

Эффективность гражданского судопроизводства в России

Институциональный анализ
и институциональное
проектирование

Москва 2005



**Институт гражданского анализа
Институт национального проекта «Общественный договор»**

**А. Аузан, А. Бальсевич, Е. Водопомянова,
С. Маковецкая, Д. Сорк, В. Тамбовцев, И. Черняков**

**Эффективность гражданского
судопроизводства в России:
институциональный анализ
и институциональное проектирование**

**ИИФ «СПРОС» КонфОП
Москва 2005**

Оглавление

Введение	5
Раздел 1. Методология экономического анализа эффективности судебной системы	7
Экономическое значение судебной системы	7
Совершенствование судебной системы как совокупность институциональных изменений	29
Основные гипотезы исследования	35
Раздел 2. Результаты полевого исследования	37
Общая характеристика полевого исследования	37
Основные результаты полевого исследования и их интерпретация	40
Этапы судопроизводства и издержки для истца	43
Итоги экспертных опросов судей и работников судебной системы	45
Раздел 3. Проблемы повышения эффективности гражданского судопроизводства в России	54
Эффективность гражданского судопроизводства с юридической точки зрения	54
Неэффективность системы и потенциальные возможности ее снижения: юридический подход	65
Основные направления повышения эффективности гражданского судопроизводства: экономический подход	70
Приложение	
Материалы полевых исследований	80
1. Истцы	80
Вступление в судебный процесс	80
Возможность оценить издержки на этапе вступления в судебный процесс	82
Оценки тезисов «суд – для профессионалов», «судебная система – полузакрыта»	84

Мнение о функционировании судебной системы и о качестве судебного процесса	87
Ожидания от судебного процесса	91
Мнение о коррумпированности судебной системы	94
Случай, когда истцом является крупная коммерческая структура	95
2. Эксперты и адвокаты	98
Вступление в судебный процесс, получение информации о суде	98
Ожидания истцов от судебного процесса	100
Возможность оценить издержки на этапе вступления в судебный процесс	101
Мнения о функционировании судебной системы и качестве судебного процесса	102
Мнения о коррумпированности судебной системы	106
Выход из судебного процесса	107
Доступность судебной системы	108
Интервью с экспертом Верховного суда РФ	108
Интервью с экспертом Судебного департамента г. Москвы . . .	116
Интервью с экспертом коллегии адвокатов	120
3. Судьи и работники судов	124
Работа судей	124
Доступность правосудия для людей, желающих прибегнуть к помощи суда в разрешении проблем	130
Финансирование и материально-техническое обеспечение работы судов	133
Суд как учреждение	135
Summary	138
Zusammenfassung	142

Введение

Исследование эффективности гражданского судопроизводства в России, основанное на его комплексном (экономическом и юридическом) анализе, представляется весьма актуальным. В настоящее время российская судебная система находится в неблагоприятном положении, о чем свидетельствуют как многочисленные публикации в прессе, так и высказывания официальных лиц, имеющих непосредственное отношение к судебной реформе¹.

Цель проекта, основные результаты которого представлены в данной брошюре, заключается в разработке предложений по совершенствованию российской судебной системы, основанных на ее институциональном анализе, учитывающем структуры издержек и выгод участников процесса.

Основная гипотеза исследования состоит в том, что реально сложившиеся в настоящий момент правила функционирования судебной системы таковы, что они не создают стимулов к такому поведению участников гражданского судебного процесса, которое обеспечивало бы действенное выполнение этой системой ее основной экономической функции — сдерживания правонарушений.

Изменения этих правил, адекватно перенастраивающие стимулы, могут привести к повышению эффективности системы гражданского судопроизводства и как результат — к увеличению общественного благосостояния.

В связи с этим особое внимание в исследовании уделяется институциональному проектированию, то есть разработке и обоснованию таких модификаций ныне действующих правил в области организа-

¹ В качестве примера можно привести критические высказывания представителя президента в Южном федеральном округе Дмитрия Козака о выхолащивании сути судебной системы и ее неспособности к установлению истины и разрешению конфликтных ситуаций. См., например: Методом Калигулы // Газета.Ru. 27 января 2005 г. [http://www.gazeta.ru/comments/2005/01/27_e_230823.shtml].

ции гражданского судебного процесса, которые позволят повысить его эффективность.

В рамках исследования можно выделить три основных этапа работы. Первый – формулирование экономико-теоретического описания ситуации разрешения споров, выявление поля альтернатив участников судебного процесса и значимых факторов, влияющих на принимаемые в его ходе решения.

Второй – представляет собой эмпирическое исследование сложившихся в судебном процессе экономических отношений и соотнесение их с проанализированными на первом этапе экономическими моделями. В рамках данного этапа проводились индивидуальные экспертные и групповые интервью по проблематике издержек и выгод участников судебного процесса.

На третьем этапе проведен юридический анализ сложившихся проблем, основанный на данных эмпирического исследования и анализе действующего законодательства. Исследованы возможности внедрения в практику функционирования судебной системы новых институтов, позволяющих снизить социальные издержки, сформулированы предложения для органов законодательной, исполнительной власти, судейского сообщества.

Реализованная в ходе исследования методика призвана продемонстрировать возможность приложения экономического инструментария к анализу конкретных аспектов судебного процесса и формулированию прикладных рекомендаций по совершенствованию его технологии, ведущих к общему повышению эффективности судебной системы.

Раздел 1. Методология экономического анализа эффективности судебной системы

Экономическое значение судебной системы

Теоретические положения

Система гражданского судопроизводства как совокупность субъектов, организаций и правил их деятельности представляет собой одну из *дискретных институциональных альтернатив*, созданных обществом для улаживания частных конфликтов, возникающих по поводу использования тех или иных ресурсов, установления, реализации и изменения *прав* на эти ресурсы².

Особенностью системы гражданского судопроизводства³, отличающей ее от других систем улаживания частных конфликтов, является государственно-властная природа: суд — это часть государства, судебная власть — одна из ветвей государственной власти.

Экономическая значимость судебного (государственного) улаживания частных конфликтов обусловливается наличием двух основных каналов его влияния на хозяйственные процессы.

Во-первых, такое влияние заключается в *сокращении непроизводительных издержек*, которые могли бы возникнуть в случае, если все конфликты такого рода устранялись бы исключительно усилиями их сторон. Ведь в таком случае «победителем» всегда выступала бы сторона, обладающая сравнительными преимуществами в осуществлении насилия. Соответственно, права на ресурсы концентрировались

² В данном контексте понятие ресурса трактуется широко — это все те материальные и нематериальные объекты, которые используются индивидами для удовлетворения их потребностей.

³ Применительно к данному исследованию под гражданским судопроизводством понимается рассмотрение любых дел (кроме уголовных) в судах общей юрисдикции и рассмотрение дел арбитражными судами.

бы именно у таких индивидов, а не у тех, кто может использовать ресурсы наиболее эффективно, что привело бы к утратам общественного благосостояния.

Нелишне в этой связи подчеркнуть и такой момент: спецификация и защита прав собственности, осуществляемая, в частности, судебной системой, является предпосылкой любой производительной деятельности⁴. Ведь если такие права не защищены, размыты, то стимулов к максимально эффективному использованию ресурсов нет. Владелец *незащищенных* прав собственности будет использовать такие ресурсы с *минимальной* эффективностью, поскольку создаваемый «излишек» продукции (сверх минимума, необходимого для выживания) может быть присвоен любым другим индивидом, обладающим более высоким потенциалом насилия.

Особенно важна в этой связи защита судом прав *частной* собственности от их размывания со стороны самого государства: во-первых, законодательной власти, которая может установить «удобные» для государства правила изъятия частной собственности; во-вторых, исполнительной власти в целом и отдельных государственных служащих, стремящихся к перераспределению собственности в свою пользу. Такая защита приобретает особое значение потому, что потенциал насилия со стороны государства всегда выше, чем потенциал насилия любого частного лица, поэтому только суд как часть системы государственной власти (при условии, разумеется, что он *независим от других ветвей власти*) способен отстаивать интересы частных лиц.

Во-вторых, значимое направление положительного влияния системы гражданского судопроизводства на экономику связано с созданием ею эффекта *сдерживания будущих нарушений* различных прав. Ведь если потенциальный нарушитель чьих-то прав будет знать, что следствием его действия будет не только восстановление исходного положения, но и налагаемая на него *санкция*, то стимулы к осуществлению нарушения существенно снизятся — оно приведет к численным потерям для нарушителя.

Характеризуя названные механизмы воздействия судебной системы на экономику, важно подчеркнуть, что оба они в соответствии с природой гражданского судопроизводства как системы разрешения частных конфликтов «включаются» и позволяют судам влиять на экономику только после того, как одна из сторон кон-

⁴ Demsetz H. Toward a Theory of Property Rights // American Economic Review. May 1967. P. 347–359.

фликта *добровольно обратится в суд*⁵. Иными словами, масштабы и характер воздействия суда на экономические процессы существенно зависят от решений, принимаемых гражданами относительно того, как им разрешать возникающие споры и конфликты.

Система гражданского судопроизводства любой страны, будучи составной частью ее властной системы, находится в сложных взаимодействиях как с другими ветвями власти, так и с более широким социально-экономическим окружением. Повышение *результативности* и *эффективности* функционирования системы гражданского судопроизводства согласно положениям экономической теории должны положительно сказываться на стимулах к эффективному использованию ресурсов. В свою очередь, характер экономических процессов, в частности – возможности государственного бюджета по финансированию работы судов, значительно влияет на уровень развития судебной системы, то есть на ее результативность и эффективность.

В данном случае под *результативностью* мы понимаем степень успешности в разрешении конфликтов, то есть успешность защиты нарушенных прав, а под *эффективностью* – соотношение результатов и затрат на их получение. Иными словами, судебная система может быть результативной, но не эффективной, и наоборот, характеризоваться высокой эффективностью, но низкой результативностью.

Результативность судебной системы любой страны определяется широким разнообразием факторов, среди которых особо можно выделить два: (1) тип правовой системы и (2) уровень независимости судей.

Говоря о *типе правовой системы*, прежде всего имеем в виду систему общего права (*common law*) и систему кодифицированного права (*civil law*). В рамках первой суд *создает* законы (прежде всего в сфере разрешения частных конфликтов), в рамках второй – *применяет* законы, созданные законодательной ветвью власти. Результативность судов в системе кодифицированного права существенно зависит от того, какие законы в сфере спецификации и защиты прав установил законодатель: ведь изменить закон суд не может, даже если правила разрешения конфликтов (законы) таковы, что права собственности определяются и перераспределяются экономически неэффективно.

Влияние *уровня независимости судей* на результативность работы судов очевидно: любой частный конфликт сопряжен с противопо-

⁵ Экономическая теория судебного процесса, включая стимулы обращения в суд, описана в большом числе работ; см., например: *Shavell S.* The social versus private incentive to bring suit in a costly legal system // *Journal of Legal Studies*. 1982b. Vol. 11. P. 333-339. На русском языке она изложена в учебном пособии: *Тамбовцев В. Л.* Право и экономическая теория. Учебное пособие. М.: Инфра-М, 2004.

ложностью интересов его сторон – у каждой из них возникают стимулы к оказанию влияния на судью с целью разрешения конфликта в свою пользу⁶.

В этой связи важно, наряду с независимостью суда от *политических влияний*, существенной для обеспечения защиты прав собственности от размывания со стороны государства, выделять и *экономическую независимость судей* (иначе – их «противокоррупционную устойчивость»), важную для обеспечения справедливости разрешения частных конфликтов.

Имеющиеся эмпирические данные по более чем 70 странам показывают устойчивое и статистически значимое положительное влияние уровня *реальной независимости* судей на экономический рост⁷. Интересно отметить, что *формально-юридическая независимость* суда не оказывает статистически значимого влияния на экономический рост⁸.

Деятельность по оказанию влияния в случае ее успешности способна сместить судебное решение в сторону от социально эффективного, обеспечивающего максимизацию общественного благосостояния. Такие возможности в принципе имеются как в условиях общего, так и кодифицированного права, хотя особенности *первой* системы в большей мере поддерживают принятие экономически эффективных решений⁹.

Поскольку степень независимости суда в условиях оказания на него влияния снижается, не менее важной является *подотчетность* суда закону и обществу в целом. Эмпирический анализ, построенный на межстрановых сравнениях¹⁰, показал, что подотчетность суда положительно коррелирует с доходом на душу населения. Как показало эмпирическое исследование, проведенное на материалах ин-

⁶ *Buchanan J.* Comments on the Independent Judiciary in an Interest Group Perspective // Journal of Law and Economics. 1975. Vol. 18. № 3.

⁷ *Feld L., Voigt S.* Making Judges Independent – Some Proposals Regarding the Judiciary. CESifo Working Paper № 1260. 2004.

⁸ *Feld L., Voigt S.* Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators. CESifo Working Paper № 906. April 2003.

⁹ См. дискуссии относительно этого положения в работах: *Posner R.* Economic Analysis of Law. Boston: Little, Brown, 1973; *Priest G.* The Common Law Process and the Selection of Efficient Rules // Journal of Legal Studies. 1977. Vol. 6; *Rubin P.* Why is the Common Law Efficient. // Там же; *Zerbe, R. O. Jr.* Economic Efficiency in Law and Economics. Northampton: Edward Elgar, 2001; *Deffains B.* Efficiency of Civil Law. ESNIE, Corte, 2002. Данный материал доступен по адресу: http://esnie.u-paris10.fr/pdf/textes_2002/Deffains-Efficiency-of-civil-law.pdf; *Rubin P.* Why Was the Common Law Efficient? Emory University School of Law. Working Paper № 04-06. 2004.

¹⁰ *Voigt S.* The Economic Effects of Judicial Accountability. Paper presented at 5th Corsica Workshop on Law & Economics. Marseille, 2004.

дийских штатов, *качество* судопроизводства, количественно оцениваемое по параметрам *скорости* принятия судебных решений и их *предсказуемости*, измеренной долей апелляций, удовлетворенных Верховным судом страны, статистически значимо воздействует на параметры экономического и социального развития: чем ниже качество, тем ниже доходы на душу населения региона, выше доля бедных и так далее¹¹.

Исходя из приведенных теоретических положений и их эмпирических подтверждений можно предположить, что рационально ведущее себя государство должно быть прямо *заинтересовано* в установлении действенной и эффективной судебной системы, характеризующейся такими свойствами, как независимость и подотчетность судей. Ведь поддерживаемый ее функционированием экономический рост означает в том числе и увеличение налоговых поступлений, то есть рост доходов государства как особого рода организации.

Однако этот вывод будет верен только в том случае, если прирост налоговых доходов от увеличивающейся прибыли, обеспеченный эффективностью судебной системы, будет *выше* прямых выгод чиновников от извлечения ренты, обеспеченной *зависимостью* суда от системы исполнительной власти и его подотчетности именно ей, а не закону и обществу.

В России, где, как показывают статистические данные, значительная часть доходов государственного бюджета имеет *неналоговый характер*, можно ожидать *ограниченную степень заинтересованности исполнительной власти* в обустройстве действенной и эффективной судебной системы. Поэтому вопросы выработки предложений, способствующих повышению эффективности отечественного гражданского судопроизводства, должны быть тесно увязаны с проблематикой *осуществимости* соответствующих рекомендаций, то есть с возможностью их принятия органами исполнительной и законодательной власти.

Повышение уровня независимости суда может быть сопряжено также с определенными трудностями, связанными с характером сформировавшейся к настоящему времени в России системой власти. Такой прогноз логически следует из результатов недавнего исследования Эндрю Ханссена¹², проанализировавшего связь уровня конкуренции на политическом рынке со стимулами находящейся у власти партии к созданию независимой судебной системы.

¹¹ Köhling W. The Economic Consequences of a Weak Judiciary: Insight from India. Center for Development Research. University of Bonn. November 2000.

¹² Hanssen A. F. Is there a politically optimal level of judicial independence? Montana State University. Department of Economics. June 2002 (mimeo).

Теоретическая модель, предложенная в упомянутой работе, исходит из следующих положений: независимый суд, т.е. суд, чьи решения не подвержены воздействию со стороны исполнительной ветви государственной власти, с одной стороны, может затруднить последней проведение ее политики. Например, он может счесть некоторые политические решения не соответствующими конституции страны, оспорить принимаемые исполнительной властью подзаконные акты и т.п. С другой стороны, в случае проигрыша ныне властвующей партии на выборах и замещения ее политическими оппонентами, независимый суд затруднит резкую смену политики, вынося свои оценки и суждения по поводу тех политических инноваций нового состава исполнительной власти, которые войдут в противоречие с ранее принятыми законами.

Определение «оптимального», по мнению действующей власти, уровня независимости суда, к которому она будет стремиться, зависит, как показало исследование построенной модели, от двух основных факторов: вероятности утратить властные позиции и величины различий между политическими платформами соперничающих партий. В работе показано, что чем ниже уровень конкуренции на политическом рынке (т.е. чем слабее политические соперники и соответственно ниже вероятность утратить властные позиции) и чем ближе платформы соперников, тем ниже вероятность создания властвующей партией независимой (от нее) судебной системы. Такой вывод интуитивно вполне понятен: если для политиков, находящихся у власти, вероятность их смены невелика, то затруднения в проведении политики, которые может создать независимый суд, не компенсируются той защитой от нападков новой властвующей элиты, которую независимый суд сможет обеспечить в случае смены правящей партии. Ведь затруднения будут создаваться *сегодня*, а возможные *проблемы в будущем*, от которых защитит независимый суд, скорее всего *не наступят*: на политическом рынке конкурентов или просто нет, или они настолько слабы (или условны, в силу отсутствия различий в идеологии и возможных направлениях политики), что защищаться в обозримом будущем не от кого.

Приведенная гипотеза, сформулированная Эндрю Хансеном, была проверена им на обширном массиве данных, характеризующих, с одной стороны, разнообразные политические ситуации, складывавшиеся в штатах США за длительный период времени, а с другой — обеспечиваемые правящими партиями уровни независимости соответствующих региональных судебных систем. Как отмечает автор, «в соответствии с модельными предсказаниями институты, в наибольшей степени обеспечивающие независимость судов (т.е. те, которые в

наибольшей степени снижают возможности находящихся у власти чиновников, политических партий и других важных акторов, зависящих от результатов выборов, воздействовать на условия выполнения судьями их служебных обязанностей), оказались значимо (статистически и экономически) связанными с более острой конкуренцией между политическими партиями и с большими различиями в партийных платформах, в то время как институты, обеспечивающие наименьшую независимость судов, жестко связаны с однопартийным контролем»¹³.

Даже поверхностный анализ условий конкуренции на российском политическом рынке, сопоставленных с приведенными результатами исследования Эндрю Ханссена, показывает, что политика руководства страны, направленная на усиление независимости судов, может встретить жесткое сопротивление со стороны множества чиновников на всех уровнях, которые заинтересованы в обратном — *усилении зависимости судей от них*.

