присущих советскому строю составов преступления, как антисоветская агитация и пропаганда, спекуляция, незаконные валютные операции, бродяжничество, мужеложство и др.

Основополагающим документом, ознаменовавшим старт коренных изменений в судебной сфере, направленных на преобразование советского суда в независимую ветвь власти, была Концепция судебной реформы в России⁶¹, опубликованная еще в период формального существования Советского Союза 24 октября 1991 года, когда суды были советскими не только de facto, но и de jure. Миссия реформаторов заключалась в создании условий для того, чтобы в нашей стране наконец-то были созданы условия для реализации принципа независимости судей, который, хотя и обрел конституционное закрепление еще в 1936 году⁶², никогда не был и не мог быть реализован в условиях советского тоталитарного политического режима. Принцип независимости судей ни в коей мере нельзя рассматривать в отрыве от принципа институциональной независимости судов. Как отмечает Е.Б. Абросимова, «и авторы международных документов, и российский законодатель, с одной стороны, различают, а, с другой, связывают в неразрывное единство **независимость в институциональном аспекте этого понятия (или самостоятельность судебных учреждений и отдельных судей по отношению к другим государственным или общественным органам)** и независимость судебной власти и ее носителей в содержательном значении этого термина, или беспристрастность»⁶³.

Главными задачами реформы были провозглашены:

- модернизация существовавшей советской судебной системы и превращение судов в самостоятельную и влиятельную силу, независимую от законодательной и исполнительной ветвей государственной власти;
- адаптация судов и судей к новым социально-экономическим условиям;
- защита и неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека, конституционных прав граждан в судопроизводстве;
- включение в действующее законодательство демократических принципов организации и деятельности правоохранительных органов;
- достижение достаточного уровня материально-технического обеспечения судов, органов юстиции, прокуратуры, внутренних дел, следственных подразделений;
- надлежащее материальное, бытовое и социальное обеспечение работников судов и правоохранительных органов;
- обеспечение достоверности и повышение доступности информации о деятельности судов и правоохранительных органов.

61 <http://pravo.levonevsky.org/bazaru09/postanovi/sbor43/text43720/index.htm>

62 Ст. 112 Конституции СССР 1936 года.

63 Е.Б. Абросимова. Указ. соч. С. 54.

Поставленные задачи необходимо было решать с учетом сильнейшего воздействия советского прошлого. Российские юристы совсем недавно признали огромное значение фактора path dependence (зависимости институтов от их предшествующего развития), феномена, который на протяжении ряда лет изучался изначально математиками и физиками, а вслед за ними и представителями экономической науки как в России, так и в других странах. Вкратце зависимость от предшествующего развития можно охарактеризовать примерно так: то, где мы находимся сейчас, есть результат того, что произошло в прошлом, то есть «история имеет значение».

Факторы прошлого российских судов, оказывавшие существенное воздействие на их положение в рамках действия феномена path dependence, можно разделить на три группы.

Внешние причины

1. В период существования Советского Союза суды не были самостоятельной ветвью государственной власти. И это неудивительно: при тоталитарном режиме не было и не могло быть принципа разделения властей. В основе советской государственной власти лежал принцип «демократического централизма», предполагавший тотальный контроль.

2. Сильнейшая зависимость от коммунистической партии. Членство в КПСС было необходимым условием для получения статуса судьи. Указания партийных органов являлись обязательными для судей и подлежали незамедлительному и неукоснительному исполнению.

3. Зависимость от административных органов. В первую очередь это касалось финансовых и социальных вопросов. Судьи в СССР относились к одной из самых низкооплачиваемых категорий юристов, поэтому огромное значение приобретала проблема социально-бытового обеспечения представителей судейского корпуса.

4. В определенные периоды существования Советского Союза (в частности, в период сталинских репрессий) советский суд был составной частью гигантской репрессивной машины, помогавшей этой машине ломать жизни и судьбы миллионов людей.

5. И de jure, и de facto суд входил в единую систему правоохранительных органов, обеспечивающих проведение в этой сфере политики советского государства. При этом судьи зависели от партийных и административных органов, от министерства юстиции, которое осуществляло функцию организованного руководства судами, а также от прокуратуры.

Внутренние причины

1. Зависимость от председателей судов, являвшихся основным каналом, через который осуществлялось внешнее воздействие на судей и обладавших весьма широкими полномочиями.

2. Зависимость от вышестоящих судов и, в особенности, от высших судов.

Третью группу факторов составляли **субъективные причины**, ввиду действия которых судьи ощущали себя не независимыми арбитрами и творцами правосудия, а чиновниками, призванными защищать интересы государства в любой ситуации. За десятилетия тоталитарного режима сформировался упомянутый выше особый советский судейский менталитет, основными атрибутами которого являлись обвинительный уклон, воздействие предшествующей карьеры и профессиональная деформация.

При всех достоинствах концепции нельзя не отметить также и некоторые ее существенные изъяны. «Миной», заложенной под судебную реформу (не единственной, но одной из мощных) оказалось умолчание о кардинальном изменении роли председателей судов»⁶⁴. И хотя «большинство позиций Концепции судебной реформы, касающихся нового положения судей, в Законе о статусе судей 1992 г. было реализовано», полномочия председателей судов были видоизменены совсем не в реформаторском аспекте: «Закон о статусе еще больше расширил полномочия председателей судов в отношении судей»⁶⁵. Тот факт, что необходимость реформирования роли председателей судов оказалась вне сферы внимания создателей Концепции в итоге отразился на ходе российской судебной реформы.

М.А. Краснов, некоторое время назад осуществивший метко названную им «инвентаризацию российской судебной реформы»⁶⁶, отмечает, что поначалу слова не расходились с делом, и судебная реформа в России протекала в целом в соответствии с основными положениями концепции 1991 года. К тому же новый мощный импульс преобразований дала Конституция России 1993года, закрепившая принцип разделения властей и статус суда как независимой ветви власти. Но, несмотря на яркий старт, нельзя сказать, что с самого начала становление суда как независимого института было одним из приоритетов власти, и довольно скоро реформа явно затормозилась. К середине 1990-х годов периферийность судебной реформы стала еще более заметной. Новый всплеск внимания к судебной власти обозначился с начала 2000-х годов. Но, как полагает М.А. Краснов, лучше бы такого внимания не было, ибо наряду с увеличением объемов финансирования судов и судебной деятельности, улучшения их материально-технического состояния, такое внимание привело фактически к установлению жесткой зависимости судебной власти от власти политической⁶⁷.

Оценивая результаты российской судебной реформы, следует отметить, что имеются **существенные достижения**, в частности:

64 Горбуз А.К. и др. Указ. соч. С. 58.

65 Там же. С. 56, 59.

66 <http://www.cja.ru/pages/programs/legalreform.htm>

67 Горбуз А.К. и др. Указ. соч. С. 45.

- в Конституции России закреплен принцип разделения властей. Суды получили статус независимой ветви государственной власти;
- приняты новые законы и процессуальные кодексы, регулирующие статус судов, судей и осуществление различных видов судопроизводства;
- созданы органы судейского сообщества;
- появилась конституционная юстиция – Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;
- введен институт мировых судей;
- возрожден действовавший в России до 1917 года институт суда присяжных;
- значительно повышены и продолжают регулярно повышаться зарплаты судей. На данном этапе уже можно утверждать, что российские судьи получают достойное вознаграждение за свой труд;
- «суды постепенно преодолевают советскую традицию секретности деятельности любых органов государства и становятся все более "прозрачными"»⁶⁸;
- существенный прогресс произошел в сфере исполнительного производства.

В качестве отдельного достижения российских реформ необходимо выделить создание института частного нотариата.

В числе **основных неудач** судебной реформы в России можно назвать следующее:

- фактически судебная власть так и не стала независимой – она по-прежнему в сильной степени зависит от исполнительной ветви власти;
- практика последних лет дает все больше и больше примеров того, как замысел законодателя искажается несоответствующими действиями правоприменителя. Неадекватное применение ряда положений нового российского законодательства и избирательное правоприменение привело к совершенно неожиданным и весьма негативным результатам;
- вначале Конституционный Суд России действовал как истинно независимый институт. Ряд решений, принятых КС в течение последних 15 лет, показали, что орган конституционной юстиции также не свободен от политического воздействия;
- так и не была создана отдельная подсистема административных судов, хотя проект соответствующего ФКЗ был принят в первом чтении еще в ноябре 2000 года;
- в последние годы статус судей КС начали менять, нарушая тем самым один из фундаментальных принципов, обеспечивающих независимость судебной власти: «В отношении КС был принят ряд решений, свидетельствующих

68 Е.Б. Абросимова. Указ. соч. С. 166.

о том, что статус судей КС может произвольно меняться. Основная проблема состоит в том, что судьям постоянно дают понять, что их статус могут снова поменять в любое время, вне зависимости от их желания»⁶⁹;

- упразднение бикамеральной структуры КС РФ негативно отразилось на его деятельности;
- функционирование суда присяжных в России сопряжено с многочисленными проблемами. Граждане не хотят быть присяжными, на присяжных оказывается давление, они чувствуют себя незащищенными, при этом чем дальше, тем уже компетенция суда присяжных;
- значительная часть судей по-прежнему не обладает личной внутренней независимостью и демонстрирует при вынесении решений обвинительный уклон;
- так и не создана система надлежащей подготовки судебных кадров, соответствующая потребностям демократического государства и рыночной экономики.

Более того, некоторые эксперты (среди которых есть и бывшие инсайдеры российской судебной системы) уже на протяжении ряда лет говорят о явных признаках судебной контрреформы в Российской Федерации. Вот наиболее показательные из них:

- политизация судов. Все чаще российские суды используются как орудие политического воздействия;
- продолжающееся ограничение компетенции судов присяжных;
- пожизненное назначение судей заменено пребыванием в должности до 70 лет;
- дальнейший рост могущества и расширение полномочий председателей судов.

Безусловным знаком продолжающейся судебной контрреформы стало принятие в ноябре 2013 года Государственной Думой и одобрение Советом Федерации законопроекта под названием «Проект закона РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном суде РФ и прокуратуре РФ»», в котором идет речь об упразднении Высшего Арбитражного Суда РФ. В пояснительной записке к законопроекту содержится следующая информация: «В целях совершенствования судебной системы Российской Федерации и укрепления ее единства предлагается сформировать один высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и по иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом. Таким органом мог бы стать Верховный Суд Рос-

69 Подробнее см. интервью с Т.Г. Морщаковой <http://www.imrussia.org/ru/rule-of-law/151-tamara-morschakova-recent-changes-in-russian-legislation-resulted-in-a-considerable-decrease-of-the-legal-status-of-the-constitutional-court>

сийской Федерации»⁷⁰. Именно так, оказывается, планируется обеспечить «единство подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц, исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установить общие правила организации судопроизводства, добиться единообразия в судебной практике»⁷¹. То, что предлагается сделать посредством принятия данного законопроекта, комментаторы обычно называют объединением Верховного и Высшего Арбитражного судов России. Но объединение по сути и по логике Гражданского кодекса есть слияние, то есть прекращение существования двух организаций и создание в результате этого новой структуры. В законопроекте же идет речь об упразднении Высшего Арбитражного Суда и передаче его компетенции и функций Верховному Суду, то есть никакое это не слияние, а присоединение. Более того, предлагаемое формирование единого высшего судебного органа вызывает сильные ассоциации с процедурой, которая в бизнесе именуется *недружественным поглощением*.

Когда Россия взяла курс на создание рыночной экономики, это привело к возникновению большого числа новых сфер правового регулирования, в первую очередь связанных с введением института частной собственности. И рассматривать споры, связанные с правоотношениями в этих новых сферах, пришлось судьям свеже созданных арбитражных судов. А судьи эти получили точно такое же советское юридическое образование, что и их коллеги из системы судов общей юрисдикции. Разумеется, ввиду специфики советского строя юридическое образование того периода не предусматривало изучение таких дисциплин, как банковское право, акционерное право, правовое регулирование телекоммуникаций, рано как и многих иных, незамедлительно обретших актуальность после начала перехода к рынку. Таким образом, арбитражные судьи были поставлены перед необходимостью тщательнейшим образом повышать свою квалификацию и восполнять внезапно образовавшиеся бреши в полученном образовании. В итоге в России сформировалась новая генерация арбитражных судей, обладающих высоким профессионализмом и успешно разрешающих самые сложные правовые коллизии. Принципиально более высокое качество решений, вынесенных арбитражными судьями, в сравнении с качеством решений значительного числа их коллег из системы общей юрисдикции, очевидно не только для юристов (о чем, кстати, свидетельствуют исследования, проведенные в 2011-2012 годах в рамках проекта Всемирного банка, посвященного взаимоотношениям суда и прессы). Именно по этим судьям и ударит грядущее поглощение Высшего Арбитражного Суда Верховным Судом РФ. Ибо упомянутое в обосновании стремление обеспечить *единство подходов при отправлении правосудия* означает не намерение подтянуть су-

70 <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=352924-6&02>

71 Там же.

дей судов общей юрисдикции до уровня «арбитражников», а вовсе даже наоборот. Что является еще одним подтверждением того, что высоко профессиональные, хорошо образованные судьи стране не нужны.

Одним из самых заметных результатов судебной реформы в России стало превращение судейского корпуса в закрытую корпорацию с высокой степенью резистентности. При этом данная корпорация стремится клонировать сама себя и противится переменам. Судьи, которые берут на себя риск открыто признать существующие недостатки российской судебной системы или же осмеливаются сопротивляться оказываемому на них давлению, либо лишают своего статуса, либо испытывают массу проблем.

Полностью разделяю точку зрения ряда моих коллег, считающих, что судебная реформа в России состоялась лишь отчасти. «Судебная система Российской Федерации была преобразована, причем весьма существенно, однако при сравнении основных параметров советской и российской судебных систем становится очевидным, что кардинально изменилось материальное, но не институциональное наполнение судоустройственного законодательства – российская судебная система по-прежнему ориентирована на принцип жесткого централизма, в конечном счете обеспечивающий управление системой... Завершающую трансформацию, гарантирующую гражданам России свободный доступ к справедливому, беспристрастному, публичному, созданному на основе закона и действующему на основании закона суду, еще предстоит совершить»⁷².

Картина российских реформ была бы неполной без упоминания реформы полиции и создания частного нотариата. Реформа полиции в России началась существенно позже, чем в других постсоветских странах: закон «О полиции» вступил в силу лишь в 2011 году. Принятию этого закона предшествовало бурное общественное обсуждение, но результат оказался прискорбным: данный законодательный акт не может стать основой трансформации советской милиции в эффективную национальную полицию. Если совсем вкратце, то суть российской реформы полиции заключается в том, как научить людей, боящихся милиционеров не меньше, чем преступников, и привыкших жить в условиях *диктатуры мента*⁷³, произносить словосочетание «господин полицейский» без кривой ухмылки, как заставить их поверить в то, что «полиция предназначена для защиты жизни, здоровья прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства» (ст. 1 закона «О полиции»). Осуществить столь необходимое кардинальное преобразование российской милиции на основе данного закона попросту нереально в первую очередь из-за расплывчатости большинства формулировок, допускающих произвольное толкование, и отсутствия четких механизмов подотчетности. Огромное коли-

72 Е.Б. Абросимова. Указ. соч. С. 169.

73 Сокращенную версию доклада Л.В. Никитинского «Диктатура мента» см. <http://www.novayagazeta.ru/politics/45272.html>

чество предложенных поправок и замечаний, которые сделали бы текст несопоставимо лучше, к сожалению, не были учтены при подготовке финального варианта, и в итоге гора родила мышь: качество текста принятого закона неутешительное. Этот акт вполне можно рассматривать не как основу реформы, а скорее как свидетельство нежелания ее проводить, ибо предлагаемые в законе меры пригодны лишь для того, чтобы не слишком умело заgrimировать российский ментовской беспредел.

Реформа российского нотариата взяла мощный старт в феврале 1993 года, когда были приняты Основы законодательства РФ о нотариате. Вскоре после этого Россия присоединилась к Международному союзу латинского нотариата⁷⁴, и в стране, где до этого (как при Советском Союзе, так и после его распада) были лишь государственные нотариусы, появились нотариусы частные. Функции государственных и частных нотариусов даже на самом раннем этапе были практически идентичны, квалификационные требования и стандарты также были предусмотрены единые, с тем лишь различием, что частных нотариусов Минюст назначал на должность не по своему хотению, а по рекомендации Федеральной нотариальной палаты, контролировавшей и координировавшей деятельность нотариусов, занимающихся частной практикой. Ст. 2 Основ устанавливала, что «при совершении нотариальных действий нотариусы обладают равными правами и несут одинаковые обязанности независимо от того, работают ли они в государственной нотариальной конторе или занимаются частной практикой. Оформленные нотариусами документы имеют одинаковую юридическую силу». При этом степень ответственности частных нотариусов, равно как и риски, которые проистекали из их деятельности, кардинальным образом отличались от ответственности и рисков нотариусов государственных. Согласно ст. 17 Основ законодательства РФ о нотариате «нотариус, занимающийся частной практикой, несет полную имущественную ответственность за вред, причиненный имуществу гражданина или юридического лица в результате совершения нотариального действия, противоречащего законодательству Российской Федерации, или неправомерного отказа в совершении нотариального действия, а также разглашения сведений о совершенных нотариальных действиях». В отношении ответственности государственных нотариусов в Основых содержится следующая расплывчатая формулировка: «Нотариус, работающий в государственной нотариальной конторе, в случае совершения действий, противоречащих законодательству Российской Федерации, несет ответственность в установленном законом порядке». На деле это означало, что ежели вдруг государственный нотариус оплошает, причиненный им вред будет компенсирован из средств государственного бюджета в микроскопическом размере. Более того: нотариусы, занимающиеся частной практикой, обязаны были заключить договор или договоры

74 Название организации дано на момент присоединения к ней РФ. Сейчас она именуется Международный союз нотариата.

страхования гражданской ответственности нотариуса при осуществлении нотариальной деятельности. Без заключения договора страхования частные нотариусы не имели права выполнять свои обязанности и совершать нотариальные действия (ст. 18). Довольно быстро высокие квалификационные требования и появление Федеральной нотариальной палаты начали сильно мешать. Между ФНП и Минюстом возникли серьезные разногласия, договориться не удалось, в результате чего находчивый Минюст пошел по пути создания параллельных палат, куда те, кто не мог или не хотел проходить жесткий отбор, назначались по старинке приказом и в обход обязательного членства в нотариальной палате. Вот как характеризовалась сложившаяся ситуация в прессе того периода: «Те чиновники юстиции, которые в свое время не переквалифицировались в частных нотариусов, теперь делают все, чтобы развалить более или менее эффективно работающую систему частного нотариата. С этой целью принимаются дикие инструкции, плетутся интриги, незаконно назначаются на должности государственные нотариусы, поощряются конфликты в нотариате. При поддержке Минюста начато создание дублирующих региональных нотариальных палат, куда, по-видимому, войдут не самые достойные представители этой профессии, по тем или иным причинам отвергнутые действующими по закону палатами». Некоторое время в России функционировали две параллельные нотариальные палаты, одна из которых была заведомо нелегитимной. Дело дошло до Конституционного Суда РФ, признавшего не противоречащими Конституции оспариваемые положения Основ законодательства о нотариате⁷⁵. Это была огромная победа ФНП.

Трудно переоценить то, что сделали создатели частного нотариата в России. Они не просто решили проблему очередей в нотариальных конторах – они в корне изменили представление о профессии нотариуса и подняли ее престиж на небывалую высоту. Введение имущественной ответственности частнопрактикующих нотариусов и необходимость страхования их профессиональной деятельности не только отразилось на качестве работы нотариусов, но существенно повысило к ним доверие населения. На законодательном уровне была закреплена так называемая превентивная функция нотариата, то есть обязанность нотариуса разъяснять гражданам и организациям их права, обязанности, а также предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред (ст. 18 Основ). Разумеется, в нотариальном сообществе и по сей день много проблем и разногласий, и нотариат нельзя рассматривать как некий идеал. Но трудно отрицать тот факт, что этот вид юридической профессии из наименее востребованного превратился в один из самых престижных. И в общем контексте российских реформ последних двадцати с небольшим лет трансформация нотариата поистине поразительна.

75 http://old.notariat.ru/text_440_19.aspx.htm.

Большие перемены 1990–2000-х годов отразились и на особенностях национальной коррупции. После распада СССР коррупция видоизменилась, обрела рыночный характер и распространилась на новые сферы социально-экономических отношений, сохранив при этом такие типично советские болевые точки, как коррупция в системе здравоохранения и образования. Недавние исследования, проведенные российским фондом ИНДЕМ⁷⁶, позволили выявить основные характеристики сегодняшней российской коррупции и закономерности ее усиления. Наиболее яркими чертами и, одновременно с этим, причинами роста коррупции, по мнению экспертов ИНДЕМа, являются:

- практически полная безнаказанность бюрократии и отсутствие внешнего контроля за ее деятельностью;
- специфика перехода России к рыночной экономике и иному политическому режиму;
- исторические предпосылки, в первую очередь, использование коррупции как способа обеспечения лояльности бюрократии, отсутствие уважения к частной собственности и включение судов в систему карательных органов государства;
- слабость гражданского общества;
- изъяны российского законодательства и сферы правоприменения, где проблемой номер один является избирательное применение закона и, как результат этого, возникновение теневой квази-правовой системы, существующей параллельно с официальной правовой системой;
- огромный масштаб российской коррупции и ее стремительный рост;
- высокая степень толерантности российского общества по отношению к коррупции. В восприятии российских граждан коррупция уже давно стала явлением, безусловно, неприятным, но совершенно естественным. Кроме того, многие полагают, что использование коррупционных схем является наиболее быстрым и результативным способом взаимодействия с властями, в связи с чем у большинства населения страны практически отсутствует мотивация прибегать к антикоррупционным мерам;
- коррупция в правоохранительных органах привела к тому, что на данном этапе она представляет собой угрозу государственной безопасности. Коррупционированность должностных лиц, в чьи непосредственные обязанности входит воспрепятствование перемещению террористов и перевозимых ими грузов, облегчило совершение ряда терактов на территории России;
- коррупция создает угрозу безопасности населения страны;
- российская коррупция превратилась в институциональную западную. Огромное количество должностных лиц, равно как и простых граждан, полагает, что затраты на борьбу с коррупцией существенно превысят издержки, обу-

76 Подробнее см. Российская коррупция: уровень, структура, динамика. Опыт социологического анализа / под редакцией Г.А. Сатарова. – Москва : Фонд «Либеральная миссия». 2013.

словленные существованием коррупции. Совершенно очевидно, что мощные меры, направленные на ограничение коррупции, неизбежно повлекут за собой резкое повышение эффективности правоохранительных органов и судов. А это понравится далеко не всем и к тому же снизит уровень предсказуемости результатов отправления правосудия и правоприменительной деятельности.

По данным ИНДЕМа, второй виток изменения природы российской коррупции произошел на рубеже столетий, а заметное ухудшение ситуации с коррупцией пришлось на середину 2000-х годов. Систематические измерения в сфере российской коррупции, осуществлявшиеся с помощью четырех индексов (Corruption Perceptions Index (Transparency International), Corruption (Freedom House, «Nations in Transit»), Corruption (Heritage Foundation, «Index of Economic Freedom»), Control of Corruption (World Bank, «World Governance Indicators»)), обнаружили сходные тенденции: до 2004–2005 годов уровень коррупции последовательно снижался, а затем начал вновь расти. Во время второго президентского срока В. Путина России стремительно опустилась с 90 на 126 место в соответствии с индексом восприятия коррупции. Менее чем за пять лет средний размер взятки в России вырос с 9 000 рублей до 236 000 рублей. В качестве яркой особенности отечественной бизнес-коррупции специалистами ИНДЕМа отмечено следующее: одна десятая всех коррупционных сделок нацелена на органы законодательной и судебной власти, все остальное идет в административные органы. Абсолютными лидерами являются органы, ведающие противопожарной безопасностью, вопросами здравоохранения, эпидемиологическим контролем, а также налоговые, таможенные и лицензирующие органы. Еще одна характерная черта российской коррупции 2000-х, выявленная экспертами ИНДЕМа: если раньше чиновник брал взятку за совершение каких-либо противозаконных действий или же за игнорирование совершения таких действий взяткодателем, в начале XXI века чиновники начали брать взятки за выполнение своих должностных обязанностей.

Российская нормативно-правовая основа противодействия коррупции выглядит весьма внушительно. «Первой ласточкой» в этой сфере стал изданный 4 апреля 1992 года Указ президента Б. Ельцина «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Ряд антикоррупционных мер был предусмотрен положениями Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», которые в дальнейшем были ужесточены Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В 1997 году увидела свет Концепция национальной безопасности в которой было отмечено, что серьезные ошибки, совершенные на начальной стадии проведения реформ, в значительной мере способствовали росту коррупции в стране. В принятой в 2009 году Стратегии национальной безопасности развитие антикоррупционной законодательной базы было упомянуто в качестве

одного из приоритетов. Стратегические вопросы были отражены в Национальном плане противодействия коррупции (31.07.2008); также в первоначальной редакции данного документа были предусмотрены меры, направленные на предотвращение коррупции, в том числе:

- установление особых требований к кандидатам на судебские должности и должности государственной гражданской службы;
- введение общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства;
- анкикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов;
- установление обязанности для государственных и муниципальных служащих сообщать о случаях коррупции и иных подобных правонарушениях, о которых им стало известно в рамках исполнения своих должностных обязанностей;
- введение антикоррупционных стандартов (единой системы запретов, ограничений, обязанностей и разрешений, направленных на предотвращение коррупции).

Следующим важным этапом стал Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ (25.12.2008), определивший ключевые понятия в этой сфере и предусмотревший ряд антикоррупционных мер. Хотя данный имеет рамочный характер и содержит ряд отсылочных норм и декларативных положений, тем не менее с его помощью была заполнена существенная правовая лакуна, и впервые противодействие коррупции было закреплено в федеральном законе. К недостаткам данного закона, в первую очередь, следует отнести излишнее узкое законодательное определение коррупции, кроме того ряд коррупционных действий, которые признаются таковыми в большинстве зарубежных стран (например, коррупция в сфере лоббизма), не являются уголовно наказуемыми деяниями по российскому законодательству.

В 2009 году в центре внимания оказалась антикоррупционная экспертиза (ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 года, Приказ Генеральной Прокуратуры № 400 от 28.12.2009 года и Постановление Правительства РФ № 96 от 26.02.2010 года). Ключевая роль в этой сфере отныне отведена двум ведомствам – прокуратуре и Министерству юстиции РФ. Прокурорам теперь надлежит проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов по вопросам, касающимся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, а также широкого спектра сфер правового регулирования, включающего, например, налоговое и бюджетное законодательство, а также законодательство о лицензировании. На Минюст возложена функция проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов, указов президента и постановлений федерального правительства. Закон предусматривает возможность проведения независимой антикоррупционной

экспертизы институтами гражданского общества и гражданами за счет собственных средств; такие независимые эксперты подлежат аккредитации Минюстом, а заключения их носят рекомендательный характер.

Указ Президента от 14.04.2010 года № 460 утвердил новый вариант Национальной стратегии противодействия коррупции и изложил в новой редакции Национальный план противодействия коррупции. Спустя два года в соответствии с Указом Президента от 13.03.2012 года № 297 был принят еще один Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 годы. Следующим ярким антикоррупционным актом стал вступивший в силу 01 января 2013 года Федеральный закон № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и ряд соответствующих поправок в действующее законодательство. Новый закон устанавливает правовые и организационные основы осуществления контроля «за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность (иного лица), расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей общему доходу данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки» (ст. 1). Действие закона распространяется также на лиц, занимающих государственные должности регионального уровня, членов Совета директоров Центрального банка РФ, лиц, занимающих должности в ЦБ РФ, ряде государственных корпораций, Пенсионном фонде РФ, Фонде социального страхования РФ, и иных лиц, указанных в ст. 2 данного закона, равно как и их супругов и несовершеннолетних детей. Помимо этого в список входят президент, члены федерального правительства и обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации, судьи, депутаты региональных парламентов, их супруги и несовершеннолетние дети. Решение об осуществлении контроля принимается на основании информации, поступившей в письменном виде из широкого круга источников, начиная с правоохранительных органов и заканчивая постоянно действующими руководящими органами политических партий и общероссийскими СМИ (ст. 4).

К сожалению, наличие широкой законодательной базы не гарантирует выдающиеся достижения в сфере борьбы с коррупцией. По данным Freedom House за 2013 год, Россия имеет очень плохие рейтинги. Чуть лучше, чем остальные показатели, выглядит состояние гражданского общества – 5.50, но и в этой сфере отмечается негативная динамика. Ситуация с коррупцией близка к катастрофической – 6,50⁷⁷. Индекс восприятия коррупции Transparency International демонстрирует некоторые положительные сдвиги по сравнению с 2011 (143) и 2012 (133) годами: в 2013 году рейтинг России – 127 (на одном уровне с Азербайджаном, Гамбией, Никарагуа, Пакистаном и Коморскими островами)⁷⁸. Но это улучшение пока что незначительно.

77 <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/russia#.UuKcwrQo7IU>

78 <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

ГЛАВА 3. СТРАНЫ БАЛТИИ: ЛЕГКИЙ ПЕРЕХОД

Особенности восстановления независимости и конституционного транзита

Столь хорошо известный термин «Прибалтийские государства», или «Прибалтика», привычный и знакомый с детства, оказывается, не вполне правильный. При более внимательном рассмотрении оказывается весьма трудно найти единую детерминанту, достаточную для объединения Эстонии, Латвии и Литвы в одну группу, за исключением географической, то есть близости к Балтийскому морю. С точки зрения языка, религии и исторического опыта у этих стран также мало общего. Латышский и литовский языки образуют балтийскую языковую группу совместно с ныне мертвым прусским языком, в то время как эстонский язык принадлежит к угро-финской языковой группе. С точки зрения опыта независимой государственности, у Эстонии и Латвии он весьма небольшой; обе страны длительное время пребывали под владычеством своих могущественных соседей – Дании, Тевтонского ордена, Швеции и России. Латвия в течение длительного времени была частью Ливонии, а в XVI веке перешла под польско-литовское владычество. Что же касается Литвы, Великое княжество Литовское было сильным независимым государством, которое затем в результате объединения с Польским Королевством образовало Речь Посполитую. Пребывание в составе Речи Посполитой отразилось и на конфессиональной специфике Литвы: там много католиков, в то время как Эстония и Латвия – страны в основном протестантские, имеющие при этом значительные православные общины.

На протяжении почти двух столетий территории современных Эстонии, Латвии и Литвы входили в состав Российской империи, что также является общим для всех трех стран признаком. Прибалтийские губернии были примечательны тем, что на их территории продолжали действовать местные законы, официальными языками являлись местные языки, существовали даже местные представительные органы, именуемые ландтагами. Освобождение крестьян на этих территориях произошло в конце 1820-х годов, на 40 лет раньше, нежели в остальной части Российской Империи, а проведение местной земельной реформы способствовало образованию независимого фермерства.

После распада Российской Империи обретшие независимость бывшие прибалтийские губернии активно занялись разработкой собственных конституций. Для Эстонии и Латвии это было первым опытом самостоятельного конституционного строительства. За двадцать лет независимости в Эстонии были приняты три конституции (1920, 1934 и 1938 годов). В Латвии была лишь одна, принятая в 1922 году. Конституционная история Литвы гораздо более продолжительна: конституция Речи Посполитой, принятая 3 мая 1791 года, была первой писаной европейской Конституцией и одной из первых писанных конституций в мире. Конституция Речи Посполитой прямо устанавливала принцип разделения властей: «чтобы целостность государства, свобода граждан и обще-

ственный порядок оставались навсегда в равновесии, правительство народа польского должно состоять, и по воле настоящего закона всегда будет состоять, из трех властей, т. е. законодательной власти в (руках) соединенных станом, высшей исполнительной власти в (руках) короля и стражи (министров) и власти судебной у юрисдикционных (органов), которые установлены для этой цели, или которые должны быть установлены»⁷⁹. В период между двумя мировыми войнами у Литвы было шесть конституций; первые три, последовательно принимавшиеся в 1918, 1919 и 1920 годах, имели временный характер. За ними последовали конституции 1922, 1928 и 1938 годов. Несмотря на то, что все три страны изначально были ориентированы на Вестминстерскую парламентскую модель, политическая нестабильность на фоне мирового экономического кризиса и последовавшей за ним депрессии проложили дорогу глубокому политическому кризису, итогом которого стало установление авторитаризма во всех трех странах. Результатом падения парламентской демократии в Эстонии и Литве стали конституционные реформы и принятие новых конституционных актов, предоставлявших широчайшие полномочия исполнительной власти. В Латвии после путча, возглавленного Карлисом Ульманисом, действие Конституции 1922 года было приостановлено, и в стране введена националистическая диктатура.

Насильственная инкорпорация Эстонии, Латвии и Литвы в состав Советского Союза создает еще один общий для этих стран признак: в отличие от остальных республик СССР, Эстония, Латвия и Литва имели свой опыт национальной государственности в период между двумя мировыми войнами, свои конституции, свое законодательство и свои государственные институты, достаточно успешно функционировавшие на протяжении двух десятилетий независимости. Все кончилось 24 августа 1939 года, когда Советский Союз и национал-социалистическая Германия подписали печально известный пакт о ненападении, вошедший в историю как пакт Молотова-Рибентроппа. Пакт содержал секретный протокол, в соответствии с которым страны Северной и Восточной Европы делились на сферы советского и немецкого влияния. Эстония и Латвия были определены в сферу влияния Советского Союза, Литва же изначально предназначалась Германии и перешла в «советскую зону» после поражения Польши. В сентябре-октябре 1939 года Эстония, Латвия и Литва подписали пакты о взаимопомощи с Советским Союзом, предоставлявшие советскому правительству право создавать на их территориях воздушные и морские военные базы, а также располагать войска. Под предлогом невыполнения прибалтийскими государствами условий этих пактов Советский Союз предъявил ультиматум Литве 15 июня 1940 года, а на следующий день – Эстонии и Латвии. В числе заявленных требований были формирование правительств, способных обеспечить надлежащее выполнение положений пактов о взаимопомощи

79 Конституция Речи Посполитой 1791 г., ст. V.

с СССР, а также ввод дополнительных войск на территории этих стран. Конституционные преобразования «по-советски» начались в конце июня посредством спешного формирования временных «народных правительств». Чтобы легитимировать новый режим, уже в июле 1940 г. были проведены выборы в народные ассамблеи. Выборы были организованы спешно и в полном соответствии с советскими порядками, период для назначения кандидатов был сокращен до нескольких дней. Желаемым результатом было сокращение числа кандидатов до одного, единственного и неповторимого, имеющего право участвовать в этих псевдовыборах. Избирательные процедуры открыто нарушали конституции Эстонии, Латвии и Литвы, формально еще действовавшие на территории этих стран. Свежеизбранные марионеточные народные ассамблеи не замедлили обратиться с заявлением о вхождении в состав Советского Союза, и в самом начале августа 1940 г. процедура насильственной инкорпорации была завершена: Эстония, Латвия и Литва стали Эстонской, Латвийской и Литовской советскими социалистическими республиками.

По мнению известного специалиста по данному региону Кэролайн Таубе, описанные выше действия Советского Союза представляли собой акт агрессии и грубо нарушали двусторонние договоры о мире 1920 года, посредством которых Эстонии, Латвии и Литве была предоставлена независимость. Данный акт агрессии может быть разделен на три преступления с точки зрения международного права – агрессия и угроза применения насилия (события июня 1940 года), оккупация (политический захват власти посредством спешно организованных выборов, фальсифицирования их результатов и формирования марионеточных правительств в июне-июле 1940 года) и непосредственно аннексия (август 1940 года). Неудивительно, что действия СССР по отношению к Эстонии, Латвии и Литве не получили признания со стороны международного сообщества в 1940 году⁸⁰. В рамках первой советской оккупации прошли массовые депортации и расправы над «врагами народа»; президенты Эстонии и Латвии оказались в заключении и затем скончались в сибирской ссылке. Массовые депортации проводились в соответствии с Приказом НКВД СССР № 001223 «О процедуре депортации антисоветских элементов в Литве, Латвии и Эстонии». Первая оккупация продолжалась до июля 1941 года, когда на территории Эстонии и Латвии, а затем Литвы пришли немецкие войска. Население поначалу воспряло духом и приветствовало немцев как освободителей. Однако очень скоро стало очевидно, что смена оккупанта не изменила характер оккупации – массовые депортации, политические репрессии и расстрелы продолжались.