Поскольку российская система гражданского судопроизводства функционирует в рамках системы кодифицированного права, обсуждение ее *результативности* «автоматически» выводит нас на проблематику *качества законодательства*, что выходит за рамки темы данного исследования. Поэтому далее мы сосредоточимся только на вопросах повышения *эффективности и качества* российского гражданского судопроизводства.

Экономические исследования судов

Предлагаемый вниманию читателя материал — не первый из числа эмпирических исследований практики отечественного гражданского судопроизводства в связи с экономическими процессами. Так, в рамках проводившегося в октябре 2002 г. опроса предпринимателей в числе других аспектов заинтересованности в правовом регулировании предпринимательской деятельности изучалось взаимодействие с арбитражными судами по поводу разрешения различных конфликтов («спрос на право»)¹⁴. Исходя из ответов более чем трехсот респондентов авторы исследования оценили соотношение судебных, квазисудебных и внесудебных форм улаживания конфликтов, характер проблем, возникающих в связи с обращением в арбитражный суд, цели, мотивы и результативность такого обращения, а так-

¹³ Op. cit. P. 4

¹⁴ Голикова В., Долгопятова Т., Кузнецов Б., Симачев Ю. Спрос на право в области корпоративного управления: эмпирические свидетельства / Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Научные доклады. Вып. 148. М.: МОНФ, 2003. С. 229-339.

же мнение бизнес-сообщества о качестве законодательства и процедур его применения.

Данные о работе российских арбитражных судов, подготовленные группой исследователей, стали предметом эконометрического анализа деятельности этих судов, рассматриваемой с точки зрения соотношения спроса на услуги по улаживанию конфликтов и предложения такого рода услуг¹⁵. Важнейший вывод этого исследования состоит в том, что «российские арбитражные суды находят средства отвечать на возрастающий поток исков, [...] и спрос на судопроизводство практически не зависит от небольшого увеличения сроков рассмотрения дел»¹⁶.

Значительный интерес с точки зрения выявления приоритетности проблем в сфере гражданского судопроизводства в России представляют и исследования, имеющие скорее социологический, чем экономический характер. Среди них можно выделить следующие.

Обследование Басманного муниципального суда города Москвы, в ходе которого авторы посетили 60 судебных процессов, из них 35 – по гражданским делам, фиксируя различные нарушения в ходе работы суда. Хотя полученные данные нельзя рассматривать как репрезентативные, это обследование позволило привлечь внимание к ряду проблем, характерных для подавляющего большинства судов в России. В отчете по проведенной работе авторы используют следующие критерии¹⁷:

- внешние атрибуты судебной власти;
- процедура судопроизводства;
- добросовестность поведения судей;
- добросовестность поведения сторон и других участников в процессе;
- взаимоотношения адвокатов и подзащитных.

Подводя итоги, авторы выделяют несколько положительных моментов работы суда (например, в основном соблюдается принцип равенства и состязательности сторон), а также ряд негативных моментов в работе суда, таких как:

- пренебрежительное отношение к внешним атрибутам судебной власти, а в некоторых случаях – к процедуре судебного разбирательства;

¹⁵ Кареев М. Спрос и предложение в сфере арбитражного судопроизводства / Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Научные доклады. Вып. 148. М.: МОНФ, 2003. С. 340-358.

¹⁶ Там же. С. 341.

¹⁷ Басманное правосудие. Исследование Центра содействия международной защите. Октябрь 2003 г.

- нарушение принципа гласности судебного разбирательства по большинству дел;
- сохранение тенденции обвинительного уклона при рассмотрении уголовных дел, которая характерна не только для прокуроров, но в некоторых случаях для судей и адвокатов;
- необеспеченность подсудимых адекватной защитой при предоставлении им бесплатной юридической помощи.

Значительный интерес представляет исследование работы судов Свердловской области, в ходе которого по достаточно большой выборке проводился сбор статистической информации по определенным категориям, например:

- демографические характеристики выборки;
- сведения о наличии и доступности информации для граждан (итоговая оценка «хорошо»);
- опыт обращения за юридической помощью и общения с судебной системой: из тех, кто обращался за юридической консультацией (32 % от общего числа опрошенных), 58 % были удовлетворены полученной юридической помощью;
- причины, по которым граждане не желают обращаться в суд: 17 % не готовы обратиться в суд, если проблема не будет решена во внесудебном порядке, так как не верят, что суд вынесет справедливое решение, 43 % – так как процедура слишком затянута, 13 % – поскольку имелся негативный опыт судебного разбирательства. В целом готовность обратиться в суд не сильно меняется при наличии опыта общения с судебной системой;
- готовность обратиться в суд и ее зависимость от разных факторов, например от возраста: выше всего готовность обратиться в суд у людей от 30 до 45 лет (Екатеринбург);
- характеристики приема граждан (итоговая оценка «хорошо»).

В ходе исследования проводились интервью с адвокатами и опросы судей с целью выявить проблемы в работе судов, как их видят разные участники судебного процесса. По результатам этого исследования можно отметить важность проблемы *организации деятельности* судов (так как процедура требует больших затрат времени и денег).

Похожие исследования проводились и в других регионах России, например, мониторинг судов Ростовской области. Его целью было выявление условий, в которых осуществляется правосудие, т.е. техническое состояние зданий судов и их соответствие нормативным требованиям, наличие необходимых для судопроизводства помеще-

ний и их состояние; обеспечение судов необходимой оргтехникой и расходными материалами; условия профессиональной деятельности судей; влияние этих факторов на соблюдение прав человека.

Результаты проведенного мониторинга ростовских судов показывают, что имеющиеся условия работы судов и судей, олицетворяющих собой судебную власть в целом, *препятствуют* качественному выполнению ими своих конституционных обязанностей, содействуя тем самым нарушению права человека на судебную защиту¹⁸. Пути решения проблемы авторы видят в обеспечении достаточного финансирования, оптимизации кадровой нагрузки судей, проведении кадровых мероприятий, а также ряда изменений в действующем законодательстве.

Вопросы эффективности судебных систем актуальны не только для переходных, но и для развивающихся и экономически развитых стран. В них тоже проводится большое количество исследований, посвященных анализу судебной системы с целью оценки эффективности работы судов, выявления слабых сторон системы и определения основных задач и методов ее реформирования.

Зарубежный опыт анализа судебной системы (в первую очередь развивающихся стран) может быть использован для анализа эффективности работы судебной системы в России, и поэтому представляет значительный интерес в рамках данного исследования. Особого внимания заслуживают вопросы, связанные с оценкой эффективности судебной системы, определением основных причин неэффективной деятельности судов, а также методы анализа судебной системы и сбора информации для проведения подобного анализа, вопросы финансирования судебной системы.

Ниже будет рассмотрен ряд исследований, посвященных данной проблематике. В статье «*Courts: the Lex Mundi Project*»¹⁹ оценивается эффективность судебных систем в различных странах мира, выделяется уровень формализма судебного процесса как основной источник неэффективности. Авторы делают вывод относительно связи между переносом судебной системы из западных стран в развивающиеся и неоправданно высоким уровнем формализма.

В статье «*Demand and Supply in Romanian Commercial Courts: Generating Information for Institutional Reform*»²⁰ строится модель спроса и предложения в судебной системе, которая бы позволила понять, что

¹⁸ Условия работы районных судов (Ростов-на-Дону).

¹⁹ Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F., Shleifer A. Courts: The Lex Mundi Project. NBER Working Paper No. W8890. April 2002. [www.nber.org/papers/W8890].

²⁰ Murrell P. Demand and Supply in Romanian Commercial Courts: Generating Information for Institutional Reform. [http://ssrn.com/abstract=280428].

фирмы требуют от судебной системы, обеспечивает ли она фирмы тем, что им требуется, и какие системные факторы влияют на предложение судебных услуг. Такая модель позволила бы проводить реформу правовой системы, опираясь на выводы подробного эмпирического анализа, учитывающего и системные параметры, влияющие на предложение, и поведенческие параметры, определяющие спрос.

Статья «*The CEDR Civil Justice Audit*»²¹, в которой проводится оценка эффективности новых гражданских процессуальных норм, вступивших в действие 26 апреля 1999 г. в Англии и Уэльсе, интересна используемыми подходами и методологией сбора информации, необходимой для проведения исследования.

В работе «*County-Based Juvenile Justice Alternatives: Financing Options*»²² рассматриваются наиболее значимые факторы для реформирования системы правосудия по делам несовершеннолетних и возможные способы финансирования преобразований.

В статье «*Courts: the Lex Mundi Project*» предпринимается попытка рассмотрения процедуры решения в суде простых споров на примере того, как истец с помощью судебной системы может добиться выселения арендатора за неуплату или оплаты задолженности²³. Хотя и фирмы, и отдельные индивиды могут использовать альтернативные механизмы для разрешения споров, хорошо функционирующая судебная система является необходимым элементом правосудия. Если обычные люди не могут по тем или иным причинам получить доступ к официальному правосудию, они, конечно, могут найти какой-либо эффективный частный способ разрешения споров, но более вероятно, что либо какая-то из сторон будет применять насилие, либо ей придется примириться с несправедливым исходом.

Работа отталкивается от идеализированной модели суда, предложенной Шапиро, который предполагает, что когда возникает конфликт между двумя индивидами (соседями), который они не могут преодолеть самостоятельно, наиболее разумным будет призвать третьего соседа для принятия решения. Такая логика лежит в основе возникновения суда.

²¹ The CEDR Civil Justice Audit. [<http://www.cedr.co.uk/library/articles/CJAreport.pdf>].

²² County-Based Juvenile Justice Alternatives: Financing Options // The Jane Addams Juvenile Court Foundation. Policy Discussion Paper. [http://www.janeaddamsfdn.org/downloads/Financing_Options.pdf].

²³ Этот вид конфликта был выбран потому, что, во-первых, это типичная ситуация, которая возникает в каждой стране; во-вторых, это достаточно стандартный и простой случай, и данные легко можно привести к сопоставимому виду; в-третьих, суды, которые решают такие споры, наиболее доступны населению, и эффективность работы таких судов имеет наиболее важное значение для дальнейшего развития.

Но хотя Шапиро в этой упрощенной картинке смог передать основную черту судебной системы, удивительно, насколько далеки современные суды от этого идеала. В судах работают профессиональные судьи и юристы, а не простые «соседи», они должны следовать четко установленным правилам и процедурам. Подобное регулирование (в статье его определяют как формализм) может оказывать сильное влияние на эффективность работы судебной системы. Поэтому в данной работе проводится попытка взвесить и оценить последствия регулирования.

Формализм возникает по многим причинам. Во-первых, в процессе должны принимать участие профессиональные судьи и юристы, а частные лица – иметь представителя с должным образом оформленной лицензией (1). В некоторых странах является обязательным, чтобы свидетельские показания, ходатайства, возражения были приняты или отклонены судьей в письменном виде (2). Как правило, каждое решение судьи должно опираться на конкретный пункт закона, чтобы избежать, например, расовой и религиозной дискриминации (3). Обычно регламентируется и процесс сбора и предоставления улик (4). Во многих странах существует практика апелляционных судов и надзор за деятельностью судов первой инстанции (5). Во всех странах есть определенные правила уведомления сторон и другие процедуры до начала рассмотрения дела в суде (6). Также во многих странах регулируется ход процесса шаг за шагом, устанавливаются определенные периоды времени между различными этапами (7).

Конечно, формализм имеет и преимущества, и недостатки. Требование предоставлять информацию в письменном виде, аудиозаписи заседаний и т.д. позволяет добиться большей прозрачности работы судов, что облегчает их контроль и способствует честной и беспристрастной работе. Но потенциальные выгоды от формализма могут оказаться ниже возможных издержек, так как следование формальным правилам приводит к задержкам в принятии решения и нежеланию сторон использовать правовую систему. Следовательно, необходимо определить оптимальный уровень регулирования.

Таким образом, авторы поставили перед собой следующие цели:

- оценить степень формализма судебных процессов в разных странах мира;
- эмпирически исследовать влияние формализма на эффективность работы судебной системы (ожидаемая продолжительность, доступность правосудия, беспристрастность и т.д.);
- сделать выводы относительно связи между переносом судебной системы из западных стран в развивающиеся и неоправданно высоким уровнем формализма;

Более ранние исследования указывают на то, что степень формализма зависит от правовой традиции (в странах с англосаксонской правовой системой уровень формализма обычно ниже). Если бы страны выбирали правовую систему добровольно, можно было бы считать, что более высокая степень формализма служит для достижения эффективности в условиях слабой силы закона и отсутствия порядка. Но так как большая часть развивающихся стран унаследовала правовую систему от колонизаторов, то можно предположить, что формализм — это следствие колониального прошлого, а не стремление добиться большей эффективности в условиях данной страны.

Статистические данные для проведения исследования были получены благодаря взаимодействию с международной ассоциацией юридических фирм Lex Mundi, члены которой составляли подробные отчеты обо всех этапах, которые должны пройти стороны, с указанием статей закона, которые регулируют их действия. Анкета состояла из двух частей — пошаговое описание процедуры (оценки продолжительности каждого этапа, требования к документам, ссылки на законы, установленные ограничения по времени, возможность и форма подачи апелляции, существование альтернативных способов) и вопросы в форме тестов (для сбора дополнительной информации и уточнения уже существующей). В дополнение к этим данным в исследовании использовались опросы предпринимателей и небольших фирм (в том числе статистика Мирового банка) о качестве судебной системы, необходимые для ответа на вопрос, способствует ли формализм правосудию.

На основе данных, полученных из опросов фирм, были построены шесть индексов (нормированные к единице), отражающих различные источники более высокого формализма, которые затем были объединены в один индекс степени формализма (изменяющийся от 0 до 1). Индекс формализма показывает, насколько процедура разрешения споров в результате регулирования отклоняется от упомянутой выше базовой модели с соседями. Конечно же, не имеет смысла утверждать, что уровень формализма в современной правовой системе должен быть нулевым. Вопрос в том, как уровень формализма влияет на эффективность правосудия.

На основе представленных в работе результатов вычислений индекса формализма и его составных частей делается вывод, что действительно страны англосаксонской правовой системы характеризуются менее формализованной процедурой разрешения споров в суде. В случае с выселением арендатора некоторые компоненты индекса различаются сильнее, чем другие. В случае с последующей оп-

латой – различия не столь значительны. Также проводится проверка однонаправленности действия компонент индекса. Различные компоненты индекса положительно коррелированы с суммарным индексом для каждого из двух случаев (выселение и оплата).

Различия в степени формализма в разных странах, как показали исследования, являются результатом различий в уровне экономического развития. Наиболее богатые страны характеризуются наименьшим уровнем формализма. По компонентам индексов и по суммарному индексу определяются источники формализма (отдельно для двух типов дел) в зависимости от правовой традиции. Самым интересным здесь является тот факт, что принадлежность к той или иной правовой традиции действительно позволяет объяснить различия в индексе формализма при постоянном доходе на душу населения.

Таким образом, эти результаты указывают на зависимость степени формализма от принадлежности к определенной правовой семье. Следующий вопрос: влияют ли эти различия на эффективность работы судебной системы?

В работе представлены данные о времени, затрачиваемом на рассмотрение дела в различных странах. В среднем на решение вопроса о выселении уходит 254 календарных дня (при этом дисперсия значительна: 49 дней – в США и 660 – в Болгарии). Если учесть и остальные издержки, которые несут стороны в случае участия в судебном процессе, сразу же становится понятно нежелание людей использовать судебную систему для разрешения подобных конфликтов. Сравнение средних затрат времени на рассмотрение дела по принадлежности страны к той или иной правовой семье ставит скандинавские страны в первые ряды (требуется меньше времени), а наследников французской традиции – в последние.

Анализ статистики по остальным показателям судебной эффективности с использованием данных различных опросов, о которых говорилось выше, подтверждает, что страны германской и скандинавской правовой традиции обладают наиболее эффективной правовой системой, затем следуют страны англосаксонской правовой семьи, замыкают список наследники французской правовой системы. Однако к этому результату следует относиться с осторожностью, так как используемые оценки качества правовой системы зависят от среднедушевого дохода, а страны германской и скандинавской правовой традиции в целом богаче, чем остальные. В странах англосаксонской правовой традиции судебная система считается более эффективной (т.е. она более честная, быстрая, доступная и т.д.).

По результатам регрессий, приведенным в работе, можно охарактеризовать зависимость различных показателей качества и эффектив-

ности судебной системы от среднедушевого дохода и индекса формализма. В странах с более высокой степенью формализма уходит больше времени на принятие соответствующего решения. Следовательно, структура правовой системы оказывает большее влияние на эффективность деятельности судов, чем уровень экономического развития страны. Более высокая степень формализма ассоциируется с более низким качеством судебной системы при одинаковом уровне среднедушевого дохода. При введении в регрессию *dummy*-переменной, отвечающей за принадлежность к правовой семье (используется метод инструментальных переменных), результаты остаются статистически значимыми, подтверждая тот факт, что формализм оказывает негативное влияние на ожидаемую продолжительность дела и качество судебной системы. Отсюда можно сделать вывод, что в странах, которые унаследовали правовую систему с сильно формализованным механизмом разрешения споров, складывается низкоэффективная (особенно для урегулирования простых конфликтов) правовая система (т.е. именно такая причинно-следственная связь, как предполагалось).

По результатам исследования можно сделать вывод, что во многих странах система улаживания споров, особенно достаточно простых, работает неэффективно, с высокими издержками. С практической точки зрения, несомненно, стоит обратить внимание на такие черты развивающихся стран, как недостаточно развитая финансовая система, объединение фирм в группы, значимость семейного бизнеса, которые могут во многом объяснить возникновение трудностей.

Значительный интерес с точки зрения нашего исследования представляет статья «*Demand and Supply in Romanian Commercial Courts: Generating Information for Institutional Reform*». Реформы, проводимые в Румынии, нельзя назвать очень успешными ни в плане их проведения, ни в плане результатов. В стране очень высок уровень коррупции, а макроэкономические показатели хуже, по сравнению с другими странами Центральной и Восточной Европы, претендующими на вступление в Европейский союз. И реформа правовой системы здесь также пока не дает желаемых результатов.

Судебные реформы в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой чаще всего опираются больше на абстрактные правовые теории, нежели на эмпирические свидетельства. Причиной этому, в частности, может быть сравнительно небольшой объем эмпирических работ, исследующих эффективность функционирования судебных систем. Несмотря на то, что суды играют важную роль в странах с переходной экономикой, существует крайне мало примеров успешного проведения судебной реформы.

Анализируемая статья разрабатывает этот вопрос в трех направлениях. Во-первых, приводится простая модель спроса и предложения в судебной системе, причем внимание акцентируется на методологических проблемах в работах, существующих на сегодняшний день. Такая модель полезна при проведении реформ, так как она позволяет понять, что фирмы требуют от судебной системы, соответствует ли она этим требованиям и какие системные факторы влияют на предложение судебных услуг. Во-вторых, модель оценивается на статистических данных по Румынии. Проводится эмпирическая проверка гипотез. И, в-третьих, создается эмпирическая база для оценки проходящих в Румынии реформ.

Правовая система Румынии прошла три этапа развития. Она сформировалась в XIX веке на базе французской и итальянской моделей, была практически не востребована в коммунистический период (коммерческие суды играли совсем незначительную роль). В последующие годы были проведены интенсивные реформы – число судей и судебных дел возросло примерно в три раза, но профессионализм судей упал, заработная плата относительно среднего уровня также сократилась, техническое обеспечение остается на очень низком уровне.

Сейчас судебная система Румынии подчиняется Министерству юстиции, которое контролирует все основные решения. В каждом округе есть несколько *Judecatorii* (ведут уголовные, гражданские и коммерческие дела) и один *Tribunale* (в нем выделена секция для разбора коммерческих споров) – суды первой инстанции. В *Judecatorii* рассматриваются только патримониальные (*patrimonial*) дела (например, о неплатеже) по небольшим суммам. Споры о значительных неплатежах, а также непатримониальные дела (слияние, банкротство и т.п.) должны рассматриваться в *Tribunale*. Апелляционные жалобы на решения *Judecatorii* слушаются в *Tribunale*. Выше стоит Апелляционный суд, а затем – Верховный суд. В статье в основном рассматриваются коммерческие дела, разбираемые в *Tribunale*. Различия в процессуальных нормах дают возможность оценить модель отдельно для непатримониальных и патримониальных дел (за ведение которых *Judecatorii* и *Tribunale* могут конкурировать).

Основной задачей исследования является построение модели спроса и предложения в судебной системе, которую можно применить для анализа Румынской судебной системы, и сравнение ее с моделями, предложенными ранее.

Сначала вводится уравнение, представляющее предложение судебной системы. Эта часть модели во многом повторяет уже существующие эмпирические исследования в этой области.

$$S_i = \beta_1 + \beta_2 D_i + \beta_3 X_i + \beta_4 Z_i + \varepsilon_i ,$$

где:

индекс i – суд в определенном районе.

S_i – мера производительности судебной системы. Рассматривается обратная величина, например, время, необходимое для завершения дела.

Для оценки в модели используется индекс Каппеллетти-Кларка (Cappelletti-Clark index) по трем категориям дел – патримониальные и непатримониальные по отдельности и вместе.

D_i – (спрос) количество дел соответствующей группы, которые необходимо рассмотреть. В модели в качестве этой переменной используется количество вновь поданных исков.

X_i – набор экзогенных переменных, которые определяют характеристики судебной системы и общества.

В модель включаются:

- ресурсные ограничения (количество судей и общее количество дел в производстве);
- факторы правовой культуры (индекс Каппеллетти-Кларка по уголовным делам. Если нормы и обычаи играют важную роль, то предположительно их влияние на ведение уголовных дел должно быть близким к влиянию на коммерческие дела);
- факторы социально-экономической среды (количество голосов за партию социал-демократов на последних выборах, и территориальный фактор (некоторые районы сильнее ушли вперед в своем развитии. Чтобы это учесть используется dummy-переменная)).

Z_i – набор ненаблюдаемых переменных.

ε_i – вектор ошибок.

Чтобы учесть в модели, что ценят фирмы в судебной системе, необходимо также провести анализ со стороны спроса (часто не учитывается в явной форме).

$$D_i = \alpha_1 + \alpha_2 S_i + \alpha_3 W_i + \alpha_4 Z_i + \eta_i ,$$

где:

S_i – включается в уравнение спроса, так как фирмы предпочитают более быстрые и эффективные суды.

У сторон есть некоторая возможность выбора суда, который их в наибольшей степени устраивает, и на законных основаниях, и в обход закона. Помимо нагрузки судей, которая вызывает значительные

потери времени, достаточно много жалоб со стороны фирм поступает на некомпетентность и коррумпированность судей. Фирмы склонны больше доверять апелляционным судам, где работают более опытные судьи, а принятие решения судейской коллегией сводит к минимуму возможность коррупции. Поэтому в функцию спроса включается переменная, определяющая процент удовлетворенных апелляций.

W_i – набор экзогенных переменных, которые определяют характеристики судебной системы и общества.

В качестве экономических переменных в модель включается число предприятий в данном округе и доля крупных и средних предприятий относительно общего числа предприятий (в процентах). Для отражения характера экономической активности используются показатели уровня урбанизации и процент занятых в промышленности.

η_i – вектор ошибок.

Для оценки полученных уравнений будет ошибочным использовать МНК, так как это приведет к получению смещенных оценок ряда коэффициентов и, следовательно, к неправильным, зачастую парадоксальным, выводам (например, чем больше дел необходимо рассмотреть одному судье, тем меньше задержек будет возникать).

Оценка модели проводилась с помощью трехшагового метода наименьших квадратов (3SLS).

В результате оценки модели на основе румынских данных можно сделать следующие выводы (следует иметь в виду, что в связи с нехваткой данных, результаты модели следует рассматривать как приблизительные; смягчение информационных ограничений приведет к большей точности результатов).

Со стороны предложения:

- *Рост спроса на судебные услуги приводит к замедлению ведения дел.* Гипотеза не отвергается лишь для патримониальных дел. Но даже полученные результаты более адекватно отражают реальную ситуацию, чем результаты уже существующих на сегодняшний день исследований.
- *Ресурсные ограничения оказывают влияние на предложение судебных услуг.*
- *Переменные, отвечающие за факторы социально-экономической среды, являются значимыми.*

Со стороны спроса:

- *Фирмы учитывают уровень загрузки судов.* Они выбирают не только между *Tribunale* в различных регионах, но и между *Tribunale* и *Judecatorii*, что в некоторых случаях запрещено правовой систе-

мой. *Tribunale* конкурируют с *Judecatorii*. Это важно для проведения судебной реформы: конкуренция внутри судебной системы может повысить эффективность системы в целом, даже если она не разрешена действующей правовой концепцией.

- *Фирмы учитывают вероятность успеха в апелляционном суде*, но в основном в случае с непатримониальными делами. Вероятно, дела о неплатежах являются более прозрачными и понятными и создают меньше возможностей для сознательных или случайных ошибок.
- *С ростом экономической активности число патримониальных исков сокращается*. Следовательно, спрос на судебные услуги выше в тех регионах, которые прошли через глубокий посткоммунистический спад. Более крупные фирмы создают относительно меньшую нагрузку на судебную систему, чем мелкие.

Таким образом, в результате проведенного исследования автора были получены следующие общие выводы:

- Необходимо использовать статистические методы, применимые для одновременного определения спроса и предложения. Лишь в этом случае можно получить корректные результаты.
- Формальная правовая теория не всегда может предложить правильные рекомендации относительно поведения агентов и, следовательно, проведения реформы. Существует опасность ухудшить институциональную среду, если не принимать во внимание результаты эмпирического анализа, который позволяет проследить, каким образом агенты используют некоторые элементы системы.
- При выборе суда фирмы принимают во внимание вероятность удачной апелляции (опцион). Это связано с непредсказуемостью решений суда в связи с непрофессионализмом судей и высоким уровнем коррупции.

Выводы статьи были опубликованы почти одновременно с окончанием разработки судебной реформы в Румынии. Целями реформы было снижение уровня загрузки коммерческих судов и задержек в их работе. Но в соответствии с полученными в статье результатами возникает опасение, что в ходе проведения реформы будут упразднены именно те элементы, которые ценят фирмы, например, элементы конкуренции внутри судебной системы. Также сужаются возможности для подачи апелляции. Хотя это ускорит разрешение судебных споров, но, по видимому, не компенсирует потери от возможности апеллирования.

Многие элементы судебной системы Румынии никогда не являлись частью формальной правовой системы, а иногда даже противоречили

ее философии. Поэтому реформы, отталкивающиеся от теории, не принимали их во внимание. Эмпирические исследования, наоборот, выдвигают их на передний план. Необходимо лишь составить нужные базы данных и применять корректные статистические методы.

В статье «*The CEDR Civil Justice Audit*» проводится оценка эффективности новых гражданских процессуальных норм, которые вступили в действие 26 апреля 1999 г. в Англии и Уэльсе. Эти поправки правительство использует в своей деятельности, направленной на реформирование британской системы правосудия, с целью сокращения проволочек, издержек, неопределенности, несправедливости, ее характеризующих. В ходе проведения исследования были проведены: телефонный опрос 100 юристов, 5 фокус-групп, в которых приняли участие 42 юриста, и заполнение анкеты 10 судьями из 6 округов. Среди юристов были выделены две группы: «внешние» юристы (работающие в юридических фирмах) и «внутренние» юристы (работающие в корпорациях). В целом статья скорее передает настроение правового сообщества в оценке реформ и не является полным и окончательным исследованием.

Изучение мнения опытных практикующих юристов позволяло выяснить, какое влияние оказали новые нормы на издержки и скорость урегулирования дел. Вопросы были составлены таким образом, чтобы оценить, насколько удалось выполнить задачи, поставленные автором реформ, такие как:

- результаты работы правовой системы должны быть беспристрастными;
- система должна:
 - ◆ быть справедливой и честной в отношении сторон в судебном процессе;
 - ◆ порождать разумные издержки функционирования;
 - ◆ быть в состоянии разбирать дела с приемлемой скоростью;
 - ◆ быть понятной тем, кто ее использует;
 - ◆ соответствовать потребностям тех, кто ее использует;
 - ◆ быть хорошо организованной;
 - ◆ быть хорошо обеспеченной необходимыми ресурсами;
 - ◆ быть эффективной.

По результатам исследования реакция трех из четырех респондентов на новые гражданские процессуальные нормы (ГПН) положительна. Есть четкая точка зрения, что с момента вступления в силу новых правил эффективность функционирования системы повысилась. Но нет однозначной позиции по поводу того, какие именно пункты реформы этому способствовали.

Общий уровень удовлетворенности новыми ГПН составил 80 %. «Внутренние» юристы показывают более высокий уровень удовлетворенности – 82 %, по сравнению с «внешними» юристами – 78 %. И те и другие разделяют точку зрения о влиянии новых ГПН на скорость урегулирования споров и справедливость решения и о том, кто скорее выиграл от введения новых ГПН (37 % считают, что они составлены скорее в интересах истца, 9 % – ответчика).

В то же время по некоторым вопросам оценки «внутренних» и «внешних» юристов расходятся достаточно сильно. Например, значительно большее количество «внешних» юристов (44 %) считают, что с введением новых ГПН издержки возросли (по сравнению с 26 % «внутренних» юристов).

Относительно реакции судей нельзя сделать статистически обоснованных выводов, так как количество опрошенных судей было значительно меньше. Приведена лишь общая картина их предпочтений.

В приложении к статье приведены вопросы анкеты и интервью, которые представляют несомненный интерес для проведения исследований, направленных на анализ эффективности деятельности судебной системы или оценки проводимых реформ.

Статья «*County-Based Juvenile Justice Alternatives: Financing Options*» посвящена направлениям в реформировании системы правосудия по делам несовершеннолетних и возможным способам финансирования преобразований.

В штате Иллинойс в последнее время все больше и больше подростков предстают перед судами по делам несовершеннолетних, что свидетельствует о серьезных поведенческих проблемах. Психическое здоровье подростков также создает предпосылки для дальнейшего развития подобной тенденции. В связи с этим повышается спрос на и без того ограниченные фонды округа.

Тем не менее уже известны решения такой проблемы. Исследования в области правосудия по делам несовершеннолетних описывают структуры, методы, клинические способы, которые позволяют успешно справляться с несовершеннолетними правонарушителями. Для финансирования этой системы доступны федеральные фонды.

Штат Иллинойс, на примере которого проводится исследование, обладает всем необходимым для осуществления финансовой стратегии, заключающейся в сочетании окружных и федеральных фондов, что позволяет обеспечивать судебные органы дополнительными услугами. Такое решение не приведет к увеличению налогового бремени на налогоплательщиков Иллинойса. В статье рассматриваются текущее состояние дел в этой области, действующие на данный мо-

мент законы, описываются доступные федеральные программы и последовательность их осуществления.

В существующих на данный момент исследованиях можно выделить наиболее значимые для проведения преобразований факторы:

- переход от доктрины *parens patrie* к принципу *restorative justice*;
- в эмпирических работах нашел подтверждение факт существования зависимости между психическим здоровьем подростка и вероятностью совершения им правонарушения;
- были определены структуры и элементы эффективной системы правосудия по делам несовершеннолетних. Разработаны модели лечения, которые вызывают положительные изменения в поведении несовершеннолетних, в их системе ценностей, навыках, личностных целях.

Несмотря на существование и осознание потребности в подобных изменениях и наличие способов эффективного решения проблемы, выбор альтернатив сильно ограничен. Основным препятствием на пути создания эффективной системы является проблема финансирования.

Однако существует возможность сдвинуться с мертвой точки благодаря доступу к федеральным фондам. Для поддержки системы правосудия по делам несовершеннолетних, интернатов, осуществления необходимых услуг доступны два федеральных источника: Title IV-E и Medicaid Rehab/Clinic Option, характеристики которых, преимущества и сомнения по поводу их использования подробно описаны в статье.

В соответствии с законами Иллинойса у судей по делам несовершеннолетних на данный момент существует достаточно много возможностей. Но на практике выбор судьи ограничен многими факторами, например, в некоторых случаях контроль за ребенком в домашних условиях невозможен из-за занятости или ненадежности родителей. Возникает вопрос социальной справедливости, поскольку дети из бедных семей содержатся под стражей, тогда как дети из более экономически привилегированных семей оказываются в менее жестких условиях. Выбор может быть ограничен из-за отсутствия доступных и подходящих структур, например, клиник, в которых есть места для содержания подростков. Подросток, у которого нет страховки, также не сможет получить доступ к этим услугам. К тому же размещение подростков вне дома ограничено финансовыми возможностями округа.

Использование Title IV-E и Medicaid Rehab/Clinic Option позволит решить эти проблемы и сделает возможным выбор из многих альтернатив для судей, так как округа смогут обеспечить содержание

и контроль подростков дома и вне дома и создать необходимую структуру услуг. Увеличится и число поставщиков услуг, знающих требования суда и потребности системы правосудия по делам несовершеннолетних, и большее число подростков получит медицинскую страховку.

Таким образом, существуют определенные методы и стратегии, которые дают положительные результаты в работе с проблемными подростками. Хотя, конечно, предпочтение отдается таким способам, которые позволяют достичь хороших результатов с наименьшими затратами. Подобные действия имеют и долгосрочный эффект для правительства штата, так что такие инвестиции оправданны и с экономической, и с социальной точек зрения.

Совершенствование судебной системы как совокупность институциональных изменений

Судебная система, как было определено выше, включает в себя организации и правила, согласно которым (а) осуществляется деятельность отдельного суда (взаимодействие как судей и участников судебного процесса, так и служащих судебного учреждения с судьями и между собой) и (б) координация деятельности всей судебной системы. Важно отметить, что состав организационной составляющей судебной системы определяется содержанием компонента «б» системы правил, включая Конституцию страны, законы и подзаконные нормативные акты. Таким образом, можно утверждать, что любое совершенствование судебной системы в конечном счете представляет собой *институциональное изменение*, то есть изменение какого-либо из компонентов правил из числа упомянутых выше.

Одно из наиболее важных мест в системе правил, конституирующих структуру и поведение судебной системы и ее отдельных элементов, занимают *процедурные правила улаживания конфликтов*, которыми руководствуются суды, рассматривая дела по существу и принимая соответствующие решения. Их значимость определяется в первую очередь тем, что от них во многом зависит *доступность* правосудия, которая, в свою очередь, влияет на масштабы экономических последствий функционирования судебной системы²⁴.

Упомянутые правила (равно как и другие, действующие в судебной системе) по своей природе представляют полноценные *институ-*

²⁴ Механизм влияния заключается в том, что от этих правил зависит число обращений граждан в суд, а от этого — частота «срабатывания» судебной системы, что обуславливает масштабы сдерживания.

ты, то есть правила, существующие в единстве со специально созданными механизмами принуждения их к исполнению. Как всякий институт, процедурные правила улаживания конфликтов имеют координационные, ограничительные и распределительные последствия.

Координационные последствия правил заключаются в том, что экономические агенты, действующие в соответствии с ними, находятся в ситуации большей определенности, располагая возможностями более точного предвидения действий других агентов без осуществления дополнительных затрат на прогнозирование.

Ограничительные последствия состоят в том, что, действуя в соответствии с определенным правилом, экономический агент ограничен в возможностях выбора иных направлений действий, кроме тех, которые установлены данным правилом. Такое ограничение, экономия усилия агента на изучение последствий выбора запрещенных направлений, одновременно может отсекал способы действий, ведущие к более эффективному (с частной точки зрения) использованию ограниченных ресурсов индивида. Таким образом, ограничительные последствия существования и действия правил могут быть как положительными, так и отрицательными — с точки зрения воздействия на эффективность использования ресурсов.

Распределительные последствия выражаются во влиянии на распределение издержек и выгод между экономическими агентами. Такое влияние может быть прямым (например, правила, устанавливающие размеры гонорара судебных представителей) и косвенным (например, слишком высокая величина судебных пошлин может повлиять на решение индивида относительно подачи судебного иска, то есть на распределение его будущих издержек и выгод).

Названные виды последствий одного и того же правила могут существенно различаться для разных экономических агентов. Правило может создавать односторонние преимущества для каких-то его адресатов или же дополнительные издержки для других, хотя для общества в целом оно может быть эффективным, способствуя созданию стоимости в масштабах всей экономики²⁵.

Неравномерность и противоречивость экономических последствий действия правил создает у субъектов, оказывающихся в *проигрыше* (относительно или абсолютном) от их существования, более или менее значительные *стимулы* к изменению правил, то есть к инициированию *институциональных изменений*. В качестве таких субъектов можно рассматривать как отдельных индивидов (эконо-

²⁵ Более подробно о вариантах соотношения частных и общественных выгод и издержек см.: Административные барьеры в экономике: институциональный анализ / Под ред. Аузана А. А., Крючковой П. В. М.: «СПРОС» КонфОП, 2002.

мических агентов), так и их различные группы, а также общество в целом. Вместе с тем, причисляя общество к числу субъектов институциональных изменений, необходимо отчетливо осознавать условность такого отнесения. Ведь общество не может действовать как целостность – действуют всегда отдельные индивиды, причем обычно в своих собственных интересах, которые лишь при определенных условиях могут совпасть с интересами тех широких совокупностей людей, которые и понимаются обычно под обществом.