Прибалтика, тем не менее, не оставляла попытки вернуть независимость. После начала Германией войны против Советского Союза в июне 1941 года литовцы свергли советскую власть. Началось так называемое Июньское восста-

80 Подробнее см. Caroline Taube. *Constitutionalism in Estonia, Latvia & Lithuania: A Study in Comparative Constitutional Law.* // *Skrifter Fran Juridiska Fakulteten Uppsala.* 2001.

ние, центрами которого были Каунас и Вильнюс. Восставшие провозгласили независимость и создали Временное правительство, которое в итоге продержалось чуть более месяца⁸¹. Очень быстро территорию Литвы заняли войска вермахта, в задачу которых входило не восстановление политических институтов независимой Литвы, а создание на территории страны собственной администрации. 5 августа того же года Временное правительство приняло решение о самороспуске.

Эстония также предприняла активные действия для восстановления независимости. Еще в 1942 году ее бывшие политические лидеры начали обсуждать вопрос о создании подпольного эстонского правительства. В начале 1944 года был создан Национальный комитет, в состав которого вошли уцелевшие в результате советских и немецких репрессий члены правительства независимой Эстонии. В целях обеспечения конституционной преемственности было решено, что последний премьер-министр республики Эстония Юри Улуотс (обычно именуемый в русскоязычных источниках нацистским коллаборационистом) должен будет взять на себя лидирующую роль и выполнить предписание Конституции 1938 года, в соответствии с которым в случае, если Президент республики не может исполнять свои обязанности (а президент Эстонии Константин Пятс был арестован в 1940 и депортирован), они должны быть возложены на премьер-министра⁸². В апреле 1944 года Избирательный комитет Республики Эстония (орган, предусмотренный Конституцией и уполномоченный утверждать кандидатуру исполняющего обязанности Президента) собрался в Таллинне, аннулировал все кадровые назначения периода советской оккупации и постановил, что Улуотс является легитимным Президентом Эстонии. 18 сентября тяжело больной Улуотс сформировал правительство, назначил исполняющим обязанности премьер-министра Отто Тиифа и затем был вынужден покинуть страну. 20 сентября правительство Тиифа провозгласило восстановление национальной эстонской государственности. Правительственные здания в районе Тоомпеа в Таллинне были захвачены сторонниками нового правительства, премьер-министр потребовал, чтобы немецкие войска оставили город. Одновременно с этим Советскому Союзу было направлено требование о признании независимости Эстонии⁸³. 22 сентября советские войска захватили Таллинн. Члены правительства Тиифа спешно покинули город. Лишь некоторые из них смогли добраться до Швеции, что сохранило им жизнь и свободу. Остальные, включая самого Тиифа, были арестованы и затем сосланы либо казнены⁸⁴. В итоге к концу 1944 года в результате наступления советских во-

81 Hiden, J., Salmon, P. *The Baltic Nations and Europe* (Revised ed.). – Harlow, England : Longman. 1994. P. 120.

82 Vahur Made. *Estonian Government-in-Exile: a controversial project of state continuation*. http://www.edk.edu.ee/client/default.asp?wa_id=430&wa_site_id=1

83 The Royal Institute of Foreign Affairs. *Information dept.* 1945. P. 825.

84 Vahur Made. *Op. cit.*

йск в Прибалтике Эстония, Латвия и Литва были насильственно возвращены в состав Советского Союза. Статус ЭССР, ЛССР и ЛитССР ничем не отличался от статуса других союзных республик. Фактическая ситуация все же была несколько иной, в первую очередь потому, что существенная часть населения так до конца и не смирилась с фактом принудительной советизации.

Политические реформы М. Горбачева оказали сильнейшее воздействие на прибалтийские советские республики и вернули им надежду. В 1987 году во всех трех республиках прошла волна демонстраций в поддержку национально-освободительного движения. Летом 1989 года впервые был открыто раскритикован знаменитый секретный протокол пакта Молотова – Риббентропа; сам пакт и обстоятельства, сопутствовавшие его заключению, стали предметом расследования специальной комиссии, созданной Советом народных депутатов СССР. День 50-летия подписания пакта Молотова-Риббентропа был отмечен мирной акцией, получившей название «Балтийский путь»: около двух миллионов человек, взявшись за руки, образовали живую цепь, соединившую Вильнюс, Таллинн и Ригу. Эта акция стала лишь одним из проявлений освободительного движения в Прибалтике.

Одновременно с освободительным движением происходила так называемая «война законов», заключающаяся в том, что все три мятежные прибалтийские республики последовательно объявили общесоюзное законодательство недействительным на своей территории. Ответный удар союзных властей не замедлил последовать, и республиканское законодательство ЭССР, ЛССР и ЛитССР было объявлено противоречащим общесоюзному, а потому недействительным. Процесс был инициирован Эстонской ССР посредством принятия республиканским Верховным Советом в ноябре 1988 года Декларации «О суверенитете Эстонской ССР». Эстонское законодательство было объявлено имеющим приоритет на территории республики, союзное законодательство подлежало утверждению республиканским Верховным Советом: «Исходя из международных пактов об экономических, социальных правах, правах в области культуры, гражданских и политических правах от 16 декабря 1965 года, ратифицированных Союзом ССР, а также из других норм международного права, высший представительный орган народной власти Эстонской ССР – Верховный Совет, декларирует верховенство законов Эстонской ССР на территории Эстонской ССР»⁸⁵.

В Конституцию ЭССР Законом от 18 ноября 1988 г.⁸⁶ были внесены поправки, устанавливающие, в частности, что:

- положения международных пактов ООН о гражданских и политических правах (ICCPR) и об экономических, социальных и культурных правах являются неотъемлемой частью правовой системы Эстонии;

85 <http://constitutions.ru/archives/2903>

86 Там же.

- гарантируется судебная защита конституционных прав и свобод;
- экономическая система основывается на личной, частной и смешанной формах собственности⁸⁷;
- избирательное законодательство изменяется таким образом, дабы гарантировать наличие основы для политического плюрализма.

В Латвийской ССР Верховный Совет 28 июля 1989 года принял Декларацию о государственном суверенитете Латвии, в которой пакт Молотова-Риббентропа был признан документом, имеющим преступный характер, а самоопределение было провозглашено основополагающим принципом латвийского государства. Положение Конституции ЛССР о руководящей и направляющей роли коммунистической партии было лишено юридической силы. 15 февраля 1990 года была принята Декларация по вопросу государственной независимости Латвии. Принятие 4 мая 1990 года Декларации о восстановлении независимости Латвийской Республики стало кульминационным моментом: посредством этого акта была провозглашена конституционная преемственность по отношению к независимой довоенной Латвии, Конституция Латвийской Республики была объявлена *de jure* действующей «по настоящее время»⁸⁸. В Декларации прямо указывалось, что «ультимативная нота сталинского правительства СССР того времени, врученная 16 июня 1940 года правительству Латвийской Республики с требованием смены правительства, и вооруженная агрессия СССР 17 июня 1940 года должны быть квалифицированы как международное преступление, результатом которого явилась оккупация Латвии и ликвидация суверенной государственной власти Латвийской Республики. Правительство Латвии было образовано по указаниям представителей правительства СССР. С точки зрения международного права это правительство не являлось исполнительным органом суверенной государственной власти Латвийской Республики, так как представляло интересы не Латвийской Республики, а СССР»⁸⁹. Подчеркнув, что страна находится на пути восстановления свободной, демократической и независимой республики *de facto*, Верховный Совет ЛССР постановил:

«1. Признать приоритет основных принципов международного права над нормами государственного права, считать противоправным соглашение между СССР и Германией от 23 августа 1939 года и явившуюся его следствием ликвидацию суверенной государственной власти Латвийской Республики 17 июня 1940 года в результате вооруженной агрессии СССР.

2. Объявить декларацию Сейма Латвии от 21 июля 1940 года «О вступлении Латвии в Союз Советских Социалистических Республик» не имеющей законной силы с момента ее принятия.

3. Возобновить действие принятой Учредительным собранием 15 февраля 1922 года Конституции Латвийской Республики на всей территории Латвии»⁹⁰.

87 Там же

88 <http://constitutions.ru/archives/2945>

89 Там же.

90 Там же

Одновременно с этим действие Конституции 1922 года было сразу же приостановлено до принятия ее новой редакции, в силе остались 4 ключевые статьи, определяющие конституционно-правовые основы. Декларация установила в ст. 5 переходный период для восстановления государственной власти, установив при этом в ст. 6 следующее: «Считать возможным во время переходного периода применение норм Конституции Латвийской ССР и иных законодательных актов, действующих на территории Латвии в момент принятия настоящей Декларации постольку, поскольку они не противоречат статьям 1, 2, 3 и 6 Конституции Латвийской Республики»⁹¹. Принятый 21 августа 1991 года конституционный закон «О политическом статусе республики Латвия» восстановил политическую систему страны в полном объеме и в соответствии с Конституцией 1922 года.

В Литовской ССР начало правового и конституционного транзита было ознаменовано принятием Декларации о государственном суверенитете Литвы в мае 1989 года: литовский народ «в XIII веке создал свое государство, столетиями защищал свою свободу и независимость. В 1918 году он возродил свою государственность, которая была признана многими государствами мира, а также подтверждена в 1920 году договором с Советской Россией, отказавшейся в этом договоре на все времена от притязаний на Литовское государство и его территорию»⁹². Охарактеризовав включение Литвы в состав СССР как насильственное и незаконное, Декларация провозгласила, что «Верховный Совет Литовской ССР видит выход из существующего положения только в восстановлении государственного суверенитета, который уже сегодня находит свое выражение в стремлениях литовского народа, является неотъемлемым правом народов и может быть осуществлен лишь в условиях свободного самоопределения. Верховный Совет Литовской ССР провозглашает, что с принятием поправки к статье 70 Конституции Литовской ССР в Литовской ССР имеют силу только законы, принятые или ратифицированные Верховным Советом»⁹³.

За принятием этого документа последовал ряд поправок в Конституцию ЛитССР, в соответствии с которыми:

- *inter alia* только законы, принятые либо ратифицированные республиканским Верховным Советом обладали юридической силой на территории ЛитССР;
- свобода совести и политический плюрализм обрели конституционное закрепление;
- аннулированы положения Конституции о руководящей и направляющей роли коммунистической партии;
- приняты законы о гражданстве, национальных меньшинствах и референдуме»⁹⁴.

91 Там же.

92 <http://constitutions.ru/archives/2932>

93 Там же.

94 Caroline Taube. Op. cit.

Все эти перемены происходили в преддверии выборов в Верховные Советы Эстонии, Латвии и Литвы, ставшие еще одним поворотным пунктом на пути к восстановлению независимости. Победа движения «Саудис» на выборах в Литве, в результате чего «Саудис» получил две трети мандатов, предоставила его представителям возможность самостоятельно принимать решения по вопросам конституционной реформы. 11 марта 1990 года вновь избранный парламент принял ряд законодательных актов исторического значения, в том числе «Акт о восстановлении независимого Литовского государства». Этот акт провозгласил восстановление независимости Литвы, при этом в тексте содержится прямое указание на то, что «Литовское государство акцентирует свою приверженность к общепризнанным принципам международного права, признает неприкосновенность границ, как это сформулировано в Заключительном акте Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, принятом в 1975 году, гарантирует права человека, гражданина и национальных сообществ»⁹⁵. В тот же день был принят Закон № 1-13 «О восстановлении действия Конституции Литвы от 12 мая 1938 г.», аннулировавший действие на территории страны Конституции ЛитССР 1978 года, Конституции СССР 1977 года и общесоюзного законодательства. При этом действие статей Конституции 1938 года, регулирующих полномочия президента, Сейма, Государственного Совета и Государственного контрольного органа было приостановлено. Восстановление действия этой Конституции, принятой в период нарастания авторитарных тенденций в Литовской Республике и посему не вполне соответствующей нуждам периода восстановления демократии, представляло собой символический шаг, обозначающий конституционную преемственность по отношению к досоветской Литве. Одновременно был принят Временный Основной закон, целью которого было определение конституционных рамок развития страны до момента принятия новой конституции.

В Эстонии в результате выборов в Верховный Совет в марте 1990 года Народный фронт Эстонии получил 43% мандатов. За месяц до этого, 2 февраля, Верховный Совет Эстонской ССР принял Декларацию по вопросу государственной независимости Эстонии. В тексте Декларации отмечалось: «Собрание пришло к выводу, что Эстония, будучи аннексированным государством, полстолетия жила на положении провинции, именованной советской союзной республикой, но сохранившей в сердцах народа неугасимое стремление к собственной государственности. За это время под игом сталинизма и его наследия наша земля и народ в условиях полного отсутствия правовой защиты понесли неисчислимые жертвы от террора и непомерный моральный, культурный, политический, экологический и экономический ущерб. Собрание констатировало: демократическая государственность, основывающаяся на преемственности по отношению к Эстонской Республике, до сего дня остается неоспоримым политическим идеалом народа Эстонии. Опыт последнего полуве-

95 <http://constitutions.ru/archives/2932>

ка вновь и вновь убеждает нас в том, что только независимая государственность служит гарантией существования и развития эстонского народа»⁹⁶. В Декларации также указывалось, что Собрание обращается к Организации Объединенных Наций, участникам Хельсинкского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, правительствам всех государств и к мировой общественности с призывом понять и поддержать законные требования, очевидное право Эстонии вернуть насильно отнятое у нее законное место среди независимых государств, «к которым мы относились и к которым продолжаем морально и де-юре причислять себя уже семьдесят лет. Никогда больше решения и соглашения великих держав не должны определять судьбу малых народов и государств»⁹⁷. Исходя из того, что Тартуский мирный договор 1920 года продолжает действовать, Собрание обратилось к Верховному Совету СССР с предложением начать с законными представителями эстонского народа переговоры о восстановлении независимости Эстонского государства. 30 марта 1990 года вновь избранный Верховный Совет принял весьма лаконичное Постановление о государственном статусе Эстонии, в котором объявлялось, что независимое существование Эстонской республики de jure не было прервано советской оккупацией, при этом Эстонская Республика является оккупированной до настоящего времени. «Верховный Совет Эстонской ССР, учитывая ясно выраженную волю эстонского народа к восстановлению самостоятельности Эстонской Республики и законной государственной власти:

- признает незаконной государственную власть Союза ССР в Эстонии с момента ее установления и провозглашает начало восстановления Эстонской Республики (*restitutio ad integrum*);
- объявляет переходный период, который закончится формированием конституционных органов государственной власти Эстонской Республики.

Верховным Советом Эстонской ССР разрабатывается временный порядок правления на переходный период, включающий правовые гарантии для всех жителей, независимо от национальности»⁹⁸.

8 мая того же года был принят закон о символике Эстонии, который ввел в действие следующие статьи основного закона Эстонской Республики 1938 года⁹⁹:

«*Статья 1.* Эстония является самостоятельной и независимой республикой, где носителем высшей государственной власти является народ.

Статья 2. Территория Эстонского государства представляет собой неделимое целое.

...*Статья 4.* В Эстонии имеют силу только законы, введенные в действие ее учреждениями. Общепризнанные правила международного права действуют

96 <http://constitutions.ru/archives/2903>

97 Там же.

98 <http://constitutions.ru/archives/2903>

99 Там же.

в Эстонии как неотъемлемые части правового устройства. Никто не может оправдывать свои действия незнанием закона.

Статья 5. Государственным языком Эстонии является эстонский язык.

Статья 6. Государственными цветами Эстонии являются синий, черный и белый».

16 мая 1990 года был принят закон «Об основах временного порядка управления Эстонией», устанавливавший принцип разделения властей и предусматривавший отделение национальных судов от советской судебной системы. Конституция ЭССР утратила силу согласно резолюции от 7 августа 1990 года. В марте 1991 года на референдуме за восстановление независимости Эстонии высказалось 78% проголосовавших. 20 августа 1991 года была провозглашена независимость Эстонии, которую 24 августа признала Россия, а спустя 10 дней – СССР. В середине сентября Эстония стала полноправным членом ООН.

Существует мнение, согласно которому реституция *ad integritem* Эстонской Республики завершилась лишь в октябре 1992 года после принятия «Декларации Государственного собрания о восстановлении конституционной государственной власти», провозгласившей, что «объявленный в марте 1990 года переходный период в Эстонии завершился. Конституционная государственная власть в Эстонской Республике восстановлена»¹⁰⁰. Однако большинство стран признали независимость Эстонии вскоре после ее провозглашения в августе 1991 года.

Эскалация борьбы за независимость и политическое пробуждение привели к резкому росту национализма в прибалтийском регионе. В Литве и Эстонии были приняты законы, провозгласившие соответственно литовский и эстонский языки единственными официальными языками, в Латвии по причине наличия значительного сегмента русскоязычного населения официальными языками были объявлены латышский и русский. В это же время первостепенное значение обрел вопрос о гражданстве. За период советской власти национальный состав населения во всех трех странах претерпел существенные изменения. Причиной этого послужили депортации, политические репрессии и значительный приток трудовых мигрантов из других частей СССР. В 1935 году население Латвии составляли латыши (77%), русские (8,8%), евреи (4,9%) и немцы (3,3%); к 1989 году число латышей сократилось до 52%, русские составляли уже 34%, белорусы – 4,5% и украинцы – 3,5%. В Эстонии в 1989 году проживало 61,5% эстонцев, 30,3% русских, 3,1% украинцев и 1,8% белорусов, в то время как в 1934 году эстонцы составляли 88,2% населения страны, а русские – 8,2%¹⁰¹. Обе страны жестко отреагировали на это мощное увеличение русскоязычного сегмента населения восстановлением действия довоенных

100 Эта позиция высказывается Н. Межевичем и А. Грозовским в работе «Корни этнографии: Политическая история Эстонии в 1987-1992 гг.». См. <http://ostkraft.ru/ru/articles/849>

101 Данные приведены по Caroline Taube. Op. cit.

законов о гражданстве. Закон Эстонской Республики 1938 года, основанный на принципе родства по праву крови (*ius sanguinis*), вновь начал применяться с февраля 1992 года. В Латвии закон о гражданстве был принят в 1919 году; действие его, прекращенное в 1940 г., было восстановлено посредством принятия в октябре 1991 года парламентом Латвийской Республики резолюции «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основополагающих принципах натурализации». Согласно этим законам, иммигранты из СССР не считались гражданами и должны были подавать документы на гражданство в рамках процедуры натурализации, которая, в частности, предписывала обязательное знание соответственно эстонского и латышского языков. Изначальные версии законов о гражданстве были жесткими в отношении этнических русских, проживающих на территории этих стран. Первые поправки, направленные на либерализацию законодательства о гражданстве, были приняты в Латвии в 1995 году и затем в 1998 году в качестве меры, необходимой для вхождения в состав Европейского Союза. В Эстонии, помимо восстановления действия закона 1938 года, был принят еще более суровый Закон об иностранцах (1993 год), который не предусматривал специальную процедуру предоставления вида на жительство лицам, иммигрировавшим в Эстонию до 1 июля 1990 г. Более того, разрешение на проживание в Эстонии для таких лиц должно было обновляться каждые пять лет¹⁰². Закон об иностранцах был раскритикован Советом Европы и Верховным Комиссаром по делам национальных меньшинств ОБСЕ, после чего в него были приняты поправки смягчающего характера.

Литва пошла по иному пути решения проблемы гражданства. В ноябре 1989 года Верховный Совет Литвы, на тот момент формально являвшейся одной из республик СССР, принял свой собственный закон о гражданстве. Согласно этому закону, гражданами считались жители довоенной Литвы, а также их потомки. Иным лицам, постоянно проживавшим на территории Литвы, была предложена так называемая «нулевая опция», согласно которой все лица нелитовского происхождения, постоянно проживающие на территории ЛитССР, имели право получить литовское гражданство в течение двух лет. Помимо факта постоянного проживания и наличия постоянного места работы либо иного стабильного легитимного источника средств к существованию, никаких иных требований для получения гражданства закон не устанавливал, вопросы этнической принадлежности и вероисповедания никакой роли не играли. Положения закона не распространялись на советских военнослужащих, которые не рассматривались как лица, законно проживавшие на территории ЛитССР¹⁰³. По приблизительным оценкам около 90% жителей республики выбрали литовское гражданство.

102 <http://www.refworld.org/docid/4728a3ea2.html>

103 <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Lithuania.pdf>

По истечении двухлетнего периода, установленного для реализации «нулевой опции», в 1991 году был принят новый Закон о гражданстве. В контексте нового закона лица, получившие гражданство в соответствии с законом 1989 года, являлись гражданами страны, в то время как остальные постоянно проживающие на территории Литвы лица (в большинстве своем «советские граждане» должны были подавать на гражданство в рамках процедуры натурализации).

Специфика литовского подхода к проблеме гражданства может быть объяснена временным фактором (Литва занялась этим вопросом раньше Эстонии и Латвии – в 1989 году), а также целью создания еще до обретения независимости стабильной платформы для поступательного развития страны. Значительную роль сыграла и специфика структуры населения: в 1989 году в ЛитССР проживало 80% литовцев, 9% русских и 7% поляков. Русскоязычный сегмент населения не был столь велик, как в Латвии и в Эстонии, поэтому подход к решению проблемы гражданства, выбранный Литвой, не создавал ни угрозы, ни дискомфорта для большинства населения. По мнению К. Таубе, процедура, применявшаяся в Литве, являла собой результат прагматизма, в то время как позиция по вопросу гражданства, которую заняли Эстония и Латвия, вызывала ряд вопросов с точки зрения демократии и политической стабилизации на важной и хрупкой стадии восстановления независимой государственности. Установление в этих двух государствах прямой и жесткой связи гражданства и свободного владения государственным языком превратилось в символ возрождения Эстонии и Латвии и одновременно с этим в инструмент политического воздействия, использовавшийся для исключения части населения этих стран из демократических процессов¹⁰⁴.

Преимущество по отношению к довоенным конституциям для всех трех государств означала также и полный разрыв с советским прошлым. Восстановление действия довоенного законодательства, полное или же частичное, во всех трех государствах имело огромное символическое значение. При этом Литва и Эстония предпочли затем принять новые конституции, Латвия же ограничилась восстановлением действия Конституции 1922 года. Одной из возможных причин может являться тот факт, что в 1930-е годы во всех трех странах был введен авторитарный режим. В Эстонии и Литве итогом падения парламентской демократии стали конституционные реформы и принятие новых конституций, ориентированных на потребности авторитарного правления и предоставлявших обширные права исполнительной власти. В Латвии авторитарный режим был введен посредством объявления чрезвычайного положения, роспуска парламента и приостановления действия ряда статей Конституции 1922 года, включая положения о гражданских правах и свободах. В 1936 году должности президента и премьер-министра были слиты воедино, законы

104 Подробнее см.: Caroline Taube. Op. cit.

же в отсутствие парламента принимались Кабинетом министров, но принятия новой Конституции не последовало. Именно поэтому после восстановления независимости Латвии основанная на Вестминстерской модели Конституция 1922 года вполне соответствовала потребностям возрожденной латышской государственности. При разработке своих конституционных проектов Эстония и Литва также отдали предпочтение Вестминстерской модели, при этом преамбула Конституции Литвы содержит прямое указание на преемственность по отношению к довоенным конституциям.

При всем желании Эстонии, Латвии и Литвы как можно скорее избавиться от советского наследия, единовременная и моментальная отмена действия советского законодательства была невозможна: подобная мера породила бы правовой вакуум и, возможно, привела бы к хаосу. Отказ от советского законодательства происходил постепенно и начался с внесения фундаментальных изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство. Эстония первая приняла пакет поправок в УК ЭССР, принципиально трансформировавших его репрессивную суть. Вскоре после этого поправки в республиканский УК советского времени приняла Литва, в Латвии же реформа в сфере уголовного права протекала медленнее, и новый Уголовный закон, заменивший УК ЛССР, был принят лишь в 1999 году. Новые демократические уголовно-процессуальные кодексы были приняты несколько позже: в 2002 году – в Литве, в 2003 году – в Эстонии и в 2005 году – в Латвии. Одновременно с этим во всех трех странах проводились судебная реформа и реформы, направленные на создание основ рыночной экономики.

Реформы в Эстонии¹⁰⁵

Эстония за двадцать с небольшим лет, прошедших после обретения ею независимости, зарекомендовала себя как весьма активный и успешный реформатор. «Маленькая страна, которая смогла» – так назвал ее известный эстонский государственный деятель Март Лаар, ныне министр обороны Эстонии, занимавший пост премьер-министра страны в 1992–1994 и 1999–2002 годах. Лаар считается отцом эстонских экономических реформ, обусловивших стремительное и успешное развитие страны. Эти реформы были признаны наиболее успешными и всеобъемлющими в регионе и порой используются как модель в других странах с переходной экономикой. Перед правительством Лаара стояла двоякая задача: с одной стороны, было необходимо максимально нивелировать последствия почти 50-летнего пребывания Эстонии в условиях тоталитарного советского режима, с другой – принять меры для быстрой и эффективной интеграции Эстонии в европейское экономическое пространство и перехода к рыночной экономике. Основными составляющими эстонских реформ

105 Данный раздел написан в соавторстве с Ю.В. Демешевой, аспирантом кафедры конституционного и муниципального права факультета права НИУ — ВШЭ.

были люстрация, геополитическая переориентация, экономические реформы, реформа правоохранительных органов и судебная реформа. В качестве специфики экономических реформ транзитного периода в Эстонии выделяются гибридная приватизация, фиксированный подоходный налог, а также жесткая банковская реформа, при которой поощрялось банкротство банков, предположительно находившихся под контролем мафиозных структур.

1 января 2011 года Эстония, в течение продолжительного периода времени имевшая репутацию самого радикального рыночного реформатора в Европе, перешла на евро. Эстония стала семнадцатым государством – членом ЕС, отказавшимся от национальной валюты и первой страной бывшего Советского Союза, которая вступила в зону евро. Помимо этого, Эстония оказалась первой посткоммунистической страной, которая в июне 1992 года вышла из рублевой зоны, преодолела трансформационный спад и уже в 1994 году перешла к экономическому росту. В 1993 году Эстония стала членом Совета Европы, в 1999-м – членом Всемирной торговой организации (ВТО), в 2004-м – членом НАТО и ЕС. Первой из бывших советских республик Эстония не только ввела собственную национальную валюту, но и сделала ее полностью конвертируемой. Присоединение Эстонии к еврозоне стало символом успеха рыночных реформ, проводившихся в Эстонии после ее выхода из состава Советского Союза. Не последнюю роль сыграла и благоразумная фискальная политика страны – благодаря крайне консервативной бюджетной политике Эстония в 2006-2007 годах поддерживала профицит бюджета на уровне 2-3% валового внутреннего продукта. Результатом этого стало практически полное отсутствие государственного долга, а за счет профицита бюджета даже удалось сформировать резервный фонд.

«Ключевыми составляющими эстонских преобразований были глубокая микроэкономическая либерализация, радикальная валютная реформа и чистая денежная приватизация. В 1992 году эстонское правительство, состоявшее из талантливых молодых ученых, осуществило либерализацию цен внутренней и внешней торговли. В 1994 году Эстония заключила ряд соглашений о свободной торговле с Европейским Союзом, по которым республика получала право пользоваться свободой торговли с ЕС на симметричной основе наравне с восточноевропейскими странами. Последовательная экономическая либерализация позволила не только быстро преодолеть дефицит товаров и услуг (столь характерный для социализма), но и превратить Эстонию в страну с самой свободной торговлей и с наименьшим уровнем коррупции среди всех постсоветских государств».¹⁰⁶

Перед этим на протяжении ряда лет в Эстонии, как и в двух других бывших Прибалтийских советских республиках – Латвии и Литве, практически каждый год происходила смена правительства. На политической стабильности этот факт, тем не менее, не отражался – все сменявшие друг друга правительства

106 <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/61068-bystrye-reformy-estonskii-retsept>

представляли собой правоцентристские коалиционные кабинеты, четко ориентированные на основной приоритет – создание полномасштабной рыночной экономики. Последовательно проводившиеся рыночные реформы заложили базу устойчивого экономического роста страны. В период с 1995 по 2007 год спад в Эстонии наблюдался только однажды – в 1999 году, одновременно с этим происходило постепенное снижение безработицы – с 10% до 5,5%. Страна резко повысила свою инвестиционную привлекательность, в результате чего объем прямых иностранных инвестиций также резко возрос – с 265 млн долларов в 1994 году до 581 млн долларов в 1998 году. По данным журнала *Forbes*, Эстония высоко котируется в международных рейтингах. Так, по индексу экономической свободы *Heritage Foundation* Эстония занимает 16 место из 179, по индексу восприятия коррупции *Transparency International* – 26 из 178, по индексу *Doing Business* – 17 из 183.

В 2009 году экономический кризис сильно ударил по стране. Несмотря на это, правоцентристское правительство не пошло на девальвацию национальной валюты, сохранило верность бюджетному консерватизму, не производило масштабных заимствований на финансовых рынках, при этом удалось даже несколько снизить инфляцию. Любопытно, что экономический кризис в Эстонии совершенно по-разному воспринимался внешними наблюдателями и теми, кто переживал его, находясь внутри страны. Известный шведский экономист Андерс Ослунд отмечает, что «большинство внешних наблюдателей считало, что Эстония поражена глубоким кризисом, и обсуждало, будет ли она вынуждена девальвировать свою национальную валюту, или ей придется обратиться за помощью в МВФ. При этом ни граждане страны, ни правительство никакого кризиса не замечали. Правительство сконцентрировало усилия на выполнении Маастрихтских критериев, чтобы вступить в экономический и валютный союз в январе 2011 года».¹⁰⁷ Приняв необходимые антикризисные меры, Эстония провела самые радикальные сокращения государственных расходов из всех стран региона, и в 2010 году финансовые показатели Эстонии были признаны соответствующими Маастрихтским критериям (государственный долг составлял не более 6% ВВП, дефицит бюджета – не более 3% ВВП, годовая инфляция – не более 3%). Политический выбор эстонской элиты (отказ от девальвации) ужесточил последствия мирового финансового кризиса для граждан страны, но при этом проложил дорогу к скорейшему вхождению в зону евро, которое стало закономерным итогом процесса интеграции Эстонии в западный мир. «Вне всякого сомнения, сама Эстония сделала чрезвычайно много для того, чтобы превратиться из окраинной провинции советской империи в современную рыночную демократию. Однако готовность стран Запада идти навстречу эстонскому руководству недооценивать не стоит»¹⁰⁸.

107 Андерс Ослунд. И последние станут первыми. Финансовый кризис в Восточной Европе. / пер. с англ. – Москва : Мысль. 2011. С. 86.

108 <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/61068-bystrye-reformy-estonskii-retsept>

Судебная реформа в Эстонии являлась неотъемлемой частью единого процесса восстановления демократии и независимости. Целью реформы было воссоздание современной и эффективной судебной системы, основанной на западноевропейской модели и построенной в соответствии с фундаментальными демократическими принципами. Для этого были необходимы гуманизация законодательства и правовой системы. При проведении судебной реформы эстонцы использовали веками накопленный опыт (это при том, что история суверенной эстонской государственности довольно непродолжительна).

На протяжении столетий маленькая аграрная страна, на территории которой находится современная Эстония, была одной из самых малонаселенных стран Европы, что обусловило ее миролюбивый характер. Это нашло свое отражение в том числе и в специфике раннего эстонского судопроизводства, для которого были характерны широкое распространение разрешения споров мирным путем и мягкость применяемых наказаний. Традиции консенсуса и неуклонное соблюдение этих традиций настолько глубоко укоренились в средневековой Эстляндии, что когда в начале XIII века страна подверглась нашествию сначала крестоносцев, а затем датчан, эсты сделали так, что завоеватели вынуждены были соблюдать местные обычаи и правила, в том числе касающиеся прав землепользования. Последующее пребывание под германским и шведским владычеством оставило свой след в эстонской правовой системе и системе правосудия, в которой угадываются как черты древнего национального права, так и значительное влияние римского права. В XVIII веке, после окончания Северной войны и капитуляции Швеции, эстонские земли (Эстляндия и Лифляндия) были присоединены к Российской империи, в составе которой пребывали до 1917 года. 28 ноября 1917 года Временный национальный совет провозгласил себя высшим органом государственной власти в стране, но немецкая оккупация и российская революция затянули начало процесса формирования национальной эстонской судебной системы до конца 1918 года. В 1919 году был создан Национальный Суд, ставший высшим судебным органом Эстонии, вслед за ним была учреждена система административной юстиции. Принятый в 1938 году Акт о судах ознаменовал завершение формирования национальной судебной системы. К этому моменту в Эстонии уже были приняты Уголовный и Гражданский кодексы и соответствующее процессуальное законодательство.

Насильственное включение Эстонии в состав Советского Союза означало не только утрату суверенитета, но и крах национальной судебной системы. Национальный Суд был ликвидирован, Апелляционный Суд (*Кохтукода*) и окружные суды были заменены соответственно Верховным Судом и народными судами. Районные суды были сохранены в качестве судов первой и второй инстанции. Помимо этого, Уголовный и Гражданский кодексы, равно как и все эстонское законодательство о судах, судьях и судопроизводстве было признано утратившим силу. Вместо этого на территории Эстонии с 1 января 1941 года

начали действовать соответствующие кодексы РСФСР и иные законодательные акты. Все судьи и прокуроры были освобождены от занимаемых должностей, и те из них, кто не успел вовремя уехать за границу, были подвергнуты уголовному преследованию. Таким образом, кропотливая двадцатилетняя работа по созданию эстонской судебной системы была сведена на нет примерно за два месяца.

После начала процесса восстановления независимости Эстонии первым наиболее важным актом, имевшим непосредственное отношение к судебной системе страны, стала Декларация о суверенитете от 16 ноября 1988 года, провозгласившая суверенитет Эстонской ССР и означавший, что высшая власть на территории страны принадлежит законодательным, исполнительным и судебным органам государственной власти. 30 марта 1990 года Верховный Совет Эстонской ССР в постановлении «О государственном статусе Эстонии» провозгласил желание населения восстановить независимость страны и признал государственную власть СССР в Эстонии незаконной с момента установления. В своем постановлении от 16 мая 1990 года Верховный Совет Эстонии провозгласил, что судебная система Эстонской Республики должна быть создана в соответствии с пожеланиями народа и общепризнанными нормами международного права.

В 1991 году были приняты законы Эстонской Республики «Об адвокатуре Эстонии», «О судах», «О статусе судьи», «Об Арбитражном суде Торгово-промышленной палаты Эстонии», а также внесены изменения в действующий закон «О полиции». В 1992 году был принят новый Уголовный кодекс Эстонии и внесены изменения в УПК.

Основы судебной системы Эстонии определены в главе 13 Конституции 1992 года, законе о судах и законе о статусе судьи. Судами первой инстанции являются уездные суды и городские суды, рассматривающие гражданские и уголовные дела, а также административные суды. Окружные суды являются судами второй инстанции. Они рассматривают в апелляционном порядке решения и постановления уездных, городских и административных судов и делаются на коллегии в соответствии с категориями рассматриваемых дел. решения по которым принимаются коллегиально. Верховный Суд Эстонии является высшей судебной инстанцией страны, облеченной полномочиями пересматривать решения нижестоящих судов в кассационном порядке и осуществлять функции конституционного контроля. Организационная структура Верховного Суда включает в себя Палату по гражданским делам, Палату по уголовным делам, Палату по административным делам и Палату конституционного контроля, а также Пленум (Генеральную Ассамблею) Верховного Суда Эстонии, в состав которого входят все судьи ВС.

Первые практические шаги в рамках судебной реформы были сделаны 8 декабря 1992 года, когда Рийгикогу (Парламент Эстонии) назначил Председателя Верховного Суда страны. Вновь образованный Верховный Суд собрался на

свою первую сессию 27 мая 1993 года в Тарту. 1 октября того же года прекратил свою деятельность эстонский Верховный Суд советских времен, а 15 декабря начала функционировать новая трехуровневая судебная система Эстонии. К концу 1994 года в Эстонии были созданы административные суды (в Таллинне и Тарту), 21 уездный и городской суд и 3 окружных суда (в Таллинне, Тарту и Йыхве), в которых отправляли правосудие 166 судей (32 в административных судах, 101 в уездных и городских судах, 33 в окружных судах и 16 в Верховном суде). К этому моменту эстонский судейский корпус обновился на 67%, а средний возраст судьи был менее 40 лет. К чести эстонских властей следует отметить, что они незамедлительно осознали важность организации системы повышения квалификации судей, и уже в 1995 году начал функционировать фонд «Эстонский правовой центр», ведавший вопросами повышения квалификации судей на протяжении 14 лет. В 2009 году эту функцию взял на себя Верховный Суд страны. Деятельность по повышению квалификации судей координирует Совет по повышению квалификации судей, состоящий из 9 членов – судей уездных и окружных судов, Верховного Суда, представителей Министерства юстиции, Генеральной прокуратуры и Тартуского университета. Деятельность по повышению квалификации и структура департамента по повышению квалификации организованы сообразно отраслям права и специализации судей – уголовное, гражданское и административное право. Ежегодно в декабре департамент по повышению квалификации информирует всех судей о ежегодной тренинговой программе, после чего судьи могут зарегистрироваться на программу повышения квалификации самостоятельно в режиме онлайн. Как правило, количество судей, которые могут принять участие в программе, не ограничивается. Помимо судей, в программе могут принимать участие помощники судей. При наличии вакансий повышение квалификации могут пройти также прокуроры и государственные служащие Министерства юстиции и Офиса Канцлера юстиции. Повышение квалификации осуществляется в основном в форме лекций, при этом периодически проводятся семинары, круглые столы и иные типы тренингов. В качестве преподавателей приглашаются наиболее опытные судьи и прокуроры, университетская профессура, адвокаты и иные представители юридической профессии.

Судебная реформа в Эстонии предусматривала необходимость квалификационного экзамена на должность судьи, при этом экзамен этот должны были сдавать и новые претенденты, и судьи, практиковавшие в советский период. Статья 3 закона о статусе судьи устанавливала, что судьей может работать лицо, обладающее высокими моральными качествами, подходящее для работы судьей и имеющее высшее юридическое образование, полученное в Тартуском университете или соответствующее этому уровню.

Существенными достижениями судебной реформы в Эстонии являются учреждение конституционной юстиции и административной юстиции, введе-

ние в судах первой и второй инстанций распределения дел методом случайной выборки (ст. 7.1 закона «О судах»). Особо следует отметить введение должности Канцлера юстиции (институт, аналогичный институту омбудсмена), чьи полномочия и статус определены в гл. 12 Конституции Эстонии. Согласно ст. 137 Конституции Канцлер юстиции является независимым должностным лицом, уполномоченным осуществлять контроль за нормотворчеством органов законодательной и исполнительной власти и местного самоуправления на предмет его соответствия Конституции и действующему законодательству страны. Помимо этого, Канцлер юстиции изучает поступающие к нему предложения по изменению действующего законодательства, принятию новых законов и деятельности государственных органов и, в случае необходимости, представляет доклад в Рийгикогу. Ст. 142 Конституции устанавливает, что в случаях, когда Канцлер юстиции сочтет, что нормативно-правовой акт, принятый органом законодательной или исполнительной власти или местного самоуправления противоречит положениям Конституции или действующего законодательства, он предлагает органу, издавшему такой акт, привести его в соответствие с Конституцией или соответствующим законом в течение 20 дней. Если в течение указанного срока это не будет сделано, Канцлер юстиции обращается в Верховный суд с предложением признать такой нормативно-правовой акт недействительным.

Наряду с судебной реформой в начале 90-х годов в Эстонии был дан старт реформе правоохранительных органов, направленной на возрождение эстонской полиции. По сути, реформа началась еще до официального обретения Эстонией независимости и проходила в три этапа: воссоздание полиции, приведение системы правоохранительных органов в соответствие с требованиями Европейского Союза и объединение органов, осуществляющих правоохранительные функции, в один департамент.

Изначально полиция Эстонии была учреждена 12 ноября 1918 года. Она состояла из трех подразделений: наружная, уголовная и политическая. В 1940 году, с момента присоединения Эстонии к Советскому Союзу, полиция была ликвидирована и заменена централизованной системой органов милиции, находящихся под контролем армии. Данная система, принятая в Советской России, распространялась на все страны советского блока¹⁰⁹. Подразделения милиции находились в подчинении Министерства внутренних дел. Основной функцией советской милиции была защита существующего режима, а характерными чертами являлись организация по армейскому образцу, коммунистический менталитет и особый подход к пониманию своих полномочий: деятельность милиции рассматривалась как чрезвычайная, в связи с чем граждане не должны были иметь доступ к информации о действиях милиции, поскольку это могло сни-

109 Ivkovic, S.K. and Haberfeld, M. Transformation from militia to police in Croatia and Poland Policing. // An International Journal of Police Strategies and Management. 2000. # 23(2). P. 194-217.

зять эффективность ее работы. Помощь населению не являлась приоритетной задачей эстонских правоохранительных органов в советский период¹¹⁰.

20 августа 1991 года Верховный Совет Эстонии принял резолюцию «О государственной независимости Эстонии». Согласно официальной позиции Совета этим актом была восстановлена независимость Эстонской Республики, провозглашенной 24 февраля 1918 года. Однако процесс воссоздания полиции начался еще при советской власти в ноябре 1990 года, когда вместо отделов милиции были образованы 19 полицейских префектур (позже их стало 17) в соответствии с административно-территориальным делением Эстонской ССР.

По словам бывшего директора Центральной криминальной полиции Эстонии Андреса Анвелъта, на начальной стадии реформы были косметическими – райотделы милиции только поменяли названия и стали префектурами полиции. Структуры внутри остались такие же¹¹¹. По мнению некоторых исследователей, в начале 90-х речь шла не столько о возрождении полицейской службы, сколько о попытке реформирования советской милицейской системы, поскольку основной функцией полиции оставалась защита государства, а не своих граждан, для чего, как и прежде, применялись в основном принудительные меры. В то же время полиция лишилась многих гарантий и льгот, которые были у милиции¹¹².

Однако начало процессу восстановления полиции было положено. Законодательное закрепление преобразований не заставило себя ждать: 20 сентября 1990 год был принят закон «О полиции» (вступивший в силу 1 марта 1991 года), а 12 февраля 1991 года – Устав службы полиции (утвержденный постановлением Правительства Эстонской Республики №32).

Таким образом, с 1 марта 1991 года (со дня вступления в силу закона «О полиции») полиция Эстонии была воссоздана официально.

Следующим важным шагом в регулировании новой правоохранительной системы было принятие 14 мая 1998 года закона «О службе в полиции». Вступление в силу данного акта имело большое значение для развития правоохранительных органов Эстонии, поскольку в нем устанавливались гарантии для служащих полиции, порядок набора сотрудников, условия труда, льготы, порядок присвоения званий и основания для увольнения. Данные положения создавали для молодых людей, поступающих на полицейскую службу, возможно-

110 Bill Heberton and Jon Spencer . Assessing International Assistance in Law Enforcement: Themes, findings and recommendations from a case-study of the Republic of Estonia. – Helsinki : European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations. 2001.

111 http://www.myeestonia.ru/publ/reforma_pravookhranitelnykh_organov_po_eshstonski/14-1-0-280.

112 Saar, Juri. Criminal Justice System and Process of Democratization in Estonia. Final Report. – Tallinn : NATO Democratic Institutions Research Fellowship. 1999. P. 27.

сти и гарантии для продолжительной и успешной карьеры¹¹³ и повышали престиж профессии полицейского.

За образец построения новой полицейской системы эстонцами была взята финская модель «невоенизированной» полиции, входящей в состав Министерства внутренних дел. При этом прямо декларировался принцип: от советской милиции как силовой структуры – к демократической полицейской службе, с налаживанием совершенно новых отношений с обществом¹¹⁴.

К концу первого этапа реформирования структура эстонской полиции представляла собой две самостоятельные ветви, находящиеся в подчинении Министерства внутренних дел: Департамент государственной полиции и Департамент полиции безопасности¹¹⁵ (образованный в 1993 году, и получивший статус службы безопасности с 2001 года).

Государственная полиция несла ответственность за общественный порядок и внутреннюю безопасность, предупреждение преступлений, безопасность дорожного движения, уголовный розыск и предварительное следствие. В подчинении Департамента государственной полиции находилось несколько общенациональных подразделений, в том числе: Управление криминальной полиции, Центральная криминальная полиция, Управление охраны общественного порядка, Охранная полиция, Служба собственной безопасности (Служба защиты личного состава), Бюро судебной медицины и криминалистики, Бюро наружной (полевой) полиции, Бюро дорожной полиции, Бюро полицейской информации, а также территориальные органы полиции в виде 17 префектур¹¹⁶.

Полиция безопасности, в свою очередь, отвечала за сохранение конституционной и территориальной целостности, охрану государственной тайны, контрразведывательную деятельность, борьбу с терроризмом и коррупцией. По территориальному признаку полиция безопасности делилась на четыре региональных подразделения.

В целях соответствия финской модели Эстония постепенно сокращала численный состав полиции. С 7312 сотрудников полиции, проходивших службу в 1993 году, до 6588 сотрудников полиции – в 1995, 3633 сотрудника полиции – в 2001 году¹¹⁷, до 3412 сотрудников полиции в 2005 году и до 3288 полицейских, состоящих на аттестованных должностях, в 2009 году¹¹⁸. По словам Андреса Анвельта, самое сильное сокращение работников полиции пришлось на

113 Ibid.

114 Прокудина Е.В. Организация полицейской системы Эстонии // Административное право и процесс. 2009. №6. С. 24–25.

115 Saar, Juri. Op. cit.

116 Прокудина Е.В. Указ. соч. С. 24–25.

117 Правоохранительные органы стран Балтии / Под ред. А.Н. Соколова. Калининград, 2004. С. 391 – 392.

118 Прокудина Е.В. Указ. соч.

1999 год, когда после российского дефолта 1998 года эстонская экономика также стала испытывать затруднения, и было решено экономить на госаппарате¹¹⁹. Достигнутая к 2009 году пропорция полицейских по отношению к численности населения соответствовала общескандинавской модели и соотносилась по данному параметру с показателями Финляндии и Швеции.

Однако, по мнению некоторых исследователей, результаты столь решительных преобразований не всегда были положительными. Одним из последствий реформы было то, что к 1999 году доля этнических русских в полиции резко сократилась, поскольку сотрудник полиции должен был доказать знание эстонского языка, несмотря на то что население восточной части страны продолжало оставаться преимущественно русскоязычным.

Кроме того, несмотря на упразднение системы советской милиции и воссоздание полиции, уровень общественного доверия к правоохранительным органам был очень низким. По данным Эстонского института экономических исследований, процент людей, которые не сообщили о преступлениях, жертвами которых стали они сами или их близкие, вырос с 38% в 1993 году до 54% в 1998 году¹²⁰.

Следующий этап реформирования правоохранительных органов главным образом был обусловлен процессом интеграции Эстонии в состав Европейского Союза. 1 мая 2004 года Эстония и еще 9 стран-кандидатов официально стали полноправными членами ЕС. Основные направления политики Эстонии в Европейском Союзе в этот период были определены в стратегическом рамочном документе «Политика правительства Эстонии в ЕС на 2004-2006 гг.»¹²¹. В соответствии с этим актом одной из пяти основных целей полиции, к достижению которых стремилась Эстония, являлась близость к гражданам, безопасность и защищенность.

Для реализации данной цели, а также в связи с приведением структуры органов исполнительной власти Эстонии в соответствие с общеевропейскими требованиями и унификацией законодательства в рамках ЕС, было проведено коренное преобразование органов полиции: реформирован центральный аппарат Министерства внутренних дел Эстонии и сокращено число префектур полиции. Их осталось всего четыре.

По замыслу реформаторов, новое деление территориальных органов полиции, проведенное по скандинавскому образцу, когда границы их зоны ответственности не совпадают с границами территориально-административных единиц страны, должно было свести к нулю коррупционную уязвимость любой централизованной полицейской системы¹²².

119 http://www.myeestonia.ru/publ/reforma_pravookhranitelnykh_organov_po_ehstonski/14-1-0-280

120 Saar, Juri. Op. cit.

121 http://www.riigikantselei.ee/failid/The_Government_s_European_Policy_for_2004_2006_FINAL.pdf

122 Прокудина Е.В. Указ. соч.

Постепенная реорганизация центральных и территориальных органов полиции началась еще в 1998 году в связи с вступлением в силу упоминавшегося ранее закона «О службе в полиции». После преобразований 2004 года в обновленную структуру полиции вошли Департамент полиции (входящий в Министерство внутренних дел), общенациональные отраслевые службы: Центральная криминальная полиция, Полиция внутренней охраны (охраны правопорядка), Центр судебной экспертизы и криминалистики, а также территориальные органы полиции в виде четырех укрупненных префектур, сформированных по географическому признаку: Пыхьяской (Северной) полицейской префектуры, Идаской (Южной) полицейской префектуры, Лыунаской (Восточной) полицейской префектуры и Ляанеской (Западной) полицейской префектуры¹²³. Каждая префектура осуществляла управление расположенными на ее территории полицейскими участками.

Помимо структурных преобразований реформа имела еще одно направление – повышение качества и эффективности работы полиции. Для реализации этой цели в 2005 году в Эстонии стартовал проект «Электронная полиция» (E-Police)¹²⁴. Стоит заметить, что эта система прекрасно себя зарекомендовала и действует до настоящего времени.

В широком смысле электронная полиция представляет собой комплекс технических средств, информационных технологий и коммуникационных решений, направленных на обеспечение незамедлительной координации и оптимального взаимодействия полицейских, что, в свою очередь, повышает эффективность работы полиции в целом.

Основной задачей проекта является предоставление сотрудникам полиции возможности выполнять свою работу независимо от их местонахождения¹²⁵. Для реализации данной задачи используются два основных инструмента: мобильная рабочая станция и система позиционирования. Каждая патрульная машина в стране оснащена мобильной рабочей станцией, которая обеспечивает мгновенный доступ к нескольким ключевым базам данных (в Эстонии все информационные базы объединены в систему X-Road¹²⁶). Когда полицейский вводит номер транспортного средства или сканирует электронное удостоверение личности (ID), он в течение 2 секунд получает информацию из Регистра населения, Регистра оружия, Центра регистрации транспортных средств, Фонда дорожного страхования и других баз данных¹²⁷. Кроме того, эстонская система X-Road интегрирована с информационной системой Шенгенской зоны, что позволяет немедленно получить сигнал в случае, если проверяемый автомобиль был украден, или водитель находится в розыске в другой стране.

123 Там же.

124 <http://e-estonia.com/components/e-police>

125 <http://www.ebaltics.com/forum2008/Presentations/Riisapp.pdf>

126 <http://www.ria.ee/x-road>

127 <http://e-estonia.com/e-estonia/digital-society/public-safety>

Что касается системы позиционирования, она передает в оперативный командный центр информацию о местонахождении и статусе каждой патрульной машины в режиме реального времени. Данная информация постоянно обновляется и отображается на карте, что позволяет полиции быстрее реагировать на чрезвычайные ситуации. Как только в оперативный центр поступает вызов, по указанному адресу направляется ближайший патрульный автомобиль. Отдельная система позиционирования позволяет полиции определять географические координаты экстренного вызова, сделанного с помощью мобильного телефона, что приобретает решающее значение для спасения людей в отдаленных районах.

На сегодняшний день в системе электронной полиции производится около 17000 запросов в сутки¹²⁸. Можно с уверенностью говорить о том, что данное направление реформы правоохранительных органов было удачным. Функционирование системы электронной полиции повысило эффективность и результативность работы полиции, обеспечило лучшее взаимодействие полиции и граждан и, в конечном итоге, способствовало повышению уровня безопасности и правопорядка.

В результате второго этапа реформирования, к 2009 году в Эстонии полностью сложилась централизованная система полиции, основным элементом которой стала демократическая невоенизированная полиция, пользующаяся достаточно широкой поддержкой со стороны населения (согласно опросам общественного мнения, степень доверия к полиции повысилась в несколько раз – с 17% в 1993 году до 70% в 2007 году и 80% в 2009 году)¹²⁹. Однако реформирование системы правоохранительных органов на этом не закончилось.

Программа правительственной коалиции на 2007-2011 годы установила в качестве одного из приоритетов укрепления внутренней безопасности прекращение бессмысленного с точки зрения государства дублирования функций различными министерствами и ведомствами. В целях предотвращения дублирования и концентрации управления программа предусматривала слияние Департаментов полиции, пограничной охраны, гражданства и миграции¹³⁰. В частности, предпосылкой объединения полиции и службы погранохраны послужило присоединение Эстонии к безвизовому Шенгенскому пространству, что привело к упразднению пограничного контроля на внутренней границе Евросоюза, но потребовало усиления мер по охране правопорядка в приграничных районах. Эта задача напрямую относилась к компетенции полиции и не требовала дублирования со стороны пограничной службы.

Таким образом, данная реформа была направлена на достижение нескольких целей: экономия государственных средств, рациональное использование

128 <http://e-estonia.com/components/e-police>

129 Прокудина Е.В. Указ. соч.

130 <http://www.politsei.ee>

внутренних ресурсов и улучшение повседневной работы полиции, погранохраны, службы миграции и спасателей.

6 мая 2009 года Рийгикогу принял закон «О полиции и пограничной охране», предусматривающий с 1 января 2010 года объединение Департамента полиции, Центральной криминальной полиции, Полиции безопасности, Департамента погранохраны и Департамента гражданства и миграции в единый Департамент полиции и пограничной охраны. На базе бывших префектур полиции, территориальных подразделений погранохраны и региональных бюро Департамента гражданства и миграции было создано четыре региональных префектуры (которые в 2012 году вошли в состав Департамента полиции и пограничной охраны и создадут единое учреждение). Основными задачами нового Департамента стали: обеспечение внешней границы Европы; определение гражданства, выдача документов; безопасность и общественный порядок внутри государства, а также предупреждение преступлений и производство уголовных дел. В настоящее время в Департаменте полиции и погранохраны работает свыше 6000 человек, причем все служащие являются сотрудниками полиции, вне зависимости от точного названия их должности. Таким образом, это самое большое государственное учреждение Эстонии.

Подводя итог более чем 20-летнему процессу реформирования правоохранительных органов, можно утверждать, что в настоящее время полиция Эстонии полностью соответствует европейской модели, базовый принцип которой состоит в том, что полиция по своей природе является обслуживающей организацией¹³¹. У полицейских нет служебных квартир, ведомственных пансионатов, больниц и других учреждений, нет социальных льгот.

Основными ценностями, которыми руководствуется полиция в своей работе, являются благонадежность, открытость, партнерство, безопасность, профессионализм, честность и человечность¹³². Главный критерий оценки работы полиции – уровень доверия населения. Именно с этим связана высокая степень информационной открытости полиции. На сайте Департамента полиции и погранохраны (www.politsei.ee) граждане могут найти подробнейшую информацию о структуре и деятельности полиции, сделать запросы, заполнить заявления на получение государственных услуг, отследить стадии рассмотренного уголовного или административного дела.

Полиция Эстонии считается образцовой в Европе. По данным опроса общественного мнения, проведенного социологической компанией Turu-uuringute AS на начало 2011 года уровень доверия населения к полиции составил 84%¹³³.

131 <http://www.politsei.ee/ru/organisatsioon/>

132 Там же.

133 http://www.turu-uuringute.eu/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=39&cntnt01dateformat=%25e%2F%25m%2F%25Y&cntnt01lang=et_EE&cntnt01returnid=51

В заключение хотела бы выразить полнейшее согласие с мнением А. Рябова, который полагает, что «Эстония – это единственный, на мой взгляд, успешный проект создания постсоветского национального государства, которое завершило посткоммунистический транзит и, несмотря на проблему русскоязычного меньшинства, никакого отношения к постсоветскому пространству не имеет. Но это своеобразный *unique case*»¹³⁴. Как по совокупности показателей, так и в отдельных сферах (экономика, реформа полиции и судебной системы) Эстония является самым успешным реформатором из всех бывших советских республик.

Реформы в Латвии¹³⁵

Реформа судебной системы Латвии представляла собой поступательный эволюционный процесс, в существенной степени опиравшийся на досоветскую инфраструктуру. Характерной чертой латвийской реформы являлось весьма активное участие в ней верхушки судейского сообщества. На самом раннем этапе в процессе реформирования ключевую роль в подготовке и проведении реформы сыграли Верховный Суд страны, а также некоторые судьи ВС, выступавшие в личном качестве. Помимо судей Верховного Суда, пионерами латвийской судебной реформы являлись члены рабочей группы Юридической комиссии латвийского парламента и Латвийский союз юристов. При разработке основ судебной реформы большое внимание было уделено изучению и анализу опыта таких стран, как США, Германия, Франция, Великобритания, Россия, Литва и Эстония. Однако полученная информация в итоге так и не была использована, и отцы-основатели реформы сосредоточились на досоветском опыте создания национальной системы в Латвии в 1920-1940 годах. Перед реформаторами стояла ключевая двуединая задача быстрого отхода от советского прошлого и, одновременно с этим, максимально возможного возрождения досоветской судебной системы страны. Подобный подход к судебной реформе был в значительной степени обусловлен спецификой общественного сознания, где одним из ключевых факторов была ностальгия по демократическому прошлому Латвии.

Специфика латвийской судебной реформы была обусловлена также политическими и экономическими факторами. На стадии подготовки и на начальном этапе реформы в Латвии шла жесткая политическая конфронтация. Еще одним фактором, чрезвычайно осложнившим переходный период, стало состояние экономики страны. Экономический фактор оказался долгосрочным и приобрел особенно острое звучание после начала последнего мирового фи-

134 Андрей Рябов. Постсоветские государства: дефицит развития на фоне политико-экономического многообразия // Вестник Института Кеннана в России. 2013. Вып. 23. С. 7–17.

135 При подготовке данного раздела были использованы материалы проекта «Судебная реформа» фонда ИНДЕМ.

нансового кризиса. До этого на протяжении более семи лет (2000–2007) Латвия являла собой классическую «историю успеха», и ее валовый национальный продукт увеличивался ежегодно на 7%. Как отмечает А. Ослунд, от разразившегося в 2009 году финансового кризиса Латвия среди постсоветских стран пострадала больше всех, наряду с Венгрией и Румынией. В отличие от Эстонии и Литвы, на долю которых также выпали серьезные экономические трудности, но которые все же смогли решить проблему за счет собственных антикризисных программ, не прибегая при этом к внешнему заимствованию, Латвии удалось справиться с кризисом лишь с помощью стабилизационного займа Международного валютного фонда и при финансовом содействии Европейского Союза. Еще одним серьезным последствием финансового кризиса стали политическая нестабильность и массовые демонстрации¹³⁶.

Одним из первых шагов в направлении судебной реформы стали некоторые постановления Пленума Верховного Суда Латвии. Первое, принятое 14 февраля 1990 года, устанавливало запрет совмещения поста судьи с членством в какой-либо политической партии либо иной общественной организации. 23 апреля 1990 года Пленум ВС Латвии рекомендовал Верховному Совету признать незаконными все решения судебных и несудебных органов, которые согласно законодательству государства-оккупанта привели к репрессиям в отношении жителей независимой Латвии, и потребовал реабилитировать их. 11 марта 1991 года Пленум ВС Латвии принял Постановление «О независимости судов Латвийской Республики», которое содержало фундаментальные принципы независимости судебной власти и рассмотрения дел, соответствующие мировым стандартам, способствовавшие судебной реформе и развитию демократических процессов в государстве. Политически важным являлся вопрос, могут ли судьи, получившие образование и работавшие при советской власти, продолжать выполнять свои функции. Это касалось судей всех уровней, в том числе и членов Верховного Суда. В итоге было принято решение не применять люстрацию в отношении представителей судейского корпуса и ограничиться рядом отставок.

15 декабря 1992 года Сейм принял закон «О судебной власти». Этот закон стал нормативной основой судебной реформы в Латвии. «Впервые в законе был закреплен принцип разделения властей. В первой части ст. 1 закона сказано, что в Латвийской Республике наряду с законодательной и исполнительной властью существует независимая судебная власть. Нормы, упомянутые в 4-м, 5-м и 6-м разделах закона, закрепляют существование в Латвии трехступенчатой судебной системы. В соответствии с этими нормами в Латвии были заново созданы пять окружных судов, а Верховный Суд преобразован в апелляционную инстанцию с судебными палатами и кассационную инстанцию – Сенат»¹³⁷.

136 Подробнее см. Андерс Ослунд. Указ. соч.

137 А.К.Горбуз и др. Трансформация российской судебной власти... С. 249.

В 1997 году был учрежден Конституционный Суд Латвии. Несмотря на то, что ст. 85 Конституции Латвии предусматривает возможность учреждения суда присяжных в соответствии со специальным законом, на сегодняшний день суды присяжных в Латвии отсутствуют. Инсайдеры национальной судебной системы не раз высказывались по этому вопросу. Председатель ВС Андрис Гулянс в ряде интервью отметил, что Латвии суды присяжных попросту не нужны, к тому же, введение этого института станет весьма дорогостоящим удовольствием. По мнению Гулянса, существующая в Латвии система народных заседателей вполне удовлетворяет потребности в сфере участия народа в отпращивании правосудия, не являясь при этом ярким примером сохраняющегося советского наследия. Ссылаясь на пример ряда европейских стран, где функционирует институт общественных заседателей, Гулянс, тем не менее, признал, что у европейских общественных заседателей присутствует совершенно иная мотивация – выполнение почетного гражданского долга, и их не приходится заставлять и уговаривать, как их коллег из Латвии. Говоря о латышских народных заседателях, Гулянс отметил: «может быть, они не разбираются в юридических нюансах, но у них есть жизненный опыт, они в состоянии различить, что хорошо, а что плохо. Хорошо, когда у судьи есть возможность обменяться мнением с мудрыми людьми. Суд – это коллегиальный процесс... Институт присяжных заседателей с его сложной системой отбора и подготовки подходит больше таким крупным странам, как Америка или Россия»¹³⁸. Еще одним аргументом против введения суда присяжных стал небольшой размер страны: «в Латвии практически все судьи, адвокаты и прокуроры хорошо знают друг друга. Или вместе учились, или работали, или дружат семьями, или состоят в родственных отношениях»¹³⁹. С учетом этого фактора, формировать непредвзятое жюри присяжных будет весьма затруднительно.

Несмотря на отсутствие концептуального документа, устанавливающего цели, задачи и методы реформы, ее инициаторы приложили значительные усилия для продвижения идеи о необходимости судебной реформы и привлечения внимания общественности. Для этого использовались такие средства, как широкое общественное обсуждение и публикация в центральных СМИ результатов семинаров и круглых столов, посвященных судебной реформе. Помимо этого, основополагающие документы, затрагивающие различные аспекты реформы, публиковались в форме специальных изданий Парламента и Кабинета министров Латвии. Закон «О судебной власти» был издан большим тиражом и разослан во все библиотеки, школы, учреждения высшего образования и административные органы. Однако для большинства населения судебная реформа так и не стала важной. Несмотря на широкие пропагандистские усилия реформаторов, вопросы реституции собственности бывших политзаключен-

138 <http://rus.delfi.lv/archive/resheniya-strasburga-povliayut-i-na-nashe-zakonodatelstvo.d?id=8551395>

139 Там же.

ных и иных жертв политических репрессий, денационализация, земельная реформа, становление национальной банковской системы и приватизация были гораздо более важными и интересными для населения страны, нежели судебная реформа.

В 1993 году был учрежден Национальный совет по профилактике преступности, возглавляемый премьер-министром. Основной задачей совета стала подготовка нового поколения юристов и изменение существующих образовательных программ, которые в течение весьма непродолжительного времени были коренным образом преобразованы в двух образовательных учреждениях – Латвийском университете и Полицейской академии.

В 1994 году возникла первая новая серьезная угроза институциональной независимости латвийских судов. Именно тогда Кабинет министров утвердил новое Положение о министерстве юстиции, где в числе прочих функций была указана функция надзора в отношении Верховного Суда страны. 31 октября 1994 года Пленум ВС Латвии признал положение о министерстве в части о надзоре за Верховным Судом «не соответствующим закону и не являющимся обязывающим для Верховного Суда. Пленум признал, что центральное учреждение исполнительной власти, взяв под надзор Верховный Суд, проигнорировало принцип разделения власти, принцип независимости суда и с помощью положения об учреждении исполнительной власти узурпировало право по надзору за высшей судебной властью в Латвии – Верховным судом»¹⁴⁰.

Латвия была не слишком активна в сфере мониторинга судебной реформы, который позволил бы отслеживать успехи и неудачи реформы и эффективно корректировать ее недостатки. Латышские эксперты объясняют этот факт отсутствием надлежащего научно-исследовательского центра, на который можно было бы возложить столь ответственную миссию. Согласно другой версии, мониторинг не рассматривался как эффективный инструмент оценки результатов реформы. Вместо этого судебная реформа регулярно обсуждалась на заседаниях юридического комитета и комитета по обороне и внутренним делам парламента Латвии, а также на заседаниях Национального совета по профилактике преступности. Институциональную реформу судебных органов латышские эксперты оценили как успешную. В качестве основной проблемы судебной реформы была названа разработка нового процессуального законодательства. На подготовку нового УПК ушло более 15 лет, при этом большое число национальных экспертов не удовлетворены качеством этого акта и полагают, что эти 15 лет были потрачены впустую.

По мнению латышских экспертов¹⁴¹, к числу позитивных результатов судебной реформы можно отнести следующие:

140 <http://at.gov.lv/ru/o-verkhovnom-sude/istoriya/vosstanovlenie-demokratii>

141 Ссылки на мнения латышских экспертов приводятся по данным, полученным в результате заполнения ими экспертной анкеты фонда ИНДЕМ в 2008 году – Прим. автора.

- судебная система страны приведена в соответствие с европейскими стандартами (в первую очередь, с Европейской Конвенцией по правам человека и Копенгагенскими критериями¹⁴²);
- созданы пять новых окружных судов;
- в структуре Верховного Суда страны созданы апелляционная и кассационная инстанции;
- восстановлено действие досоветского законодательства, регулирующее использование недвижимого имущества и вопросы землепользования. В 1992 году вновь начал действовать Гражданский закон 1937 года, в 1993 году – закон «О земельных книгах»;
- создана система административной юстиции;
- преобразована система уголовной юстиции и принято новое уголовно-процессуальное законодательство;
- успешно рассмотрены многочисленные новые типы дел, относящихся к сферам правового регулирования, не существовавших при советской власти ввиду специфики советской правовой и экономической системы;
- активно изучена и использована латвийскими судьями практика Европейского суда по правам человека.;
- интенсивно шло развитие судебной инфраструктуры, включая строительство новых зданий судов;
- активное использование судами высоких технологий;
- существенно выросла заработная плата судей;
- повышен уровень доступности судов.

К проблемам национальной судебной реформы латышские эксперты отнесли высокий уровень резистентности судебной системы. По этой же причине такие серьезные проблемы, как разработка нового процессуального законодательства, переподготовка судей, создание высокопрофессиональной и хорошо проработанной системы отбора кандидатов на судейские должности, вопросы улучшения материально-технического снабжения судов и некоторые другие вопросы либо вообще никак не разрешались на протяжении ряда лет, либо были решены на минимальном уровне и без каких-либо видимых результатов. Все изменения в сфере латвийской судебной системы по сути были реакцией на определенные неблагоприятные обстоятельства:

142 Копенгагенские критерии – это совокупность экономических и политических условий, которым должно соответствовать государство, желающее вступить в Европейский Союз. К ним относятся стабильность институтов, гарантирующих демократию, права человека, верховенство закона и защиту меньшинств, наличие работающей рыночной экономики, конкурентоспособность в рамках Евросоюза, принятие общих правил, стандартов и политики, составляющих основу законодательства ЕС, включая приверженность целям политического, экономического и валютного союза, наличие юридических и административных структур, способствующих приятию и внедрению европейского права.

- только когда латвийские суды осознали, что они задыхаются под постоянно растущим объемом дел, находящихся в их производстве, вопросы строительства новых зданий для судов и увеличения числа судей обрели высокую важность и были отнесены к числу политических приоритетов;
- только когда престиж судейской профессии упал до катастрофически низкого уровня и интенсивность обсуждения проблемы коррупции в судебной системе стала стремительно нарастать, политическая элита Латвии начала изыскивать способы решения этих критически важных для страны вопросов. Остается еще множество нерешенных проблем:
- конкуренция среди кандидатов на судейские должности по-прежнему находится на очень низком уровне. Степень мотивированности кандидатов явно недостаточна, в связи с чем этот вид юридической профессии не является востребованным;
- с учетом существующего объема судебной нагрузки число судей по-прежнему остается недостаточным и не соответствует реальным потребностям в этой сфере;
- несмотря на определенный прогресс, существующее количество зданий судов также является недостаточным;
- сохраняет актуальность проблема чрезмерно длительного рассмотрения дел в судах, волокита в судебных органах остается одной из ключевых проблем;
- как чрезвычайно низкий оценивается уровень исполнения судебных решений. В среднем на исполнение решения суда по гражданскому делу уходит от 2 до 5 лет;
- существующая система переподготовки судей плохо организована и недофинансирована;
- очень высок уровень волокиты на стадии предварительного следствия и при рассмотрении уголовных дел в суде;
- качество судебных решений, по мнению национальных экспертов, оставляет желать лучшего. Как правило, мотивировочная часть решений плохо аргументирована, многие судьи явно несильны в технике юридического формулирования и написания решений;
- сотрудники судов, в особенности помощники судей, перегружены работой, при этом уровень зарплат очень низкий;
- уровень доверия населения к судам и судьям остается довольно низким. Согласно преобладающей точке зрения, судьи зачастую коррумпированы и непрофессиональны.

По данным на 2008 год, латышские эксперты полагали, что, несмотря на ряд очевидных достижений, судебная реформа в Латвии не может считаться по-настоящему успешной. Эффективность судебной системы остается невысокой, особенно в сфере гражданского процесса, где на рассмотрение одного дела

с момента подачи искового заявления до момента вынесения решения уходит в среднем около двух лет. Сфера исполнительного производства также нуждается в улучшениях. По мнению экспертов, отношение населения к судам и судьям является результатом отсутствия доверия и невысокого престижа судейской профессии. В качестве других важных факторов были названы очень низкий уровень правосознания в обществе и недостаточный уровень квалификации большинства судей. Многие эксперты отметили, что у Латвии попросту не было шанса создать хорошую национальную систему юридического образования. За двадцать лет независимого существования (1918-1940) Латвии удалось создать хорошую законодательную базу, но этого времени было недостаточно для того, чтобы культивировать традиции хорошего юридического образования. Рижский университет был основан лишь в 1919 году и при советской власти котирировался довольно невысоко. Именно поэтому многие эксперты полагают, что система юридического образования в Латвии должна быть реорганизована и приведена в соответствие с западными стандартами.