В этой связи важно отметить существование ряда *ограничений* на возможные институциональные изменения, среди которых наиболее значимы *эффект блокировки*, *проблема коллективного действия* и *зависимость от предшествующего развития*.

Эффектом блокировки, согласно Дугласу Норту²⁶, принято называть ситуации, в которых выгоды, получаемые одной из групп в рамках существующего института, столь велики, что позволяют ей блокировать его изменения – прежде всего посредством действий на политическом рынке. Другими словами, даже если какой-то существующий институт является неэффективным, т. е. приводит к непроизводительному расходованию ресурсов в масштабах всей экономики, но при этом *выгоден* некоторой влиятельной группе, он будет существовать до тех пор, пока эта группа по какой-либо причине не утратит своих позиций либо оппозиционная ей группа не усилится до такой степени, чтобы преодолеть сопротивление первой.

Существование эффекта блокировки определяет важные моменты политической экономии судебной реформы, поскольку позволяет связать вопросы ее содержания и динамики с вопросом о заинтересованных лицах и движущих силах возможных изменений. Применительно к гражданскому судебному процессу можно выделить следующие группы лиц, потенциально заинтересованных в изменении правил, в соответствии с которыми он осуществляется:

- А) стороны конфликта;
- Б) судьи и персонал судебных учреждений;
- В) представители сторон (адвокаты, эксперты);
- Г) заинтересованные лица, связанные со сторонами конфликта;
- Д) общество (экономика) в целом.

Если индивиды, входящие в состав первых четырех групп, способны сами выражать и представлять свои интересы, а также выступать в качестве непосредственных субъектов действий, то вопрос о том, кто выражает интересы общества и экономики в целом, в значительной мере является открытым. Естественное предположение о

²⁶ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.

том, что их выражает совокупность индивидов, входящих в группы «А» — «Г», не может быть принято по причине существования значительных препятствий для выработки согласованной позиции не только всеми ими в совокупности, но даже внутри каждой отдельной группы. Эти препятствия принято обозначать как проблему коллективного действия.

Суть *проблемы коллективного действия* заключается в том, что в ситуациях, когда перед многими различными индивидами стоят схожие трудности, которые легче было бы преодолеть совместными усилиями, для каждого из них существуют очень слабые стимулы к осуществлению таких усилий. Ведь решение проблемы в целом будет означать и ее решение для каждого индивида, так что если ее решат другие, то для любого отдельного индивида это будет означать чистый выигрыш без каких-либо усилий с его стороны. Поэтому *рациональной стратегией* для каждого индивида в такой ситуации будет не действие, а ожидание того, что действовать будут другие индивиды, сталкивающиеся с теми же трудностями²⁷.

Данная ситуация достаточно легко преодолевается тогда, когда сама группа достаточно компактна, а ее участники соединены различными устойчивыми связями. Если же группа обширна и дисперсна, то есть ее участники никак не связаны друг с другом, издержки ведения переговоров и заключения договоренности оказываются запретительно-высокими, так что совместное действие остается практически неосуществимым.

С этой точки зрения задача выработки согласованных действий, необходимых для инициирования и осуществления институциональных изменений, возможна для таких групп участников гражданского судебного процесса, как «Б» и «В». В то же время, для групп «А» и «Г» она практически неразрешима²⁸. Следовательно, проблематично и достижение согласия относительно интересов общества и экономики в целом.

Вместе с тем на практике проблема коллективного действия зачастую решается. Средствами ее решения чаще всего оказываются, во-первых, так называемое *социальное предпринимательство*, а во-вторых, — деятельность граждан в рамках организаций *гражданского общества*.

Под социальным предпринимательством, если отвлечься от некоторых различий в определениях, принято понимать деятельность отдельных граждан, направленную на достижение их частных интере-

²⁷ Описанную ситуацию часто называют также проблемой безбилетника (free-rider problem).

²⁸ Речь идет о группах, указанных выше при обсуждении эффекта блокировки.

сов посредством *взятия на себя* издержек организации коллективного действия. Как правило, в роли социального предпринимателя выступают либо начинающие *политики*, стремящиеся к получению электоральной поддержки тех граждан, чьи интересы не находят адекватного выражения в существующих программах, либо же уже действующие политики, стремящиеся к расширению электоральной поддержки в ходе предвыборной борьбы.

Организации гражданского общества способны интегрировать интересы индивидов, так же как и политики, принимая на себя издержки координации. Источниками финансирования соответствующих затрат являются благотворительные пожертвования, собственная коммерческая деятельность и пр. Стимулами для подобной деятельности, в отличие от феномена социального предпринимательства, выступает альтруистические мотивы создания общественных благ.

Таким образом, можно заключить: чем разнообразнее политическая жизнь, шире спектр политических партий и чем более развито гражданское общество, тем выше вероятность того, что у общественного (общеекономического) интереса в институциональных изменениях найдется его конкретный выразитель. Это общее положение относится, разумеется, и к институциональным изменениям в сфере гражданского судопроизводства.

Третье возможное ограничение на осуществление институциональных изменений — это так называемая *зависимость от предыдущего развития* (path dependence). Суть ее заключается в том, что ранее принятые решения относительно установления формальных институтов, а также сложившиеся неформальные институты *сужают рамки*, в которых могут быть созданы новые институты или изменены уже действующие. Природа такого сужения рамок состоит в *дополнительных издержках*, возникающих в связи с попыткой введения институционального изменения, не соответствующего упомянутым рамкам: затраты необходимо будет нести не только на само подобное изменение, но и на изменение ранее существовавших институтов для приведения их в соответствие с вновь устанавливаемым. Соответственно совокупные издержки могут оказаться запретительно-высокими. Если же не принимать в расчет необходимость изменения уже существующих институтов, результатом введения нового института может оказаться *рост неопределенности* (и затрат для адресатов правила), поскольку новое и старые правила будут требовать от адресатов различных линий поведения, предусматривая наказание за нарушение соответствующих требований.

Для системы гражданского судопроизводства в Российской Федерации и ее возможных изменений ограничениями на осуществимость альтернатив, в большей мере отвечающих интересам участников судопроизводства, выступают:

- тип правовой системы;
- Конституция РФ;
- традиции, обычаи, неформальные нормы;
- ресурсные ограничения;
- действующие законы.

Порядок, в котором приведены перечисленные факторы, приблизительно отражает «жесткость» накладываемых ими ограничений на варианты возможных изменений в системе гражданского судопроизводства, а также трудность их изменения. При этом под ресурсными ограничениями мы понимаем наличие или отсутствие тех или иных ресурсов, необходимых для воплощения в жизнь намечаемых изменений.

Обсуждаемые вероятные изменения в правилах (институтах) гражданского судопроизводства по своему характеру являются *целенаправленно планируемыми* изменениями. Иными словами, они представляют собой результаты особой сознательной деятельности – институционального проектирования.

Институциональное проектирование в технологическом плане может быть охарактеризовано как процесс выбора (принятия решений) такой конструкции будущего правила, которая позволила бы его адресатам реализовывать цели субъекта проектирования.

Процесс разработки институционального проекта, который действительно позволил бы реализовать цели его «заказчика», целесообразно организовать в соответствии с рядом принципов, таких, как принципы полноты проекта, защищенности от девиантного поведения, принцип соучастия и других²⁹. Применительно к случаю проектирования изменений в системе гражданского судопроизводства, особую важность среди них имеет требование *осуществимости изменения*, т. е. возможности прохождения проекта через процесс формализации, утверждения в качестве официального документа нормативно-правового характера.

Понятие осуществимости институционального изменения означает, что *конечные выгоды* для каждой из групп, способных повлиять на его осуществление, оказываются *выше*, чем те *издержки* (или потери по сравнению с фактическим положением дел),

²⁹ См. подробнее: Тамбовцев В. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3.

которые они вынуждены будут нести после введения изменения. Указание на *конечные* выгоды является в этом определении существенным: если какая-то влиятельная группа непосредственно будет проигрывать от осуществления планируемого изменения, ее негативное отношение к нему можно изменить, предусмотрев ее участникам адекватные *компенсации*, делающие будущий баланс выгод и убытков если не строго положительным, то хотя бы неотрицательным.

Если такие компенсации не будут предусмотрены в проекте, то с большой степенью вероятности он будет тормозиться соответствующими влиятельными группами в процессе прохождения по этапам официального утверждения. Если же, несмотря на ожидаемое ухудшение положения таких групп, проект будет официально принят, значительной остается вероятность того, что фактически он не будет исполняться или же будет исполняться в искаженном виде.

Основные гипотезы исследования

Приведенные выше теоретические положения, с одной стороны, и охарактеризованные результаты осуществленных ранее эмпирических исследований — с другой, позволили сформулировать несколько гипотез, проверке которых и была посвящена прикладная часть данного проекта.

Базовая гипотеза. *Сложившиеся в настоящий момент в России правила функционирования судебной системы таковы, что они не создают стимулов к такому поведению участников гражданского судебного процесса, которое обеспечивало бы действенное выполнение этой системой ее основной экономической функции — сдерживания правонарушений.*

Именно этим, с нашей точки зрения, объясняются те критические суждения относительно отечественного судопроизводства, которые в большом количестве представлены как в широкой печати, так и в суждениях российских политиков и официальных лиц.

Эта достаточно общая и абстрактная гипотеза была конкретизирована для различных участников гражданского судебного процесса в форме нескольких более частных гипотез.

Гипотеза 1. *Реально сложившиеся в настоящий момент правила регулирования и материального обеспечения судопроизводства таковы, что стимулы к коррупционному или иному нелегитимному поведению и соответствующие выгоды зачастую превышают как вероятные издержки неправомерного поведения, так и выгоды обращения к полностью легитимным процедурам.*

Гипотеза 2. Судебный процесс может быть рассмотрен как многоступенчатый процесс принятия решений с учетом ожидаемых выгод и издержек. Участники принимают решение об участии или неучастии в судебном процессе на одних и тех же значимых этапах. Именно в этот момент они соотносят свои представления о максимально допустимом объеме издержек и минимально приемлемом результате судебного процесса.

Гипотеза 3. В издержках и выгодах могут быть выделены:

- легальная часть (легитимные издержки и выгоды участников процесса);
- нелегальная часть (издержки коррупционных и иных теневых схем, в том числе издержки и выгоды государственного бюджетного обеспечения, препятствующие реальной независимости судьи, а также выгоды участников коррупционных отношений);
- издержки сторон, признаваемые и не признаваемые таковыми в условиях действующих правил гражданского судопроизводства.

Гипотеза 4. Существуют и могут быть выявлены транзакционные издержки, возникающие в связи или вследствие административных барьеров в судопроизводстве, как являющиеся, так и не являющиеся чьими-либо доходами.

Гипотеза 5. В оценке удовлетворенности участника от судебного процесса могут быть выделены значимые факторы:

- разные ожидания от судебного процесса;
- разные представления о критериях результативности работы судьи и суда как учреждения;
- несовпадающие запросы на простоту и понятность среды, процедур и языка судебного производства;
- готовность к использованию существующих альтернатив рассмотрению конфликта в гражданском судопроизводстве.

На проверку приведенных гипотез была направлена эмпирическая часть данного проекта — полевое исследование, основные результаты которого представлены в следующем разделе брошюры.

Раздел 2. Результаты полевого исследования

Общая характеристика полевого исследования

На начальном этапе, как отмечено выше, были сформулированы несколько исходных гипотез. В ходе исследования некоторые из них подтвердились лишь частично, ряд результатов оказался неожиданным и непредвиденным при формулировании исходных гипотез.

На этапе планирования и начальном этапе исследования представлялось, что судебный процесс может быть рассмотрен как многоступенчатый процесс принятия решений с учетом ожидаемых выгод и издержек. В рамках и тех и других существуют:

- *легальная часть* — легитимные издержки и выгоды участников процесса;
- *нелегальная часть* — издержки коррупционных и иных теневых схем, в том числе возникающие из-за слабой фактической независимости судьи, а также выгоды участников коррупционных отношений.

Основная проверявшаяся гипотеза исследования состояла в том, что реально сложившиеся в настоящий момент правила регулирования и обеспечения судопроизводства таковы, что стимулы к коррупционному или иному нелегитимному поведению и соответствующие выгоды зачастую превышают как вероятные издержки такого поведения, так и выгоды обращения к полностью легитимным процедурам. Кроме того, проверялись и другие гипотезы, упомянутые выше.

Основная цель полевого исследования заключается в выявлении опыта и интересов участников судебного процесса, в том числе через установление значимых для субъектов процесса факторов, влияющих на их оценку судопроизводства, а также идентификации влияния условий, в которых протекает судебный процесс, на его результативность в соответствии с предпочтениями и ожиданиями всех участников.

Предмет исследования. В фокусе исследования находится видение участниками судебного производства значимых характеристик судопроизводства, которые влияют на оценку экономической эффективности участия в судебном процессе каждой из заинтересованных сторон и прежде всего на принятие решений в ситуациях выбора того или иного поведения в судебном процессе. Принципиальное внимание было обращено на выявление следующих категорий мнений:

- об издержках и выгодах участников судебного процесса, которые вытекают из их личного опыта и ожиданий;
- об условиях и практике экономики суда как учреждения, включая представления о желаемом уровне условий;
- об объемах разных групп интересов, принимаемых во внимание участниками судопроизводства;
- о трансакционных издержках, возникающих в результате действия существующих административных барьеров.

Использованный инструментарий. Основными методами получения информации были углубленное и групповое интервью (фокус-группа). Опросы субъектов и заинтересованных участников судебного процесса проводились с ограничениями, вытекающими из следующих принципов:

- фокусирование на процедурных вопросах и функциональных характеристиках интересов, затрат и выгод; отсеечение содержательных мнений в отношении справедливости, законности и обоснованности;
- часть вопросов была сформулирована таким образом, что подталкивала респондента к формулированию оценки того или иного суждения;
- информация о понесенных затратах и приобретенных выгодах, полученная от респондента, не сопоставлялась с иными источниками информации в отношении данного респондента.

Для получения информации о предпочтениях и ожиданиях участников судебного процесса допускалось и приветствовалось использование открытых вопросов, позволяющих получить агрегированную и обобщенную информацию не только о личном опыте, но и об ожиданиях в отношении эффективности судебного процесса, которые дополняют предмет исследования. Другими словами, предметом изучения являлось и то, как субъекты представляют себе удовлетворительную «услугу» судебного органа, на что они реально рассчитывают. Ответы на эти вопросы позволили выявить предпочтения нынешних и будущих участников судебного производства. При этом учитывалось,

что данные представления могут формироваться как исходя из имеющегося собственного опыта, так и из других источников.

Сценарий *углубленного интервью* для участников судебного производства имеет структурированный характер, содержит перечень вопросов и примерную их последовательность. Сценарии варьировались в зависимости от респондента (истцы, судьи и другие работники суда, адвокаты). Максимально свободный характер беседы предполагал возможность получения дополнительной специфической информации. Поскольку респонденты могли уделить интервьюерам разное время (от 45 минут до 2 часов) и не были одинаково заинтересованы и компетентны во всем круге вопросов, содержание каждого отдельного интервью определялось применительно к конкретной ситуации.

Групповое интервью (фокус-группа) строилось по следующей схеме: вводный блок («разогрев» аудитории) и два основных, посвященные выявлению опыта участников в отношении судебного процесса и обсуждению параметров факторов, обозначенных в качестве значимых для изучения экономики судебного процесса.

Первый блок строился на свободном обсуждении индивидуального опыта участников с выделением каждым из них значимых факторов, влияющих на формирование оценки эффективности судебного процесса и рассматриваемых комплексов затрат и выгод. Второй блок был ориентирован на групповое обсуждение приемлемости тех или иных факторов, выделенных и зафиксированных в первом «раунде» дискуссии, включая обсуждение участниками мотивов предпочтений и выборов.

При организации групповых интервью, исследователи придерживались следующих принципов:

1. Участники представляют основные целевые группы «потребителей услуг» судебной системы: (а) истцы и ответчики – физические лица, (б) истцы и ответчики – предприниматели и представители юридических лиц, (в) адвокаты.

2. Приглашение к участию в интервью происходило через связанные экспертные круги. Например, представители адвокатского сообщества и различных правозащитных общественных организаций рекомендовали к участию истцов и ответчиков – граждан. Предпринимательские ассоциации и консалтинговая фирма предложила кандидатуры предпринимателей – участников судебных процессов. Представители научного юридического и экспертного сообщества сформировали гипотетический лист адвокатов-практиков (со средней адвокатской практикой) для приглашения на групповое интервью адвокатов.

3. Субъекты, изъявившие желание участвовать, получали окончательное приглашение после краткого телефонного собеседования с представителями команды исследователей, в ходе которых уточнялись цели и условия работы, а также формировалась композиция группы.

4. Всего было проведено три фокус-группы, две – в Москве и одна – в регионе РФ. Размер фокус-группы – 7-11 человек.

Выдержки из интервью, полученных в ходе полевого исследования, приведены в Приложении к брошюре.

Основные результаты полевого исследования и их интерпретация

В ходе проведения полевых исследований было выявлено несколько ключевых областей, где происходит генерирование издержек, потенциально ведущих к образованию административных барьеров. В конечном счете этими проблемными областями определяются ключевые характеристики судебной системы. К ним можно отнести следующее:

1. Асимметрия информации – отсутствие возможности объективно оценить все издержки и соотнести их с выгодами на этапе принятия решения об обращении в суд.

2. Судебные процедуры и качество их исполнения (включая квалификацию судей и критерии оценки их деятельности).

3. Независимость судопроизводства.

4. Условия осуществления судопроизводства, технические, организационные, морально-этические стороны.

Асимметрия информации. Первая из перечисленных областей является наиболее сложной, поскольку именно здесь, как показало исследование, истцы и представители юридического сообщества (включая адвокатов) существенно образом расходятся в оценке ситуации. При этом представления о реальной и идеальной ситуации также существенно отличаются. Здесь можно отметить несколько основных суждений:

- *Мнение юридического сообщества:* в суде должны общаться профессионалы (юристы), что предполагает участие адвокатов либо квалифицированных представителей со стороны истцов; для простых дел введен институт мировых судей. Однако при этом часть того же сообщества и подавляющее число истцов утверждают, что квалификация многих судей в судах общей юрисдикции, а в некоторых случаях – и в арбитраже является крайне низкой, причем независимо от инстанции.

- *Мнение большинства истцов и части юридического сообщества:* должны существовать механизмы информирования населения о судебных процедурах, задачах судов, порядке обращения в суд и так далее для создания более адекватного представления о деятельности судов у населения. При этом подавляющее большинство респондентов признало, что судебные процедуры зачастую нарушаются, не существует реальных механизмов контроля за их исполнением и мер воздействия для улучшения ситуации.