Реформа полиции в Латвии стартовала очень рано – 5 июня 1991 года. Верховный Совет страны принял закон «О полиции», согласно положениям которого основными задачами полиции являлись защита жизни, здоровья, прав, свобод и имущества граждан, а также интересов общества и государства от преступных и иных противозаконных посягательств. Новый закон установил, что «деятельность полиции строится на соблюдении законности, гуманизма, прав человека, социальной справедливости, гласности, единоначалия и опирается на помощь населения» (ст. 5). Основной функцией полиции является защита прав и законных интересов лиц независимо от их гражданства, социального, имущественного и иного положения, расовой и национальной принадлежности, пола и возраста, образования и языка, отношения к религии, политических и иных убеждений, и полиция своей деятельностью призвана обеспечивать соблюдение прав и свобод. Согласно ст. 5, «в целях равной защиты прав и свобод лиц и интересов государства работники полиции не участвуют в деятельности партий, других общественно-политических организаций и движений и на время службы в полиции приостанавливают свое членство в них». Ст. 10 и 11 закона установили пространный список основных и дополнительных обязанностей сотрудников полиции. Гл. 4 закона установила структуру полиции, в состав которой входили Государственная полиция, Полиция безопасности и Полиция самоуправления, а также рядовой и командный состав Латвийской академии полиции. Согласно ст. 38, деятельность полиции контролируется Кабинетом министров, министром внутренних дел и учреждениями самоуправления. Безопасностью движения в стране ведает Дорожная полиция. В закон неоднократно вносились изменения и дополнения, но несмотря на то, что в его тексте прослеживается определенный «советский след» (что очевидно, к примеру, по высокой степени централизованности и бюрократизации Государственной полиции), он стал достаточной основой для результативной

трансформации полиции Латвии. В целом реформа полиции в Латвии проходит достаточно успешно, в чем немалую роль сыграло сначала стремление вступить в Евросоюз и затем членство в нем.

Международные эксперты оценивают состояние судебной системы Латвии с гораздо большим оптимизмом. По данным на 2013 год, рейтинг институциональной независимости латышских судов совершенно стабилен с 2005 года и оценивается в 1,75 по семибальной шкале, где 1 – наивысшая оценка, а 7 – самая низкая. Опрос 2011 года показал, что 79 % населения страны, в той или иной форме взаимодействовавшие с судебными органами, доверяют судам. В 2010 году был создан Судейский совет (коллегиальный орган, в задачи которого входят решение стратегических вопросов и оптимизация деятельности судебной системы), который, несмотря на непродолжительный период своего существования, уже предпринял ряд шагов для улучшения функционирования судов и сокращения количества дел, ожидающих рассмотрения. Но проблема количества ожидающих рассмотрения дел по-прежнему актуальна для Латвии из-за неэффективности судебных процедур, недофинансирования и растущей популярности судебной защиты нарушенных прав и законных интересов. Пенитенциарная система страны остается в прискорбном состоянии; эксперты Freedom House оценивают ее как «обветшалую и неэффективную, тюрьмы переполнены, условия для реабилитации лиц, освободившихся из мест заключения, очень плохие. Низкие зарплаты тюремного персонала привели к огромной текучке кадров (только в 2011 году уволилось 2011 человек), большому количеству незаполненных вакансий (179 на начало 2012 года) и необходимости для ряда сотрудников искать иные источники дохода при средней месячной зарплате, эквивалентной 430 долларам США. Недостаточность контроля за содержанием заключенных в местах лишения свободы способствовала широкому распространению наркотиков, физического насилия и случаев изнасилования заключенных. Согласно данным одной из НКО, почти 30% заключенных в Латвии ВИЧ-инфицированы или страдают СПИДом. Возглавляющий систему пенитенциарных учреждений Висвалдис Пуките намерен последовать примеру Эстонии в части строительства новых тюрем и развития системы электронного слежения за правонарушителями»¹⁴³.

Ряд громких скандалов, фигурантами которых оказались латышские служители Фемиды, также негативно повлияли на общественное мнение в отношении судов. В 2012 году в отношении нескольких судей были выдвинуты обвинения в совершении различных коррупционных правонарушений. Председатель окружного суда Земгале и его сообщник попались на получении дохода от несуществующих сотрудников. В октябре того же года Винета Мизнисе, судья Конституционного Суда, была признана виновной в подделке документа в бытность ее депутатом парламента несколько лет тому назад. Как отмечает

143 Freedom House. Nations in Transit. 2013.

Freedom House, «эти инциденты проливают негативный свет на профессию. Которая все еще находится в процессе завоевания доверия и уважения населения»¹⁴⁴.

Реформы в Литве

На специфику национальной судебной реформы в значительной степени повлияли факторы политического и экономического характера. Во-первых, более раннее и существенно более успешное решение проблемы предоставления гражданства (по сравнению с аналогичным опытом Латвии и Эстонии) совместно со спецификой структуры населения, в котором литовцы составляли около 80%, обусловили достаточно высокий уровень политической стабильности, хотя во всех трех странах Балтии смена правительств происходила примерно раз в год. Но если эстонские правительства являлись «правоцентристскими коалиционными кабинетами, в которых не было ни социалистов, ни представителей русскоязычных партий», внутривнутриполитический климат в Литве определяли социал-демократы. «В Литве сильны позиции социал-демократической партии, и ее внутренняя политика не является ни олигархической, ни разделенной по этническому принципу, поскольку этнические литовцы составляли подавляющее большинство населения».¹⁴⁵ Вторым фактором была стартовавшая в 1991 году комплексная экономическая реформа. Основными задачами литовского правительства на тот период были установление контроля над ценами, приватизация, земельная реформа и реформа банковского сектора. Закон о приватизации был принят в 1991 году, и на его основе проходила приватизация не только в индустриальном, но и в сельскохозяйственном секторе. Земельная реформа была наиболее уязвимой частью литовской приватизационной программы и протекала особенно тяжело, поскольку результатом стремительной приватизации стали страх и замешательство населения. Серьезным негативным фактором было недостаточное законодательное регулирование, а весь процесс приватизации осложнялся ростом коррупции, многочисленными случаями насилия и высокой степенью вовлеченности организованных криминальных структур. Тем не менее, трудный путь литовской экономической реформы в итоге привел к впечатляющим результатам: экономика страны устояла без внешних заимствований во время кризиса 2009 года, и уже во втором квартале 2010 года Литва вернулась к экономическому росту.

В своем восприятии судебной реформы Литва была весьма сходна с Эстонией. Обе страны рассматривали реформы как сложную и многоплановую задачу. Ключевые приоритеты судебной реформы в Литве включали институциональную реформу судебной системы, создание условий для реальной незави-

144 Там же.

145 А. Ослунд. Указ. соч. С. 83–85.

симости судов и судей, а также кардинальное преобразование системы взаимоотношений, существовавших между судами и прокуратурой. Как и в Эстонии, реформы в Литве стартовали очень рано, сразу же после восстановления независимости страны. Первым нормативно-правовым актом, регулирующим длительность судебной ветви власти, который считается стартовой точкой судебной реформы в Литовской Республике, был закон «О судебной власти», принятый 31 октября 1992 года. В мае 1994 года был принят новый закон «О судах», вступивший в силу 1 января 1995 года и заменивший закон «О судебной власти», утративший силу за день до этого. Конституция Литовской Республики, принятая 25 октября 1992 года, закрепила фундаментальные принципы осуществления судебной власти в стране, в том числе принцип независимости судов и судей (ст. 109), запрет применения закона, противоречащего Конституции (ст. 110), запрет на учреждение судов с особыми полномочиями в мирное время (ст. 111). Отдельная статья Конституции устанавливала, что «вмешательство институтов государственной власти и управления, членов Сейма и других должностных лиц, политических партий, политических и общественных организаций или граждан в деятельность судьи или суда запрещается и влечет предусмотренную законом ответственность» (ст. 114). Глава VIII Конституции предусматривала учреждение Конституционного Суда, его компетенцию и требования к судьям. Одной из характерных черт судебной реформы в Литве является не только довольно раннее (по сравнению с многими другими постсоветскими государствами) создание органа конституционной юстиции, но и его весьма существенный вклад в реформу и преобразование судебной системы страны.

Помимо этого, нормативно-правовая база литовской судебной реформы включает закон «Об учреждении административных судов» 1999 года, предусмотревший учреждение двухуровневой системы административных судов.

Несмотря на принятие в 1992 году Конституции страны, предусмотревшей в ст. 111 создание новой четырехзвенной судебной системы, в которую входили Верховный Суд, Апелляционный Суд, окружные и участковые суды, а также закона «О судебной власти», реальные изменения судебной системы Литвы начались лишь в 1994 году¹⁴⁶. Закон 1992 года институциональных преобразований не предусматривал, сохраняя существовавшую двухуровневую систему в неизменном виде. Апрель 1994 года ознаменовался принятием временного закона «О Хозяйственном Суде», которому предстояло заменить государственные арбитражи советского образца. Довольно быстро стало очевидно, что данное нововведение не оправдало возлагавшиеся на него ожидания и оказалось неудачным, и уже в 1998 году Хозяйственный суд был упразднен по следующим причинам:

146 Такого мнения, в частности, придерживается декан юридического факультета Вильнюсского университета В. Некрошюс. См. <http://www.notiss.ru/usring/Nekroshius.pdf>

- «хозяйственный суд был единственным во всей Литве специализированным судом, рассматривавшим все коммерческо-хозяйственные споры. Подобная система, при которой рассмотрение всех коммерческих споров сосредоточено в руках девяти человек, является благоприятной средой для распространения коррупции;
- рассмотрение одним судом всех коммерческих споров является неудобным для деловых кругов Литвы ввиду необходимости из любой точки Литвы являться в суд по одному и тому же адресу;
- к процессу в Хозяйственном суде применялись одни и те же правила ГПК, а в материально-правовом отношении споры разрешались, руководствуясь одним и тем же ГК;
- решения хозяйственного суда обжаловались в окружные суды, находящиеся внутри системы судов общей компетенции, т.е. спор, в конечном итоге, все равно оказывался в системе судов общей компетенции»¹⁴⁷.

Конституционное предписание о четырехуровневой судебной системе было реализовано лишь в мае 1995 года, когда были учреждены окружные суды и создан Апелляционный Суд. Существенно преобразована была и структура Верховного Суда: Пленум и Президиум были упразднены одновременно с полномочиями по рассмотрению дел в первой инстанции. Ключевой функцией Верховного Суда стало кассационное производство и обеспечение единообразия толкования правовых норм нижестоящими судами в процессе правоприменения. Аналогичная функция была включена и в компетенцию учрежденного в 1999 году Высшего Административного суда, который обеспечивает единообразие практики национальных административных судов в сфере толкования и применения норм законов и иных правовых актов (п. 2 ст. 31 закона Литовской Республики «О судах»)¹⁴⁸. Воссоздание досоветской судебной инфраструктуры стало жестом, исполненным глубокого символического значения и демонстрировавшим преемственность по отношению к судебной системе независимой Литвы. Возрождение национальной судебной системы произошло довольно быстро, но небезупречно. «Необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что новые суды были учреждены и судейский корпус сформирован в течение одного года, что в сущности очень короткий период времени. В результате такой спешки возникали определенные проблемы, поскольку ради того, чтобы начала действовать новая судебная система, к кандидатам в судьи нередко предъявлялись заниженные требования»¹⁴⁹.

За конституционным закреплением гарантий независимости судов последовали горячие и продолжительные дебаты, посвященные этой теме. В качестве одной из наиболее актуальных проблем выделялись взаимоотношения между судебной ветвью власти и Министерством юстиции. В 1998 году были

147 Там же.

148 <http://constitutions.ru/archives/5830>

149 <http://www.notiss.ru/usrimg/Nekroshius.pdf>

жестко разграничены понятия гарантий независимости судей в процессе отправления правосудия и административной деятельности судов. «Понятие административной деятельности судов охватило все то, что напрямую не связано с осуществлением правосудия: материально-техническое обеспечение судов, правила распределения дел, рабочее время, работа вспомогательного персонала и т.д. Осуществление контроля над административной деятельностью судов было поручено председателям соответствующих судов и департаменту судов при министерстве юстиции, в котором работали, по существу, делегированные судьи (законом разрешалось делегировать судью на срок до одного года с правом продления данного срока для работы, связанной деятельностью судов). Полномочия министра юстиции, по сути, заключались в том, что он утверждал различного рода положения (о контроле над административной деятельностью судов, распределении дел и т.д.) и вносил на рассмотрение президента возможные кандидатуры на должность судьи. Безусловно отрицательной чертой рассматриваемой системы было то, что постановлением правительства устанавливался размер служебного оклада судей»¹⁵⁰. Уже на следующий год в результате обращения группы депутатов Сейма вопрос оказался на рассмотрении Конституционного Суда. Постановление от 22 декабря 1999 года, вынесенное КС Литвы по данному делу, по праву считается одним из основополагающих актов в сфере национальной судебной реформы. В этом постановлении Конституционный Суд сформулировал следующие правовые позиции¹⁵¹:

- согласно принципу разделения властей, судебная ветвь власти, обладающая самостоятельностью, не может зависеть от других ветвей власти в силу того факта, что она является единственным органом власти, формируемым на профессиональной, а не политической основе;
- организационная независимость судов и судейское самоуправление являются основными гарантиями реальной независимости судебной ветви власти. Конституционной обязанностью иных властных институтов является уважение независимости судов, установленной Конституцией... Обязанностью государства является создание надлежащих условий для деятельности судов;
- в процессе предоставления гарантий независимости судей и судов в высшей степени важно разграничить деятельность судов и деятельность исполнительной ветви власти. Конституция запрещает административным органам и иным органам государственной власти вмешиваться в процесс отправления правосудия и оказывать какое-либо влияние на суды... Контроль в отношении судов и применение мер дисциплинарного характера должны быть организованы таким образом, чтобы это не нарушало дей-

150 <http://www.notiss.ru/usrimg/Nekroshius.pdf>

151 Подробнее см. в тексте Постановления КС ЛП от 22 декабря 1999 г. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1999/n9a1221a.htm>

ствительную независимость судей. Согласно Конституции, деятельность судов не является и не может рассматриваться как сфера управленческой деятельности, отнесенная к компетенции какого-либо института исполнительной власти. Органы исполнительной власти могут наделяться лишь полномочиями по созданию условий для деятельности судов. В плане своей деятельности суды не подотчетны ни каким-либо органам государственной власти, ни каким-либо должностным лицам. «Только лишь независимая институциональная судебная система в состоянии гарантировать организационную независимость судов и процессуальную независимость судей»¹⁵²;

- п. 11 ст. 84 Конституции устанавливает полномочия Президента Республики в сфере формирования судебных органов. Оспариваемые нормы Закона о судах устанавливают, что Президент может реализовать свое конституционное право лишь в случае наличия предложения Министра юстиции. В результате предложение, поступающее от Министра юстиции, превращается в условие реализации конституционно закрепленных полномочий Президента, закрепленных в п.11 ст.84 Конституции. Тем самым нарушается принцип, установленный в ч. 2 ст. 5 Конституции и предусматривающий, что полномочия власти ограничиваются Конституцией. С учетом этого Конституционный суд пришел к выводу, что оспариваемые нормы закона, предусматривающие обязательность предложения Министра юстиции для назначения на должность и освобождения от должности судей соответствующих судов и председателей судов, противоречат положениям ч. 2 ст. 5, п. 11 ст. 84, ч. 2 ст. 109 и ч. 5 ст.112 Конституции¹⁵³.
- Ст. 115 Конституции содержит закрытый перечень оснований для освобождения судьи от занимаемой должности, и по каким-либо иным причинам судья не может быть отстранен.

По мнению В. Некрошюса, «на основании вышеупомянутых идей Конституционного суда о том, что принцип независимости судов должен охватывать также и организационную работу судов, предпринимается попытка расширить границы распространения этой независимости. Поэтому было признано, что финансирование должно назначаться непосредственно из государственного бюджета конкретному суду, а не через министерство юстиции; что министр юстиции как представитель исполнительной власти не должен обладать правом возбуждения дисциплинарного дела в отношении судьи; что институт делегирования судей идет вразрез с принципом независимости судей; что вся система контроля над административной деятельностью судей – постольку, поскольку она связана с полномочиями министерства юстиции, – противоречит принципу независимости судов»¹⁵⁴. В итоге постановление КС Литвы от 22

152 Подробнее см. в тексте Постановления КС ЛП от 22 декабря 1999 г. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1999/n9a1221a.htm>

153 http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm

154 <http://www.notiss.ru/usimg/Nekroshius.pdf>

декабря 1999 года стало мотиватором для подготовки новой редакции закона «О судах», которая была принята 1 мая 2002 года и действует по сей день. Лейт-мотивом внесенных изменений стали сосредоточение контрольных полномочий в отношении судов в рамках судебной ветви власти, изменение порядка формирования и полномочий Совета судов, была создана национальная судебная администрация, а при президенте республики была учреждена специальная коллегия, уполномоченная решать вопросы назначения судей на должность, карьерного роста судей и освобождения их от занимаемой должности.

Конституционный Суд сыграл также большую роль в сфере реформирования полномочий прокуратуры. В 1994 году на рассмотрение КС Литвы поступил запрос из двух судов первой инстанции о проверке конституционности положений ст. 53 Гражданско-процессуального кодекса и ч. 3 ст. 21 закона «О прокуратуре». Заявители утверждали, что ст. 188 Конституции устанавливает полномочия прокуратуры лишь в сфере уголовного процесса и не предусматривает право прокурора вступать в гражданский процесс на любой стадии, закреплённое в ст. 53 ГПК. В своем постановлении от 14 февраля 1994 года Конституционный Суд постановил, что положения ст. 53, 13 и 54 ГПК, устанавливающие право прокурора вступать в гражданский процесс на любой стадии и осуществлять прокурорский надзор в гражданском процессе противоречат ст. 5, 109 и 118 Конституции. КС также признал, что установленные в ст. 21, 2, 19, 20, 22, 25 и 27 закона «О прокуратуре» полномочия прокурора по осуществлению прокурорского надзора в гражданском процессе противоречат положениям ст. 5, 109 и 118 Конституции¹⁵⁵. Это постановление также считается ключевой вехой национальной судебной реформы, ибо в результате его принятия были существенно видоизменены взаимоотношения судов и прокуратуры.

На сегодняшний день основную угрозу престижу судебной системы Литвы представляют волокита и периодические коррупционные скандалы. Помимо этого, активно обсуждается необходимость дальнейшей реформы прокуратуры с целью сделать ее подотчетной правительству, а не президенту, но пока заметного прогресса в этой сфере не произошло. Ряд громких дел также нанес существенный урон репутации литовских судов, в особенности в аспекте независимости и беспристрастности. Последним резонансным делом, отразившимся на престиже судебной ветви власти, было дело перешедшей в мусульманство молодой литовки Эгле Кусайте, которая в конце 2009 года была обвинена литовской прокуратурой в организации террористического акта на территории России. Находясь в предварительном заключении, Кусайте неоднократно сообщала о применении в отношении нее физического и психологического насилия. Несмотря на достаточно благополучный итог рассмотрения дела (в 2012 году Кусайте была приговорена к уплате штрафов в совокупности на сумму чуть менее 3500 долларов США), дело вызвало широчайший обществен-

155 <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1994/n4a0214a.htm>

ный резонанс, и правозащитные организации направили президенту и спикеру парламента информацию о нарушениях прав человека в деле Кусайте, утверждая, что в данном деле суд, прокуратура и органы государственной безопасности в своих действиях вышли далеко за рамки системы сдержек и противовесов. Большой резонанс вызвало «педофилическое дело» Драсюса Кедиса, который осенью 2008 года обвинил мать своей пятилетней дочери в пособничестве педофилам. В сексуальных домогательствах по отношению к своей малолетней дочке Кедис обвинял нескольких человек, в том числе и хорошо известного в стране предпринимателя А. Усаса. Несмотря на неоднократные попытки добиться уголовного преследования лиц, надругавшихся над ребенком, дело так и не завели. Но когда 5 октября 2009 года в Каунасе с интервалом в несколько часов были застрелены судья окружного Каунасского суда Йонас Фурманавичус, которого Кедис ранее обвинял в педофилии, и Виолета Нарушевичене, тетка дочери Кедиса, ранее обвиненная им в пособничестве педофилам, Кедис сразу же стал главным подозреваемым и был объявлен в розыск. Девочка была передана на попечение временного опекуна, но в конце 2011 года окружной суд принял решение о возвращении девочки ее матери. Назначенная до этого опекуном девочки судья окружного суда, которая незадолго до этого стала депутатом парламента, отказалась подчиниться решению суда. Ряд политиков, включая спикера парламента, поддержали опекуна, «заявляя, что «несправедливые» судебные решения не следует исполнять. Предполагаемая жертва педофилов была в итоге возвращена матери, а готовность депутатов парламента препятствовать исполнению судебного решения стала мрачным примером политического вмешательства в деятельность судов. Бывшая опекун предполагаемой жертвы теперь является лидером одной из политических партий, и краеугольным камнем ее избирательной кампании была необходимость реформы судебной системы»¹⁵⁶.

По данным Freedom House, на 2013 год, население считает судебную систему непрозрачной и сомневается в беспристрастности судей. Только около 17% населения доверяет судам. В рамках национальной антикоррупционной программы на 2013 год предполагалось повысить прозрачность судебной системы посредством компьютеризации распределения дел и размещения информации о рассмотрении дел в судах в режиме онлайн. Вызывает беспокойство и число законов, признанных Конституционным Судом не соответствующими Конституции: за период с 2010 по 2011 год их число выросло в три раза. Юристы рассматривают этот феномен как свидетельство недостаточно высокого качества национального законотворчества¹⁵⁷. При этом рейтинги Литвы по всем девяти позициям шкалы Freedom House остаются хорошими и весьма стабильными, в том числе уровень независимости судов (1,75).

156 Freedom House. Nations in Transit. 2013.

157 Там же.

ГЛАВА 4. РЕЖИМ: ДЕМОКРАТИЯ

Реформы в Грузии

После провозглашения независимости 9 апреля 1991 года Грузия пережила непростой и болезненный период перехода к демократии. Но связанные со стремлением к независимости и последующим ее обретением сложности начались еще до формального выхода Грузии из состава СССР. В первую очередь, это касалось резко обострившихся межэтнических конфликтов в автономных республиках – Абхазии и Южной Осетии, результатом которых стала так называемая война в Цхинвали, столице Южной Осетии. Осетины требовали республиканского статуса для своего региона и, не найдя понимания и поддержки со стороны властей Грузии, приняли решение бойкотировать выборы в Верховный Совет тогда еще Грузинской ССР. Грузия нанесла ответный удар и аннулировала автономный статус Южной Осетии в декабре 1990 года. Именно в это время ведущую роль как в политике страны вообще, так и в обострении межэтнических конфликтов в частности, начал играть Звиад Гамсахурдиа. В отличие от подавляющего большинства первых президентов бывших республик СССР, Гамсахурдиа никогда не был коммунистическим руководителем регионального уровня. Напротив, он находился по другую сторону баррикад, был правозащитником и диссидентом и даже отбыл двухлетний срок лишения свободы за публикацию информации о пытках в грузинских следственных изоляторах. Происходивший из кругов грузинской интеллигенции, Гамсахурдиа получил хорошее образование и имел ученую степень доктора филологических наук. Казалось бы, его появление и стремительное карьерное продвижение на политической арене Грузии в 1990 году должны были приветствоваться представителями местной интеллектуальной элиты. Но националистические и порой экстремистские высказывания Гамсахурдиа грузинская интеллигенция восприняла крайне негативно. Хорошо известно высказывание великого грузинского философа и мыслителя Мераба Мамардашвили: «если мой народ выберет Гамсахурдиа, то я буду против своего народа»¹⁵⁸. Стоит ли удивляться, что политика, проводившаяся Гамсахурдиа на высоких руководящих постах, ничуть не напоминала реализацию идеи Платона о философе на троне¹⁵⁹. Гораздо более уместно будет сказать, что деятельность Гамсахурдиа сначала в качестве Председателя Верховного Совета Грузинской ССР, который он возглавил в 1990 году, и затем в качестве президента независимой Грузии являла собой убедительный пример того, каким **не должен быть** глава молодого независимого государства, испытующего серьезные экономические трудности и раздираемого межэтническими конфликтами.

В мае 1991 года состоялись национальные президентские выборы. Избранный президентом независимой Грузии на чрезвычайной сессии Верховного

158 Цит. по: Маркедонов С. М. Земля и воля Звиада Гамсахурдиа // Институт политического и военного анализа. 4 апреля 2007.

159 См. «Государство» Платона.

Совета месяцем ранее, Гамсахурдиа пожелал получить подтверждение своих полномочий от электората. Помимо Гамсахурдиа, на президентский пост претендовали еще пять кандидатов, в том числе писатель Ираклий Шенгелия и адвокат, выпускник юридического факультета МГУ им. Ломоносова Картлос Гарибашвили, на жизнь которого было совершено покушение в разгар предвыборной кампании.

Авторитарные методы правления и отсутствие способности к компромиссу, особенно в сфере разрешения межэтнических конфликтов, не исчерпывают перечень изъянов управленческого стиля Гамсахурдиа. Еще одним неверным шагом стало игнорирование важности решения экономических вопросов. Сам президент не слишком хорошо разбирался в экономике; не было экономистов и в его правительстве. Несмотря на то, что в июне 1991 года в национальной экономике появились первые признаки частного предпринимательства, этим инициативы нового правительства в данной сфере и ограничились. Гамсахурдиа предпочел уклониться от таких сложных и болезненных решений, как либерализация цен и массовая приватизация. Но эта стратегия невмешательства лишь ненадолго отсрочила коллапс грузинской экономики.

Уход от решения экономических проблем и эскалация политического конфликта неизбежно вылились в нарастание акций протеста по всей стране. Политические партии одна за другой заявляли о том, что находятся в оппозиции действующему президенту. К декабрю 1991 года ситуация стала критической; в центре столицы начались беспорядки. Оппозиция сделала несколько попыток инициировать переговоры, но сама идея компромисса была жестко отклонена президентом. Точка невозврата была достигнута перед наступлением нового 1992 года. Через несколько дней после этого Гамсахурдиа и некоторые из его приближенных покинули страну.

С самого начала 1992 года Грузией управлял триумvirат, именовавший себя Государственным советом. В состав триумvirата входили бывший министр иностранных дел Эдуард Шеварднадзе и два главных политических оппонента свергнутого президента – Тенгиз Китовани и Джаба Иоселиани. Вопрос о новой Конституции страны возник в первые же недели пребывания триумvirата в власти. В период президентства Звиада Гамсахурдиа в стране продолжала действовать старая советская Конституция 1978 года, в которую были внесены многочисленные поправки. Но даже для опытного советского аппаратчика Шеварднадзе она уже стала неприемлемой. В феврале 1992 года Национальный конгресс Грузии (орган, сформированный посредством альтернативных выборов, проведенных оппозицией, бойкотировавшей парламентские выборы 1990 года), формально провозгласил Конституцию Грузии, принятую 21 февраля 1921 года, действующей Конституцией страны. Конституция 1921 года не предусматривала должности президента республики, исполнительная власть в ней осуществлялась правительством, председатель которого избирался сроком на 1 год. Документ этот также примечателен тем, что, будучи при-

нят Конституционной ассамблеей в Тбилиси в качестве первой конституции демократической Республики Грузия, действовал всего лишь несколько дней – до утраты Грузией независимости 25 февраля 1921 года.

В октябре 1992 года Шеварднадзе был избран председателем недавно сформированного грузинского парламента. Восстанавливать должность президента республики на тот момент сочли нецелесообразным, и взамен парламент наделил Шеварднадзе статусом главы государства в соответствии с законом о Государственной власти от 6 ноября 1992 года. Таким образом, Шеварднадзе возглавил высший законодательный орган страны и одновременно с этим стал главой государства. В его руках сосредоточились весьма значительные полномочия. В качестве председателя парламента он обладал правом объявлять регулярные и специальные сессии парламента, председательствовать во время парламентских дебатов, вносить проекты законодательных актов и поправок в Конституцию. В качестве главы государства Шеварднадзе с согласия парламента назначал премьер-министра и вице-премьеров, главу службы разведки и председателя Национального банка Грузии. Кроме того, к компетенции главы государства относилось назначение военачальников высокого ранга, а также региональных руководителей (мэров и префектов), причем одобрения парламента такие назначения не требовали. Кроме того, Шеварднадзе возглавил такие ключевые ведомства, как Совет по национальной безопасности и обороне и Чрезвычайный экономический совет. Таким образом, глава государства осуществлял контроль в отношении всей системы государственной власти.

Весьма скоро Шеварднадзе начал активно продвигать идею широкомасштабного пересмотра положений Конституции 1921 года, утверждая, что полная преемственность на данный момент невозможна и что некоторые части основного закона страны являются неприемлемыми для ситуации начала 1990-х годов¹⁶⁰. В марте 1993 года была создана Конституционная комиссия, перед которой была поставлена задача разработки новой Конституции. Этот масштабный орган насчитывал 118 членов, председателем (что неудивительно) был назначен сам Шеварднадзе. Комиссия начала свою деятельность с организации обсуждения идеи разработки новой конституции в формате дискуссий и семинаров, параллельно активно привлекались эксперты. Несколько политических партий и экспертов-конституционалистов разработали и представили комиссии свои собственные проекты. Итоговая версия была внесена на рассмотрение парламента, и после определенной, но не слишком существенной корректировки проекта, новая Конституция Грузии была принята 24 августа 1995 года.

Существует точка зрения, что эта Конституция в известной степени имела временный характер, в некоторых аспектах сохраняющийся и по сей день.

160 Constitutions of the World, Release 2011-2 issued March 2011. Oceana, New York.

В частности, специалисты из Института Макса Планка полагают, что такой вывод можно сделать, в первую очередь, на основании анализа положений первой и последней глав Конституции и в особенности ст. 2,4 и 108, из которых следует, что Грузия пока что находится «в режиме ожидания» полного восстановления суверенитета в масштабе всей страны¹⁶¹. По их мнению, только после этого возможно окончательное формирование парламентской системы, территориальной организации и системы местного самоуправления.

Первый этап масштабного пересмотра положений Конституции 1995 года стартовал в 2004 году, менее, чем через 10 лет после ее принятия. Триггером этого процесса послужила «революция роз», в результате которой могущественный Шеварднадзе был отстранен от власти, и президентом страны стал Михаил Саакашвили. 6 февраля 2004 года был принят Конституционный закон, внесший существенные изменения в Конституцию. Краеугольным камнем реформы стало включение в Конституцию главы 4-1, определявшей роль правительства и его взаимоотношения с президентом и парламентом. Согласно новой формулировке, «правительство гарантирует осуществление исполнительной власти и проводит внутреннюю и внешнюю политику государства в соответствии с законодательством Грузии». Однако было бы некоторым преувеличением утверждать, что Правительство осуществляло свои полномочия независимо: изначальная редакция ст. 69, часть 2 которой трогательно напоминает часть 3 ст. 80 Конституции России, гласила, что «Президент Грузии определяет и направляет внутреннюю и внешнюю политику государства». Тем самым правительство должно было функционировать в тех рамках, которые для него устанавливал президент. Президенту была также отведена весьма активная роль в работе правительства – несмотря на то, что формально он не являлся его главой (эта роль отводилась премьер-министру согласно ст. 79), он, тем не менее, согласно букве Конституции обязан был проводить заседания органа исполнительной власти по важным государственным вопросам и председательствовать на таких заседаниях. Решения, вынесенные на таких заседаниях, облекались в форму президентских актов, а нормы, регулирующие структуру, полномочия и деятельность правительства, должны были в обязательном порядке согласовываться с президентом (ст. 78). Таким образом, президент являлся безусловным лидером кабинета, правительство же было подотчетно как главе государства, так и парламенту.

Назначение правительства также осуществлялось президентом, который выбирал кандидата на пост премьер-министра и назначал иных членов правительства. До назначения главы правительства на должность президент должен был провести консультации с руководителями парламентских фракций. После завершения процедуры назначения премьер-министра президент должен был представить список членов кабинета на утверждение парламента. В слу-

161 Ibid.

чае, если парламент трижды отказывался утвердить представленный список (который при этом не требовал изменений и мог вноситься на рассмотрение парламента в первоначальном виде все три раза), президент должен был распустить парламент.

Согласно ст. 81, парламент наделялся правом в любой момент выразить недоверие правительству. Обычно в таких случаях правительство обязано уйти в отставку. Но не в грузинской конституционной конструкции образца 2004 года – в ней президент наделялся правом проигнорировать вотум недоверия парламента и сохранить действующий состав правительства. В такой ситуации парламент мог либо принять тот факт, что правительство в отставку не уходит, либо вторично вынести на голосование вопрос о доверии правительству. Это надлежало сделать в течение 10 дней между 90-м и 100-м днями, следующими за первым вынесением вотума недоверия. Целью этого конституционного положения, по мнению д-ра Райнера Грота¹⁶² из Института Макса Планка, было предоставление парламенту возможности «охлануть» в течение трех месяцев и взвесить все *pro et contra* вторичного вынесения вотума недоверия правительству. Тем более, что повторное выражение парламентом недоверия исполнительной власти ни в коей мере не налагало на президента обязанность отправить правительство в отставку. Напротив, он может вместо этого распустить парламент (ст. 81). Только в случае принятия тремя пятими от общего числа депутатов парламента резолюции о так называемом безусловном отказе в доверии правительству президент обязан отправить правительство в отставку.

В 2009 году начался второй этап пересмотра положений действующей Конституции, в результате обретший формат конституционной реформы. Для разработки проекта поправок к Конституции была создана специальная конституционная комиссия, в состав которой вошли представители правящей партии, шести политических партий, находящихся в оппозиции режиму Михаила Саакашвили, представители неправительственных организаций и академических кругов. Совместными усилиями они разработали пакет проектов поправок к действующему основному закону страны, которые были приняты в октябре 2010 года, а обрели юридическую силу в декабре 2013. Посредством одной из поправок в текст Конституции Грузии была включена новая глава VII-1 «Местное самоуправление». В ней устанавливается, в частности, что правила создания и деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления, правила создания местных самоуправляемых образований и аннулирование их полномочий, равно как правила пересмотра их административных границ, определяются Органическим законом. Исполнительные органы МСУ должны быть подотчетны местным представительным органам. Представительный орган МСУ – Городской совет (Сакребуло) избирается грузинскими гражданами, зарегистрированными в данном самоуправляемом об-

162 Ibid.

разовании, на основе прямого, всеобщего, равного и тайного голосования. Местные самоуправляемые образования обладают как своими собственными, так и делегированными правами и компетенцией, основные принципы которых должны быть определены в Органическом законе, при этом компетенция местного самоуправления, установленная в Органическом законе, является исключительной. Новая глава определяет, что органы государственной власти могут делегировать свои права и полномочия самоуправляемому образованию на основании законодательного акта либо соглашения, при этом делегирование в обязательном порядке должно сопровождаться передачей соответствующих материальных и финансовых ресурсов, размер которых определяется законом. В ней также содержатся такие важные положения, как гарантия обязательности исполнения решений, принимаемых самоуправляемыми образованиями в рамках их компетенции, на их территории, и требование осуществления контроля государства за деятельностью самоуправляемых образований в рамках предусмотренной законом процедуры. Ч. 3 ст. 101-3 устанавливает, что осуществление контроля государства должно быть пропорционально его целям.

Лейтмотивом конституционной реформы 2010 года, безусловно, является ограничение власти президента и существенное усиление полномочий премьер-министра и правительства. Согласно ст. 78 правительство становится высшим органом исполнительной ветви власти, который определяет внутреннюю и внешнюю политику государства; правительство более не подотчетно президенту, только парламенту (новый п. 1 ст. 78). Ч. 5 ст. 79 устанавливает, что для назначения и освобождения от должности членов правительства премьер-министру более не требуется согласие президента. Новые пункты ст. 69 определяют конституционный статус президента следующим образом:

«1. Президент Грузии является главой государства Грузия, гарантом национальной независимости и единства страны. Президент Грузии обеспечивает надлежащее функционирование государственных органов посредством осуществления полномочий, отведенных ему Конституцией.

2. Президент Грузии является Главнокомандующим Вооруженных сил страны.