Иная проблема, которая была отмечена в ходе исследования, состоит в том, что *фактически не существует общеизвестной и доступной информации о практике правоприменения* для той или иной категорий дел, а также *прозрачных критериев установления размеров компенсации ущерба или возмещения судебных издержек*. Это, в свою очередь, затрудняет оценку издержек сторонами при их вступлении в судебный процесс.

Большинство истцов (среди физических лиц) утверждают, что в судебной системе сложились «обычаи делового оборота», которые поддерживаются, в том числе и адвокатами. Во многом поэтому истцы *не считают*, что обращение к помощи адвоката в значительной степени *облегчает* взаимодействие с судебной системой. Например, размер материального ущерба или компенсации расходов на защиту назначается судьей по принципу *«чтобы другая сторона не апеллировала, и вы получили хоть что-то»* и не соответствует реальным расходам. При этом адвокаты не готовы отстаивать интересы истцов, а скорее склонны разьяснять сложившиеся в судебной системе традиции и неформальные правила.

Сложившееся в обществе мнение о высоком уровне коррупции в судебной системе по оценкам респондентов явно не соответствует действительности, но в поддержании такого мнения заинтересованы недобросовестные представители юридического сообщества. При этом «неявная коррупция», выраженная в зависимости судей от вышестоящих руководителей и местных властей, т.е. «политическая зависимость», по оценкам экспертов, за последнее десятилетие *существенно возросла*. Данный фактор также затрудняет оценку издержек и ведет к увеличению асимметрии информации.

Судебные процедуры. Изначально, жесткость судебных процедур была призвана обеспечить равноправие граждан перед судебной системой, однако в настоящее время очень многие требования и ограничения противоречат реальной ситуации и здравому смыслу (как, например, сроки рассмотрения дел, порядок подачи документов и апелляций и т.д.). Ситуация усложняется из-за отсутствия реально-

го контроля за качеством исполнения этих процедур, низкой квалификации части судей, незнания гражданами норм и процедур. В этой области возникают такие административные барьеры, которые с точки зрения общественного мнения делают судебную систему высоко бюрократизированной, запутанной и полузакрытой. В ходе исследования были приведены некоторые примеры того, как неудачное сочетание факторов по этому вопросу приводит к ситуации, не разрешимой в принципе (судья вынес неквалифицированное решение, прошли сроки обжалования и т.д.).

При этом отсутствие четких и адекватных критериев оценки качества работы судебной системы – в частности, в вопросах исполнения процедур и вынесения квалифицированных решений – ведет к тому, что механизмы снижения административных барьеров просто отсутствуют. Например, в настоящее время нет ни одного научного института, который квалифицированно занимался бы исследованием и разработкой адекватных критериев оценки работы судебной системы в целом, а не отдельных ее показателей³⁰.

Независимость судопроизводства является одним из наиболее непрозрачных полей. В ходе исследования было выявлено, что существующая система материально-технического обеспечения судопроизводства ведет к тому, что судьи всецело зависимы от вышестоящего руководства³¹ (руководителя суда) и суды связаны материальными отношениями с местными властями. Это ведет к возникновению сложностей и непредвиденных ситуаций для истцов (как физических, так и юридических лиц) при рассмотрении споров против чиновников и государственных органов. Возможность для генерирования административных барьеров в данном случае заложена в сам механизм материально-технического обеспечения судопроизводства (например, льготы судьям в виде жилья, а не денежной компенсации, отсутствие свободных помещений для судов в крупных городах, где решение о фонде недвижимости принимает местная администрация).

³⁰ Необходимо заметить, впрочем, что в данном вопросе отечественная практика не слишком «отстала» от мировой, где вопросы количественной оценки деятельности судов только в последние годы стали предметом активной дискуссии, прежде всего, в связи с переходом к бюджетному планированию, ориентированному на конечные результаты. См., например: *McGovern I. Quality in an Age of Measurement // Quadrant Magazine. Vol. XLVI. № 3. March 2002*; *Spigelman J. J. Judicial Accountability and Performance Indicators. Paper presented at the Conference «The 300th Anniversary of the Act of Settlement». Vancouver, Canada. 10 May 2001*; *Spigelman J. J. Quality in an Age of Measurement: The Limitations of Performance Indicators. Sydney Leadership Alumni Lecture. 28 November 2001.*

³¹ Особенно на этапе окончания испытательного срока и принятия решения о присвоении категории.

Наиболее простая для изучения область — условия обеспечения судопроизводства — относительно легко поддается измерению с точки зрения возникающих издержек. Здесь уже разработаны нормативы материально-технического обеспечения (количество судей и работников суда, площадь помещений, наличие специальных помещений), однако общая ситуация с бюджетным финансированием и механизм реализации, связанный с взаимодействием с местными органами власти, не позволяет снизить административные барьеры даже в этой области. В целом это ведет к снижению культуры судопроизводства: ухудшению организационных аспектов ведения дел и координации подразделений внутри суда.

Все это вместе усложняет задачу измерения реальных издержек судопроизводства и приведения их к «общему знаменателю» для сравнения с получаемой выгодой и оценкой общей экономической эффективности процесса судопроизводства.

Этапы судопроизводства и издержки для истца

Для получения картины о факторах, влияющих на принятие решений истцом в процессе судопроизводства, можно выделить этапы, в рамках которых определить ключевые факторы как поддающиеся оценке и измерению, так и проблемные — из разряда описанных выше.

Этапы, на которые можно разделить взаимодействие граждан с судом:

1. Решение об обращении в суд.
2. Прием документов в суд.
3. Судебный процесс, вынесение судебного решения.
4. Апелляция, кассационная жалоба.
5. Исполнение судебного решения.

В представленной ниже таблице издержки приведены в трех категориях, которые рассматриваются в гипотезе исследования: легитимные (белый фон), теньевые (серый фон) и скрытые, не рассматриваемые респондентами в качестве издержек (темно-серый фон).

Фаза процесса	Издержки, факторы, влияющие на принятие решения	Общая характеристика этапа и результата
1. Решение об обращении в суд.	<p>Плата за информацию (консультации у юристов, справочная литература).</p> <p>Поиск различных способов разрешения спорной ситуации.</p> <p>Время и усилия на получение информации; повышение собственной квалификации как истца.</p>	<p>Человек обращается в суд, если не остается иных способов разрешения ситуации. Заранее оценить соотношение издержек и результата невозможно даже после консультаций.</p>
2. Подача документов в суд.	<p>Официальные платежи: ксерокопирование документов, плата за получение документов для обоснования иска (справки и т.п.).</p> <p>В ряде случаев – плата за возможность попасть к нужному судье; либо сбор информации о возможной позиции судьи в рассматриваемом вопросе.</p> <p>Время и усилия на получение информации; повышение собственной квалификации как истца; моральные издержки от несоответствия ожиданий от самого суда и действительности.</p> <p>Существуют сложные дела, которые судья не хочет рассматривать, и адвокаты не хотят за них браться.</p>	<p>Ключевой этап: все издержки максимально сконцентрированы по времени и практически полностью лежат на потенциальном истце. Как показало исследование, если человек проходит данный этап (начинается судебный процесс), в дальнейшем он выходит из процесса лишь в крайних случаях.</p>
3. Судебный процесс.	<p>Оплата услуг адвоката либо представителя, плата за формирование дополнительных материалов по делу.</p> <p>Частичное обеспечение судебного процесса (доставка повесток, обеспечение явки ответчика, свидетелей).</p> <p>Возможность давления на судью со стороны руководства либо местных властей.</p> <p>Недобросовестность адвокатов (утверждение о необходимости взятка судье).</p> <p>Время и усилия на получение информации, повышение собственной квалификации как истца, моральные издержки общения в суде.</p> <p>Низкая квалификация судей.</p> <p>Недостаток кадров и помещений в суде.</p>	<p>Как правило, данный этап сильно растянут во времени, поэтому истцы менее чувствительны к издержкам, нежели на предыдущем этапе. При этом чем дольше длится разбирательство, тем ниже вероятность, что истец прекратит процесс.</p> <p>Случаи прекращения процесса:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● необходимость больших затрат (экспертиза); ● потеря актуальности вопроса (изменение условий); ● очевидность необоснованности иска; ● мировое соглашение; ● вынесение решения инстанцией.

4. Апелляция, кассационная жалоба.	Схожи с этапом 2, а также необходимость учитывать сроки судебных процедур (приобретение истцом дополнительной информации и навыков). В ряде случаев (в регионах) – сложности с тем, чтобы добраться до регионального центра, где расположен суд следующей инстанции.	Даже в случае судебной ошибки далеко не все истцы вступают в данную фазу процесса. Это связано с приобретением некоторого опыта, который позволяет соотносить все личные издержки (включая временные и моральные) с возможной выгодой от изменения решения.
5. Исполнение судебного решения.	<p>Оплата установленных расходов (для проигравшей стороны). Официальные платежи в связи с исполнением судебного решения.</p> <p>Неофициальные платежи судебным приставам. Необходимость добиваться исполнения решения дополнительными мерами.</p> <p>Моральные издержки от осознания ситуации: выиграв дело, можно не получить вообще ничего. Время, усилия для исполнения судебных решений.</p>	Большинство опрошенных из тех, кто прошел, либо попытался пройти, данный этап, утверждают, что никогда не обратились бы в суд, если бы «знали, как это все будет и чем закончится».

Таким образом, ключевым для истца является решение о вступлении в судебный процесс, поскольку на данном этапе сконцентрированы наиболее явные с его точки зрения издержки.

Неявные издержки возникают уже в ходе судебного процесса, однако для истца они являются приемлемыми, так как рассредоточены во времени, а также соответствуют сложившемуся в обществе мнению о судебной системе. Подобная ситуация не создает стимулов для снижения либо устранения административных барьеров, поскольку сами «клиенты» судебной системы заведомо с ними согласны.

Итоги экспертных опросов судей и работников судебной системы

Результаты экспертных опросов судей и работников судебной системы позволяют заключить, что принцип организации судебной системы не соответствует реальным потребностям со стороны граждан и юридических лиц. Фактическое количество судей рассчитывалось исходя из числа населения в конкретном районе, вследствие чего загруженность судей и работников судов крайне неравномерна. Исполнение обязательств по выплате заработной платы производится в пол-

ном объеме, но размеры материального и социального обеспечения судей и работников судов, установленные нормативными актами, не являются достаточными, чтобы гарантировать независимость судей и укомплектовать суды работниками необходимой квалификации. Практически все респонденты отметили, что уровень обеспечения судей ниже необходимого. Недостаток финансирования судебной системы ведет к тому, что потребности судов в материально-техническом обеспечении и поддержании помещений в удовлетворительном состоянии обеспечиваются лишь на 30-50 %. Респонденты разошлись в оценках того, насколько это влияет на качество судебного процесса. Единственный фактор, касающийся условий ведения судопроизводства, который указали практически все опрошенные, — недостаток помещений и несоответствие площадей количеству посетителей.

Перераспределение средств из федерального бюджета осуществляется через судебный департамент, который, по мнению ряда опрошенных, является избыточным звеном, высказывались предложения организовать финансирование судов напрямую из федерального бюджета.

По поводу возможности введения в судах платных услуг, а также отнесения государственной пошлины не в общий бюджет, а в специальный — судебный мнения опрошенных разошлись: некоторые считают эти меры необходимыми и возможным, другие — недопустимыми. Как показало интервью с сотрудниками судебного департамента, организация платных услуг в суде *«не приходит в голову, поскольку существует много других, более актуальных, проблем»*. Часть судей и работников суда считают недопустимым получение денег самими судами либо их аффилированными структурами.

Респонденты единодушно отмечают проблему нехватки времени у работников суда в первую очередь на повышение квалификации. Судьи, как правило, считают, что не должны вести прием населения, консультации необходимо вести через помощников либо секретарей, поскольку это сказывается на загруженности судей и дает поводы для домыслов, если какая-либо из сторон обращается к судье вне процесса чаще, чем другая. Также судьи считают правильным поручить подготовку статистических отчетов канцелярии либо помощникам. Часть судей и работников суда признала, что ситуации с назначением дел на одно и то же время может быть связана не только с высокой загруженностью судей, но и с невнимательностью. При этом большинство респондентов оценило степень скоординированности работы подразделений внутри суда на достаточно высоком уровне.

Количество дел, рассматриваемое одним судьей в месяц, колеблется в интервале от 30 до 90 в зависимости от региона, в суд которого подавался иск. Подавляющее большинство респондентов указали на

неприемлемость такой ситуации, и в качестве нормального уровня были названы цифры от 20 до 40 (или в среднем до 2 дел в день).

По оценкам работников судов, количество обращений в суд за последние годы возросло. Ответы разнятся от «на 30 %» до «в несколько раз». Увеличение количества обращений граждан и юридических лиц в суды связывают с выделением круга проблем, для которых в настоящее время не существует альтернативных механизмов разрешения споров. Рекомендации по обращению в суд следуют как со стороны чиновников, так и со стороны потенциальных ответчиков, рассматривающих это как способ уйти от ответственности или отложить расходы на неопределенный срок.

Отчасти ситуация с резким увеличением количества рассматриваемых дел и отстающим ростом штата судов компенсируется введением института *мировых судей*, которые рассматривают часть дел, связанных с имущественными спорами, разводами, некоторые административные дела. Пример Москвы показывает, что это является серьезной помощью для судебной системы: на долю мировых судей в 2003 г. приходилось 30-50 % рассмотренных в районе дел. Данная практика позволяет отделять дела, в которых существуют правовые проблемы, от дел, где спор основан на формальностях. В регионах некоторые респонденты указывали, что мировые судьи забирают на себя до 40 % формальных споров.

Что касается иных форм разрешения споров, то, по оценкам сотрудников судов общей юрисдикции, растет количество дел в *третейских судах*. При этом там отсутствует практика назначения процессов на одно и то же время, рассмотрение споров в большей степени ведется по существу (то есть процесс заключается не только в установлении фактов на предмет соответствия законам). Однако издержки участия в альтернативном процессе в настоящее время, по словам истцов, существенно выше.

Большинство респондентов высказалось одобрительно по поводу практики закрепления за судьями конкретных типов дел, отметив одновременно, что она ведет к деградации судей. В качестве варианта решения этой проблемы один из респондентов предложил ввести периодическую ротацию судей, признав невозможность этого в нынешней ситуации.

В вопросе компенсации морального вреда большинство судей указали на отсутствие ограничений или четко выработанных стандартов. В отдельных случаях респонденты говорили, что ориентируются на общую экономическую ситуацию в регионе, уровень цен. Один из респондентов признался, что судьи стараются при общении между собой выработать какие-то рамки, исходя из различных ситуаций (степени вреда, степени вины, ситуации и т.д.).

Что касается судебных издержек, то согласно утверждениям респондентов судьи помимо прочего ориентируются на поведение и профессионализм адвоката. Поскольку, по мнению опрошенных, в задачи суда не входит поиск доказательств, то уровень и разнообразие представленных фактов является одним из критериев оценки работы адвоката. В качестве других критериев указывалось число заседаний, на которых присутствовал адвокат и на его поведение в ходе процесса, другой подход состоит в том, что компенсация назначается исходя из «реальной ситуации» — сколько проигравшая сторона сможет заплатить.

Судьям и работникам суда был предложен блок вопросов о доступности судопроизводства с попыткой посмотреть на процесс со стороны потенциального истца. Мнение граждан о полузакрытости судебных учреждений работники судов связывают в первую очередь с «низкой правовой культурой граждан». По мнению большинства судей, можно заранее оценить издержки, которые возникнут в ходе судебного процесса, они будут расходиться максимум на 20 % с фактическими. При этом в большинстве случаев речь идет именно о денежных издержках. Оценка ожиданий людей со стороны судей укладывается в следующие рамки: завышенные ожидания от судебного процесса существуют у 30-60 % истцов. Что касается эффективности судопроизводства, судьи считают, что по итогам судебного разбирательства, ситуация улучшается у 60-80 % истцов. Уровень коррупции, по единодушным оценкам опрошенных, ниже оценок сторонних наблюдателей, а общественное мнение, как считают респонденты, формируется из-за недовольства судебными решениями.

Для повышения общественной значимости суда, по мнению участников опроса, необходимо информировать население о правилах и требованиях судебного процесса как в самих судах, так и через средства массовой информации, гарантируя при этом исполнение судебных решений. При этом сотрудники некоторых судов утверждают, что у них уже налажены схемы информирования населения: этим занимается либо канцелярия, либо непосредственно секретари судей.

Для арбитражного суда проблема доступности правосудия чуть менее актуальна, поскольку большинство юридических лиц имеют возможность тем или иным образом обратиться к специалистам. Однако в практике деятельности арбитражных судов не существует аналогов мировых судей, поэтому рассмотрение большого количества «формальных» дел о банкротствах, ликвидации, штрафах, налогах, пенях занимает до 40 % рабочего времени судей. В целом более четкие процедуры и наличие большего числа специалистов в качестве представителей истцов и ответчиков делают работу арбитражных судов более упорядоченной, нежели судов общей юрисдикции.

Основные издержки предпринимателя в арбитражном суде выражаются в затраченном времени, что, в свою очередь, выливается в денежные потери, различные в каждой конкретной ситуации. При этом в арбитражном суде не предусмотрено возмещение издержек, если предприниматель судится самостоятельно (например, имея юридическое образование). Истцы утверждают, что применение постановлений Высшего арбитражного суда иногда сказывается негативно на исходе дела, так как в выносимых решениях используется терминология, не имеющая четких определений в законодательстве (например, «публичный правовой элемент»).

На основании материалов проведенных интервью можно описать черты «идеальной» судебной системы. Такая модель, по мнению экспертов, должна иметь следующий вид:

- материальное обеспечение судей находится на уровне, когда они могут самостоятельно приобрести себе квартиру на рынке, а также все необходимое, минуя начальство и местные власти;
- руководитель суда назначается путем выборов (голосования) из числа судей в конкретном суде на ограниченный и относительно небольшой срок (например, на год). Это обеспечит ротацию и даст некоторые гарантии снижения зависимости судей от руководства;
- при судах организуются бесплатные консультации, где гражданам будут разъясняться процедуры подачи иска, их права и обязанности, принципы работы судебной системы и так далее;
- финансирование судов осуществляется напрямую из федерального бюджета;
- дела, где не существует правовых проблем, рассматриваются через мировые суды по упрощенной процедуре;
- нормативы работы судей рассчитываются на основе качественных показателей (например, «карта рабочего времени среднестатистического судьи», анализ конкретных судебных решений);
- существуют адекватные механизмы контроля качества работы судей и методы повышения эффективности работы судебной системы (например, дела, рассматриваемые повторно в судах более высокой инстанции, являются источником разъяснений для судей и истцов, а не наказания).

Подытоживая все сказанное, следует, во-первых, оценить уровень подтверждения гипотез, сформулированных в первом разделе этой брошюры (см. таблицу на с. 50-52), а во-вторых, отметить те коррективы в формулировании гипотез, которые могут быть сделаны, исходя из анализа ситуации с проверкой гипотез.

Гипотеза	Проверка гипотезы	Результаты
<p>1. Судебный процесс может быть рассмотрен как многоступенчатый процесс принятия решений с учетом ожидаемых выгод и издержек.</p> <p>Участники процесса принимают решение об участии или неучастии в судебном процессе на одних и тех же значимых этапах. Именно в этот момент они соотносят свои представления о максимально допустимом объеме издержек и минимально приемлемом результате судебного процесса.</p>	<p>В ходе проведения фокус-групп и экспертных интервью участникам были заданы вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● о решениях, принимаемых на этапе вступления в процесс и в ходе процесса; ● о составе издержек, которые они несут в связи с процессом; ● об ожиданиях относительно самого процесса и результата процесса. 	<p>Гипотеза подтвердилась частично.</p> <p>Были построены схемы этапов судебного процесса и варианты альтернатив поведения участников применительно к нескольким case-study.</p> <p>Все участники (истцы, адвокаты, судьи) выделяют этап вступления в судебный процесс и собственно весь процесс в целом. Выход из процесса – относительно редкий случай.</p> <p>Оценка издержек и соотношение их с ожидаемыми выгодами производится на этапе вступления в процесс и по окончании процесса. Внутри самого судебного процесса принятие решений в связи с издержками происходит в исключительных случаях (например, нет средств на экспертизу).</p>
<p>2. В издержках и выгодах могут быть выделены:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● легальная часть (легитимные издержки и выгоды участников процесса); ● нелегальная часть (издержки коррупционных и иных теневых схем, в том числе издержки и выгоды государственного бюджетного обеспечения, препятствующие реальной независимости судьи, а также выгоды участников коррупционных отношений); ● издержки сторон, признаваемые и не признаваемые таковыми в условиях действующих 	<p>В ходе проведения фокус-групп и экспертных интервью участникам были заданы вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● о составе издержек, которые они несут при вступлении в процесс и в ходе самого процесса; ● о количественных и качественных оценках издержек в связи с судебным процессом; ● об их собственных оценках приемлемости тех или иных издержек; ● об их оценках издержек, которые могут нести в связи с процессом другие стороны; ● об оценках уровня коррупции в судебной системе; ● об оценках иных факторов, влияющих на выгоды и издержки в ходе судебного процесса. 	<p>Гипотеза подтвердилась частично.</p> <p>Участники могут выделять легальные издержки и оценивать их количественно, качественно и по иным параметрам (приемлемость, издержки других сторон). Нелегальная часть признается участниками, но количественные оценки затруднились дать все эксперты. Лишь некоторые эксперты высказали мнение о теневых и коррупционных схемах. Мнение об уровне денежной коррупции в обществе завышено.</p> <p>Было выявлено, что существуют иные факторы зависимости судей, которые часть опрошенных также относит к разновидности коррупции.</p> <p>Что касается третьей части издержек, она, безусловно, существует, но проблема гораздо ши-</p>

<p>правил гражданского судопроизводства.</p>		<p>ре. Существенную часть издержек сами стороны не считают издержками в ходе процесса, истцы могут оценить ее лишь в ретроспективе. Это касается преимущественно хода судебного процесса. По сумме эта часть неявных издержек является наиболее значительной.</p>
<p>3. Существуют и могут быть выявлены транзакционные издержки, возникающие в связи или вследствие административных барьеров в судопроизводстве, как являющиеся, так и не являющиеся чьими-либо доходами.</p>	<p>В ходе проведения фокус-групп и экспертных интервью участникам были заданы вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● внутреннее устройство суда как учреждения; ● распределение функций среди работников судебной системы; ● уровень и механизмы финансирования и материально-технического обеспечения судов и судей; ● влияние перечисленного выше на качество судебного процесса; ● наличие правил и процедур, регламентирующих судебные процессы и вступление в судебный процесс; ● оценки доступности судопроизводства для граждан; ● оценки прозрачности судебных процессов и механизмов вынесения решений. 	<p>Выявлен ряд правил, на которых происходит генерирование издержек участников судебного производства. Специальный расчет издержек не проводился.</p>
<p>4. Реально сложившиеся в настоящий момент правила регулирования и обеспечения судопроизводства таковы, что стимулы к коррупционному или иному нелегитимному поведению и соответствующие выгоды зачастую превышают как вероятные издержки неправомерного поведения, так и выгоды обращения к полностью легитимным процедурам.</p>	<p>В ходе проведения фокус-групп и экспертных интервью участникам были заданы вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● об оценке уровня и механизмов коррупции в судебной системе; ● об оценке общественной значимости выносимых решений; ● об оценке качества судопроизводства; ● о возможностях обращения к нелегитимным процедурам. 	<p>Гипотеза подтвердилась частично. В наибольшей мере данное утверждение справедливо для судей и государственных органов, вовлеченных в качестве одной из сторон в судебный процесс. В некоторой мере гипотеза подтвердилась для структур, аффилированных с государственными органами, и недобросовестных адвокатов. Что касается истцов, для них данное утверждение справедливо отчасти: многие хотели</p>

		<p>бы воспользоваться коррупционными или нелегитимными схемами, но не смогли найти такую возможность. Полностью легитимные процедуры – данный термин фактически не имеет смысла, поскольку в исследовании было отмечено массовое нарушение легитимных процедур.</p>
<p>5. В оценке удовлетворенности участника от судебного процесса для участника могут быть выделены значимые факторы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● разные ожидания от судебного процесса; ● разные представления о критериях результативности работы судьи и суда как учреждения; ● несовпадающие запросы на простоту и понятность среды, процедур и языка судебного производства; ● готовность к использованию существующих альтернатив рассмотрению конфликта в гражданском судопроизводстве. <p>Изучение предпочтений участников судебного производства в отношении таких факторов может увеличить эффективность суда для заинтересованных групп и общества в целом.</p>	<p>В ходе проведения фокус-групп и экспертных интервью участникам были заданы вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● об ожиданиях относительно судебного процесса и результатов; ● о субъективных критериях качества работы судей и судебного учреждения в целом; ● о возможных критериях оценки качества и результативности работы судьи и судов; ● оценка доступности суда и процесса судопроизводства; ● оценка понимания происходящего неподготовленным участником; ● мнение об утверждении «суд – для профессионалов» и его обоснованность; ● возможные альтернативы гражданскому судопроизводству; ● оценка опыта использования альтернатив; ● мнение о способах повышения эффективности работы судебной системы. 	<p>Значимость всех указанных факторов для исследуемых групп подтвердилась.</p> <p>Получены материалы, позволяющие судить о различных уровнях запросов разных групп участников судебного производства в отношении одинаковых факторов.</p>

Что же касается *модификации* сформулированных первоначально гипотез, то здесь были сделаны следующие уточнения.

Так, было сформулировано предположение о том, что участники процесса принимают решение об участии или неучастии в судебном процессе на одних и тех же значимых этапах. Именно в эти момен-

ты они соотносят свои представления о максимально допустимом объеме издержек и минимально приемлемом результате судебного процесса.

Представляется, что в оценке удовлетворенности от судебного процесса для участника могут быть выделены следующие значимые факторы:

- разные ожидания от судебного процесса;
- разные представления о критериях результативности работы судьи и суда как учреждения;
- несовпадающие запросы на простоту и понятность среды, процедур и языка судебного производства;
- готовность к использованию существующих альтернатив рассмотрению конфликта в гражданском судопроизводстве.

Изучение предпочтений участников судебного производства в отношении таких факторов может увеличить эффективность суда для заинтересованных групп и общества в целом.

Раздел 3. Проблемы повышения эффективности гражданского судопроизводства в России

Эффективность гражданского судопроизводства с юридической точки зрения

Правосудие по гражданским делам представляет собой деятельность суда в установленной законом процессуальной форме по рассмотрению и разрешению гражданско-правовых споров независимым и беспристрастным судьей. Основными принципами данной деятельности являются законность, недействительность отказа от права на обращение в суд, осуществление правосудия только судом, равенство всех участников судебного процесса перед законом и судом, независимость судей и беспристрастность суда, гласность и состязательность, обязательность судебных постановлений, проверка состоявшихся судебных постановлений вышестоящими судами.

Экономические реформы последних пятнадцати лет выдвинули судебную систему России на кардинально иной уровень значимости. До конца 1980-х годов суд использовался как дополнительный (к партийным и советским органам) инструмент разрешения гражданских конфликтов. В суд попадали лишь те дела, для которых судебный механизм был единственно возможной процедурой разрешения спорных ситуаций (расторжение брака, раздел наследства, трудовые споры, хозяйственные споры между организациями и т.д.).

После того как партийные органы прекратили свое существование, произошло реальное разделение властей на федеральные и местные, граждане получили возможность приобрести имущество в собственность, суд оказался единственным государственным институтом, деятельность которого по-прежнему была направлена на разрешение возникающих конфликтов. Несмотря на это, резкого увеличения числа обращений не произошло: вероятно, сказывалось выработанное годами негативно-настороженное отношение к суду. Потребовалось около пяти лет, чтобы обращение в суд стало инстру-

ментом реализации прав. С середины 1990-х годов большинство конфликтов, возникавших не только в экономической сфере, но и в сфере взаимоотношений граждан между собой и с государственными органами, стали разбираться в судебном порядке.

Задачами правосудия по гражданским делам, решаемыми посредством гражданского судопроизводства, согласно официальным документам являются своевременное и правильное рассмотрение и разрешение гражданских (в широком смысле этого слова) дел, укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду, правовое воспитание³².

Целью правосудия по гражданским делам является защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений.

Делу достижения цели правосудия по гражданским делам служат выполнение указанных выше задач на основе неукоснительного соблюдения принципов гражданского правосудия, а также обеспечение реальной исполнимости судебных постановлений. Цель правосудия также достигается посредством учета судебной практики в законодательной деятельности. Судебное усмотрение, являясь процессуальным инструментом рассмотрения конкретного спора, позволяет охранять и защищать права и интересы участников гражданских правоотношений, если основывается на общих принципах законодательства, общепризнанных нормах и обычаях, не противоречит духу и букве российского и международного права.

С юридической точки зрения качественной характеристикой правосудия по гражданским делам является его эффективность, т.е. способность обеспечивать при определенных условиях достижение социально значимых целей, характеризующаяся соотношением фактически достигнутого результата рассмотрения гражданско-правового спора и нормативно установленного законом уровня охраны и защиты прав и интересов участников гражданских правоотношений.

Важно отметить, что вопросы реализации судопроизводством поставленных перед ним задач редко становятся предметом специального изучения и обсуждения. Последнее масштабное исследование в

³² Эти задачи сформулированы в Гражданском процессуальном кодексе РФ (ст. 2) и Арбитражном процессуальном кодексе РФ (ст. 2).

области эффективности правосудия было проведено в середине 1970-х годов³³.

В контексте обсуждения эффективности системы гражданского судопроизводства и по результатам проведенного исследования следует рассмотреть актуальные проблемы, существующие на сегодняшний день и влияющие на эффективность правосудия по гражданским делам.

Сначала охарактеризуем эти проблемы в соответствии с различными аспектами рассмотрения судов.

Суд как «учреждение»

Основная проблема, которая выявилась в ходе исследования, состоит в том, что профессиональное сообщество не отделяет процесс отправления правосудия от иных видов деятельности суда. Исследование подтвердило гипотезу о том, что государство и общество рассматривают суд как некий специальный тип организации, который занят выполнением социально значимой функции и не подчиняется общим правилам и принципам функционирования. Придание суду такой специфики не позволяет применить к нему правила, которые относятся к любому другому типу государственного учреждения, занятого производством государственных властных услуг.

Здания судов не всегда приспособлены к длительному нахождению людей: нет или недостаточно мест для ожидания, отсутствуют доступные для посетителей санитарно-гигиенические помещения, нет вентиляции в местах ожидания, освещенность коридоров не соответствует санитарным требованиям. Так, в Нагатинском суде Москвы в течение длительного времени (более пяти лет) не работает лифт, на длинный, на весь этаж, коридор четвертого этажа – одно окно в торце здания, при этом коридор отделан панелями темного цвета, что требует постоянного электрического освещения. Почти во всех арбитражных судах Москвы кабинеты судей снабжены кондиционерами. В коридорах порой нет даже окна. В результате после ожидания в душном коридоре посетители попадают в охлажденное помещение, что повышает риск возникновения простудных заболеваний.

Деятельность судов планируется от собственных потребностей, а не от запросов посетителей. График работы суда (по рабо-

³³ Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок / Отв. ред. Кудрявцев В. Н. М.: Институт государства и права Академии наук СССР, 1975.

чим дням с 9.00 до 18.00) не предусматривает возможности для доступа в суд работающего человека. Канцелярия в большинстве судов, работает в те же часы, в которые принимают судьи, т.е. в период наибольшего наплыва посетителей. В это время сталкиваются те посетители, которые в суде впервые и нуждаются в информации, а также те, кто пришел реализовать свои процессуальные права: познакомиться с делом, подать ходатайство или жалобу. Действия последних, как правило, ограничены процессуальными сроками, что вынуждает их искать неформальные способы реализации своих прав (договариваться с секретарями, работниками аппарата и т.п.). Даты судебных заседаний назначаются исходя из загруженности судьи, и не учитывают интересы других участников процесса (занятость адвокатов, отпуска или рабочие графики истцов и т.п.), хотя перенос заседания на полтора-два месяца из-за отпуска судьи является допустимым. При этом уважительность причины отсутствия стороны в судебном заседании определяется на основе судейского усмотрения. Не является основанием для отложения дела неявка адвоката или другого представителя истца. Кроме того, законодательство в явном виде не содержит нормы, позволяющей истцу уйти с работы для участия в судебном заседании вопреки воле руководителя предприятия, на котором он работает.

Наконец, судебное учреждение зачастую само является источником нарушения прав граждан. При этом большинство нарушений не фиксируются и (или) не имеют правовых последствий. Так, в большинстве случаев судебные заседания начинаются существенно позже назначенного срока. Время ожидания иногда доходит до 5-6 часов³⁴. При этом в протоколе судебного разбирательства отсутствует графа «время начала судебного заседания». Таким образом, факт нарушения просто не фиксируется. Очень часто секретари судов «забывают» направить извещения всем участникам процесса. Судебное заседание из-за отсутствия извещений может откладываться многократно. Никакой ответственности за свою халатность работники суда не несут. Порой суд предоставляет сторонам неверную информацию о дате и времени судебного разбирательства, о наличии или отсутствии жалобы и т.п., что увеличивает издержки сторон, но не влечет никаких последствий для суда.

³⁴ Известен случай, когда начало судебного заседания в Верховном суде РФ стороны ожидали в течение пяти часов. Задержка процесса на 30-60 минут считается ординарной ситуацией.

Дело по иску В. было подготовлено для предъявления в суд в декабре 2004 г. С 21 декабря 2004 г. Тверской суд Москвы был закрыт для приема новых документов в связи со сдачей годовой отчетности. Материалы были направлены в суд по почте. При этом подлинники документов истец отправить почтой не решилась. 25 января 2005 г. истцом по почте было получено определение об оставлении заявления без движения в связи с отсутствием подлинников документов. Был дан срок для устранения недостатков – 31 января 2005 г. В указанный срок документы были представлены в суд, однако выяснилось, что судья, которая будет рассматривать дело, находится в очередном отпуске до 21 февраля 2005 г. Документы были сданы в экспедицию суда, о чем получена отметка на копии. Вернувшись из отпуска 21 февраля 2005 г. и по неизвестным причинам не получив из канцелярии документы, судья в тот же день приняла решение о возврате документов из-за того, что недостатки не были устранены.

Итог для истца: потеря времени.

Итог для адвоката: возникновение у клиента сомнений в профессионализме человека, который не может подать документы в суд.

Последствия для суда: отсутствуют.

Суд как «процесс отправления правосудия»

Исследование выявило существенное различие между ожиданиями от процесса правосудия у профессионального сообщества и участников процесса. Первые считают, что задача разрешения дела достигнута, если судом правильно применены нормы права к сформулированным сторонами требованиям. Вторые полагают, что задача суда – разрешить дело таким образом, чтобы конфликт, лежащий в основе спора, был завершен. Особенно явно это противоречие проявляется в судах общей юрисдикции. Обращаясь в суд, истец формулирует свои требования исходя из собственных представлений о сути конфликта. Суд рассматривает не конфликт, а сформулированные истцом требования. В результате вместо разрешения спора истец получает решение, из которого следует, что он «избрал неправильный способ защиты нарушенного права».

Действия суда, даже косвенно связанные с отправлением правосудия, всегда рассматриваются им через призму формальных правил. При этом суд не учитывает, каким образом эти формальные правила повлияют на возникший конфликт либо скажутся на имущественном положении сторон.

Подана кассационная жалоба на решение Адыгее-Хабльского суда Карачаево-Черкесии. Дело назначено к судебному разбирательству в Верховном суде КЧР. Для участия в судебном заседании в Черкесск из Москвы прилетели два представителя истца (физического лица) и три представителя ответчика (государственного органа). В судебном заседании выяснилось, что Верховный суд РФ опубликовал обзор судебной практики по применению нового ГПК РФ, из которого следует, что при подаче жалобы государственный орган должен уплатить государственную пошлину, если он выступает ответчиком по делу. Из-за того что пошлина не была уплачена, суд снял дело со слушания и возвратил в районный суд для устранения недостатков (уплаты пошлины). Размер государственной пошлины по данному делу – 5 (пять) рублей. Затраты на визит одного человека 6000 рублей (4500 рублей – авиабилет, 500 рублей – дорога Минводы – Черкесск, 1000 рублей – гостиница). Затраты на пять человек – 30 000 рублей. Предложение заплатить пошлину прямо в тот же день не имело никакого результата. Суд ссылался на установленные процедуры. При этом районный суд, который не должен был назначать дело к слушанию без уплаты пошлины, никакой ответственности не несет. Все издержки по делу будут переложены на проигравшую сторону.

При отправлении правосудия суд очень часто сам нарушает установленные процедуры. Протоколы судебного заседания изготавливаются позже установленного срока, мотивированные решения суда оформляются месяцами. Как показало исследование, одна из причин такой ситуации в том, что в рабочем графике судьи просто отсутствует время на подготовку судебных решений по рассмотренным делам. Это необходимо учитывать при разработке норм судебной нагрузки.