3. Президент Грузии представляет Грузию в международных отношениях»¹⁶³. Отменяется изначальная редакция уже упоминавшейся выше ч. 2 ст. 69, предоставлявшая президенту полномочия определять и направлять внутреннюю и внешнюю политику государства. Новая редакция ст. 72 запрещает президенту Грузии занимать какие-либо должности в политических партиях.

Еще одним проявлением конституционного ограничения власти президента стало введение института контрасигнатуры. Согласно новой редакции ст. 73-1 контрасигнатуры премьер-министром подлежат правовые акты президента Грузии, за исключением всех актов, изданных в период военного поло-

163 См. Конституцию Грузии 1995 г. с поправками 2010 г.

жения. Приказ президента не требует контрасигнатуры, за исключением случаев, прямо предусмотренных Конституцией.

Контрасигнатура не требуется для правовых актов, регулирующих следующие сферы:

- назначение выборов и роспуск парламента в соответствии со ст. 80, созыв первого заседания вновь избранного парламента, созыв специальных заседаний или сессий парламента;
- подписание законов и их промульгация, а также возвращение законопроектов с предложенными поправками в парламента;
- назначение, представление и освобождение от должности государственных должностных лиц в случаях, определенных Конституцией;
- обращения в суды или Конституционный Суд;
- назначение кандидата на должность премьер-министра и назначение премьер-министра;
- направление требования правительству о временном продлении его полномочий в соответствии с параграфом 1 ст. 80 Конституции;
- награждение государственными наградами и специальными званиями;
- предоставление и лишение гражданства;
- требование созыва заседания правительства в соответствии с процедурой, определенной параграфом 4 ст. 78;
- деятельность Администрации президента и Национального совета по безопасности;
- объявление и прекращение военного положения;
- помилование осужденных;
- дача согласия в случаях, предусмотренных параграфом 4 ст. 93¹⁶⁴.

Существенно сузились и полномочия президента в сфере проведения заседаний правительства. До конституционной реформы 2010 года согласно п. 4 ст. 78 президент наделялся правом проводить и председательствовать на заседаниях правительства по вопросам исключительной государственной важности (при этом решения, принимавшиеся на таких заседаниях, облекались в форму актов президента). Согласно новой редакции п. 4, «президент Грузии вправе потребовать обсуждения конкретных вопросов на заседаниях правительства и участвовать в обсуждении этих вопросов на заседаниях правительства с участием секретаря и иных членов национального Совета по безопасности». Новый п. 2, включенный в ст. 76, методом исключения определяет, какими именно полномочиями не обладает лицо, исполняющее обязанности президента страны. Особо оговаривается невозможность роспуска парламента.

Конституционная реформа 2010 года преобразила формулировки ст. 80. В первую очередь, изменения затронули процедуру определения кандидатуры на пост премьер-министра. Если ранее кандидата выбирал президент по

164 См. ст. 73-1 Конституции Грузии.

результатам консультаций с парламентскими фракциями, теперь президент лишь утверждает на должность кандидатуру, представленную парламентской фракцией, получившей наилучшие результаты на последних парламентских выборах. Согласия президента для назначения кандидата на министерские должности более не требуется.

Говорить о результатах конституционной реформы 2010 года пока преждевременно – слишком мало времени прошло с декабря 2013 года. Но уже вполне осязаемы ошеломительные результаты реформ команды Михаила Саакашвили в сфере борьбы с коррупцией и реформирования милиции. И поражают не только результаты, но и головокружительная быстрота, с которой они были достигнуты.

Коррупционированность грузинской милиции советского образца была притчей во языцех и дала пищу для многих анекдотов. Коррупция, вошедшая в плоть и кровь грузинских милиционеров и «гаишников», сочеталась с высочайшей степенью криминализованности этих структур¹⁶⁵. Когда пришедший к власти Саакашвили обозначил реформу полиции и борьбу с коррупцией в качестве первоочередных и важнейших задач внутренней политики страны, возможность успешного исхода этого начинания представлялась весьма призрачной¹⁶⁶. К числу наиболее сложных проблем, с которыми сразу же пришлось столкнуться реформаторам, в первую очередь следует отнести масштаб коррупции в органах милиции. За время пребывания у власти Шеварднадзе между властью и милицией возникло некое подобие молчаливой договоренности: милиция активно поддерживала режим Шеварднадзе, за что взамен получала некий негласный карт-бланш на полную свободу действий, в том числе, и действий явно криминального характера¹⁶⁷. При этом население уже воспринимало криминализованность органов милиции и постоянное вымогательство взяток как некую «норму жизни». Все было организовано по системе пирамиды: желающие занять должность в органах милиции совершали финансовые вливания в карманы офицеров соответствующего ранга и в результате искомую должность получали. Освоившись, «новобранцы» приступали к поборам с населения и мелкого бизнеса, дабы обеспечить возвратность инвестиций в занимаемую должность. Официальная зарплата была весьма эфемерна, выплачивалась от случая к случаю и как источник заработка не рассматривалась¹⁶⁸.

Второй серьезной проблемой была мощь позиций, которые в грузинском социуме занимали воры в законе. Будучи феноменом, существовавшим

165 См. Gavin Slade, No Country for Made Men: The Decline of the Mafia in Post-Soviet Georgia. // Law & Society Review. 2012. Volume 46. Number 3. С. 624.

166 Matthew Devlin. Seizing the Reform Moment: Rebuilding Georgia's Police, 2004-2006. // Innovations for Successful Societies : Princeton University. 2010.

167 The World Bank. Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms. 2012.

168 Ibid.

в масштабе всего советского государства, в грузинском варианте воры в законе представляли собой высокоорганизованную и дисциплинированную мафию, которая контролировала настолько широкий спектр государственных органов, что многие искренне полагали, что воры в законе были более сильны и влиятельны, нежели государство как таковое¹⁶⁹.

Третья, и весьма существенная, проблема заключалась в размере и военизированной природе грузинской милиции, представлявшей собой нереструктурированный вопиюще советский институт, насчитывающий примерно 50 тыс. хорошо вооруженных людей¹⁷⁰. Именно поэтому данная задача имела двуединый характер – демилитаризация милиции и существенное сокращение ее численности, дабы привести ее в соответствие с демократическими стандартами полицейской службы.

На фоне трех вышеперечисленных проблем четвертая вряд ли кого-то удивит: коррумпированная, криминализованная и агрессивная милиция крайне негативно оценивалась населением. Но даже на этом фоне дорожная полиция, она же ГАИ, резко выделялась. На момент начала реформ эта структура насчитывала около 15 тыс. сотрудников. Именно в отношении ГАИ было принято беспрецедентное по жесткости и степени риска решение – уволить ее сотрудников в полном составе. Поскольку на подавляющее большинство «гаишников» имелась информация об их связях с преступным миром, им была предложена сделка: они тихо покидают свои посты, получив зарплату за два месяца, при этом уголовные дела в отношении них не возбуждаются. Президент полностью взял на себя ответственность за этот рискованный шаг и пообещал в течение месяца создать новую Патрульную полицию. Почти три месяца движение на грузинских дорогах никем не регулировалось. Но, вопреки ожиданиям, никакого ужаса и беспредела не произошло. А 15 августа 2004 года вместо упраздненного ГАИ начала функционировать Патрульная полиция. Сотрудников нового ведомства, созданного по образу и подобию дорожной службы США, набирали по конкурсу, предложив им зарплату значительно выше средней по стране – минимум \$250.

Создание полиции нового типа было определено в качестве одного из приоритетов правительства Саакашвили. Силую структуру, ориентированную не на защиту прав и законных интересов граждан, а на охрану государства, предстояло трансформировать в полицейскую службу, работающую для населения. Кроме того, требовалось обеспечить более высокий профессиональный уровень будущих сотрудников. Кандидаты проходили не слишком длительную, но весьма интенсивную подготовку с тем, чтобы как можно скорее приступить к работе в новом качестве. Тренинги осуществлялись при активном содействии ОБСЕ, Совета Европы и ряда посольств. В 2005 году начала

169 Gavin Slade. Op. cit.

170 Lili di Puppò. «Police Reform in Georgia: Cracks in an Anti-Corruption Success Story». U4 Practice Insight Chr. Michelsen Institute, 2010.

функционировать Полицейская академия. Полицейские нового образца также стали получать существенно более высокую зарплату, причем не наличными, а на банковские счета, чтобы минимизировать коррупционные риски.

Создание нового образа полиции и обеспечение прозрачности ее работы было одной из первостепенных задач реформы, и решена эта задача была буквально. Старые отделения милиции были модернизированы весьма нестандартным образом: двери и стены были заменены на стеклянные, что символизировало начало новой эры транспарентности¹⁷¹. По степени психологического воздействия на уставшее от злоупотреблений коррумпированных милиционеров население это не шло ни в какое сравнение с таким способом, как, например, замена униформы (что в Грузии тоже было сделано в рамках реформы). Получив возможность со стороны наблюдать происходящее внутри зданий полицейских участков граждане постепенно поверили в реальность перемен и начали менять свое отношение к полиции. Уровень доверия населения медленно, но неуклонно начал расти.

Весьма любопытные данные приводит руководитель Департамента МВД Грузии Шота Утиашвили: «Главным последствием реформ стала реальная борьба с коррупцией в стране. В сфере борьбы со взяточничеством мы предупредили полицейских, что за взятки мы будем их сажать. В итоге только в 2005 году более двухсот сотрудников полиции было посажено за взяточничество. В 2006 году посажено было еще больше. Только после этого количество полицейских, арестованных за взятки, стало сокращаться.

Второй важный аспект в борьбе с коррупцией заключался в резком повышении зарплат всем сотрудникам МВД. К примеру, в 2004 году моя зарплата составляла всего 100 лари (около 70 долларов США), а сейчас 2300 лари (около 1610 долларов США). То есть, моя зарплата за это время выросла в 23 раза. В-третьих, начальники перестали требовать со своих подчиненных дань, часть из которой они раньше оставляли себе, а часть передавали вверх. Кроме этого, пришлось многих уволить. В частности, если при Шеварднадзе в МВД насчитывалось около 70 тыс. сотрудников, то сейчас в подразделениях полиции и госбезопасности, входящих в состав МВД, насчитывается 16 тыс. сотрудников. На место уволенных брали новых людей – молодых и более мотивированных»¹⁷².

Для решения проблемы воров в законе Грузия пошла по пути применения «лучших практик» зарубежных стран. В первую очередь, было решено изучить итальянский опыт по противодействию мафиозным структурам. В течение нескольких месяцев после старта реформы в парламент был внесен пакет законопроектов, при разработке которых, помимо итальянских источников, использовались такие иностранные законодательные акты, как федеральный за-

171 English Russia, Brand New Georgian Police. 2011, online at <http://englishrussia.com/2011/02/25/brand-new-georgian-police/>

172 <http://hvylyla.org/reports/28-2011-02-04-12-28-49/9545--q-q.html>

кон США о подвергающихся рэкету и коррумпированных организациях 1970 года (RICO), закон Новой Зеландии о притеснениях и криминальных сообществах 1997 года, Акт об Уголовном праве Великобритании 1977 года. Для того, чтобы мотивировать самих воров в законе и их окружение начать сотрудничать со следствием, в уголовный процесс Грузии был включён институт сделки о признании вины. По мимо этого, был принят ряд поправок в действующее законодательство, благодаря которым стало возможно содержать воров в законе в местах лишения свободы отдельно от других заключенных. Уже к июню 2006 года ни одного вора в законе не оставалось на свободе. Это была огромная, быстрая и убедительная победа над организованной преступностью.

Статус судебной власти Грузии как независимой ветви государственной власти установлен Конституцией 1995 года. Трехуровневая судебная система закреплена в законе «О судах общей юрисдикции» 1996 года. Высшим органом судебной власти страны является Верховный Суд, изначально смоделированный как высшая апелляционная инстанция и затем наделенный кассационными полномочиями в результате конституционной реформы 2010 года. Функцию конституционной юстиции осуществляет Конституционный Суд, состоящий из 9 судей, из которых трое назначаются президентом, трое – Верховным Судом, трое избираются парламентом.

Несмотря на ряд существенных достижений в области трансформации судебной системы Грузии, они, тем не менее, выглядят довольно бледно на фоне ошеломляющих успехов в других сферах. Главным достижением, безусловно, является резкое снижение уровня коррупции, но, по мнению экспертов Freedom House, уровень независимости судей существенно выше в сфере гражданского судопроизводства. Значительно увеличенный в 2004 году объём финансирования судов обеспечил рост зарплат судей и сделал возможным улучшение материально-технической оснащённости судов. Конституция страны и профильные законодательные акты содержат положения, гарантирующие независимость судей. Ч. 1 ст. 84 Конституции содержит прямой запрет оказывать давление на судью и вмешиваться в его деятельность с целью повлиять на судебное решение. Достаточно спорными представляются положения новой редакции ч. 2 ст. 86, согласно которым «судьи назначаются на должность пожизненно, за исключением случаев достижения установленного законом возраста. Закон может предусматривать назначение судьи на должность на фиксированный период времени не менее трех лет, предшествующий пожизненному назначению»¹⁷³. Нормы, устанавливающие необходимость согласия представителей всех трех ветвей государственной власти в Высшем совете правосудия (консультативного органа при президенте, учрежденного в 1997 году в соответствии с ст. 86 Конституции и законом о судах общей юрисдикции) на назначение любого судьи на должность, по мнению экспертов Freedom

173 Конституция Грузии 1995 г. в редакции 2010 г.

House создают возможность ветирования конкретных назначений со стороны президентских и парламентских назначенцев.

Основной проблемой судебной ветви власти в Грузии на сегодняшний день является сохраняющийся обвинительный уклон. Суды по-прежнему находятся под значительным влиянием прокуратуры и органов исполнительной власти, что ярко проявляется при рассмотрении уголовных дел, в особенности тех, в которых на карту поставлены интересы политической верхушки. По данным на 2013 год, процент обвинительных приговоров варьируется от 98,3 до 99,9%. Неудивительно, что весьма значительное число людей, против которых были возбуждены уголовные дела, предпочитают пойти на сделку о признании вины¹⁷⁴.

Стремительность и жесткость грузинских реформ обеспечили долгосрочные и весьма впечатляющие результаты. Уже в феврале 2007 года данные социологических опросов показали, что грузины считают реформу полиции основным достижением правительства Саакашвили. 66% респондентов высоко оценивали работу реформированной полицейской службы, отмечая при этом принципиально иной характер взаимоотношений, установившихся между населением и полицией нового образца. По данным этих же опросов, сочетание результатов реформы полиции и борьбы с ворами в законе существенно повысило ощущение безопасности у населения страны. Параллельно правительство Саакашвили продолжало проводить курс «нулевой толерантности» по отношению к проявлениям коррупции и криминала в полицейской службе. В период между 2004 и 2010 годами уголовные дела были возбуждены в отношении 1064 полицейских, из них только за взяточничество к уголовной ответственности было привлечено более 90 полицейских (при этом население страны составляет 4,5 млн человек). Данные ряда международных организаций, включая Transparency International и Freedom House, отражают последовательную положительную динамику показателей страны. Если в 2002 году в соответствии с Индексом восприятия коррупции Грузия занимала 85-е место из 105, то по данным на 2012 год рейтинг Грузии – 51 из 174.

Не менее успешно Грузия продвигается и по пути совершенствования основных демократических институтов. По данным Freedom House на 2012 год политический режим Грузии не может быть квалифицирован как авторитарный и является режимом переходного типа. И, судя по имеющимся показателям, такие результаты менее, чем за 10 лет реформ, более чем убедительны.

Реформы в Украине¹⁷⁵

В течение первого десятилетия независимого существования Украины судебная

174 См. Freedom House. Nations in Transit. 2013.

175 При подготовке данного раздела были использованы материалы проекта фонда ИНДЕМ «Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив».

реформа носила ярко выраженный вторичный характер. Отдельные меры, направленные на трансформацию существующей судебной системы, не дали особо заметных результатов. О первых серьезных изменениях в данной сфере можно говорить, лишь начиная с 2001 года, когда был принят «пакет законов (по форме – законы о внесении изменений и дополнений в девять законодательных актов), регулирующих организацию судебной власти, статус судей, процессуальные вопросы и статус прокуратуры, который получил наименование «малой судебной реформы» (это название было связано с тем, что не было принято масштабного закона о судебной власти, только вносились изменения в действующее законодательство. Даже принятый в 2002 году закон «О судостроительстве Украины»¹⁷⁶ не был воспринят как веха полномасштабной судебной реформы, так как он не предусматривал коренных изменений в судебной власти, за исключением создания системы административных судов»¹⁷⁷. Процессуальная реформа также сильно запаздывала: новый Гражданско-процессуальный кодекс Украины, заменяющий советский кодекс 1963 года, был принят лишь в 2004 году, Административно-процессуальный кодекс – в 2005. Что же до реформы уголовного процесса, она протекала наиболее медленно, и новый Уголовно-процессуальный кодекс был принят лишь в апреле 2012 года и вступил в силу в ноябре того же года.

Процесс конституционных преобразований в Украине проходил весьма ярко. Работа над проектом Конституции Украины продолжалась 5 лет (с 1991 по 1996 год) и велась силами национального экспертного сообщества при участии ряда международных экспертов в сфере конституционного права. Говорить о конституционной преемственности не приходилось – большинство предшествующих украинских конституций были социалистическими. Рассматривать в качестве образца Конституцию Войска Запорожского 1710 года было вряд ли возможно. Конституция Украинской Народной Республики 1918 года, закреплявшая принцип разделения властей и устанавливавшая парламентскую республику, хоть и была принята Центральной Радой Украины, но в действительности фактически так и не вступила из-за охвативших страну революционных событий. В итоге 28 июня 1996 года Украина приняла свой новый основной закон, устанавливавший конституционную модель с сильной президентской властью. Но несмотря на приложенные усилия, по мнению ряда экспертов итоговый текст украинского основного закона был далеко небезупречен; поговаривали о наличии в тексте более 170 ошибок. Помимо этого, практическая реализация украинской конституционной модели привела к концентрации власти в руках президента и постоянной конфронтации между президентом и парламентом (п.12 Заключения Венецианской комиссии о конституционной ситуации в Украине от 17-18 декабря 2010 года)¹⁷⁸.

176 Утратил силу 07.07.2010.

177 А.К. Горбуз и др. Трансформация российской судебной власти... С. 253.

178 <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282010%29044-e>

Вопрос о необходимости изменения Конституции был поднят уже в марте 2004 года президентом Леонидом Кучмой. В 2004 году на волне «оранжевой революции» в Конституцию был внесен ряд поправок, которые впоследствии стали именоваться «конституционной реформой». Вектор реформы был направлен в сторону ослабления власти президента и превращения Украины в парламентскую республику. Многими конституционная реформа была воспринята как результат политического компромисса; помимо этого, она вызвала ряд нареканий у Венецианской комиссии. Согласно ст. 159 Конституции Украины, «Законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины рассматривается Верховной Радой Украины при наличии заключения Конституционного Суда Украины о соответствии законопроекта требованиям ст. 157 и 158 настоящей Конституции»¹⁷⁹. Но, несмотря на предписанную Конституцией обязательность участия Конституционного Суда в процедуре изменения Конституции, в ходе конституционной реформы 2004 года КС, тем не менее, остался за бортом происходивших в стране перемен, и поправки в Конституцию были приняты без его заключения, т.е. не только с процедурными нарушениями, но и с нарушениями действующей Конституции. Венецианская комиссия в своём заключении¹⁸⁰ по процедуре внесения изменений в Конституцию Украины № 305.2004 от 11 октября 2004 года выразила глубокую озабоченность фактом откровенного игнорирования Конституционного Суда в ходе реформы и подчеркнула необходимость получения соответствующего заключения КС в соответствии с положениями действующей Конституции. Парламентская Ассамблея Совета Европы, со своей стороны, призвала политические силы Украины «возобновить работу над действующей Конституцией и соответствующим законодательством в целях в итоге установить в стране эффективную систему сдержек и противовесов и привести положения Конституции в соответствие с европейскими стандартами. Конституционная реформа должна стать частью дискуссий, направленных на разрешение сегодняшнего политического кризиса»¹⁸¹. Ряд норм, в частности, положения об императивном мандате, ПАСЕ сочла абсолютно неприемлемыми для демократического государства и настоятельно порекомендовала привести эти нормы (как конституционные, так и содержащиеся в законодательных актах) в соответствие с рекомендациями Венецианской комиссии 2004 года. Особо была отмечена необходимость приведения в соответствие с европейскими стандартами и рекомендациями Венецианской комиссии конституционных положений о разделении властей, судебной власти и прокуратуре¹⁸². Помимо этого, ПАСЕ выразила надежду, что Венецианской комиссии будет отведена самая активная роль в процессе подготовки предложений для нового витка украинской конституционной реформы.

179 Конституция Украины 1996 г.

180 <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282004%29030-e>

181 Parliamentary Assembly Working Papers. 2007. Doc.11255 «Functioning of the democratic institutions in Ukraine».

182 Там же. Ст. 8, 9, 15.

«Оранжевая революция» и сопутствовавшие ей политические пертурбации отразились и на проведении судебной реформы. Многообещающее начало было положено новым президентом страны В. Ющенко; уже в июле 2005 года начала свою деятельность Национальная комиссия по усилению демократии и созданию правового государства – консультативно-совещательный орган, созданный для разработки стратегической и нормативно-правовой основы реформы судебной системы. В 2006 году президентским указом была введена в действие разработанная Комиссией *Концепция совершенствования правосудия*. Это был уже второй программный документ украинской судебной реформы. Первым документом, который может рассматриваться как потенциальная основа судебной реформы, стала одобренная парламентом в 1992 году Концепция судебной и правовой реформы в Украине, основной целью которой было установление независимой судебной власти в стране. «Ряд идей Концепции обрели свое практическое применение, в то же время некоторые из них вступили в противоречие с нормами Конституции Украины 1996 года. Отдельные положения Концепции не утратили актуальности и по сей день»¹⁸³. В развитие идей второй Концепции президентом Ющенко вскоре были промульжированы *Концепция создания системы бесплатной юридической помощи в Украине* (9 июня 2006 года) и *Концепция реформы уголовной юстиции в Украине* (8 апреля 2008 года). 11 сентября 2006 года указом президента была введена в действие *Концепция преодоления коррупции в Украине: на пути к добропорядочности*. В данном документе были представлены характерные черты национальной коррупции, к которым, в частности, были отнесены:

- зависимость уровня и форм коррупции от общего состояния формирования демократических институтов;
- системное, часто научно необоснованное реформирование основных институтов;
- обретение коррупцией признаков системного явления, поражающего базовые общественные институты, и превращение ее в функционально важный способ их существования;
- неэффективность политических инициатив в сфере борьбы с коррупцией;
- укрепление в обществе стереотипов толерантного отношения к коррупции;
- поражение коррупцией как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления;
- слабость институтов гражданского общества. Средства массовой информации, зачастую зависящие от владельцев и органов государственной власти, избегают освещения этих проблем¹⁸⁴.

В Концепции была особо отмечена сложность коррупционной ситуации

183 А.К.Горбуз и др. Трансформация российской судебной власти... С. 254.

184 См. Указ Президента Украины «О Концепции преодоления коррупции в Украине «На пути к добропорядочности» от 11 сентября 2006 г. № 742\2006.

в органах судебной власти. «Именно на стадии обращения в суд и при рассмотрении судебных дел фиксируются многочисленные злоупотребления и нарушения. За годы деятельности Высшего совета юстиции¹⁸⁵ президент Украины и Верховная Рада Украины поддержали его предложения об освобождении от должности более 70 судей за нарушение присяги и 12 судей в связи со вступлением в законную силу обвинительного приговора суда за взяточничество»¹⁸⁶.

К сожалению, многообразие программных документов еще не является гарантией эффективной судебной реформы, и ситуация в Украине является весьма убедительным примером. При всем мощном реформаторском потенциале В. Ющенко, отсутствие политического консенсуса в высших органах власти в период его пребывания на посту президента крайне отрицательно отразилось на национальной судебной реформе. Заложником политических баталий стали законопроекты, которым предназначалась роль нормативной основы трансформации украинской судебной системы. Проекты законов о судостроительстве и статусе судей были внесены в Верховную Раду президентом Украины в конце 2006 года и приняты в первом чтении спустя четыре месяца; примечательно, что представлявшая в тот период парламентское меньшинство пропрезидентская фракция уклонилась от участия в голосовании. Принятые в первом чтении законопроекты были направлены в профильный парламентский комитет на переработку, где были соединены воедино и рекомендованы комитетом к принятию во втором чтении. Но против законопроекта резко высказался Председатель Верховного Суда Украины (по странному совпадению, до вступления в должность являвшийся одним из лидеров блока Юлии Тимошенко), заявивший, что законопроект является неприемлемым по следующим причинам:

- сомнения в легитимности принятия двух изначально внесенных законопроектов в первом чтении;
- предложение сократить число судей Верховного суда Украины до 16, а также упразднить кассационную юрисдикцию ВС по гражданским и уголовным делам (ввиду предлагаемого учреждения Высшего гражданского и Высшего уголовного судов);
- ряд предлагаемых нововведений вызвали сомнения в их конституционности (например, назначение председателей и заместителей председателей судов президентом Украины по рекомендации Высшего совета юстиции);
- по сравнению с первоначальной редакцией двух законопроектов, в объединенном варианте усматривалась тенденция заметного усиления полномочий президента Украины и Высшего совета юстиции в сфере кадровых вопросов органов судебной власти.

185 Высший совет юстиции осуществляет контрольные полномочия в отношении дисциплинарного аспекта деятельности судей и прокуроров. Создан в 1998 году на основании ст.131 Конституции Украины 1996 года и Закона Украины от 15 января 1998 года «О Высшем совете юстиции». (Прим. авт.)

186 Указ Президента Украины от 11 сентября 2006 г. № 742\2006.

Несмотря на неоднократное включение в повестку дня, принять закон не удавалось в течение нескольких лет. Это произошло лишь 7 июля 2010 года.

Многообразию программных документов реформы сопутствовало многообразие органов, ею ведавших. Первым специализированным органом, ответственным за проведение судебной реформы, стал Координационный совет по судебной и правовой реформе, учрежденный президентом Украины в октябре 1997 года. В его состав вошли должностные лица высших судов страны и руководители нескольких образовательных учреждений. По мнению украинских экспертов, с учетом высоких постов, которые занимали члены Координационного совета, этот орган по умолчанию не мог стать эффективным. Через три года он был распущен, не оставив заметных результатов своей деятельности. Вышеупомянутая Национальная комиссия по усилению демократии и созданию правового государства, образованная в 2005 году, оказалась существенно более эффективной структурой. Помимо этого, в Кабинете министров Украины за судебную реформу отвечал министр юстиции, а в Верховной Раде имелся специализированный комитет по судебной власти. К сожалению, обилие ответственных за судебную реформу никак не способствовало ее интенсификации.

Проводившиеся на пике реформ (лето 2007 года) опросы общественного мнения продемонстрировали малоутешительные результаты: лишь 51% респондентов верили в то, что недостатки национальной судебной системы могут быть устранены или хотя бы минимизированы в ходе судебной реформы. 34% опрошенных на этот вопрос ответить не смогли. 44% опрошенных вообще не слышали о судебной реформе в Украине, 37% не знали о ней практически ничего и лишь 10% полагали, что они в курсе происходящего¹⁸⁷. Таким образом, лишь чуть более половины населения была в курсе проводившейся реформы судебной системы, в то время как почти 50% жителей Украины либо вообще не интересовались этим вопросом, либо слабо в нем разбирались.

Весьма любопытные данные по состоянию независимости украинских судей были предоставлены национальными экспертами для проекта фонда ИНДЕМ «Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив». Данные эти, полученные в 2008 году, недвусмысленно свидетельствуют о том, что на момент их получения уровень личной независимости украинских судей был весьма невысок. Случаи оказания давления на судей и вмешательства в процесс отправления правосудия были весьма часты. Согласно предоставленной информации, 68% судей утверждали, что они не испытывают никакого ненадлежащего внешнего воздействия и не видят угрозы своей независимости в процессе вынесения решений по делам, находящимся в их производстве.

187 Данные вебсайта проекта USAID's «Верховенство закона в Украине» http://www.ukrainerol.org.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=69&Itemid=23.

При этом:

- 14% судей заявили, что на них оказывают давление политики;
- 9% судей испытывали давление и ощущали угрозу своей личной независимости, исходящие от журналистов;
- 8% судей испытывали давление и ощущали угрозу своей личной независимости со стороны руководства судов;
- на 8% судей оказывали давление стороны по делам, находившимся в производстве этих судей;
- в деятельность 6% судей вмешивались должностные лица органов государственной власти;
- 4% судей испытывали давление и ощущали угрозу своей личной независимости со стороны родственников и друзей сторон по делам, находившихся в их производстве.

Данные по ситуации с доступом к правосудию также создавали не слишком радостную картину. В ходе опроса¹⁸⁸, проведенного научными сотрудниками Национальной правовой академии им. Ярослава Мудрого в Харькове в 2006 году, были получены следующие результаты. 66% респондентов полагали, что организация и функционирование судебной ветви власти Украины лишь частично обеспечивает необходимый уровень доступа к правосудию и нуждается в переменах; 10% судей высказались гораздо более жестко, указав на то, что на момент проведения опроса украинская судебная система не обеспечивает надлежащий доступ к правосудию и по сему нуждается в фундаментальных изменениях. Полностью довольными в этом плане оказались 16,2% опрошенных. В числе негативных факторов, оказывавших отрицательное воздействие на доступ к правосудию, были указаны:

- чрезмерная загруженность работой (78,6%);
- низкий уровень материально-технической поддержки судов и судей (77,3%);
- недостаточный уровень исполнения судебных решений (62,7%);
- недостатки в работе органов дознания и предварительного следствия по уголовным делам (60,8%);
- неявка сторон в судебное заседание (56,4%);
- отсутствие эффективного механизма оказания юридической помощи людям с низким уровнем дохода (51,8%)¹⁸⁹.

Смена власти, произошедшая в Украине в феврале 2010 года, вначале принесла как положительные, так и отрицательные результаты. Безусловным достижением стало принятие в июле того же года закона «О судостроительстве и статусе судей», окончательно оформившего структуру национальной судебной системы, построенной в соответствии с принципами «территориальности,

188 Опрос проводился в четырех областях Украины среди судей судов первой и апелляционной инстанций.

189 Данные почерпнуты из материалов вышеупомянутого проекта фонда ИНДЕМ.

специализации и инстанционности»¹⁹⁰. Закон закрепил четырехзвенную систему судов общей юрисдикции, первой инстанцией в которой являются местные суды. Согласно ст. 21 закона «местными общими судами являются районные, районные в городах, городские и горрайонные такого формулировка русского текста закона суды, местными хозяйственными судами являются хозяйственные суды Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя, местными административными судами являются окружные административные суды, а также другие суды, предусмотренные процессуальным законом». Апелляционными судами в системе судов общей юрисдикции являются «суды апелляционной инстанции по рассмотрению гражданских и уголовных, хозяйственных, административных дел, дел об административных правонарушениях»¹⁹¹. Третьей инстанцией в системе судов общей юрисдикции являются «высшие специализированные суды как суды кассационной инстанции по рассмотрению гражданских и уголовных, хозяйственных, административных дел. Высшими специализированными судами являются: Высший специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел, Высший хозяйственный суд Украины, Высший административный суд Украины»¹⁹² (ст. 31). Возглавляет эту структуру Верховный Суд Украины. К числу положительных нововведений, закрепленных в данном законе, следует отнести создание основ для введения института суда присяжных, установление более высоких квалификационных требований к кандидатам на судейские должности (предусмотренные в гл. 2 закона), введение системы обязательного полугодового обучения в Национальной школе судей Украины, которая проводит специальную подготовку кандидатов, включающую теоретическую и практическую учебу по очной и заочной форме (ст. 69). Гл. 3 устанавливает порядок пожизненного избрания судьи на должность, вопрос об избрании судьи на должность бессрочно подлежит рассмотрению на пленарном заседании Верховной Рады Украины (ст. 79).

Еще одним эпохальным событием для украинской судебной реформы стало принятие в апреле 2012 года Уголовно-процессуального кодекса. Новый кодекс, проект которого был подготовлен в администрации президента, вступил в силу 20 ноября 2012 года и, по мнению многих, представлял собой достойный пример сотрудничества национального экспертного сообщества с экспертами из Совета Европы. К числу позитивных нововведений, предусмотренных УПК, следует отнести предоставление равных прав обвинению и защите в уголовном процессе, введение принципа состязательности, лишение следствия и прокуратуры их исключительного права в сфере предоставления доказательств, введение запрета на избрание меры пресечения в виде содержания под стражей по делам, не относящимся к категории тяжких или особо тяж-

190 Закон Украины № 2453-VI «О судостроительстве и статусе судей». Ч. 1, ст. 17.

191 Там же. Ст. 26.

192 Закон Украины «О судостроительстве и статусе судей» 2010 г.

ких преступлений, введение запрета на содержание в следственном изоляторе подозреваемых в совершении экономических преступлений. Высоко оцененный европейским экспертным сообществом, новый УПК вызвал смешанные чувства у национальных экспертов. Суть претензий заключалась в том, что проект УПК был разработан без участия представителей оппозиции, ряд его положений могут противоречить действующей Конституции и национальному законодательству. В частности, многие высказывали неудовольствие относительно положения, предусматривавшего, что функция защиты в судах может осуществляться только профессиональными юристами, в то время как до принятия нового УПК, согласно решению Конституционного Суда Украины, родственники ответчика обладали правом представлять его интересы в суде¹⁹³.

Судить о результатах применения нового УПК пока преждевременно, но при этом нельзя не согласиться с мнением Парламентской Ассамблеи Совета Европы, отметившей, что «данный кодекс будет иметь желаемый эффект лишь в том случае, если он будет применяться добросовестно и во всей полноте»¹⁹⁴.

Помимо принятия двух вышеупомянутых законодательных актов, иных судьбоносных преобразований в сфере судебной реформы в период пребывания на президентском посту В. Януковича не произошло. По-прежнему нерешенным остается вопрос обеспечения надлежащего уровня независимости судей, что, в частности, было отмечено комиссаром Совета Европы по правам человека, отметившим, что «требуется решительные действия на нескольких фронтах с целью устранения факторов, делающих судей уязвимыми и ослабляющими их независимость»¹⁹⁵. Волокита в судебных заседаниях, низкий уровень исполнения судебных решений и злоупотребления в сфере содержания в следственных изоляторах были определены Европейским судом по правам человека в качестве структурных проблем отправления правосудия в Украине¹⁹⁶. По мнению экспертов Freedom House, на баланс властей в стране вообще и на украинскую судебную систему в частности крайне негативно влияют политическое давление и неоднократные попытки внесения изменений в действующую Конституцию. «Первой ласточкой» стало последовавшее вскоре за избранием Януковича на пост президента решение Конституционного суда, отменившее конституционные поправки 2004 года, ограничивавшие власть президента и наделявшие существенно более широкими полномочиями парламент и правительство. В результате этого решения украинского КС,

193 Freedom House. Nations in Transit. 2013.

194 Council of Europe, PACE Monitoring Rapporteurs Welcome Adoption of New Code of Criminal Procedure in Ukraine. // News release. 13 April 2012.

195 Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Administration of Justice and Protection of Human Rights in the Justice System in Ukraine. – Strasbourg : Council of Europe. 2012

196 http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine#_edn27

знаменитого своей сервильностью, парламент более не обладает полномочиями по назначению и освобождению от должности членов правительства, он лишь утверждает назначение премьер-министра, которое теперь относится к полномочиям президента. Венецианская комиссия выразила глубокую озабоченность произошедшим и в своем заключении от 17-18 декабря 2010 г. подчеркнула, что Конституция Украины как в изначальной редакции 1996 года, так и в редакции 2004 года четко устанавливает обязательный **предварительный контроль в отношении проектов поправок к Конституции**. Полномочия КС Украины по проверке конституционности вступивших в силу конституционных поправок Конституцией предусмотрены не были. Венецианская комиссия сочла беспрецедентным тот факт, что столь важные конституционные поправки, меняющие в том числе и форму правления в стране, были признаны Конституционным судом не соответствующими Конституции через 6 лет после того, как они были приняты (п. 35). Помимо этого, было отмечено, что «поскольку Конституционные суды связаны Конституцией и не стоят выше нее, подобные решения вызывают серьезные вопросы, касающиеся демократической легитимности и верховенства закона» (п. 36). «Очевидно, что изменение политической системы страны, основанное на решении Конституционного суда, не обладает легитимностью, которую в состоянии обеспечить лишь конституционные поправки, принятые в соответствии с надлежащей конституционной процедурой» (п. 37).

Еще одним нехорошим симптомом стали парламентские выборы октября 2012 года, признанные шагом назад по отношению к ранее достигнутым демократическим стандартам. Очередной виток этого процесса произошел в том же году, когда 17 мая президент Украины издал указ о созыве Конституционного совещания, специализированного органа, полномочного разрабатывать проект поправок в Конституцию. В его состав вошли представители парламентских фракций, политических партий, академических кругов и институтов гражданского общества. Оппозиционные партии отказались принимать участие в работе Конституционного совещания, указав на то, что данный орган не служит интересам общества, а является инструментом выполнения политических прихотей действующего президента. В том же 2013 году был принят закон о референдуме, согласно которому поправки в действующую Конституцию теперь можно принимать без участия Верховной Рады. Все эти процессы последних трех лет свидетельствуют об эскалации авторитаризма в Украине, начавшегося с приходом к власти В. Януковича. Эксперты Freedom House отмечают, что концентрация власти в руках президента и манипулирование судами в политических целях расшатывает систему сдержек и противовесов, а нарастающий авторитаризм создает реальную угрозу украинской некогда плюралистической политической модели¹⁹⁷. Его отказ от подписания 28 ноября 2013 года

197 http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine#_edn27

в Вильнюсе Соглашения об ассоциированном членстве в Европейском Союзе стал не только еще одним подтверждением неготовности правящей верхушки к интеграции Украины в Европейское сообщество, но и очередным свидетельством продолжающегося нарастания авторитарных тенденций. Кульминацией процесса стало принятие 16 января 2014 года без какого-либо обсуждения пакета репрессивных законов, и последовавшие за этим активный протест гражданского общества и революционные события. Драконовские «законы 16 января», в числе прочего, ввели серьезные ограничения на проведение массовых акций, уголовную ответственность за клевету и жестко ограничили деятельность СМИ. 22 января 2014 года было опубликовано обращение украинских юристов, которое подписали видные представители юридической профессии. В тексте обращения отмечается, что «... законы 16 января, стали "властным ответом" на двухмесячные протесты украинского народа в защиту демократических ценностей. Принятые неконституционным способом законодательные изменения прямо противоречат принципам Основного закона и конституционным нормам в части прав и свобод человека и гражданина, условий и форм народного волеизъявления, принципов парламентаризма и основ правосудия, должны быть безотлагательно отменены или официально признаны нелегитимными»¹⁹⁸.

Реформы в Кыргызстане

Создавать основы правового государства в посттоталитарной стране, не имевшей ранее опыта национальной государственности, в стране, где состояние экономики на тот момент было близко к катастрофическому – это непростая и амбициозная задача. Именно эта задача стала национальным приоритетом в бывшей Киргизской ССР после ее выхода из состава Советского Союза.

Как и для остальных среднеазиатских советских республик, для Кыргызстана развал СССР и внезапно обретенная независимость стали событием достаточно неожиданным. Несмотря на тот факт, что на момент подписания Беловежских соглашений Киргизская, Узбекская, Туркменская и Таджикская советские социалистические республики уже стали суверенными государствами (Казахстан провозгласил независимость последним, 16 декабря 1991 года), официальное прекращение существования Советского Союза было настоящим шоком. По сравнению с другими советскими республиками активность национально-освободительного движения в этом регионе была достаточно невысока. Независимость стала для среднеазиатских республик качественно новым состоянием, и возникшая ситуация была беспрецедентной, поскольку лишь Узбекистан имел некоторый опыт национальной государственности. К «свободному плаванию» эти страны были практически не готовы как полити-

198 http://news.liga.net/news/politics/964835-ukrainskie_yuristy_nazvali_zakony_16_yanvarya_nekonstitutsionnymi.htm

чески, так экономически и психологически. Неудивительно, что по инерции предпринимались попытки сохранить ряд знакомых атрибутов советского прошлого. В Кыргызстане же все обстояло несколько иначе.

В октябре 1990 года президентом тогда еще Киргизской ССР был избран физик Аскар Акаев, и политическая жизнь страны начала радикальным образом трансформироваться. Бывший ранее одной из наиболее консервативных советских республик, Кыргызстан стал предпринимать активные попытки по созданию демократии западного образца. Первым знаком перемен стала persona самого Акаева на посту главы государства (в остальных четырех молодых среднеазиатских государствах президентами были избраны республиканские партийные руководители советского периода). В Кыргызстане на президентский пост также баллотировались два хорошо известных кандидата советского образца, один из которых был ранее председателем Совета Министров Киргизской ССР, а другой – первым секретарем коммунистической партии республики). Ни один этих кандидатов не получил большинства голосов в республиканском Верховном Совете, где проходили выборы. По доселе неясной причине депутаты предпочли Акаева, который и выглядел, и говорил очень нетипично для советской номенклатуры того времени. Доктор наук, защитивший диссертацию в Московском инженерно-физическом институте, в 1989 году он возглавил Академию наук Киргизской ССР. В определенной степени избрание Акаева на пост главы государства навевало ассоциации с теорией Платона о философе на троне. Ожидания, возлагавшиеся на Акаева, были огромны, но проблемы, осложнявшие политическое развитие Кыргызстана, были еще масштабнее. Членство в политических партиях (за исключением коммунистической партии) строилось в основном по этническому принципу. Кыргызстан был и остается многонациональной страной, и вновь избранный президент ясно сознавал опасность межэтнической вражды, в особенности с учетом того, что последний жесткий конфликт между кыргызами и узбеками произошел летом 1990 года в Ошской области, расположенной в южной части страны практически на границе с Узбекистаном. Именно поэтому Акаев был намерен создать такую модель управления государством, которая отражала бы многонациональную суть Кыргызстана. Стремясь обеспечить поддержку своей программы политических реформ и экономической либерализации всеми этническими группами, проживавшими в стране, Акаев применил право вето в отношении законопроекта о земельной реформе (принятого в сентябре 1991 года кыргызским Верховным советом), в соответствии с которым предполагалось провозгласить всю землю Кыргызстана собственностью кыргызской нации. При этом Акаев не только ветировал законопроект, но и проинформировал парламент о том, что попытка принять подобный закон неизбежно спровоцировала бы очередной всплеск межнациональных конфликтов.

Прокоммунистически настроенные консерваторы не смирились с фактом избрания Акаева на пост президента. Либералы при этом утверждали, что сто-

ронники жесткой линии старого образца даже пытались побудить русскоязычное население страны взбунтоваться против нового режима, поскольку славянский сегмент населения не мог равнодушно воспринимать стремительный рост кыргызского национального самосознания, последовавший за избранием Акаева. Во время путча, который произошел в Москве в августе 1991 года, кыргызские коммунисты предприняли попытку организовать местный минипутч и свергнуть Акаева, выразившего активную поддержку российскому президенту и демократическим силам. Затея не удалась: Акаев узнал о заговоре и принял соответствующие меры. В результате глава республиканского КГБ, намеревавшийся арестовать группу соратников Акаева, был уволен. Обеспечение безопасности ключевых правительственных зданий и коммуникационных центров, включая центры теле- и радиовещания, было поручено одному из ближайших сподвижников Акаева Феликсу Кулову. Несмотря на полученные инструкции ГКЧП, Акаев велел каждые два часа повторять трансляцию обращения Ельцина по республиканскому телевидению. Сам он также выступил в телеэфире и охарактеризовал происходящее в Москве как военный и коммунистический путч.

В тот же самый день Акаев приступил к сведению счетов с коммунистической партией, активно стремившейся саботировать президентские реформы. Акаев действовал примерно по той же модели, что и Ельцин: был издан ряд указов, в том числе и указ о деполитизации, при этом Генеральной прокуратуре республики было поручено инициировать расследование в отношении руководящей верхушки киргизской коммунистической партии. Деятельность партии была запрещена, ее активы конфискованы, сама же партия была на определенное время выбита из политического процесса. К этому моменту в рядах недовольных Акаевым уже были не только коммунисты. Партии демократического толка, сформированные в основном из этнических кыргызов, также имели претензии к президенту, который, по их мнению, не отдавал должный приоритет интересам коренного населения страны. Акаев, со своей стороны, настаивал на том, что Кыргызстан – это многонациональное государство, и, значит, все этнические группы должны играть свою роль в создании нового имиджа Кыргызстана. Этот новый имидж тоже не всем нравился. С одной стороны, Акаев и его сподвижники желали, чтобы их воспринимали как квази-европейцев. Именно поэтому, в частности, президент призывал немецкий сегмент населения не покидать страну. С другой стороны, Кыргызстан незамедлительно стал налаживать экономическое взаимодействие с Китаем, результатом чего стало подписание ряда соглашений об экономическом сотрудничестве. Южнокорейские деловые круги также стали проявлять возрастающий интерес к Кыргызстану.

В 1992 году стартовала амбициозная программа приватизации государственных активов и перехода к рыночной экономике. К сожалению, реализация этой программы оказалась под угрозой из-за катастрофического состоя-

ния экономики страны. Кыргызстан был очень тесно связан с экономикой СССР, возможно, более тесно, чем другие среднеазиатские республики, и, соответственно, сильнее пострадал в результате прекращения привычных поставок из центра. Политическая элита полагала, что усугубляющийся экономический кризис являлся одним из основных препятствий для создания в стране образцовой демократии. К концу 1992 года спад промышленного и сельскохозяйственного производства достиг 20%. Массовая безработица постепенно превращалась в реальную угрозу, в особенности с учетом того обстоятельства, что программа приватизации подразумевала закрытие убыточных предприятий. Состоявшаяся в сентябре 1992 года либерализация цен обернулась акциями протеста недовольных граждан. Политические и экономические пертурбации сопровождались серией природных катаклизмов, обрушившихся на Кыргызстан весной и летом 1992 года. Наиболее разрушительным стало землетрясение в горах Сузамир, в результате которого страна понесла огромные убытки. Неоднократно в течение этого тяжелого года руководство республики выражало опасение, что без помощи из-за рубежа выживание страны может оказаться под вопросом.

В 1993 году парламент Кыргызстана принял Конституцию. В качестве формы правления была избрана смешанная (полупрезидентская) республика, а в тексте Основного закона присутствовал ряд трогательно знакомых положений, вызывавших четкие ассоциации с Конституцией России. Например, ч. 7 ст. 71 гласила, что в случае, если Жогорку Кенеш (однопалатный парламент) Кыргызской Республики в течение трех месяцев повторно примет решение о вотуме недоверия правительству Кыргызской Республики, президент объявляет об отставке правительства или распускает парламент. Ч. 3 ст. 42, как и ч. 3 ст. 80 Конституции, нивелировала принцип разделения властей посредством воспроизведения сакральной формулировки «Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Более того, предыдущая Конституция Кыргызстана содержала положение, в соответствии с которым президент давал правительству указания в этой сфере без согласования с представителями других ветвей государственной власти (ст. 71 ч. 1 гласила, что президент вправе выступать на заседаниях правительства, ставить перед ним цели и задачи по достижению основных направлений внутренней и внешней политики государства). При этом ст. 7 Конституции, разумеется, устанавливала в качестве одного из основополагающих принцип разделения властей.

В 1994 году постепенно назревавший конфликт между президентом и парламентом страны стал явным. Когда находившееся в оппозиции президенту парламентское большинство призвало к бойкоту парламентской сессии, президент нанес ответный удар, объявив, что парламент фактически совершил самороспуск. В октябре состоялся спешно организованный референдум по вопросу изменения действующей Конституции, в ходе которого избиратели одо-

брили предпочтительную для президента редакцию поправок. В мае 1995 года прошли парламентские выборы, победу на которых получили сторонники действующего президента. В декабре того же года Акаев одержал убедительную победу на президентских выборах. На время внутривнутриполитические конфликты замерли.

Внешняя политика Кыргызстана носила ярко выраженный миролюбивый характер. Неоднократно обозначая свои намерения создать демократию европейского образца, Акаев стремился сделать страну неким среднеазиатским аналогом нейтральной Швейцарии. В качестве приоритета международных отношений были провозглашены мирное сотрудничество и партнерство. Во внешнеполитической сфере президент открыто заявлял о том, что создание истинной демократии невозможно без политического плюрализма, и поощрял создание и функционирование оппозиционных политических партий. Еще более активно президент приветствовал создание и деятельность независимых средств массовой информации. Отдельного упоминания заслуживают усилия Акаева по предотвращению эмиграции из страны русскоязычного населения. Сначала был основан Славянский университет, в 1994 году была создана Ассамблея народов Кыргызстана, провозгласившая единство интересов всех этнических групп, проживающих на территории страны. Принятые в 2001 году поправки к Конституции наделили русский язык статусом официального языка Кыргызской Республики (государственным языком был провозглашен кыргызский язык).

В экономической сфере Акаев последовательно проводил политику создания основ рыночной экономики. Команда президента в достаточно короткие сроки ввела в стране национальную валюту, предприняла значительные усилия по установлению контроля над инфляцией, установила частную собственность на землю, поощряла создание частных фермерских хозяйств и проводила политику приватизации промышленности. Кыргызстан первым из стран СНГ стал членом ВТО. Политические оппоненты Акаева заявляли, что главной целью президента было обогащение его семьи, родственников и ближайших сподвижников. Вторым аргументом оппозиции было утверждение, что экономическая политика Акаева была первопричиной роста социальных проблем в стране. Помимо этого, звучали обвинения в стремительном повышении уровня коррупции в государственном аппарате и в нарастании авторитарных тенденций. В 2002 году взаимные обвинения команды президента и оппозиции сменились действиями. После осуждения в марте 2002 года одного из главных политических оппонентов Акаева Азимбека Бекназарова в Жалал-Абаде, одном из крупнейших городов в южной части страны, начались массовые демонстрации протеста, которые были жестоко подавлены властями. В мае восстания начались в Бишкеке, в ходе которых зазвучали призывы к свержению Акаева. Новое обострение внутривнутриполитической ситуации произошло в начале 2005 года после парламентских выборов, в результате которых большинство мандатов в Жогорку Кенеш вновь получили сторонники прези-

дента, в том числе его сын Айдар и дочь Бермет. Оппозиция незамедлительно выступила с жесткой критикой результатов выборов, объявила руководство страны в фальсификации итогов голосования и призвала к акциям протеста против президента Акаева и его команды. Население, чей жизненный уровень катастрофически упал в результате рыночных реформ действующего президента, откликнулось на призыв оппозиции. В южной части страны начались восстания, которые очень быстро достигли столицы. 24 марта протестующие захватили президентский дворец, но президента в нем не оказалось: за несколько часов до этого Акаев с семьей срочно вылетел в Россию. 4 апреля Акаев встретился с парламентской делегацией и подписал заявление об отставке. Главой государства стал Курманбек Бакиев.

Очень яркой вехой развития Кыргызстана после обретения независимости является судебная реформа. Определенные изменения в судебной системе и иных правоохранительных органах были инициированы руководством страны еще в начале 1990-х годов и были проведены посредством принятия пакета нового законодательства, изданием ряда указов президента и актов правительства страны. Судебная реформа в Кыргызстане характерна тем, что она всегда являлась составной частью масштабной программы реформ, и ее основные направления обычно устанавливались в государственных программах (например, в Стратегии развития Кыргызской Республики до 2010 года). Помимо принятия нового законодательства о судах и статусе судей в качестве основных достижений кыргызской судебной реформы можно выделить следующее:

- запрет смертной казни и замена ее пожизненным заключением;
- значительное повышение доступности правосудия посредством освобождения истцов от уплаты судебных пошлин;
- существенное увеличение числа судей;
- создание Конституционного Суда (1993);
- создание Национального совета по делам правосудия в целях улучшения процедуры отбора кандидатов на судебские должности (2004);
- создание органов судейского самоуправления (Съезд судей и Совет судей);
- создание третейских судов (2002).

Уникальной чертой кыргызской судебной реформы является сохранение и совершенствование такого традиционного для страны института, как суд аксакалов¹⁹⁹. Изначально являвшиеся судами традиционного, а не позитивного права, суды аксакалов возобновили свою деятельность в 1993 году, а в 2002 году был принят соответствующий закон, регулирующий их деятельность и компетенцию. Согласно ст. 4 этого закона, суды аксакалов рассматривают и разрешают:

199 Аксакалы – наиболее почтенные и уважаемые граждане соответствующего региона, как мужчины, так и женщины.

- направляемые местными судами материалы по гражданским делам в порядке, предусмотренном гражданско-процессуальным законодательством;
- направляемые судами, прокурорами, органами следствия и дознания с санкции прокурора материалы, по которым были прекращены уголовные дела, для применения мер общественного воздействия в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством;
- дела по заявлению самих граждан (с согласия сторон) для разрешения имущественных и семейных споров с целью достижения примирения сторон и иные предусмотренные настоящим законом дела.

При этом суды аксакалов не вправе рассматривать материалы, по которым уже были вынесены судебные решения, наложены административные взыскания или состоялось решение суда аксакалов, принятое в пределах его компетенции.

Аксакалы рассматривают дела в соответствии с Конституцией страны, законом «О судах аксакалов» и действующим законодательством Кыргызстана. Специфика деятельности, моральные стандарты и принципы, которыми руководствуются аксакалы, уходят корнями в традиции и обычаи народов страны, при этом они должны соответствовать кыргызскому законодательству. По сути, суды аксакалов порой выступают в роли местных омбудсменов, в особенности в небольших селах, где нет ни квалифицированных юристов, ни доступа к юридической информации. В отсутствие правовой помощи в таких небольших селах незначительные споры легко могут трансформироваться в большие конфликты с участием сочувствующей родни с обеих сторон. Если такие конфликты не будут быстро и надлежащим образом разрешены, дело может дойти до кровной мести. Чтобы избежать этого, суды аксакалов выполняют также важную функцию медиаторов, дают советы и содействуют решению наиболее сложных и запутанных проблем. Решения судов аксакалов обязательны для сторон; они могут быть обжалованы в общие суды в течение 10 дней после вынесения.

В середине 2009 года был разработан проект Концепции реформы судебной системы и иных правоохранительных органов. Приоритетами судебной реформы в Кыргызстане были названы:

- совершенствование законодательства о судах и правоохранительных органах;
- усиление независимости судей при принятии решений и создание надлежащих условий для отправления правосудия в Кыргызстане;
- повышение правосознания населения;
- совершенствование профессионального правосознания и повышение правовой культуры судей и сотрудников аппарата судов;
- принципиальное улучшение взаимодействия судов и правоохранительных органов в сфере защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- повышение доступности и транспарентности правосудия посредством эффективного и высокопрофессионального рассмотрения дел;

- повышение эффективности исполнительного производства;
- профилактика неуважительного и унижительного обращения со сторонами в судебном заседании;
- быстрое, беспристрастное и эффективное расследование случаев применения пыток или угрозы их применения;
- повышение эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью и профилактики правонарушений;
- улучшение условий содержания заключенных;
- создание надлежащих условий для лиц, отбывших наказание, в целях содействия их реинтеграции в общество.

Яркой чертой кыргызской судебной реформы стала ее мощная обучающая компонента. В целях повышения квалификации судей были проведены:

- тренинги по судебской психологии, судебной риторике и судебной этике;
- тренинги по написанию юридических текстов с акцентом на технику подготовки мотивировочной части судебного решения;
- обучающие семинары по судебской этике в странах Европейского Союза;
- тренинги по уголовному праву и уголовному процессу, включая новые методы судебной экспертизы;
- пилотные тренинги для судей Конституционного Суда (прямое действие Конституции, задачи и роль конституционной юстиции и ее вклад в процесс законотворчества, международный опыт конституционной юстиции, взаимоотношения со СМИ).

В результате обучение на тренингах прошли 70% судей, 65% судебных приставов и 57% сотрудников службы пробации.

Особенно следует отметить неожиданно высокую результативность ознакомительных поездок судей. Одна из таких поездок, в которой приняли участие судьи судов разных уровней, включая нескольких судей Верховного Суда страны, председатель ВС и председатель парламентского комитета по судебным вопросам, была посвящена изучению существующей в странах Европейского Союза практики отбора и подготовки кандидатов на судебские должности. По результатам изучения западноевропейского опыта участники поездки составили отчет и представили его президенту страны. Итогом стало издание 14 декабря 2009 года Указа главы государства о первоначальном обучении и отборе кандидатов в судьи согласно европейским моделям.

2010 год стал годом огромных перемен в Кыргызстане. Апрельская революция завершилась сменой власти в стране, и уже в июне была принята новая Конституция. Нарастание авторитарных тенденций, в котором вначале обвиняли Аскара Акаева, достигло кульминации в период пребывания на посту главы государства Курманбека Бакиева, пришедшего к власти в результате «тюльпановой революции». Полупрезидентская система, основанная на конституционной модели французской Пятой республики, предусматривающей поистине импер-

ские полномочия для президента, в условиях Кыргызстана работала в направлении неуклонного усиления режима личной власти. Именно поэтому авторы новой Конституции отдали предпочтение парламентской республике. Смена конституционной модели дала весьма быстрые результаты. По данным Freedom House на 2012 год, Кыргызстан оставался страной с консолидированным авторитарным режимом несмотря на смену формы правления²⁰⁰, но уже в докладе Nations in Transit за 2013 год Кыргызская Республика характеризуется как страна с полуконсолидированным авторитарным политическим режимом.

В сфере судебной власти первым последствием революции 2010 года стало прекращение существования независимого органа конституционной юстиции. В качестве причины была обозначена чрезмерная политизированность Конституционного Суда. Вместо замены судей новое руководство страны пошло по пути изменения судебной системы, в результате чего функция конституционного контроля была передана Верховному суду страны. Но внутриполитические пертурбации ненадолго отвлекли внимание от судебной реформы. В январе 2012 года указом президента была учреждена Комиссия по выработке согласованных предложений по дальнейшей реформе судебной системы Кыргызстана. В Указе было отмечено, что «преобразования, начатые с принятием Конституции Кыргызской Республики 2010 года, в качестве одной из важнейших составляющих предусматривают судебную реформу»²⁰¹. Перед Комиссией была поставлена задача в максимально сжатые сроки подготовить пакет законодательных предложений и инициатив, предусматривающих конкретные меры и направленных, в частности, на:

- избрание и назначение новых судей Кыргызской Республики в соответствии с новой Конституцией с принятием мер по очищению судейского корпуса от недостойных высокого звания судьи;
- совершенствование судоустройства, процессуального законодательства и судебного надзора, состязательности судопроизводства с созданием равных возможностей для сторон обвинения и защиты;
- обеспечение судов необходимыми финансовыми средствами и материально-техническими ресурсами с привлечением возможностей донорской помощи и программ международных организаций в установленном порядке;
- обеспечение условий для безопасности участников судебных процессов и исполнения судебных решений с подготовкой и рассмотрением законопроекта, регламентирующего основы и деятельность института судебного пристава;
- улучшение подготовки юридических кадров, укрепление судебной системы высококвалифицированными кадрами судей и работников аппаратов судов;

200 См соотв. Доклады за 2012 и 2013 годы.

201 Указ Президента КР «Об образовании Комиссии по выработке согласованных предложений по дальнейшему реформированию судебной системы Кыргызской Республики» от 17 января 2012 г. УП № 6.

- повышение требовательности к судьям по выполнению ими своего профессионального долга и соблюдению Кодекса чести судьи Кыргызской Республики, внедрение эффективного механизма ответственности судей;
- дальнейшую компьютеризацию судов, создание их интернет-сайтов для обеспечения прозрачности их деятельности и принимаемых ими судебных решений с формированием единого информационного пространства всех судов и системы Судебного департамента при Верховном Суде Кыргызской Республики;
- либерализацию уголовного законодательства и декриминализацию преступлений, не представляющих большой общественной опасности, в том числе в экономической сфере, с переводом их в категорию административных правонарушений и усилением административной ответственности за их совершение, а также переоценку степени тяжести отдельных преступлений;
- расширение сферы применения наказаний, не связанных с лишением свободы, а также мер пресечения, альтернативных заключению под стражу;
- дальнейшее упрощение досудебного производства по уголовным делам, повышение его оперативности, в том числе посредством введения поощрительных норм в отношении обвиняемых, сотрудничающих со следствием;
- расширение примирительных процедур в уголовном судопроизводстве, в том числе развитие института медиации, а также расширение категории уголовных дел частного и частно-публичного обвинения;
- регламентацию порядка освобождения лиц от уголовной ответственности в связи с примирением сторон, установление ограничений для применения меры пресечения в виде заключения под стражу к лицам, совершившим экономические преступления небольшой тяжести и менее тяжкие преступления, а также их освобождение от уголовной ответственности в случае добровольного погашения причиненного ущерба²⁰².

После полугода работы и консультаций комиссия представила Проект концепции судебной реформы на 2012-2017 годы, в котором в качестве ключевых приоритетов были определены модернизация национального законодательства и приведение его в соответствие со стандартами Европейского Союза, транспарентность судебной системы, а также роль сильной судебной власти как гаранта стабильности национальной экономики. В Концепции отмечалось, что «преобразования, проведенные в 1994-2009 годы, не позволили судебной системе стать полностью самостоятельной ветвью власти, стоящей вне политики и гарантирующей верховенство права». Поэтому основными целями новой стадии кыргызской судебной реформы были определены:

- усиление независимости судебной власти;

202 Там же.

- повышение эффективности отправления правосудия и обеспечение транспарентности судебной системы;
- предоставление системы гарантий судебной защиты прав и законных интересов человека и гражданина;
- повышение квалификации судей и персонала судов;
- повышение ответственности судей за надлежащее и высокопрофессиональное отправление правосудия;
- приведение кыргызского законодательства в соответствие с международным правом и международными стандартами в сфере защиты прав человека.

В числе приоритетов нынешней стадии судебной реформы были указаны:

- гуманизация правосудия;
- учреждение современной системы подготовки кандидатов на судебские должности;
- ужесточение требований к судьям, в особенности в сфере судейской этики, и введение эффективной системы дисциплинарной ответственности за нарушение положений Кодекса чести кыргызского судьи;
- повышение уровня доверия населения к судам и судьям;
- введение альтернативных методов разрешения споров;
- формирование демократического правосознания и правовой культуры.

В сфере законотворчества были определены следующие задачи:

- введение эффективных мер, направленных на исправление судебных ошибок;
- эффективная защита и восстановление нарушенных прав физических и юридических лиц в судебном процессе;
- либерализация уголовного права и декриминализация ряда составов преступления, не представляющих высокой общественной опасности, в особенности в экономической сфере, с возможным переводением этих декриминализованных составов в категорию административных правонарушений (с соответствующим усилением административной ответственности за совершение таких правонарушений).

В систему организации судов предполагалось внести следующие изменения:

- суды второй инстанции станут судами только апелляционной юрисдикции;
- кассация станет исключительной функцией Верховного Суда КР;
- военные суды будут упразднены;
- будет введен институт мировых судей.

Помимо учреждения института мировых судей, еще одной серьезной новацией может стать введение суда присяжных. Статья 26.6 новой Конституции устанавливает право каждого «на рассмотрение дела судом с участием при-

сяжных заседателей в случаях, предусмотренных законом». Закон «О присяжных заседателях в судах Кыргызской республики» был принят в 2009 году и предусматривал возможность рассмотрения дела судом с участием присяжных для лиц, обвиняемых в совершении тяжких и особо тяжких преступлений. В законе предусматривалось поэтапное введение судов присяжных в 2012-2014 годах. По ряду причин, начиная со смены формы правления и руководства страны и заканчивая финансовыми и административными сложностями, закон пока не начал применяться. 30 мая 2012 года в него были приняты поправки, в соответствии с которыми введение суда присяжных в Кыргызстане начнется 1 января 2015 в судах Бишкека и Оша. В 2016 году суды присяжных предполагается ввести еще в трех районах страны, а к 1 января 2017 года, по замыслу кыргызских законодателей, суды присяжных должны начать функционировать на всей территории страны. Несмотря на демократический характер предстоящего нововведения, далеко не все (в первую очередь, национальные эксперты) дают оптимистическую оценку перспективам суда присяжных в Кыргызстане. В стране, в которой проживает чуть более 4 млн человек, для которой характерны исторически тесные и разветвленные родственные связи, формирование непредвзятых жюри присяжных может стать практически нерешаемой задачей.

Подводя итоги кыргызских реформ последних двух десятилетий, можно отметить следующее:

- политическая, экономическая, правовая и судебная реформы не проходили изолированно, а, напротив, проводились в рамках единой общенациональной программы. Вектор реформ корректировался с учетом имеющихся позитивных и негативных результатов проведенных изменений;
- в сфере преобразований конституционного уровня Кыргызстан прошел непростой путь. Провозглашение в начале 1990-х годов курса на создание в стране демократии западного образца и несколько лет последовательного продвижения в этом направлении не удержали руководство страны от соблазнов авторитаризма. После серии убедительных доказательств непригодности полупрезидентской конституционной модели для данного региона необходимость изменения формы правления стала очевидна. В итоге Кыргызстан стал одним из немногих постсоветских государств, сделавший свой выбор в пользу парламентской республики;
- в процессе реформ не просто принимались во внимание, но и реально учитывались интересы этнических меньшинств.

В сфере судебной реформы Кыргызстан отличают следующие особенности:

- программные документы судебной реформы включали не только общие абстрактно-декларативные положения – в них всегда указывались реальные болевые точки (улучшение условий содержания заключенных, профилактика унижительного обращения со сторонами в судебном процессе и т. д.);

- поддержание традиций и сохранение «лучших практик», применимых к условиям транзита к демократии и рыночной экономике (в первую очередь, это относится к судам аксакалов);
- готовность представителей судейского корпуса к переподготовке и повышению профессиональной квалификации. Особо следует отметить тот факт, что эта готовность регулярно демонстрировалась судьями судов всех уровней, начиная от судов первой инстанции и заканчивая членами Верховного Суда и Конституционного Суда;
- понимание необходимости разного типа подготовки для прокуроров, судей, следователей и адвокатов (ярким примером является государственный юридический институт в г. Ош, где для желающих получить указанные выше профессии созданы отдельные факультеты);
- активная роль международных донорских организаций и национальных институтов гражданского общества.

Подводя итоги, следует отметить, что два с небольшим десятилетия независимого существования Кыргызской Республики – это период достаточно последовательного, пусть и не всегда успешного, продвижения в направлении демократии и рыночной экономики. Было бы преждевременно говорить об огромных достижениях в этой сфере и о полном соответствии сегодняшней ситуации в стране Копенгагенским критериям. Некоторые события периода реформ могут вызывать только негативную реакцию. Речь идет в первую очередь о ситуации с упразднением Конституционного Суда и уголовном преследовании судей, что вызвало обеспокоенность и критику со стороны Венецианской комиссии. Но несомненно, что в случае Кыргызстана провозглашение курса на создание в стране основ правового государства не было голословным утверждением, чему имеются убедительные доказательства.

ГЛАВА 5. РЕЖИМ: ПРЕЗИДЕНТСКИЙ

Реформы в Казахстане

В отличие от большинства бывших советских республик, Казахстан не слишком стремился к независимости, да и уверенность в реальности обретения независимости была не слишком велика. Для Казахстана и его советского и постсоветского лидера Нурсултана Назарбаева лично прекращение существования СССР стало чрезвычайно драматическим моментом. Назарбаев был крайне заинтересован в сохранении СССР и играл весьма активную роль в обсуждении имеющихся возможностей в 1990 и 1991 годах. Тот факт, что решение о роспуске СССР было принято Б. Ельциным, Л. Кравчуком и С. Шушкевичем кулуарно, а Назарбаев при этом даже не был поставлен в известность, казахский лидер

воспринял весьма болезненно. Казахстан был последней из советских республик, провозгласивших независимость, и сделано это было лишь 16 декабря 1991 года, когда в результате подписания Беловежских соглашений СССР уже прекратил свое существование. Второй специфической чертой Казахстана является его национальный состав на момент распада СССР: по данным на 1989 год, русские и казахи составляли примерно по 40% населения страны. Когда стало ясно, что обретения независимости не избежать, наличие столь значительного сегмента русского населения начало вызывать определенное беспокойство в стране. Высказывались опасения, что неизбежным последствием независимости станет массовая эмиграция русскоязычного населения.

Весьма примечательной является и личность главы государства, бесценно руководящего Казахстаном на протяжении более 20 лет. Нурсултан Назарбаев возглавляет Казахстан с 1989 года; тогда он был первым секретарем Коммунистической партии Казахской ССР. Будучи карьерным партийным руководителем, Назарбаев, тем не менее, инициировал резкий разрыв с Коммунистической партией в 1991 году. Во время августовского путча 1991 года Назарбаев активно поддержал Ельцина и вышел из состава Политбюро. Но несмотря на эти порой демонстративные поступки Назарбаева, партийная номенклатура сохранила руководящие позиции в стране. Политические оппоненты Назарбаева нередко упрекали его в том, что амбициозные экономические реформы, стартовавшие в 1991 году, проводились теми же советскими руководителями, которые стояли у руля административно-командной системы советского Казахстана. Аналогичные претензии звучали и относительно реформ политических структур страны: практически все новые региональные руководители, назначенные Назарбаевым, были бывшими партийными функционерами. Несмотря на это, руководство Казахстана весьма активно формировало основы рыночной экономики и сделало страну весьма привлекательной для иностранных инвестиций. Вместе с Кыргызстаном Казахстан считается одним из двух самых быстрых и эффективных реформаторов в среднеазиатском регионе, хотя обе страны «были полярно противоположны друг другу во многих отношениях на начальном этапе трансформации»²⁰³, при этом у Казахстана в активе имелись несопоставимо более богатая природно-ресурсная база и более диверсифицированная экономическая структура. «Эти различия мотивировали обе страны двигаться в одном и том же направлении путем либо активного использования изначально имеющихся относительно сильных сторон (как в Казахстане), либо стремления преодолеть имеющиеся ограничения (как в Кыргызской Республике). Успешная стабилизация в Казахстане, сопровождавшаяся постепенным ростом внутренних накоплений, способствовала привлечению прямых иностранных инвестиций, которые очень помогли в процессе

203 Economic reforms in Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan // IMF papers. 1999. (<http://www.imf.org/external/pubs/nft/op/183/>).

восстановления национальной экономики и привели в страну необходимые капиталы и технологические познания»²⁰⁴. Зерном экономической политики Назарбаева являлось утверждение, что экономический рост должен предшествовать либерализации. По мнению Всемирного банка, за последнее десятилетие Казахстану удалось приобрести репутацию государства, осуществляющего твердое управление в области макроэкономики, имеющего крепкую бюджетную структуру, регулируемую правилами, и продолжающего укреплять государственное управление и бизнес-климат. В рейтинге Всемирного банка Doing Business к 2012 году Казахстан поднялся с 67 на 47 место.