Одна из сторон считает важным отразить ответы на ее вопросы в судебном заседании в его протоколе, для чего делает аудиозапись на диктофон (суд может об этом не знать, так как разрешения на аудиозапись не требуется по п. 7 ст. 11 АПК РФ).

Варианты действия стороны:

1. Ожидать подписания протокола, который должен быть подготовлен в течение трех дней, ознакомиться с ним и подать замечания. Суд часто не предоставляет протокол в положенный срок или оформляет его вместе с решением, которое подготавливается в течение 5 дней.
2. Не ожидать подписания протокола и подать замечания без ознакомления с ним, поскольку в арбитраже никогда даже кратко не фиксируются объяснения сторон.

Варианты действия суда при получении замечаний на протокол:

1. Принять их как соответствующие действительности.
2. Отклонить их как не соответствующие действительности, т.е. проведенному заседанию суда.
3. Отклонить их по формальным признакам, не рассматривая вопрос по существу. Были следующие варианты отказа при отсутствии каких-либо возражений относительно правильности замечаний:
 - а. Протокол отвечает всем требованиям, суд не обязан стенографировать слова участников.
 - б. Сторона, подавшая замечания на протокол, не ознакомилась с ним, поэтому она злоупотребила своим правом подачи замечаний.
 - в. Замечания незначительны, суд внес в протокол важные обстоятельства, и не стороне решать, что существенно, а что нет.

По личному опыту: два из трех замечаний были отклонены по формальным признакам, даже без упоминания, правильны они или нет (было такое в заседании или нет).

В случае отклонения замечаний сторона лишается доказательств, которыми по ст. 64, 81 АПК РФ являются объяснения сторон (ответы на вопросы).

Мотивация судей по отклонению замечаний на протокол непонятна. Совершенно ясно, что сторона может считать важным иные моменты, чем суд, в этом ее право предоставлять свои доказательства. Наличие замечаний никоим образом не бросает тень на судью, тем более что до сих пор в первой инстанции протокол ведет сам судья, а не специальный секретарь. Такое поведение судей можно объяснить или их неприязнью к возможности участников процесса делать им «замечания», или желанием сохранить традиции формального ведения протокола (дата, кто присутствовал и все), хотя новый Арбитражный процессуальный кодекс (от 2002 г.) предусматривает детальный протокол.

Действующее законодательство содержит очень много норм, позволяющих судам каждый раз принимать эксклюзивное решение. Это нормы, связанные с взысканием неустойки, установлением размеров морального вреда, определением «разумности» того или иного срока или «добросовестности» действий сторон и т.п. Такая ситуация была бы допустимой, если бы поддерживалась формальными критериями мотивированности судебного акта. Сегодня же вопрос о мотивированности решения тоже отнесен на усмотрение суда вышестоящей инстанции. Отсюда возникает ситуация: истец привел пять доводов, обосновывающих его позицию. Суд, выбрав из пяти два довода, на основе которых сделал выводы о разумности и добросовестности действий ответчика. Формально судебное решение содержит

мотивы, по которым оно вынесено. Однако три довода истца, которые, по его мнению, существенны, остались без рассмотрения.

Для большинства посетителей суд – «закрытая корпорация», требующая от желающих принять участие в судебном процессе специальных знаний. При этом, как показывают опросы, около 70 % посетителей обращаются в суд *без адвоката*. Возникает проблема «перевода» профессиональных правил на доступный для посетителей язык. Такая проблема на сегодняшний день никак не решается. Предусмотренное законодательством разъяснение сторонам из прав и обязанностей превращается в формальное цитирование закрепленных в законе прав. Что обозначает каждое право и каковы последствия тех или иных действий сторон (например, отказа от предоставления документов на экспертизу, участия или неучастия в судебных прениях и т.п.), суд не разъясняет.

Суд как элемент профессионального сообщества

В ходе исследования выявились и проблемы взаимоотношений между клиентами суда и профессиональным сообществом. Прежде всего, посетителям непонятно, как устроены взаимоотношения внутри профессионального сообщества. Всем очевидно, что существует большое количество неформальных правил вокруг отношений судей, адвокатов, прокуроров, нотариусов и т.п. Например, в большинстве судов есть комнаты для прокуроров. В некоторых судах есть помещения для адвокатов, однако не для всех, а только для «своих», т.е. тех, с которыми у суда выстроены какие-либо неформальные отношения. Такая ситуация позволяет поддерживать миф о высоком уровне коррупции в судебной власти³⁵. Слухи о коррупции очень негативно сказываются на авторитете судебной власти и создают в обществе убеждение, что любые вопросы могут быть решены в суде за деньги, а также стимулируют недоверие потенциальных участников судебных разбирательств к суду.

Профессиональное сообщество не обладает знаниями и навыками, которые необходимы для эффективного отправления правосудия. Так, всем профессиональным участникам процесса приходится принимать управленческие решения (выстраивать работу персонала, планировать рабочее время и т.п.). Однако в программах профессиональ-

³⁵ Мы не утверждаем, что коррупции в судах нет, однако, как подтверждают исследования, уровень коррупции (т.е. воздействия на участников процесса с помощью денег) гораздо ниже, чем слухи о нем. Судебная власть больше зависима от неденежных форм воздействия (отсутствия реальной независимости, имущественных давлений со стороны власти и т.п.), чем от денег, предлагаемых участниками процесса.

ной подготовки юристов, равно как и в квалификационных требованиях к должности судьи или адвоката, такие навыки отсутствуют.

Профессиональное сообщество конкурирует внутри себя, однако не заинтересовано ни в наличии внешних конкурентов, ни в наличии внешней оценки своей деятельности. Именно поэтому в квалификационные коллегии судейских и адвокатских сообществ не допускаются лица, не обладающие профессиональными знаниями.

Представим теперь в систематизированном виде отдельные проблемы, упомянутые в рамках рассмотренной выше группировки.

1. Недостаточная обеспеченность судов помещениями и непригодность многих помещений судов для совершения правосудия

В подавляющем большинстве случаев обеспеченность судей, помощников, секретарей и других сотрудников суда служебными помещениями не соответствует необходимым нормам³⁶. Так, количество залов судебных заседаний значительно меньше необходимого, во многих судах отсутствуют должным образом оборудованные места для ожидания начала судебного разбирательства, места общественного пользования отсутствуют или закрыты.

Данные обстоятельства, во-первых, создают очень напряженную обстановку в суде и способствуют ее постоянному нагнетанию среди посетителей, провоцируют агрессию сотрудников суда. Во-вторых, приводят к умалению авторитета судебной власти, в частности, превращая сам судебный процесс в неформальное мероприятие, когда заседание проводится в кабинете судьи, где могут поместиться два-три человека. В-третьих, судья, вынужденный работать в подобных условиях, объективно обречен на совершение ошибок как процессуально-правового, так и материально-правового характера.

2. Недостаточная материальная обеспеченность судов в первую очередь компьютерами и оргтехникой, канцелярскими принадлежностями

Данное обстоятельство приводит к нерациональному распределению рабочего времени судьи и персонала суда, отсутствию компьютерной обработки имеющихся в суде материалов, перегруженности судей и сотрудников суда, вынужденных выполнять рутинную работу, время на выполнение которой было бы значительно сокращено при должной технической обеспеченности суда. Кроме того, подобная ситуация вынуждает посетителей суда выстраивать неформальные (нелегитимные) формы взаимоотношений с персоналом суда для решения технических задач: ознакомления с материалами дела,

³⁶ В первую очередь это относится к судам общей юрисдикции.

получения копий документов, уточнения и согласования времени рассмотрения дела. Суд также вынужден выдвигать неформализованные (нелегитимные) требования технического характера: о предоставлении конвертов, направлении повесток и запросов и т.п.

3. Недостаточная финансовая обеспеченность судов

Отсутствие достаточного финансирования не позволяет своевременно и адекватно решать указанные выше проблемы, а также отталкивает от работы в судах в должностях помощников судей, секретарей и других (а в крупных промышленных и деловых центрах — даже от работы в качестве судей) квалифицированных людей. Все вместе это обуславливает наличие в судах некомпетентных сотрудников, деятельность которых приводит к снижению авторитета суда, затягиванию судебных разбирательств, нарушению прав и интересов участников процесса, возрастанию нагрузки на судей и других сотрудников и в итоге к снижению качества правосудия.

Недостаточность финансовой обеспеченности провоцирует также устойчивые слухи о высокой коррупционности судебной системы. Реальный уровень коррупции в судах гораздо ниже, однако слухи очень негативно сказываются на авторитете судебной власти и создают в обществе убеждение, что любые вопросы могут быть решены в суде за деньги, а также стимулируют недоверие потенциальных участников судебных разбирательств к суду.

4. Загруженность судов формальными делами

В данном случае речь идет о делах, связанных, например, с разводами, делах об установлении фактов, имеющих юридическое значение, и прочих, требующих лишь формального решения суда о констатации факта. Однако загруженность подобными делами не дает возможности судам с должным вниманием и ответственностью относиться к другим делам, суть которых действительно требует их судебного рассмотрения. От этого страдает качество судебных решений.

5. Невозможность ознакомления с судебными практиками

Отсутствие возможности беспрепятственного ознакомления с существующей практикой рассмотрения дел в конкретном суде препятствует выполнению задачи правового воспитания населения и способствует увеличению нагрузки судов. С одной стороны, это обстоятельство затрудняет ознакомление потенциального участника судебного спора с правовой позицией суда по конкретному вопросу и определение им своей правовой позиции до принятия решения об обращении в суд (определение позиции по предъявленным требовани-

ям). С другой — предоставляет возможность получения неоправданных гонораров недобросовестным лицам, оказывающим юридическую помощь, одновременно создавая необоснованные трудности в защите прав и интересов участников гражданских правоотношений.

6. Несоответствие реальных сроков рассмотрения дел в судах их законодательно определенной продолжительности

Данное обстоятельство обусловлено загруженностью судов и недоработками процессуального законодательства. Значительное превышение количества дел, находящихся в производстве каждого конкретного судьи, над допустимыми показателями ведет не только к затягиванию процессов, но и к снижению качества судебных решений.

7. Недостаточная специализация судей

Данная проблема заключается в том, что судья вынужден рассматривать дела различных категорий, подпадающих под регулирования разных отраслей права. Это ведет к снижению качества принимаемых судебных решений, а также снижает потребность судьи в повышении квалификации, поскольку, рассмотрев дело одной категории, он может столкнуться с ним в следующий раз через очень большой срок, и есть вероятность, что к тому времени законодательство вновь изменится. На практике быть действительно квалифицированным специалистом в очень широком спектре российского законодательства объективно невозможно.

8. Закрытость судебной системы

В современной ситуации общественный контроль деятельности суда практически невозможен. Это создает условия для возникновения и поддержания атмосферы всеобщего недоверия как внутри системы, так и общества к ней. Иногда в результате закрытости создаются условия, когда отдельные действия и решения судей, демонстрирующие их самостоятельность и независимость, расцениваются судебским сообществом как угроза системе, следствием чего становится лишение неуправляемого судьи его статуса.

9. Зависимость судебной власти

Декларируемая в законодательстве независимость суда на деле далека от идеала. Судья уже со стадии назначения на должность полностью зависим от органов исполнительной власти. Первый этап своей деятельности³⁷ судья вынужден «закрепляться в должности», то есть

³⁷ Федеральный судья первоначально назначается на трехлетний срок, мировой судья — на пятилетний срок деятельности.

не совершать действий, которые поставили бы под сомнение его последующее назначение на эту должность. В результате возникает приоритет целесообразности над законностью, доминирование интересов государства (в понимании исполнительной власти) над интересами гражданина и общества. Все вместе это не способствует повышению беспристрастности в работе судьи и качества выносимых решений.

10. Информационная закрытость суда, сложность судебных процедур

На фоне невысокой платежеспособности основной массы населения России такие факторы, как информационная закрытость суда и сложность судебных процедур, основанные не только на нормах закона, но и на обычаях правоприменения, сложности, неоднозначности и декларативности российского законодательства, являются непреодолимыми препятствиями для защиты прав и интересов граждан.

11. Слабая исполнимость судебных решений

С одной стороны, данное обстоятельство обусловлено непосредственно качеством самих решений, с другой – качеством работы системы службы судебных приставов, а также – качеством законодательства, регламентирующего исполнительное производство. И хотя данная проблема не полностью зависит от работы суда, именно по качественному показателю исполнения судебных постановлений можно говорить об эффективности правосудия по гражданским делам.

Неэффективность системы и потенциальные возможности ее снижения: юридический подход

Перечисленный комплекс проблем, равно как и отзывы людей, близко столкнувшихся с судебной системой за последние 10-15 лет, позволяют говорить о неэффективности системы и как следствие слабой реализации задач, стоящих перед гражданским судопроизводством.

Формирование уважительного отношения к закону и суду. На наш взгляд, в современных условиях эта задача нереализуема, и какие-то изменения могут произойти только в случае серьезных системных преобразований. Уважительное отношение к закону и суду формируется в том случае, если закон и суд уважительно относятся к контрагентам.

Не обладая профессиональными знаниями, человек не может реализовать свою потребность в судебной защите. Приняв решение об обращении в суд, непрофессионал должен затратить существенное время на поиск информации, столкнуться с недоброжелательностью персонала су-

да, испытать неудобства от ожидания приема в удобное для суда время и в неудобных условиях. При этом, как показывают результаты опросов, члены судейского корпуса считают закрытость судебной системы одним из способов уменьшения необоснованных исков. Такой подход представляется неверным. Невнимание судебной власти к потребностям людей может привести к возникновению криминальных альтернатив суду.

Действующее законодательство рассматривает гражданское судопроизводство только как процесс рассмотрения спора, устраняя из него все действия, прямо с этим не связанные. Такой подход реализован в действующем процессуальном законодательстве, которое регламентирует только процессуальные действия, то есть действия, относящиеся к порядку обращения в суд, рассмотрения дела и обжалования вынесенных судебных актов. Иные вопросы (требование к помещению, срок ожидания в очереди, стандарты предоставления информации и т.п.) законом не регулируются, в результате чего возникает «судейское усмотрение», следствиями которого является субъективность и коррупциогенность.

Решение этой проблемы может заключаться в четком отделении функции «отправления правосудия» от других, реализуемых судом как учреждением. В настоящее время судьи первой инстанции судов общей юрисдикции организуют и проводят прием исковых заявлений, организуют и обеспечивают проведение судебного процесса, контролируют и несут ответственность за работу секретарей и т.д. Несвойственная судьям работа отрывает от 30 % до 60 % рабочего времени. Так, в Москве только прием населения отнимает два рабочих дня в неделю, после которых судья психологически и физически не способен адекватно осуществлять руководство судебным процессом. На стадии приема документов часто возникает конфликт между судьей и сторонами по делу, что, безусловно, сказывается на объективности поведения судьи при разрешении спора.

Опыт арбитражных судов показывает, что эта проблема успешно решается путем организации приема документов через канцелярию суда. Сотрудник канцелярии, не вникая в существо спора, проверяет комплектность подаваемых в суд документов, передает их судье, который либо возбуждает судебное производство, либо возвращает эти документы, письменно мотивировав свой отказ.

Правильное и своевременное рассмотрение дел. Согласно требованиям Совета Европы³⁸ суд должен играть активную роль в обеспечении быстрого судебного разбирательства. Как показывает практика, именно длительность рассмотрения судебных споров в российских судах явля-

³⁸ Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Ст. 6.

ется одной из частых причин обращения граждан в Европейский суд по правам человека. Две таких жалобы были удовлетворены в 2004 г.

Несмотря на то, что законодательство устанавливает сроки в отношении практически каждого процессуального действия, ситуация с длительностью рассмотрения споров не меняется. Основная причина заключается в отсутствии ответственности суда и участников процесса за несоблюдение процессуальных сроков.

Помимо этого, существует достаточно много возможностей для легального затягивания установленных законом сроков (перерывы, приостановление, восстановление и прочие). Такая ситуация приводит к тому, что к завершению судебного разбирательства вынесенное решение может потерять всякую ценность для гражданина.

Решение данной проблемы возможно не только путем численного увеличения судейского корпуса, освобождения судей от функций организационного характера, но и путем повышения ответственности судей за своевременность принимаемых ими решений. Так, например, для изменения сложившейся ситуации можно пойти по пути установления реального максимального срока для рассмотрения и разрешения любых гражданских дел, который являлся бы пределом, с последующим наступлением серьезной дисциплинарной ответственности для судьи.

Также необходимо установить ответственность за нарушение промежуточных сроков (несвоевременную сдачу протокола, нарушение сроков подготовки определений или решений суда). Как следует из опроса судей, эффективность своей деятельности они оценивают по количеству отмененных решений. Если бы нарушение срока было включено в число формальных нарушений, влекущих отмену судебного акта независимо от его содержания, многие судьи нашли бы возможность «укладываться» в установленный законодательством двухмесячный срок рассмотрения дел.

Еще одним возможным способом сокращения сроков рассмотрения дел является развитие особых процедур, направленных на обеспечение быстрого судебного разбирательства. В российском законодательстве необходимо закрепить правила, ускоряющие разрешение спора в случаях, (а) не терпящих отлагательства; (б) связанных с исками на небольшие суммы; (в) связанных с трудовыми спорами и некоторыми вопросами семейного права.

Обеспечение доступности судебной власти. В настоящее время в России сняты любые ограничения на обращение в суд, что в полной мере соответствует международным стандартам Совета Европы. Установленная законодательством государственная пошлина не является препятствием для обращения, поскольку существуют разнооб-

разные механизмы, позволяющие реализовать право на судебную защиту в тех случаях, когда необходимых для уплаты пошлины денег нет или их недостаточно.

В то же время расширение сферы судебной защиты нередко приводит к перегрузкам в работе судебной системы, что в целом негативно сказывается на эффективности осуществления правосудия. Решение этой проблемы, как уже отмечалось ранее, возможно как в организационной плоскости, так и в процессуальной путем исключения из судебной юрисдикции некоторых категорий малозначительных дел бесспорного характера при условии сохранения механизма последующего судебного контроля. Отчасти эта проблема решена путем создания института мировых судей, однако недостаточный уровень профессионализма является очень серьезной проблемой этого направления. Система обучения мировых судей работает сегодня неудовлетворительно, в силу неопытности недостаточная квалификация становится очевидной участникам процесса, что, помимо прочего, не способствует уважительному отношению к суду как к институту власти.

Доступность судебной власти не исчерпывается только процедурными категориями. Здания судов должны располагаться в транспортно-доступных местах, иметь подъезды и подходы, учитывающие специальные потребности людей с ограниченными возможностями. График работы должен учитывать возможности и потребности работающего населения, информация о работе судов и правилах оформления документов должна находиться не только в здании суда.