Эффективные экономические реформы активно используются в пропаганде режима личной власти Назарбаева как подтверждение необходимости аккумуляции максимально широких полномочий в руках президента, безусловной заслугой которого является успешная стабилизация и бурное экономическое развитие Казахстана. Предусмотренная действующей Конституцией страны (1995) форма правления как нельзя более подходит для легитимации авторитарного режима: полупрезидентская конституционная модель в казахстанском варианте предоставляет президенту полномочия, которые вполне могли бы конкурировать с полномочиями древнеримских кесарей (недаром полупрезидентскую республику нередко именуют «цезаристской»). Не забыта и высоко востребованная в тяготеющих к авторитаризму постсоветских странах знаменитая формула «определение основ внутренней и внешней политики государства», отнесенная к перечню полномочий президента страны ч. 1 ст. 40 Конституции²⁰⁵. Ограничение, установленное ч. 5 ст. 42 («одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд») на первого президента не распространяется²⁰⁶. Ст. 46 Конституции устанавливает не просто неприкосновенность президента республики; его честь и достоинство также неприкосновенны. Более того, ст. 317-1 Уголовного кодекса Казахстана предусматривает уголовную ответственность за публичное оскорбление или иное посягательство на честь и достоинство Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации, осквернение его изображений и воспрепятствование его законной деятельности. За совершение этого деяния предусмотрен целый спектр санкций, от штрафа до лишения свободы сроком на один год. Весьма примечательно, что казахские законодатели рассматривают первого президента как отдельный объект преступного посягательства: статья 318 УК в качестве отдельного состава преступления определяет посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан и воспрепятствование его деятельности.

Бесконечные пропагандистские кампании, проводимые жестко регулируемые СМИ, представляют Назарбаева гарантом неуклонно растущего процветания и политической стабильности, дискредитируя при этом любую оппози-

204 Там же.

205 <http://www.akorda.kz/ru/category/konstituciya>

206 Там же.

цию или политическую альтернативу действующему президенту страны²⁰⁷. В 2010 году за Назарбаевым был закреплен официальный титул Лидера Нации. После этого была разыграна эlegantная пиаровская комбинация с предложением парламента продлить полномочия президента до 2020 года, отклоненным скромным Назарбаевым. Затем непокорный парламента (80% депутатов принадлежат пропрезидентской партии Нур-отан) все же принял соответствующую поправку к Конституции, после чего Конституционный совет признал ее неконституционной.

Наиболее заметное выступление оппозиции состоялось в двадцатую годовщину объявления независимости Казахстана и было жестоко подавлено. В целом статус оппозиции в Казахстане незавиден, и говорить о наличии реальной политической конкуренции в стране не приходится. Практически все выборы проводятся в досрочном порядке и объявляются незадолго до даты их проведения, что не оставляет оппозиции практически никаких шансов.

Индексы демократии Freedom House и Economist Intelligence Unit (EIU) по данным на 2012 год определяют Казахстан как страну с консолидированным авторитарным режимом. Индекс демократии Freedom House рассчитывается по шкале от 1 до 7, где 1 – это самый высокий уровень прогресса демократии, а 7 – самый низкий. Ежегодно измеряемые с 2003 года показатели демонстрируют отрицательную динамику прогресса демократии: с 6,17 в 2003 году индекс демократии снизился до 6,54 в 2012.

Согласно Индексу восприятия коррупции Transparency International Казахстан в 2012 году занимал 133 место в мире²⁰⁸ вместе с Россией, Гайаной, Гондурасом и Коморскими островами²⁰⁹. В 2013 году индекс Казахстана опустился сразу на семь пунктов на 140 место (аналогичные показатели имеют Гондурас, Лаос и Уганда)²¹⁰. Бросающееся в глаза резкое несоответствие между жесткостью законодательно закрепленных антикоррупционных мер и реальной ситуацией, недвусмысленно характеризующейся данными международных организаций, составляет еще одну специфическую черту казахских преобразований. Национальная нормативно-правовая база борьбы с коррупцией включает в себя закон «О противодействии коррупции» 1998 года, антикоррупционные положения Уголовного кодекса (1997 год) и соответствующие разделы Кодекса об административных правонарушениях (2001 год). В законе «О противодействии коррупции» были установлены основные понятия и принципы в сфере борьбы с коррупцией, даны определение коррупционных правонарушений и основания ответственности, предусмотрено устранение последствий коррупционных правонарушений. Поправки, принятые в закон в 2009–2010 годах, ужесточили его положения; в частности, понятие «государственный служащий» со всеми соответ-

207 Отчет Freedom House за 2012 год.

208 <http://www.transparency.org/country#KAZ>

209 <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/#myAnchor2>

210 <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

ствующими ограничениями, предусмотренными для этой категории лиц, было распространено на лиц, выполняющих управленческие функции «в государственных организациях и организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет не менее тридцати пяти процентов, а также в организациях, доля государства (не менее тридцати пяти процентов) в уставном капитале которых передана национальным управляющим холдингам, национальным холдингам, национальным институтам развития, национальным компаниям, а также в их дочерних организациях»²¹¹ (п. 1 ст. 8 закона). В Уголовном кодексе Казахстана на коррупционным и иным преступлениям против государственной службы и государственного управления посвящена глава 13; некоторые составы предусмотрены положениями других глав УК (ст. 231 «Коммерческий подкуп» гл. 8 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях», ст. 349 «Провокация коммерческого подкупа либо коррупционного преступления» гл. 15 «Преступления против правосудия и порядка исполнения наказаний» и др.)²¹². Уголовно наказуемыми являются не только коррупционные правонарушения государственных служащих, но также и коррупция в сфере бизнеса. К числу основных коррупционных преступлений относятся дача и получение взятки, отмывание денег, незаконное участие в предпринимательской деятельности, воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, злоупотребление должностными полномочиями и иные деяния²¹³. Ряд коррупционных правонарушений предусмотрен также положениями Кодекса об административных правонарушениях²¹⁴.

Из недавних антикоррупционных инициатив необходимо упомянуть Стратегический антикоррупционный план на 2010–2014 годы, а также правительственную Антикоррупционную программу на 2011–2015 годы, направленную в основном на совершенствование нормативно-правовой базы противодействия коррупции. По оценкам ряда зарубежных экспертов основные болевые точки казахской коррупции выглядят следующим образом:

- коррупция наиболее распространена в судах, полиции, таможенных органах, сфере имущественных прав, сфере регистрации прав собственности на землю и в строительстве;
- экспорт и импорт в Казахстане требуют огромного количества времени и бумажной работы для растаможивания товаров на границе. Этот процесс отличается очень высокой степенью коррумпированности ;
- Наиболее распространенным видом коррупции в Казахстане является коррупция в административной сфере, в особенности в части «теневое контроля» должностных лиц в отношении частных компаний;

211 <http://kazgasa.4u.kz/ru/page/glava-2-preduprezhdenie-korruptcii-korruptcionnye-pravonarusheniya--i-otvetstvennost-za-nih>

212 Текст УК Казахстана см. http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032

213 http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032

214 Текст КоАП Казахстана см. http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682

- антикоррупционные инициативы практически не реализуются на практике²¹⁵.

В июне 2013 года на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики Казахстан был внесен проект нового закона о противодействии коррупции. В пояснительной записке к законопроекту было отмечено, что в соответствии с Посланием президента народу Казахстана «Стратегия "Казахстан 2050" – новый политический курс состоявшегося государства» борьба с коррупцией теперь является частью государственной политики страны. В связи с этим посредством принятия данного закона предполагается обеспечить «решение на законодательном уровне следующих задач:

- повышение эффективности обеспечения защиты от коррупции прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также общества в целом;
- обеспечение открытости и прозрачности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также введение общедоступных и эффективных процедур информирования общественности по вопросам коррупции;
- формирование антикоррупционного мировоззрения, атмосферы общественного неприятия коррупции, правовой культуры во всех сферах жизнедеятельности общества;
- внедрение международных стандартов в национальное законодательство по противодействию коррупции;
- функционирование эффективного механизма предупреждения коррупции, включая совершенствование государственного управления и повышение роли институтов гражданского общества и населения по противодействию коррупции;
- усиление контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления;
- предупреждение коррупции и возникновения коллизии интересов в частной сфере, поощрение добросовестной коммерческой практики;
- расширение и активизация международного сотрудничества по обмену опытом в сфере законодательства и практики противодействия коррупции»²¹⁶.

Законопроект предусматривает широкий спектр мер в сфере противодействия коррупции, в их числе:

- введение антикоррупционных стандартов в приоритетных сферах противодействия коррупции (в том числе, в сфере государственной службы, сфере законотворчества, судебной и правоохранительной деятельности, бюджетного процесса, банковской деятельности и кредитования, эмиссии государ-

215 Подробнее см. <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/kazakhstan/snapshot.aspx>

216 http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31387138

ственных ценных бумаг, приватизации государственного имущества, государственных закупок, лицензирования, деятельности коммерческих организаций и др.);

- введение новых форм и механизмов предотвращения коррупции;
- введение научной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;
- антикоррупционный мониторинг.

Но несмотря на широкую и постоянно развивающуюся нормативно-правовую базу, многочисленные кампании по информированию населения об опасностях коррупции, учреждение специальных органов и должностей и ряд административных программ, направленных на борьбу с истоками коррупции, в этой сфере сохраняется резкий разрыв между законодательным обеспечением антикоррупционной деятельности и реальной ситуации в области коррупционных практик.

Преобразования в казахской судебной системе происходили в соответствии с положениями следующих актов. Постановление президента страны «О государственной программе правовой реформы Республики Казахстан» 1994 года считается документом, определившим вектор реформы судебной системы страны. Существенные изменения были закреплены в Конституции 1995 года: система арбитражных судов была упразднена, функции рассмотрения экономических споров возложены на суды общей юрисдикции, были созданы Высший судебный совет и Квалификационная коллегия юстиции. Понятие «судебная власть» впервые обрело нормативное закрепление в Указе президента «О судах и статусе судей Республики Казахстан» от 20 декабря 1995 года. После принятия Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей в Республике Казахстан»²¹⁷ 2000 года в стране активно началась специализация судов; были созданы экономические, административные, военные суды и специализированные суды по уголовным делам, финансовый суд, в 2007 г. были введены суды присяжных²¹⁸.

Следующим важным документом, в котором были сформулированы текущие задачи судебно-правовой реформы в Казахстане стала Концепция правовой политики (2002 год), определившая в качестве приоритета дальнейшее совершенствование органов правосудия, прежде всего на уровне районного (городского) суда. «Упор именно на это звено судебной системы обусловлен тем, что основное количество всех рассматриваемых дел подсудно районным судам, в которых проходит первое знакомство граждан и юридических лиц с отправлением правосудия. Судьи районных судов находятся в непосредственном контакте с населением. Моральный и профессиональный облик судьи играет здесь особую роль и предполагает постоянный общественный кон-

217 <http://www.pavlodar.com/zakon/index.html?dok=00450&oraz=00&noraz=0>

218 Подробнее см. <http://www.juvenecourt.kz/ru/osobennosti-stanovleniya-sudebnoisistemy-v-respublike-kazakhstan-%E2%84%9640-595-19102012-g-gazeta-vestnik->

троль за соблюдение ими этических норм. Важнейшим направлением развития судебной власти остается дальнейшее укрепление независимости судей. В настоящее время вопросы независимости судей от исполнительной власти, гарантии несменяемости судей, иммунитета на законодательном уровне в основном решены. Главной становится задача утверждения их реальной независимости, в первую очередь путем создания необходимых социальных гарантий. Важной проблемой остается разработка эффективных мер защиты судей, свидетелей и потерпевших от угроз со стороны преступных сообществ. В целях дальнейшего совершенствования судебной системы представляется важным рассмотрение вопроса развития института экономических, административных, а в перспективе ювенальных (по делам несовершеннолетних) и других специализированных судов»²¹⁹. В концепции 2002 года было также акцентировано внимание на необходимости законодательного урегулирования альтернативных методов разрешения гражданско-правовых споров, кардинального реформирования сферы исполнительного производства. В качестве важного звена правовой политики и механизма ее реализации были обозначены «подготовка и обучение кадров судейского корпуса, меры по повышению образовательного и профессионального мастерства судей». Также в концепции отмечалось, что «необходимо уделять внимание вопросам постоянного совершенствования материально-технического обеспечения деятельности судов в целях оперативного и качественного отправления правосудия. При этом следует реально разграничить в судах процесс правосудия от вопросов администрирования и освободить руководителей судов от решения задач по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности судов всех уровней и выполнения ими иных несвойственных судьям функций». И на фоне очень верных по сути положений концепции практически незаметна одна небольшая фраза, которая высвечивает совершенно иную перспективу реализации поставленных задач: «Следует обеспечить последовательную реализацию в законодательстве провозглашенного в Конституции Республики Казахстан курса на строительство демократического, правового, социального государства, основанного на принципах приоритета прав и свобод человека и гражданина, верховенства права, разделения государственной власти на ветви и их согласованного функционирования с использованием системы сдержек и противовесов. При этом приоритет прав человека необходимо гармонично сочетать с интересами общества и государства»²²⁰.

Очередной виток изменений произошел в 2010 году, когда в областных судах была введена кассационная инстанция и ликвидирована надзорная инстанция, а в Верховном Суде упразднена апелляционная инстанция. По мнению некоторых национальных экспертов, «не последняя точка в реализации

219 http://adilet.zan.kz/rus/docs/P020000878_

220 http://adilet.zan.kz/rus/docs/P020000878_

судебно-правовой реформы была поставлена главой государства в принятом им указе от 17 августа 2010 года, которым предусматривалось «упразднение образованного в 2000 году Комитета по судебному администрированию при ВС РК, с передачей функций и полномочий Министерству юстиции Республики Казахстан и аппарату Верховного Суда Республики Казахстан. Представляется, что это должно повысить эффективность деятельности судебной системы в Республике Казахстан»²²¹.

В июле 2009 года указом президента была утверждена новая Концепция правовой политики Республики Казахстан на 2010–2020 годы. В этом документе были подведены итоги реализации положений концепции 2002 года, отмечены достигнутые успехи в самых различных сферах, включая область нормотворчества. В качестве ключевых мотиваторов принятия новой концепции правовой политики указаны:

- «фундаментальные изменения, происходящие в мировой экономике и политике, процессы глобализации, а также внутренняя динамика развития страны не позволяют останавливаться на достигнутом. В целях обеспечения соответствия национального права новым вызовам времени необходимо дальнейшее совершенствование нормотворческой и правоприменительной деятельности государства;
- первое десятилетие XXI века ознаменовалось в Казахстане новым этапом конституционного строительства. 21 мая 2007 года принят закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», которым провозглашены принципиально важные для страны новеллы. При этом в основном сохранились параметры казахстанской модели государственного устройства, выдержавшей проверку временем;
- в рамках данной модели в ходе конституционной реформы была осуществлена модернизация системы властных отношений, повысившая роль и влияние палат парламента, которые отныне несут еще большую ответственность за состояние дел в государстве;
- благодаря курсу на всестороннее развитие институтов гражданского общества, гармонизацию отношений государства и общества сняты конституционные запреты и ограничения на более активное взаимодействие государственных и общественных институтов, модернизирована система местного самоуправления, сегодня полностью отвечающая внутренним условиям и потребностям нашей страны;
- на конституционном уровне придан импульс новому этапу судебно-правовой реформы, направленному на укрепление независимости судов при отправлении правосудия»²²².

В последние годы Казахстан предпринял ряд мер, направленных на модер-

221 <http://www.juvenecourt.kz/node/311?page=5>

222 <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04450&uro=17001>

низацию судебной системы, повышение ее институционального потенциала, эффективности, качества оказываемых услуг и доверия к ней населения. К такого рода мерам можно отнести подготовку новых проектов основополагающих кодексов (таких как Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовно-исполнительный кодекс, Административный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс и Коммерческий кодекс), принятие Национального плана по защите прав человека (2009-2012), Стратегии реформирования системы пенитенциарных учреждений (2012-2015) и Стратегического плана министерства юстиции на 2011-2015 годы. В Алма-Ате при фондовой бирже по примеру Дубая и Сингапура был создан Финансовый Суд, судопроизводство в котором ведется на казахском, русском и английском языках в зависимости от языка искового заявления, сформирована полноценная система ювенальной юстиции, с 2010 года функционирует институт частных судебных приставов²²³.

Национальные эксперты высоко оценивают достижения казахской судебной реформы. В рецензии на книгу Г.Ж. Сулейменовой «Судебная реформа в Республике Казахстан. Обзор основных этапов» (Алматы, 2010 год) дана нижеследующая следующая оптимистичная картина: «Важно отметить, что понятие «судебная власть» возродилось в казахстанской правовой науке, как и в законодательстве сравнительно недавно – в начале 1990-х гг. Ведь истинная судебная власть возникает и утверждается лишь с движением страны к подлинно демократическому правовому государству. Становление судебной власти – результат самоограничения государства, допускающего контроль над собой со стороны независимого органа – суда. Судебная власть возможна и эффективна лишь в контексте реального действия принципа разделения единой государственной власти, исключающего излишнюю концентрацию власти и гарантирующего его демократизм, основанного на верховенстве Конституции и правовых законов. Начавшееся в 1990-х гг. и продолжающееся по настоящее время реформирование судебной системы Республики Казахстан внесло уже самые кардинальные изменения как в саму судебную систему страны, обеспечив ее автономное функционирование, так и в конституционно-правовой статус судей в целях становления в стране сильного, авторитетного и профессионального корпуса носителей судебной власти»²²⁴.

В ноябре 2013 года Концепция судебной реформы в Казахстане (*документ, которого не было – Е.М.*) была признана полностью реализованной. Об этом заявил на VI Съезде судей Казахстана председатель ВС РК Кайрат Мами²²⁵. Однако международные эксперты выражают существенно меньший оптимизм

223 См. к примеру, документ Всемирного банка «Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Republic of Kazakhstan for a Justice Sector Institutional Strengthening Project». 2013.

224 <http://www.iauaj.net/node/368>

225 <http://www.inform.kz/rus/article/2607132>

в оценке казахской судебной реформы. По данным Freedom House, несмотря на конституционное закрепление принципа разделения властей и наличие в действующем законодательстве норм, предусматривающих гарантии независимости судов, на практике суды полностью подчинены органам исполнительной власти и защищают интересы правящей элиты. Суды регулярно выносят обвинительные приговоры в отношении известных лиц по сфабрикованным обвинениям в отсутствие достаточных доказательств и не утруждая себя соблюдением процедурных требований. После событий в Жанаозене в 2012 году виновными были признаны десятки оппонентов режима Назарбаева, лидеров профсоюзов, рабочих и местных управленцев. Условия содержания в казахских следственных изоляторах и тюрьмах имеют печальную известность, число случаев пыток и применения насилия неуклонно возрастает, что, в свою очередь, вызывает нарастание протестов против чудовищных условий содержания. Ситуация усугубилась также ввиду того, что в середине 2011 года пенитенциарная система была передана из ведения Министерства юстиции в ведение Министерства внутренних дел. Freedom House отмечает, что передача полномочий по контролю в отношении пенитенциарной системы от гражданского ведомства к силовому министерству существенно сузила возможности институтов гражданского общества и правозащитных организаций в сфере доступа к пенитенциарной системе и продвижения идеи реформы в сфере уголовной юстиции. «Общество оценивает профессионализм и эффективность судебной системы как чрезвычайно низкие. Несмотря на ряд предусмотренных правительством мер по борьбе с судебной коррупцией, они применяются весьма избирательно в соответствии с принципом *ad hoc*. В 2011 году шесть судей Верховного суда были лишены полномочий по подозрению в совершении коррупционных действий, хотя полномасштабное расследование произошедшего так и не было проведено. Существенно увеличенные зарплаты и улучшенные условия труда привели к определенным положительным сдвигам в судебной системе. Тем не менее, более молодые судьи, в особенности женщины, сообщают о случаях запугивания и притеснений со стороны высокоранжированных судей»²²⁶.

Рейтинги Казахстана по шкале Freedom House можно назвать катастрофическими. Все основные показатели, к которым относятся избирательный процесс, независимость СМИ, состояние гражданского общества, независимость судебной системы, уровень демократии и др. по данным на 2013 год оцениваются от 6, 25 до 6, 75, где 7 – наихудший показатель²²⁷. Есть все основания считать Казахстан экономически успешным постсоветским государством с мощной пропагандистской машиной и жестким консолидированным авторитарным режимом.

226 Freedom House. Nations in Transit. 2013.

227 Там же.

Реформы в Азербайджане

После провозглашения независимости 30 августа 1991 года президенты и и.о. президента сменяли друг друга на посту с удивительной частотой. Несколько дольше других в должности пребывал А. Муталибов, но и он задержался на вершине власти всего лишь на полгода. Начиная же с 1993 года, власть находится в руках семьи Алиевых. Гейдар Алиев, многоопытный партийный функционер возглавлял страну в течение десятилетия. Годы его пребывания у власти были отмечены не только прекращением кровопролитного нагорно-карабахского конфликта и достижением определенной внутренней стабильности в стране, но также укреплением вертикали власти по советскому образцу и преследованием политического инакомыслия. Во время избирательной кампании в октябре 2003 года Алиев отказался от участия в президентских выборах и снял свою кандидатуру в пользу своего сына Ильхама, оказавшегося на тот момент единственным кандидатом на пост президента страны. Стоит ли удивляться, что эти выборы были расценены ОБСЕ как несвободные и нечестные. Президентская кампания 2003 года установила нехорошую традицию: начиная с этого года все дальнейшие выборы как правило оценивались международными наблюдателями как противоречащие международным стандартам; наблюдателями отмечались также многочисленные случаи фальсификации итогов голосования, ущемления прав оппозиции и унижительного обращения с избирателями. Избирательная кампания 2003 года имела еще одно последствие негативного свойства: после того, как Ильхам Алиев сменил своего отца на президентском посту, появились явные признаки нарастающего культа личности. Его правление также отмечено ярко выраженной нетерпимостью к инакомыслию, дальнейшим продвижением к полномасштабному авторитаризму и многочисленными случаями открытого попрания прав и свобод граждан.

Конституция Азербайджана была принята в 1995 году. Как и многие иные постсоветские государства, Азербайджан сделал выбор в пользу конституционной модели с сильной президентской властью; основной закон страны в качестве формы правления устанавливает президентскую республику. Текст Конституции насыщен прекрасными (на первый взгляд) формулировками. Высшей целью государства объявлено обеспечение прав и свобод человека и гражданина (ст. 12). Ст. 71 устанавливает суть защиты прав и свобод человека и гражданина:

«I. Соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции, является долгом органов законодательной, исполнительной и судебной властей.

II. Никто не может ограничить осуществление прав и свобод человека и гражданина.

III. Лишь при объявлении войны, военного и чрезвычайного положения, а также мобилизации осуществление прав и свобод человека и гражданина может быть частично и временно ограничено с учетом международных обяза-

тельств Азербайджанской Республики. О правах и свободах, осуществление которых ограничено, заблаговременно объявляется населению.

IV. Никто ни при каких обстоятельствах не может быть принужден обнаруживать свои религиозные и иные убеждения, мысли и преследоваться за них.

V. Ни одно положение Конституции не может истолковываться как положение, направленное на упразднение прав и свобод человека и гражданина.

VI. На территории Азербайджанской Республики права и свободы человека и гражданина действуют непосредственно.

VII. Споры, связанные с нарушением прав и свобод человека и гражданина, разрешаются судами.

VIII. Никто не может нести ответственность за деяние, которое при его совершении не считалось правонарушением. Если после совершения правонарушения новым законом за такие действия была устранена или смягчена ответственность, то применяется новый закон»²²⁸.

Согласно ст. 7 Азербайджан является демократической, правовой и светской республикой, государственная власть в которой осуществляется на основе принципа разделения властей. Главой государства является президент, ему же принадлежит исполнительная власть. Президент также является воплощением единства народа Азербайджана, гарантом независимости и территориальной целостности государства, а также гарантом соблюдения международных договоров и независимости судебной власти. Подкупающе искренней выглядит конституционная норма, устанавливающая, что президент обеспечивает преемственность азербайджанской государственности.

Изменения в Конституцию Азербайджана вносились дважды – в 2002 и 2009 годах. Поправки 2002 года изменили избирательную систему, отменив сочетание пропорциональной и мажоритарной избирательных систем. Право запрещать деятельность политических партий было изъято из компетенции Конституционного Суда и передано судам общей юрисдикции. Помимо этого, граждане получили право подавать жалобы в национальный орган конституционной юстиции.

В 2009 году в Конституцию был внесен ряд ранее не предусмотренных прав и свобод:

- ч. V ст. 25 установила, что все граждане страны наделяются равными правами во взаимоотношениях с государственными институтами, полномочными принимать решения, касающиеся прав и обязанностей граждан;
- согласно ч. V ст. 32 каждый вправе знакомиться с материалами, собранными в отношении такого лица, за исключением случаев, установленных законом. Помимо этого, каждый имеет право потребовать внесения исправлений или удаления информации, собранной в отношении его/ее, если она не соответствует действительности, является неполной или получена с нарушением положений действующего законодательства.

228 См. Конституцию Азербайджана 1995 г.

- ст. 67: каждому лицу, задержанному, арестованному, обвиняемому в совершении преступления, со стороны компетентных государственных органов должны быть немедленно разъяснены его права и причины его задержания, ареста, а также привлечения к уголовной ответственности. Каждое лицо, обвиняемое в совершении уголовно-наказуемого деяния должно быть заслушано до вынесения приговора.

Ключевым изменением, внесенным в 2009 году в Конституцию Азербайджана, стало снятие ограничения, ранее установленного ст. 101, согласно которой никто не может быть избран президентом Азербайджанской Республики повторно свыше двух раз. Новая редакция данной конституционной нормы позволяет действующему президенту баллотироваться на следующий срок неограниченное количество раз.

Эта поправка вызвала крайне негативную реакцию Венецианской комиссии, которая отметила в своем заключении, что «краеугольным камнем правового государства является разделение властей. В стране с формой правления в виде президентской (а иногда полупрезидентской) республики существует тенденция концентрации властных полномочий в руках президента, в то время как соответствующие полномочия законодательной и судебной ветвей власти существенно слабее. Следовательно, регулярная смена режимом посредством выборов является надлежащим способом предотвращения чрезмерной концентрации власти в руках Президента» (ст. 10)²²⁹. Венецианская комиссия отметила также, что Азербайджан, Конституция которого устанавливает форму правления в виде президентской республики, несомненно является страной, где президент сконцентрировал в своих руках весьма широкие полномочия, при этом система сдержек и противовесов представлена в крайне ограниченном формате. Следовательно, было совершенно логично, что изначальная редакция Конституции Азербайджана устанавливала ограничение в виде двух президентских сроков (ст. 13).

Тенденция нетерпимости к инакомыслию начала особенно ярко проявляться с 2011 года, когда притеснение властями молодежи и представителей оппозиции, а также усиление ограничительных мер, налагаемых на свободу вероисповедания, начали обретать регулярный характер. Отмечая тот факт, что интенсификация преследования инакомыслия постепенно превращается в нормальный *modus operandi*, Economist Intelligence Unit²³⁰ прогнозирует дальнейшие ограничения на свободу вероисповедания. Одновременно с этим утвердилась практика нарушения государством прав собственности, в особенности в Баку, где ряд жителей были насильно выселены из своих домов, которые были затем разрушены без каких-либо законных оснований.

Начиная с 2000 года, Азербайджан начал постепенные преобразования

229 Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the republic of Azerbaijan (adopted by the Venice Commission on March 13-14, 2009).

230 <http://country.eiu.com/Azerbaijan/ArticleList/Updates>

в судебной сфере. Главными целями начальной фазы реформ были модернизация нормативно-правовой базы, на основании которой функционировала система правосудия, повышение профессионального уровня судей и введение прозрачной и основанной на заслугах системы рекрутмента судебных кадров. Помимо этого, в качестве приоритетных задач были определены совершенствование кадровой оснащенности и технологической инфраструктуры судов, а также улучшение доступа к правосудию. Достижения в сфере трансформации судебной системы Азербайджана воспринимаются по-разному. С точки зрения экспертов Всемирного банка, Азербайджан достиг определенных успехов в этой сфере. Были приняты новые Уголовный, Уголовно-процессуальный, Гражданский и Гражданско-процессуальный кодексы, разработанные с учетом наилучших зарубежных практик. Реформы в сфере материального и процессуального права считаются проведенными в рамках выполнения Азербайджаном обязательств, проистекающих из его членства в Совете Европы (с 2001 года). В 2000 году в Баку состоялись первые проходившие на конкурсной основе экзамены для кандидатов на судебские должности, находившиеся в фокусе внимания средств массовой информации и международных наблюдателей. Программа дальнейшей реформы в судебной сфере была сформулирована в Указе президента «О развитии институтов правосудия» (2006 год). В документе были установлены необходимость учреждения новых судов, модернизации существующих судов, системы подготовки судебных кадров и оценки их профессиональной деятельности, применения новых технологий, повышения эффективности национальной судебной системы, совершенствования системы юридической помощи и повышения доверия населения к судам и судьям. В качестве достоинства азербайджанской судебной реформы эксперты Всемирного банка отметили внедрение объективной, компьютеризованной и транспарентной системы тестирования для отбора нового поколения судей. В целях повышения статуса и престижа судебской профессии, а также привлечения высококвалифицированных претендентов на судебские должности зарплаты судей были увеличены в 30 раз начиная с 2000 года. К изменениям структурно-организационного характера следует отнести учреждение двадцати новых региональных судов, а также создание региональных судов по особо тяжким делам и административных судов. Полномочиями по управлению судебной системой, повышению судебской независимости и решению дисциплинарных вопросов был облечен новый независимый орган, Судебно-правовой совет, в состав которого вошли судьи, а также лица, назначаемые Генеральной прокуратурой, Президиумом коллегии адвокатов, Милли Меджлисом и «соответствующим органом исполнительной власти» (ст. 6 закона Азербайджанской Республики «О Судебно-правовом совете» от 28.12.2004 г. № 818 ПГ). В последние годы особую важность приобрела антикоррупционная компонента деятельности Судебно-правового совета, заключающаяся в возбуждении дисциплинарного производства по результатам мо-

ниторингов, проводившихся в судах в связи с обеспечением прав граждан, в том числе и их защиты от коррупции.

В качестве основной проблемной зоны азербайджанской судебной реформы эксперты Всемирного банка отметили ее гендерный аспект. Общее число женщин в юридической профессии весьма невелико, в особенности по сравнению с ситуацией в большинстве других постсоветских государств. В судебском корпусе женщины составляют около 10%; аналогичная ситуация отмечается среди практикующих юристов. В прокуратуре гендерный дисбаланс выражен еще более ярко: лишь около 5% прокуроров – женщины, что же касается председателей судов, в их числе женщин попросту нет. Предметом серьезной озабоченности является отсутствие системы ювенальной юстиции, равно как и национальной стратегии, направленной на профилактику подростковой преступности, и программы социальной реинтеграции несовершеннолетних делинквентов. Обычной практикой являются длительные сроки тюремного заключения, что также не может не вызывать беспокойства.

Эксперты Freedom House гораздо менее оптимистичны в оценке достижений азербайджанской судебной реформы. Отмечается, что судебная ветвь власти по-прежнему используется как орудие выполнения политического заказа руководства страны. Процесс отбора кандидатов на судебские должности не является независимым и объективным, а недостаточный уровень профессионализма судебского корпуса стал триггером роста коррупции. По-прежнему большим остается число политически мотивированных судебных решений и обвинительных приговоров, вынесенных в отношении политических оппонентов, журналистов и правозащитников, уголовные дела в отношении которых были возбуждены по надуманным либо фальсифицированным основаниям. Отмечаются также многочисленные случаи процессуальных нарушений и практика неуважительного отношения к правам ответчиков.

Степень несвободы азербайджанских средств массовой информации близка к критическому показателю (6,75 по шкале Freedom House). По данным этой же организации, в 2012 году атаки на СМИ начали принимать форму физического воздействия, черного пиара, кампаний по дискредитации журналистов, уголовного преследования по обвинению в клевете. Все вышеупомянутое происходило на фоне все ужесточающегося регулирования деятельности телевизионных и радиовещательных кампаний и ограничений использования интернета. Резкая критика в отношении азербайджанского подхода к свободе СМИ никак не изменила ситуацию. Деятельность гражданского общества в Азербайджане также ограничена ввиду недостаточности ресурсов и множественных законодательных ограничений свободы собраний и свободы самовыражения. Как и в случае со СМИ, возможности для независимой деятельности институтов гражданского общества были вновь урезаны в 2012 году – именно так власти отреагировали на серию антиправительственных протестов. Многочисленные критики и оппоненты режима Ильхама Алиева были арестованы по сфабрикованным ли-

бо чрезмерным обвинениям. В ноябре того же года парламент принял изменения в действующее законодательство, предусматривающие повышение штрафов за участие в несанкционированных митингах. Объектами законодательных нововведений стали также оппозиционные партии и молодёжные движения, дополнительные ограничения были введены в отношении иностранных НКО. Ужесточение контроля в отношении гражданского общества послужило крайне негативным фоном для некоторых позитивных событий того же периода (в частности, освобождения ряда политзаключенных) и стало еще одним доказательством неготовности правительства Алиева к демократическим преобразованиям, которые могли бы поспособствовать либерализации условий функционирования национальных НКО²³¹.

В том же 2012 году были приняты поправки в закон «О политических партиях», предусматривавшие государственное финансирование деятельности политических партий. Как сообщают азербайджанские источники, «при этом 10% от общего объема финансовых средств будут выделяться государством на оказание материальной поддержки деятельности политических партий, которые приняли участие в парламентских выборах, набрали в них не менее 3% голосов избирателей, но не представлены в Милли Меджлисе. Еще 40% из бюджетных средств, направленных государством на финансирование политических партий, будут равномерно делиться между партиями, представленными в парламенте страны. Остальные 50% финансовых средств будут распределяться среди представленных в Милли Меджлисе политических партий в соответствии с количеством членов партий, имеющих депутатский мандат»²³². Очевидно, что при подобной структуре финансирования оппозиционные партии смогут рассчитывать на минимальную поддержку из государственного бюджета. Еще одним знаковым моментом 2012 года стало утверждение президентом национальной концепции развития «Азербайджан 2020: взгляд в будущее».

Президентские выборы 2013 года принесли вполне предсказуемые итоги – действующий президент страны получил 84% голосов избирателей. Оппозиция и ряд международных наблюдателей были разочарованы результатами и отметили многочисленные случаи электорального мошенничества. Особенность данных выборов заключалась в том, Парламентская ассамблея Совета Европы и Бюро по правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе представили полярно противоположные оценки их результатов. Это был первый в истории случай, когда доклады двух столь уважаемых европейских организаций откровенно противоречили друг другу. Как правило, большинство международных наблюдателей достаточно единодушны в оценке азербайджанского электорального процесса и полагают, что после принятия в 1995 году Конституции страны ни одни выборы не были признаны

231 См. Freedom House. Nations in Transit. 2013.

232 См. <http://1news.az/politics/20120420060120419.html>

честными или же свободными. Наиболее распространенные нарушения включали злоупотребление административным ресурсом, унижение и нарушение прав оппозиции. Репрессивная политика властей по отношению к СМИ также не способствует улучшению ситуации в данной сфере. Показатель свободы выборов по шкале Freedom House критический – 7. Немного, но все же лучше ситуация с институтами гражданского общества – 6.

27 января 2011 года президент Алиев провозгласил беспрецедентную антикоррупционную кампанию. Ряд аналитиков полагает, что эта кампания представляет собой хорошо просчитанную попытку режима улучшить свой имидж в надежде избежать развития ситуации по сценарию, сходному с «арабской весной». До этого проблема коррупции зачастую попросту игнорировалась, но в начале 2011 года антикоррупционная кампания стала одним из ключевых элементов национальной пропаганды. Но несмотря на заверения властей в искренности намерений и преданности делу борьбы с коррупцией, никаких сколь либо заметных изменений в 2011 году не произошло. Единственным заметным результатом антикоррупционной кампании стал президентский указ, установивший запрет сотрудникам транспортной полиции взимать штрафы наличными, а также обзывающий отчислять 25% от общей суммы полученных штрафов и таможенных сборов на зарплату полицейским и сотрудникам таможенной службы. Согласно Индексу восприятия коррупции Transparency International, по данным на 2013 год рейтинг Азербайджана составляет 127, что представляет собой определенный прогресс по сравнению с предыдущими показателями (139).

ГЛАВА 6. ЧУТЬ-ЧУТЬ ИЗ ОПЫТА СОСЕДЕЙ²³³

Страны Центральной и Восточной Европы, ранее бывшие участниками Варшавского договора, также не избежали тернистого пути реформ. Их опыт, при известной разнице «стартовых площадок», необычайно ценен, в особенности потому, что были в нем не только успехи, но также просчеты и недостатки. В качестве примера двух различных подходов к реформам вообще и судебной реформе в частности оптимально будет обрисовать опыт двух существенно отличающихся друг от друга стран. Этот выбор обусловлен рядом факторов, и в том числе и тем, что среди социалистических стран Болгария была, пожалуй, одной из наиболее советских, а Польшу, напротив, следует отнести к числу «очень нес советских».

²³³ Данная глава подготовлена с использованием материалов проекта фонда ИНДЕМ «Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив».

«Очень советская» Болгария

Болгария, нередко в кулуарах именовавшаяся шестнадцатой республикой СССР, действительно была преданнейшим сателлитом Советского Союза. Именно поэтому опыт болгарских реформ представляется необыкновенно интересным. Болгария приступила к кардинальным преобразованиям незамедлительно после ликвидации социалистического строя, но на тот момент судебная реформа не числилась в перечне приоритетов. Гораздо более важными, и с точки зрения политической элиты страны, и по мнению рядовых граждан, представлялись политические и экономические реформы. По причине изначально второстепенной роли, отведенной судебной реформе, ее старт прошел незаметно для населения страны. Средства массовой информации также не отреагировали на это событие, посчитав его слишком незначительным и неинтересным. Тем не менее, существенные изменения в судебной системе Болгарии произошли достаточно быстро.

Новая Конституция страны была принята уже в середине 1991 года. Говорить о какой-либо конституционной преемственности не приходилось: в прошлом Болгарии наличествовали три конституции, первая из которых закрепляла монархическую форму правления (Тырновская Конституция 1879 года), а две последующие (1947 и 1971 годов) были Конституциями советского образца. Реформирование судебной системы началось с закрепления в новой Конституции страны принципиально иного институционального дизайна. Согласно ст. 117 (2), в состав судебной ветви власти, помимо судей, были включены также судебные заседатели, прокуроры и следователи. Детали были подробно урегулированы в принятом в том же году законе «О судебной системе», считающемся законодательной базой национальной судебной реформы. Новая триединая структура, иногда именовавшаяся магистратурой, не просто объединяла судей, прокуроров и следователей в единое целое, она также наделяла их равными правами и равным статусом²³⁴. Сам по себе тот факт, что суды, генеральная прокуратура и национальная следственная служба соединены в рамках единой магистратуры, не является уникальным (в некоторых других странах, например, в Японии, также существуют триединые системы, в состав которых входят судьи, прокуроры и следователи, наделенные равным статусом и обязанные сдавать единый экзамен для всех типов юридической профессии). Но учреждение подобного органа на постсоветском пространстве, где одной из самых сложных проблем было зависимое положение суда по отношению к органам прокуратуры и следствия, в рамках судебной реформы поистине было явлением нетривиальным. Подобное объединение судей, прокуроров и следователей с учетом специфики этих трех видов юридической профессии не только не решало имевшиеся сложности, но и создавало новые, в первую очередь в сфере личной независимости судей. Эффективность тако-

234 Закон «О судебной системе». Ст. 10, 133, 134. 135.

го шага в начале транзитного периода представляется достаточно спорной.

Следующим нововведением раннего периода реформы стало воссоздание системы административной юстиции, существовавшей в Болгарии с конца XIX века. Учреждение отдельного высшего органа административной юстиции, образованного по модели Верховного административного суда Болгарии, упраздненного в 1945 году (ст. 125 Конституции 1991 года), стало первым шагом; впоследствии были созданы нижестоящие административные суды и принят Административно-процессуальный кодекс (2006).

С точки зрения экспертной обеспеченности начальную стадию болгарской судебной реформы отличало отсутствие как анализа имеющихся потребностей национальной судебной системы, так и опыта зарубежных стран. Вектор реформы определялся скорее интуитивно-эмоциональным путем, стремлением поскорее расстаться с коммунистическим прошлым, нежели результатами компаративистского исследования лучших практик иностранных государств. Отсутствовала и система мониторинга, которая позволила бы выявить неучтенные при определении изначального направления реформы моменты, определять эффективность реформы и соответственно корректировать ее дальнейшее продвижение. Весьма примечательно, что опыт довоенного времени в судебной реформе не использовался вовсе (если не считать создание Верховного административного суда). А между тем там было, что позаимствовать: до 1945 года Болгария обладала хорошей судебной инфраструктурой, прокуратура подчинялась министерству юстиции, а следственная функция была возложена на полицию. Остается неясным, почему Болгария предпочла вообще не обращаться к законодательству тех лет, несмотря на то, что в рамках преобразований в иных сферах реформаторы активно использовали опыт прошлого.

1999 год стал поворотным для болгарской судебной реформы. К этому времени уже стало очевидно, что смены институционального дизайна оказалось недостаточно для создания обновленной системы судов, соответствующей нуждам и потребностям транзитного периода. В этом же году Болгария активно начала процесс подготовки к вхождению в состав Европейского Союза, и при имевшемся на тот момент состоянии судебной системы страны рассчитывать на соответствие Копенгагенским критериям не приходилось. После парламентских выборов 2001 года судебная реформа стала одной из ключевых тем на повестке дня. В ознаменование начала второго этапа судебной реформы в срочном порядке были приняты поправки в закон «О судебной системе», и с этого момента судебная реформа заняла центральное место. Началось ее широкое публичное обсуждение, к которому активно подключились институты гражданского общества и СМИ. В определенной степени столь высокий общественный резонанс был обусловлен новым институциональным дизайном судебной системы, объединяющей суды, следствие и прокуратуру, что неизбежно влекло за собой обсуждение проблем уголовной юстиции и коррупции в верхних эшелонах власти,

гораздо более интересных как для населения, так и для прессы. В качестве основных проблем судебной системы были выделены ее неподотчетность, отсутствие транспарентности, позволяющее лицам, занимающим руководящие посты внутри системы, злоупотреблять полномочиями, резистентность и сконцентрированность на защите собственных внутрикорпоративных интересов. В октябре того же года увидел свет «Стратегический доклад по реформе судебной системы Болгарии»,²³⁵ в котором были обозначены ключевые приоритеты нового этапа реформирования. Во введении к докладу были указаны основные побудительные мотивы данного процесса: стремление вступить в Европейский Союз и необходимость привести ситуацию в стране в соответствие с политическими критериями стабильности институтов и верховенства права. В частности, было отмечено, что «присоединение к Европейскому союзу требует от нас завершения реформы судебной ветви власти»²³⁶. «Стратегический доклад...» содержал также перечень изъянов функционирования судебной системы, с которыми предстояло разобраться в первую очередь. К их числу относились неэффективное судебное управление и организация рассмотрения дел, волокита как на стадии рассмотрения дел, так и на стадии вынесения решения, низкий уровень исполнения судебных решений, отсутствие четкого разграничения между компетенцией Высшего совета судей и Министерства юстиции, низкий уровень отбора кандидатов на судебские должности и их подготовки, недостаточность финансовых ресурсов, отсутствие единой информационной системы, которая позволила бы отслеживать процесс рассмотрения дел от начала до конца. В «Стратегическом докладе...» и принятой во исполнение данного доклада «Программе реализации...»²³⁷ были обозначены основные шаги для решения указанных проблем. К их числу относились введение конкурсной системы отбора судей, основанной на единых критериях, введение стандартов оценки деятельности судьи перед назначением на должность, в коей судье предстояло пребывать пожизненно, введение системы мониторинга рабочей нагрузки и оценки качества работы одновременно с установлениями четких стандартов для служебного продвижения, основанного на качестве работы, принятие Кодекса этики, совершенствование дисциплинарных процедур, введение системы непрерывного повышения квалификации судебского корпуса, совершенствование организации рассмотрения дел и т.п. Правительство также рассматривало возможность структурной реформы судебной ветви власти в формате упразднения существующей триединой магистратуры и отделения прокуратуры и следствия от судебной системы. Неожиданным препятствием стало решение Конституци-

235 Strategy Paper on the Reform of the Bulgarian Judicial System. // Council of Ministers Decision no. 672 of 1 October 2001, at <http://www.mjeli.government.bg/strategiaus.htm> (in English).

236 Preamble of the Strategy Paper. Ibid.

237 Program on Implementing the Strategy Paper, at <http://www.mjeli.government.bg/program.htm>.

онного Суда от 2003 года, согласно которому лишь Учредительное собрание, сформированное с особой целью внесения изменений в действующую Конституцию, правомочно принять такого рода поправки²³⁸. Поскольку на тот период его созыв представлялся политически невозможным, о структурной реформе пришлось забыть и взамен этого сосредоточиться на вопросах совершенствования управления судебной системой. В первую очередь это касалось Высшего совета судей – постоянно действующего органа, руководящего деятельностью судебной ветви власти и обеспечивающего ее независимость согласно положениям ст. 16 (1) закона «О судебной системе». К весьма широкой компетенции этого органа относилось и такое фундаментальное полномочие, как отбор, продвижение по службе, перевод и освобождение от должности судей, прокуроров и «следственных магистратов»²³⁹ (ст. 129 Конституции). Недовольство деятельностью Высшего совета судей было вызвано изначально высокой степенью политизированности его деятельности. Согласно букве Конституции, 11 из 25 его членов отбирались Национальной ассамблеей, 11 – судебными органами, три члена ВСС входили в его состав по должности – Председатель Высшего кассационного суда, Председатель Высшего административного суда и Генеральный прокурор. Подобный способ формирования ВСС создавал весьма серьезный искушение для политических партий использовать его для включения в состав ВСС нужных и проверенных людей. На тот момент были хорошо известны примеры злоупотреблений такого рода, когда один раз в 1991 и затем в 1998 году состав ВСС был изменен посредством принятия акта парламента до истечения срока полномочий членов ВСС, которые были заменены новыми членами, избранными парламентом и полностью лояльными ему. В 1996 году аналогичная попытка была пресечена Конституционным Судом как противоречащая Конституции. С учетом того, что политическая лояльность всегда была основным критерием при выборе членов ВСС, а также с учетом того фактора, что парламент избирал практически половину его состава, власть, помимо прочего, обретала серьезную возможность влиять на выбор кандидатов на должности председателей двух высших судов страны.

Для того, чтобы попытаться выполнить задачи, обозначенные в «Стратегическом докладе...», начиная с 2003 года в закон «О судебной системе» был последовательно принят ряд поправок, вносивших изменения в сферы управления судами, назначения и продвижения судей, подготовки кандидатов на судебские должности, оценки качества работы. Были также предусмотрены некоторые антикоррупционные меры, а также сделаны робкие попытки начать процесс реформирования ВСС, ставшего ареной столкновения конфликтующих интересов разных политических группировок, что никак не способствовало повышению эффективности его деятельности.

238 Judgment 3 of 27 December 2003 of the Constitutional Court.

239 http://www.vks.bg/english/vksen_p04_01.htm#Chapter_Six__

Необходимость подготовки кандидатов на судейские и прокурорские должности и повышения квалификации магистратов оставались за пределами зоны внимания судебной реформы на протяжении почти 10 лет. В 1999 году начала функционировать неправительственная организация «Центр подготовки магистратов», учрежденная Министерством юстиции и двумя профессиональными объединениями представителей юридической профессии. «Центр подготовки магистратов» финансировался исключительно за счет средств иностранных донорских организаций и довольно быстро зарекомендовал себя в качестве весьма успешного начинания в этой сфере. С конца 1999 года всем недавно назначенным судьям было вменено в обязанность посещать начальные тренинговые программы в центре. В январе 2004 года на основании ст. 249 закона «О судебной системе» начал свою деятельность Национальный институт юстиции, которому были переданы функции по обязательному тренингу будущих прокуроров и судей, а также по профессиональному совершенствованию действующих магистратов.

Конституционные поправки 2006 и 2007 годов также внесли существенные изменения в сферу судебной власти. Основным мотивом для их принятия стало стремление повысить эффективность, легитимность и прозрачность при отправлении правосудия.²⁴⁰ В результате на конституционном уровне были закреплены полномочия прокуроров в сфере осуществления, руководства и контроля в отношении законности следствия. Предполагалось, что принятие данной поправки не только позволит улучшить качество обвинительных заключений, но и повысит прозрачность предварительного следствия. Помимо этого, во имя изначально декларированной цели «установления существенных гарантий независимости государственных институтов от политических манипуляций» в Конституцию были включены положения, предусматривающие возможность взятия под стражу и уголовного преследования депутатов парламента по инициативе прокуратуры не только по подозрению в совершении особо тяжких преступлений, но и всех иных уголовно наказуемых деяний, за совершение которых действующим уголовным законом предусмотрено назначение наказания. В случае, если депутат в письменном виде дал согласие на проведение расследования, согласие парламента на уголовное преследование парламентария не требуется.

В 2007 году в результате принятия нового Уголовно-процессуального кодекса были существенно ограничены полномочия Национальной следственной службы, при этом часть ее функций была передана Национальной полицейской службе. В том же году посредством принятия конституционной поправки (ст. 132а) в рамках Высшего совета судей был создан Инспекторат, уполномоченный проверять деятельность органов судебной власти, «не влияя при этом на независимость судей прокуроров и следственных магистратов, выполняю-

240 См. доклад судьи Конституционного суда Болгарии проф. П. Кирова «Amendments of 1991 Constitution of the Republic of Bulgaria and Adapting of the Constitution to the EU Membership». P. 5.

щих свои функции (п. 6 ст. 132а). Учреждение органа, наделенного контрольными полномочиями в отношении деятельности судебной власти, стало существенным шагом вперед; предполагалось, что деятельность Инспектората будет способствовать повышению ответственности и подотчетности судей и прокуроров. В качестве еще одного достижения болгарской судебной реформы последних лет стало создание при Высшем совете судей Гражданского совета, в состав которого вошли представители ключевых национальных некоммерческих организаций.

Второй этап судебной реформы в Болгарии оказался существенно эффективнее первого, что было отмечено как национальными экспертами, так и международным экспертным сообществом. Тем не менее, в посвященном болгарским реформам докладе Европейской Комиссии от 22.01.2014 прогресс в сфере судебной реформы признан недостаточным. Общественное мнение по-прежнему не слишком благосклонно к органам судебной власти. Высший совет судей также пока что не воспринимается как эффективная и независимая структура, «способная оградить независимость судебной ветви власти от властей законодательной и исполнительной»²⁴¹. В качестве одной из причин далекого от идеала сегодняшнего состояния болгарской судебной реформы отмечается сохраняющаяся триединая структура, в рамках которой судьи, прокуроры и следователи объединены в единый корпус и наделены равным статусом. Серьезной проблемой является и охраняющийся высокий уровень коррупции, которая не только представляет значительную угрозу для болгарских властей, но также имеет ярко выраженные последствия для инвестиционного климата²⁴². Принятая в 2010 году антикоррупционная стратегия пока не дала ощутимых результатов. Европейская Комиссия обеспокоена и нынешним состоянием борьбы с организованной преступностью в Болгарии: многие громкие дела в итоге были закрыты, по ряду заказных убийств обвинения были выдвинуты лишь спустя несколько лет после их совершения. Такое положение дел крайне негативно воздействует на общественное мнение. В качестве одной из мер новое правительство страны рассматривает расширение полномочий государственного Агентства национальной безопасности, в компетенцию которого теперь, помимо контрразведки и борьбы со шпионажем, входит и борьба с организованной преступностью. Подводя итоги, следует отметить, что, несмотря на очевидный прогресс, сегодняшние достижения судебной реформы в Болгарии являются недостаточными, и эта сфера нуждается в дальнейших преобразованиях.

241 Report from the Commission to the European Parliament and The Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism {SWD(2014) 36 final}. P. 3.

242 Ibid. P. 6.

«Очень несоветская» Польша

Характерной чертой польской судебной реформы была ее довольно продвинутая стартовая точка. К моменту падения советского режима польская судебная система, хотя и была инфичирована всеми положенными при социалистическом строе вирусами, но, тем не менее, в деятельности своей опиралась на вполне солидную материальную и процессуально-правовую базу. Весьма примечательным было также наличие административной юстиции: в результате принятия 31 января 1980 года закона «О Высшем административном суде» в стране был воссоздан существовавший в довоенный период суд, уполномоченный рассматривать дела по жалобам на решения административных органов, а также на их бездействие²⁴³. Процесс трансформации судебной системы начался еще в 1980-е годы и заключался в создании ряда институтов, наделенных контрольными полномочиями в сфере правоприменения. В 1982 году был учрежден Государственный трибунал, назначаемый парламентом и уполномоченный тщательно проверять применение действующего законодательства органами исполнительной власти. В 1985 году был создан Конституционный трибунал, также назначаемый парламентом и органами исполнительной власти. Конституционный трибунал состоял из знаменитых юристов и был наделен функцией определения соответствия ведомственного нормотворчества соответствующим законодательным актам. В январе 1988 года была введена должность омбудсмана.

Характерной чертой судебной реформы в Польше стало активное использование национального законодательства досоциалистического периода. Принятые до начала Второй мировой войны Торговый кодекс, закон «О банкротстве» и иные законодательные акты обрели второе рождение после падения коммунистического режима. Несмотря на то, что они были приняты в 1930-е годы, эти акты оказались не просто применимыми, но и весьма востребованными в начале 1990-х. Так, например, Торговый кодекс 1934 года действовал в постсоциалистической Польше до 2001 года, когда был принят новый Кодекс торговых компаний, а принятый в 1934 году закон «О банкротстве» активно применялся вплоть до 2003 года²⁴⁴.

В качестве еще одной яркой особенности польской судебной реформы необходимо отметить огромную роль, которую сыграли Кодификационные комитеты – рабочие группы, сформированные по ключевым отраслям права, в состав которых вошли видные представители академических кругов и юристы-практики. Несмотря на тот факт, что Кодификационные комитеты функционировали под руководством правительства, их деятельность осуществлялась не под диктовку исполнительной власти, а, напротив, имела ярко выраженный независимый характер. Результативность деятельности Кодификационных комитетов оказалась весьма высока: так, например, Кодификаци-

243 http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/poland/poland_en.pdf

244 См. А.К. Горбуз и др. Трансформация российской судебной власти...

онный комитет по гражданскому праву, работавший на протяжении многих лет, был не только основным разработчиком проектов изменений в законодательство о коммерческих структурах, но также внес существенный вклад в активное продвижение реформы гражданского права и гражданского процесса. Столь впечатляющая эффективность, а также независимость кодификационных комитетов, сделали эти структуры ключевыми акторами в сфере разработки нового национального законодательства, в связи с чем даже высказывались мнения о желательности перевода деятельности кодификационных комитетов на постоянную основу. Помимо высокого профессионализма, независимости и отсутствия политизированности, деятельность кодификационных комитетов отличало активное использование зарубежного опыта. Большинство законодательных нововведений разрабатывались на основе либо с учетом наилучших практик других стран в соответствующей сфере. При этом эксперты не ограничивали сферу поиска достойных подражания примеров рамками романо-германской правовой семьи; помимо активного использования опыта Германии, Австрии, Швейцарии и Франции, определенные заимствования были сделаны из законодательства и практики англосаксонских стран, в первую очередь США и Великобритании.

Польские реформы отличал также высокий уровень общественной поддержки. В том, что фундаментальная реорганизация правовой системы и одновременная модификация нормативно-правовой основы деятельности судебной системы являлись настоятельной необходимостью, не сомневался никто. Определенные разногласия возникали относительно степени интенсивности реформы и способах ее проведения, но при этом с тем, что социалистическая инфраструктура не соответствует требованиям периода перехода к демократии и рыночной экономике и по сему подлежит кардинальной трансформации, были согласны абсолютно все. Предлагаемые идеи в сфере реформы судебной системы активно обсуждались и в средствах массовой информации, и в профессиональных юридических кругах. Столь продвинутая форма диалога и его открытость обеспечили весьма активную и постоянную общественную поддержку реформ и одновременно с этим минимальную резистентность инсайдеров судебной системы.

С самого начала реформы ее результаты стали объектом постоянного пристального внимания и изучения не только со стороны органов и институтов, напрямую участвовавших в проведении реформы, но также и со стороны населения. По мнению польских экспертов, основным индикатором эффективности судебной реформы и подтверждения того, что изначально определенные цели реформы были достигнуты, стало повышение доступности правосудия. Еще одним важным индикатором результативности реформы считается существенное снижение уровня политизации судов.

Масштабный план судебной реформы появился лишь в 1998 году, когда в целях соответствия стандартам Европейского Союза правительство Польши

утвердило План реформирования судебной системы страны. В качестве ключевой задачи было определено создание около 400 местных судов. В 2011 году была опубликована Национальная программа реформ до 2020 года. Программа имеет ярко выраженную социально-экономическую направленность, правовая компонента ее весьма небольшая, но тем не менее значительная. В программе отмечается, что создание и развитие предприятий, равно как их конкурентоспособность и инновационный характер в значительной степени зависят от правовой и институциональной инфраструктуры. В то же самое время, новый подход к регулированию экономики, в центре внимания которого находится переход от «более хорошего» к «умному регулированию»²⁴⁵, в первую очередь заключается в дополнении законотворческого процесса процедурой последующего мониторинга и максимально возможной адаптацией и коррекцией нормативно-правовой базы, вектор которых будет определен в ходе правоприменения. Новый формат регулирования будет благоприятствовать росту производительности, повышению качества жизни населения и уровня их доверия к власти. Значительная роль отведена системе оценки регулирующего воздействия (ОРВ), надлежащее использование которой при соответствующей аналитической поддержке позволяет своевременно идентифицировать основные угрозы и выявить возможности, создаваемые новым типом регулирования. В Программе подчеркивается, что реформа системы регулирования проводится в целях повышения транспарентности законотворческого процесса. В качестве еще одной приоритетной задачи указывается упрощение законодательства и снижение административных барьеров²⁴⁶.

Несмотря на наличие очевидных успехов в сфере судебной реформы, ситуация пока далека от идеальной. По данным Freedom House, польская судебная система все еще страдает от ряда изъянов, часть которых относится к пережиткам коммунистического прошлого, другие же были порождены проблемами переходного периода. Польские судьи и прокуроры чрезвычайно перегружены работой, что ведет к задержкам и принятию решений ненадлежащего качества на всех стадиях судебного процесса. Низкие зарплаты судей и прокуроров существенно увеличивают коррупционные риски, а также возможность оказания давления со стороны представителей органов власти. По причине недостаточности финансирования судебская должность так и не стала венцом юридической профессии в Польше. Польские эксперты отмечают, что несмотря на тот факт, что решения стать судьями обычно принимают получившие хорошее образование выпускники престижных университетов, впоследствии многие из них из-за низких зарплат отказываются от судейских мантий в пользу иных видов юридической профессии (как правило, адвокатов, консультантов по правовым вопросам или государственных нотариусов)²⁴⁷. В результате

245 National Reform Plan 2011. P. 25.

246 Там же.

247 А.К. Горбуз и др. Указ. соч.

в ряде судов первой инстанции правосудие отправляют малоопытные судьи, обладающие недостаточной квалификацией для вынесения решений в сложных и зачастую запутанных делах²⁴⁸. По-прежнему сохраняет актуальность проблема недостаточной кадровой обеспеченности, в основном заключающаяся в нехватке сотрудников аппаратов судов. В июне 2012 года в отчетах Национальной счетной палаты Польши было отмечено, что именно по этой причине некоторые суды вынуждены были прибегнуть к услугам частных юридических фирм для подготовки проектов решений²⁴⁹.

К недостаткам нынешнего состояния польской судебной реформы следует отнести случаи принятия законопроектов, направленных на сужение спектра гражданских свобод; некоторые из таких законопроектов затем успешно принимаются и обретают юридическую силу. Беспokoйство вызывают также попытки сократить либо предотвратить расширение существующего перечня конституционных прав и свобод, порой предпринимающиеся в пользу католической церкви²⁵⁰. Изъяны польской системы правоприменения вызывают не только критику со стороны общественного мнения, но, вместе с тем, привлекают к себе повышенное внимание таких наднациональных институтов, как Европейский суд по правам человека. По данным на 2013 год, польские граждане подали существенное количество жалоб в Страсбургский суд на нарушение ст. 3, 5 и 6 Европейской конвенции по правам человека. Иски по ст. 3, устанавливающей запрет пыток, бесчеловечных либо унижительных наказаний, как правило, касаются антигуманных условий содержания заключенных в польских тюрьмах²⁵¹.

248 Там же.

249 Freedom House. Nations in Transit 2013.

250 Там же.

251 Там же.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

О СТЕПЕНИ УСПЕХА РЕФОРМ В БЫВШИХ СОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИКАХ, ОБЩИХ ЗАКОНОМЕРНОСТЯХ И НАИБОЛЕЕ СУЩЕСТВЕННЫХ ПРЕПЯТСТВИЯХ НА ПУТИ РЕФОРМ

Первый и самый важный вывод состоит в том, что фактор *path dependence* в аспекте воздействия советского прошлого работает практически для всех бывших советских республик. Этого не удалось избежать даже странам Балтии, которые, в отличие от остальных республик СССР, в период между двумя мировыми войнами являлись независимыми государствами, изначально созданными на основе Вестминстерской модели. Тот факт, что в конце 1930-х годов во всех трех странах был установлен авторитарный режим, еще не означал, что их население легко смирится с насильственной инкорпорацией в состав СССР и постепенно проникнется советской идеологией. Но полувековое пребывание в условиях советской власти не могло пройти бесследно, и в момент восстановления независимости Эстония, Латвия и Литва также испытывали воздействие советского прошлого. Но эти страны приняли жесткие и интенсивные меры по десоветизации, оказавшиеся весьма эффективными. Наибольших успехов в этом плане достигла Эстония, которая завершила посткоммунистический транзит и полностью дистанцировалась от постсоветского пространства²⁵². Сильнее всего следы советского прошлого заметны в Латвии, что объясняется, в том числе, существенно более значительным сегментом русскоязычного населения по сравнению с Эстонией и Литвой. Существует точка зрения, согласно которой, рассуждая «с позиций наличия в политике и экономике этих государств элементов постсоветских порядков,... дистанция Латвии и Литвы от постсоветских государств будет уже не столь очевидной. По этому критерию Латвия и Литва находятся в некоей переходной зоне между постсоветскими государствами и Эстонией».²⁵³ Я бы все же не стала одинаково оценивать достижения Латвии и Литвы; на мой взгляд, Литва гораздо ближе по степени успеха к Эстонии, нежели к испытывающей остаточное воздействие советского прошлого Латвии.

Идея книги зародилась, в том числе, и в результате желания осуществить одну из задач, намеченных фондом ИНДЕМ в ходе реализации проекта «Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации,

252 См. Андрей Рябов. Постсоветские государства: дефицит развития на фоне политико-экономического многообразия. // Вестник Института Кеннана в России. 2013. Вып. 23.

253 Там же. С. 10-11.

ревизия результатов, определение перспектив» (2007-2009 годы), претворение которой в жизнь не состоялось вследствие непреодолимой силы в виде актов органов власти. Поэтому начать следует с выводов, сделанных на основе анализа трансформации ветвей судебной власти в группе транзитных стран, опыт которых изучался экспертами проекта. Перечень стран включал Чили, Латвию, Украину, Польшу, Болгарию и Россию, в фокусе исследования находилась судебная реформа в вышеперечисленных странах. На основе данных на 2008 год, полученных из этих стран в виде страновых докладов и экспертных анкет, специалистами проекта были сделаны следующие выводы, которые я считаю необходимым указать:

- судебная реформа зачастую не была приоритетом на фоне иных реформ, проводившихся в период транзита;
- порой в рамках реформы имело место «второе рождение» законодательных актов, действовавших до установления в стране авторитарного или тоталитарного режима;
- очень по-разному происходил отказ от советского (тоталитарного) прошлого и переход к рыночной экономике;
- судебная реформа далеко не всегда получала поддержку общественного мнения;
- на данном этапе судьи в странах-участницах имеют совершенно различный уровень личной независимости²⁵⁴.

На начальном этапе работы над книгой список стран был существенно увеличен. Сфера исследования также была расширена, и, помимо вопросов о ходе судебной реформы, объектом исследования стали конституционные преобразования, некоторые изменения в законодательстве (в первую очередь, уголовном и уголовно-процессуальном) и реформа полиции. Значительное внимание было уделено также законодательному регулированию вопросов гражданства в странах Балтии в 1990-е годы.

Степень успеха реформ во многом зависела от того, «кто был главным» в момент старта. Во многих обретших независимость бывших республик СССР у кормила власти оказались бывшие партийные функционеры. Добиться больших успехов в сфере реформ в 1990-х годах удалось двоим – Н. Назарбаеву и Б. Ельцину. Несмотря на то, что оба сделали экономические реформы приоритетной задачей, их методы были в корне различными. Успех реформ в России обеспечил тандем бывшего партийного функционера, понимавшего важность демократических ценностей, и команды «молодых реформаторов». Не боявшийся окружать себя умными людьми, Ельцин сделал ставку на команду молодых профессионалов, при этом принял на себя ответственность за непопулярную

254 Эти выводы были представлены в ходе обсуждения итогов проекта в рамках семинара «Особенности трансформации в России и транзитных странах: что нам делать дальше?», который был проведен в Институте современного развития 30 июня 2009 года.

и жесткую экономическую реформу, которую он рассматривал как *conditio sine qua non* не только для создания рыночной экономики, но и перехода страны к демократическому политическому режиму. Казахский лидер, напротив, никак не связывал экономические преобразования с созданием основ демократии. Успешное экономическое развитие Казахстана стало джокером в национальной пропагандистской кампании, прославляющей авторитарный режим. Основной задачей реформ Назарбаева стало обеспечение экономического роста и привлечение иностранных инвесторов.

В странах Балтии новые правительства были сформированы из представителей партий, пришедших к власти на волне борьбы за независимость. Наиболее успешной оказалась эстонская команда «молодых реформаторов» под руководством Марта Лаара. По эффективности с ней может сравниться лишь команда Михаила Саакашвили. Результаты реформ Саакашвили особенно впечатляют еще и по причине резкой разницы условий старта реформ. Правительству М. Лаара предстояло преодолеть последствия полувековой советской оккупации, при этом у Эстонии, в отличие от Грузии, были бесценные возможности использования опыта, законодательства и инфраструктуры периода 1918-1940 годов. Команде Саакашвили, помимо решения проблемы советского прошлого, досталось страшное наследство двух его предшественников, в результате деятельности которых Грузия погрузилась в пучину национальных конфликтов и пребывала на грани экономической катастрофы.

Совершенно отдельно следует рассматривать феномен Аскара Акаева, ученого, возглавившего одну из беднейших стран на постсоветском пространстве. Итоги его президентства оцениваются неоднозначно, но именно благодаря взвешенной внутренней и внешней политике Акаева в первые годы его пребывания у власти Кыргызстан существенно продвинулся по пути реформ.

На основании опыта реформ в Болгарии, Польше, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Эстонии, Латвии, Литве, Украине и России можно сделать следующие выводы:

- серьезные экономические трудности не всегда неизбежно влекут за собой установление или усиление авторитарного режима, о чем свидетельствует опыт Молдовы и Кыргызстана, которые в итоге пошли по пути изменения формы правления и создания парламентской республики. Особенно убедителен в этом плане пример Молдовы, политический режим в которой по данным на 2013 год характеризуется как правительство переходного типа, или гибридный режим²⁵⁵;
- для эффективной трансформации судебной системы и сопряженных институтов наличие программного документа, определяющего вектор, цели, задачи и методы проведения реформ, совершенно необязательно. Наиболее эффективные реформаторы (Эстония и Польша) прекрасно без него обо-

255 <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/moldova#.UufZnrQo7IU>

шлись. И, напротив, наличие одного или более концептуальных документов судебной реформы не является гарантией ее последовательной реализации, о чем свидетельствует опыт Украины и России;

- активная пропаганда реформы и общественная поддержка реформы не являются взаимозависимыми факторами. Активное обсуждение необходимости и ключевых направлений судебной реформы в Латвии и размещение информации в СМИ оставили население страны в целом равнодушным. Польша, напротив, никак не пропагандировала необходимость судебной реформы, а уровень общественной поддержки был весьма высок. Сходная ситуация отмечалась в Кыргызстане, где на «рекламу» судебной реформы были затрачены небольшие усилия и средства, при этом реформа обрела самую активную поддержку как инсайдеров судебной системы, так и рядовых граждан;
- успехи, достигнутые в реформировании одного из трех сопряженных институтов (суд, прокуратура, милиция), не гарантируют столь же эффективной трансформации остальных институтов. На фоне поразительно результативной и быстрой реформы полиции в Грузии преобразования в сфере судебной власти выглядят весьма бледно. В Польше достижения в области трансформации милиции, будучи вполне недурными сами по себе, заметно проигрывают в сравнении с очень успешной судебной реформой;
- высокая степень резистентности судейского корпуса не всегда является неизменной спутницей судебной реформы. В Кыргызстане судьи судов всех уровней положительно воспринимали реформу и активно использовали предоставляемые возможности профессионального совершенствования. В Латвии судьи Верховного Суда играли весьма активную роль на начальном этапе судебной реформы;
- практически все страны, имевшие опыт независимой государственности до установления советского строя, за исключением Болгарии, пошли по пути активного использования законодательства досоветского периода и досоветской судебной инфраструктуры;
- реформа уголовного процесса, несмотря на повсеместно осознанную высокую важность преобразований в этой сфере, на всем постсоветском пространстве протекала наиболее медленно;
- в сфере борьбы с коррупцией безусловным лидером вновь является Эстония (рейтинг 28 в соответствии с Индексом восприятия коррупции Transparency International по данным на 2013 год)²⁵⁶. Помимо Эстонии, в тройку лидеров входят Литва (43) и Латвия (49), за ними следует Грузия (55). Среди бывших республик СССР наихудшие показатели у Туркменистана и Узбекистана (168);
- являющийся одним из атрибутов советского судейского менталитета фено-

256 <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

мен воздействия предшествующей карьеры все еще проявляет себя в тех постсоветских странах, которые не пошли по пути люстрации и смены судейского состава после падения советского режима²⁵⁷. Бывшие прокуроры, следователи и сотрудники органов милиции, занявшие судейские должности, нуждались в специальной профессиональной и психологической переподготовке не только в целях минимизации воздействия предшествующей карьеры, но и для адаптации к функции отправления правосудия в новых условиях. Об актуальности этого фактора свидетельствует и практика Европейского суда по правам человека, в ряде решений которого отражена необходимость проходить специальную переподготовку лицам, имеющим опыт работы в полиции или прокуратуре. Переподготовка в высшей степени необходима для того, чтобы бывшие полицейские и прокуроры при отправлении правосудия не клонировали свой предшествующий *modus operandi*. Именно поэтому тщательная и систематическая переподготовка судей, получивших образование и начавших практиковать при советском строе, является одним из ключей к успеху судебной реформы.

257 Люстрация активно применялась в Польше, Чехословакии и странах Балтии.

Мишина Екатерина Августовна

ДЛИННЫЕ ТЕНИ СОВЕТСКОГО ПРОШЛОГО

Ответственный за выпуск – Михаил Ледовский

Редактор-корректор – Юрий Михайлов

Дизайн и верстка – Мария Ратинова

Подписано в печать 12.05.2014

Тираж 800 экз.

Фонд «Либеральная Миссия» был создан в феврале 2000 года, чтобы содействовать развитию либеральной идеологии и обоснованию либеральной политической платформы, соответствующих сегодняшней России. Основная задача Фонда – распространение универсальных либеральных ценностей свободной рыночной экономики, свободы личности и свободы слова как основ существования гражданского общества и правового государства. Для этого Фонд инициирует публичные дискуссии, где вырабатываются условия конструктивного диалога различных направлений либерализма и их идеологических оппонентов. Другое направление деятельности Фонда – издательская программа, призванная познакомить широкий круг читателей с достижениями либеральной мысли и прикладными исследованиями перспектив либеральных преобразований в современной России.