Подобная доступность может быть обеспечена путем принятия стандартов обслуживания граждан в суде как учреждения. В настоящее время в правительстве РФ разрабатывается проект Закона «О стандартах государственных услуг», положения которого после долгих споров были распространены на суды в той части, в которой это не касается вопросов, урегулированных процессуальным законодательством.

Независимость суда. Этот вопрос является наиболее дискуссионным и отчасти был рассмотрен выше. Отметим здесь, что большинство реализованных в рамках судебной реформы мер привели, на наш взгляд, к обратному эффекту: столь управляемой судебной системы в России не было, пожалуй, даже в позднесоветский период. Судьи «привязаны» к председателю суда, который распределяет дела, к местной власти, которая обеспечивает квартирами и предоставляет льготы, к вышестоящему суду, который пересматривает решения и может направить материалы в квалификационную коллегию, а также к федеральной власти, которая может не продлить полномочия неугодного судьи.

В такой ситуации независимость суда полностью «реализуется» на участниках процесса. Судья может рассмотреть дело или отложить его, принять документы или отправить их обратно, разрешить использование диктофона или запретить, начать заседание вовремя или опоздать на работу и т.д. При этом большинство действий судьи невозможно обжаловать, поскольку они не носят процессуального характера. Кроме того, при общении судьи с участниками процесса, как правило, присутствует секретарь, который в любом конфликте будет на стороне судьи. В результате большинство жалоб в квалификационные коллегии не удовлетворяются.

Другая причина проблемы независимости заключается в закрытости (непрозрачности) судебной системы. Закрытость суда существует даже там, где формальная открытость декларируется процессуальными нормами: речь идет о таком фундаментальном институте, как *открытость* или *гласность судебного разбирательства*. Понятие открытости (гласности) в российском законодательстве не дифференцировано, установлено лишь общее правило: разбирательство дел во всех судах является открытым и лишь в строго определенных случаях судебное заседание может проводиться в закрытом режиме. В то же время в законодательстве никак не раскрывается понятие открытости процесса. Например, в некоторых судах установлен *пропускной режим*, исключающий возможность прохода в суд людей, желающих присутствовать на судебном заседании, но не относящихся ни к одной из сторон. Присутствие на процессе представителей средств массовой информации также регулируется лишь в общем виде, за исключением специальных правил использования видео-, аудио-, кино- и иной техники.

Иные формы открытости, связанные с обеспечением доступности залов судебных заседаний: доступности информации о будущих судебных процессах; возможности ознакомления с материалами судебных процессов, архивными материалами, а также представления о возможных пределах ограничения открытости пока не имеют своего законодательного решения.

Повышенный интерес вызывает открытость итогового судебного решения. В российском законодательстве на сегодняшний день существует только одно императивное требование, касающееся прозрачности судебного решения, — правило, согласно которому все судебные решения оглашаются публично. Это правило распространяется и на случаи проведения закрытых судебных процессов. Под публичностью в данном случае понимается оглашение судебного решения в зале судебного заседания в присутствии участников (в самом широком смысле этого слова) конкретного процесса. Закон со-

держит и правила изготовления текста судебного решения и представления его сторонам. Каких бы то ни было правил законодательного характера, устанавливающих процедуры или создающих механизмы доступа к текстам судебных решений иных лиц, а тем более их публикации, не существует.

Оригинал судебного решения (как правило, рукописный) и его печатная копия становятся частью конкретного тома судебного дела. По просьбе заинтересованных лиц могут быть сделаны дополнительные копии (например, в целях исследования судебной практики, для представителя СМИ и т.п.), однако на практике для получения доступа к ним необходимо специальное разрешение судьи, иногда председателя суда. На сегодняшний день не существует каких-либо правил законодательного характера относительно требований, предъявляемых к публикуемым судебным решениям (таких, как способ и пределы опубликования, способы принятия решений о характере ограничений и/или отборе судебных решений и т.д.).

Основные направления повышения эффективности гражданского судопроизводства: экономический подход

Одной из «внутренних», методологических задач проекта, результаты которого представлены в данной брошюре, была задача *практической проверки совместимости юридического и экономического подходов к прикладному и практически ориентированному* изучению проблематики функционирования судебной системы.

Действительно, если на уровне *теории* исследования права и его отдельных компонентов развиваются уже почти полвека³⁹, то прикладные исследования, нацеленные на решение конкретных задач совершенствования судебной системы, немногочисленны, а в нашей стране их имеются просто единицы.

Поэтому важно сравнить те выводы и рекомендации по совершенствованию российской судебной системы, которые следуют из *юридической интерпретации* результатов проведенного полевого исследования, приведенной в двух предыдущих параграфах, с выводами из их *экономической интерпретации*, которой посвящен данный параграф.

³⁹ См., например: *Познер Р.* Экономический анализ права / Перевод с английского 5-го издания. СПб.: Экономическая школа, 2004. Первое издание этой книги, подводящей итоги предшествующего периода развития экономического анализа права, вышло в США в 1972 г.

Напомним, что основные источники неудовлетворенности респондентов их опытом участия в гражданском судопроизводстве, выявившиеся непосредственно по материалам полевого исследования, были обобщены выше в форме следующих проблем:

(1) наличие явной асимметрии информации между «клиентами» судебной системы (прежде всего, истцами) и ее «работниками» (судьями, адвокатами, консультантами), препятствующей объективной оценке всех издержек и соотносению их с выгодами на этапе принятия решения потенциальными истцами об обращении в суд;

(2) неудовлетворенность как чрезмерной сложностью, формализованностью судебных процедур, так и качеством их исполнения (включая низкую квалификацию судей и неясные критерии оценки их деятельности);

(3) наличие серьезных сомнений в независимости судопроизводства как от влияний со стороны исполнительной власти разных уровней, так и от «экономического» влияния со стороны ответчика;

(4) неудовлетворенность конкретными условиями осуществления судебного производства, включая технические, организационные, бытовые и морально-этические стороны общения гражданина (прежде всего, истца) с работниками судебной системы.

С экономической точки зрения все приведенные негативные моменты могут быть рассмотрены как различные проявления одной базовой причины: *монопольного положения суда* в секторе оказания услуг по улаживанию частных конфликтов, которые стороны конфликта по какой-то причине не смогли уладить самостоятельно, не прибегая к услугам государственной судебной власти.

Именно для *монополиста* характерны такие стратегии действия в отношении потребителей его услуг, как (1) незаинтересованность в обеспечении потребителей достоверной информацией, (2) отсутствие заботы о повышении качества услуг, (3) оказание услуг в тех формах, которые удобны производителю, а не потребителю, (4) отсутствие внимания к условиям оказания услуг. Легко видеть, что приведенные выше факторы неудовлетворенности граждан работой судебной системы являются частными случаями или проявлениями указанных общих черт взаимодействия монополиста с потребителями его услуг.

Для экономиста средство преодоления перечисленных недостатков совершенно ясно: *необходимо трансформировать монопольный сектор в конкурентный* или хотя бы состязательный. Именно реальная конкуренция (или ее угроза, как в случае состязательных рынков, открытых для входа на них потенциальных конкурентов) заставляет производителей услуг заботиться и об адекватном информировании

потребителей, и о качестве услуг, и о качестве условий их предоставления, и о снижении издержек для потребителей, повышении удобства получения услуги, т.е. обо всем том, чем остаются неудовлетворенными респонденты, сталкивающиеся с отечественным гражданским судопроизводством.

Постановка вопроса о важности конкуренции в гражданском судопроизводстве не является чем-то принципиально новым: идеи подобного рода можно найти у Фридриха фон Хайека⁴⁰. Она обсуждается и современными исследователями⁴¹, выявляющими элементы конкуренции в судебной системе как в прошлом⁴², так и в настоящее время.

Таковыми элементами сегодня являются:

1) существующая практически во всех правовых системах возможность выбора истцом места слушания дела: по месту совершения правонарушения, по месту проживания (регистрации) ответчика и т.п.;

2) включаемые в судебную систему альтернативные формы разрешения конфликтов, разнообразие видов которых широко варьирует в национальных правовых системах.

С точки зрения экономической теории именно многообразие конкурентов, их число и обслуживаемые ими доли рынка той или иной услуги играют решающую роль в принуждении монополиста к конкурентному поведению. Это общее положение является верным и для услуг судебной системы (с соответствующими изменениями, отражающими природу этой ветви власти). Другими словами, чем шире выбор потребителя, чем шире его возможности найти форму разрешения конфликта, оцениваемую им как *справедливое* его улаживание, чем меньше издержки он при этом будет нести, тем больше будет оснований для того, чтобы характеризовать соответствующую судебную систему как *эффективную*.

Исходя из сказанного обратим внимание на то обстоятельство, что в российском гражданском судопроизводстве реально присутствует законодательно закрепленный *выбор истцом места слушания дела* (по месту пребывания ответчика, по месту причинения ущерба

⁴⁰ См. анализ позиции Хайека по этому вопросу в работе: *Williams G. Hayek's Critique of Constructivism: A Libertarian Appraisal // Economic Notes. 1999. № 85.*

⁴¹ См., например: *Hadfield G. Privatizing Commercial Law // Governance. Spring 2001; Benson B. The Spontaneous Evolution of Commercial Law // Southern Economic Journal. Vol. 55; Macey J., O'Hara M. Regulating Exchanges and Alternative Trading Systems: A Law and Economics Perspective // Journal of Legal Studies. 1999. Vol. 18* и ряд других публикаций.

⁴² *Greif A., Milgrom P., Weingast B. Coordination, Commitment and Enforcement: The Case of Merchant Guild // Journal of Political Economy. 1994. Vol. 102.*

или по месту проживания истца), а также возможность обратиться по некоторым категориям дел к *мировому судье*. Тем самым «плотность» конкуренции в секторе оказания услуг по улаживанию частных конфликтов в отечественной судебной системе может быть оценена как *невысокая*. Именно этим с экономической точки зрения можно объяснить те характерные признаки поведения монополиста на рынке, которые отмечаются респондентами — потребителями услуг суда — в нашем и других эмпирических исследованиях.

В этой связи заслуживает пристального внимания *опыт других стран* в сфере внедрения форм разрешения частных конфликтов, альтернативных стандартным судебным процедурам.

Любой частный (гражданско-правовой) конфликт, возникший между двумя или более сторонами в связи с установлением, подтверждением, обменом, распределением или перераспределением тех или иных прав, является следствием невозможности для сторон прийти к согласованному (взаимовыгодному) решению в рамках добровольных переговоров.

Причины этого могут быть достаточно разнообразными, однако с экономической точки зрения важно разделять два их типа:

1. Причины, возникающие в результате действия с правами, о которых не могут договориться стороны, в ситуации, когда само действие в принципе является *производительным*, т.е. положительно влияет на создание стоимости.

2. Причины, возникающие в результате действия с правами, о которых не могут договориться стороны, в ситуации, когда само действие в принципе является *непроизводительным*, не увеличивает или просто уменьшает стоимость (общественное благосостояние).

Конфликты *первого типа*, как следует из их характеристики, в случае устранения причины, мешающей сторонам заключить взаимовыгодное соглашение, способны повысить общественное благосостояние. Поэтому усилия общества, направляемые на устранение препятствий к заключению соглашения, также являются производительными. Именно такие конфликты представляют собой основной объект судебных разбирательств, а деятельность судов по принятию соответствующих решений, как следует из теоремы Коуза, есть не что иное, как «замещение» отсутствующего добровольного соглашения (как элемента рынка — массового процесса заключения добровольных соглашений)⁴³.

Что касается конфликтов *второго типа*, то одной из функций государства (в том числе его судебной системы) является защита той стороны, чьи интересы стремится ущемить другая сторона посредст-

⁴³ Познер Р. Экономический анализ права. СПб.: Экономическая школа, 2004.

вом перераспределения прав в свою пользу. Очевидно, что такая защита также имеет производительный характер.

В этой связи важно отметить, что суд как элемент системы государственной власти является отнюдь *не единственной* организацией (агентом), способной выполнить функцию по устранению препятствий к заключению соглашения сторон в рамках первого типа конфликтов.

В литературе, посвященной альтернативным системам разрешения частных споров в системе общего права⁴⁴, принято выделять следующие типичные способы действий:

- *переговоры с посредником*, в течение которых стороны, не способные добиться урегулирования спора в рамках прямых переговоров, обмениваются предложениями через нейтральное (незаинтересованное) лицо, опираясь на его опыт и знания;
- *арбитраж (третейский суд)*, проводимый группой лиц, привлекаемых обеими сторонами, согласившимися принять к исполнению любое решение, которое будет принято арбитрами⁴⁵;
- *сокращенное («аннотационное») судебное разбирательство* (summary jury trials), длящееся не более половины дня, в рамках которого адвокаты сторон в течение не более одного часа каждый излагают суть дела перед жюри из шести участников, отобранных из федерального перечня присяжных заседателей. После представления доказательств судья кратко разъясняет членам жюри содержание соответствующего закона; жюри совещается и либо выносит единодушное решение, либо в анонимном порядке высказываются частные мнения участников жюри. Решение в любом случае имеет сугубо рекомендательный (с точки зрения закона) характер, хотя стороны вполне могут согласиться с ним и принять к исполнению;
- *«мини-суд»* (mini-trials) – институт, стоящий ближе к посредничеству, чем к судебному разбирательству. По соглашению сторон, представление доказательств и выступления свидетелей в его рамках может быть значительно сокращено, а роль судьи выполняет то или иное нейтральное лицо (обычно один из руководителей какой-либо крупной компании). Если исходя из суждения

⁴⁴ В англоязычной литературе для обозначения таких систем используется специальное сокращение ADR – alternative dispute resolution. См., например: Medaglia E. Alternative Dispute Resolution: An Overview. Paper presented to the Minority Corporate Counsel Association 3rd Annual CLE Expo. Chicago. April 2, 2004.

⁴⁵ Как правило, каждая из сторон предлагает своего участника «трибунала», согласованного с другой стороной, после чего оба предложенных арбитра сообща выбирают третьего участника.

«судьи» стороны не приходят к мировому соглашению, нейтральное лицо может дать им рекомендации и советы относительно того, как разобранный случай может трактоваться судьей.

Разумеется, конкретные формы реализации всех перечисленных альтернативных способов улаживания частных конфликтов могут быть весьма разнообразными. Например, в регламенте Верховного суда штата Индиана, в разделе «Правила использования альтернативных способов разрешения споров» (Rules For Alternative Dispute Resolution), в составе правила 1.1 перечисляются следующие методы⁴⁶:

- мировые переговоры (settlement negotiation);
- арбитраж (arbitration);
- переговоры с посредником (mediation);
- примирительная процедура (conciliation);
- налаживание отношений (facilitation);
- «мини-суд» (mini-trials);
- сокращенное («аннотационное») судебное разбирательство (summary jury trials);
- частное судейство (private judges and judging);
- коллективное оценивание конфликта (convening or conflict assessment);
- незаинтересованное оценивание конфликта (neutral evaluation and fact-finding);
- вариантный подбор прецедентов (multi-door case allocations);
- согласованное установление правил (negotiated rulemaking).

Часть из них имеет достаточно универсальный характер, другие – применяются лишь для частных случаев споров, например, только в рамках разрешения конфликтов, возникающих в пределах контрактных отношений сторон.

К преимуществам альтернативных способов разрешения споров обычно относят:

- снижение юридических издержек (стороны не тратят средства на оплату адвокатов, экспертов, а также на оплату судебных издержек);
- сокращение времени, которое тратят стороны на разрешение спора (если судебные разбирательства могут продолжаться месяцами, то альтернативные способы дают результат в течение дней или даже часов);

⁴⁶ Indiana Rules of Court. Rules For Alternative Dispute Resolution (доступно по адресу: www.in.gov/judiciary/rules/adr/).

- повышение степени зависимости результата решения конфликта от интересов сторон (поскольку значительная часть альтернативных способов предполагает активное участие сторон в процессах улаживания конфликтов, а не просто следование решению судьи, получаемое решение лучше отвечает интересам сторон);
- сохранение нормальных отношений между сторонами (поскольку значительная часть альтернативных способов предполагает согласие сторон при выборе арбитров, помогающих им найти взаимоприемлемое решение, а сами способы менее состязательны и жестки, чем судебное разбирательство, вероятность сохранить нормальные отношения после разрешения конфликта повышается);
- повышение степени удовлетворенности сторон (это является следствием как более высокой степени зависимости результата решения спора от позиций сторон, так и повышенной вероятности сохранения нормальных отношений, а также результатом настроенности альтернативных методов на внимательное отношение к сторонам);
- улучшение отношений между сторонами и их юридическими советниками (адвокатами) (в рамках альтернативных способов разрешения споров юридические советники выполняют функции именно советников, а не адвокатов, заинтересованных в собственном гонораре).

К этому перечню, с нашей точки зрения, следует добавить также и такой позитивный эффект, как *повышение уровня конкурентности* сектора услуг по разрешению частных конфликтов. Более того, все перечисленные выше положительные последствия развития ADR, по существу, оказываются *следствиями* этого общего эффекта.

Здесь важно подчеркнуть, что применение перечисленных методов либо приводит к успеху, то есть заключению добровольного соглашения, либо оставляет свободной возможность обращения в суд за окончательным решением. Если хотя бы часть споров будет улажена в рамках альтернативных процедур, в обществе уменьшится нагрузка на суды, что позволит улучшить качество судебных разбирательств.

В настоящее время в России начинается распространяться институт мирового суда, весьма положительно оцениваемый общественностью (в частности, за сокращенные затраты времени на получение решения). Очевидно, перечисленные, типовые для зарубежной практики, методы внесудебного разрешения споров лежат в той же области, так что их включение в правовые рамки в нашей стране будет вполне соответствовать намечающейся тенденции.

Экономическая интерпретация результатов проведенного полевого исследования дает возможность оценить осуществимость и тех направлений совершенствования системы гражданского судопроизводства, которые сформулированы на базе юридического подхода.

Речь идет о *стимулах государства* к проведению судебной реформы, которая позволила бы устранить упомянутые выше основные недостатки отечественного гражданского судопроизводства, об оценке заинтересованности исполнительной власти в проведении такого рода реформы.

Как отмечалось в первом разделе этой брошюры, выводы исследования Эндрю Ханссена, связывающие стимулы исполнительной власти к созданию независимой от политических влияний судебной системы с особенностями политической ситуации, не имеют *абсолютного* или *нормативного характера*. Скорее, их следует трактовать как указания на вероятные препятствия к проведению подобных реформ, которые *могут* чинить государственные служащие на разных уровнях исполнительной власти. Поэтому вопрос о реформировании гражданской судебной системы, обеспечивающем существенное повышение ее независимости (в том числе и экономической) – это вопрос о политической воле руководства страны к такому реформированию.

С нашей точки зрения, вероятность ее проявления существенно связана с намечаемыми перспективами развития российской экономики, с той *стратегией* ее развития, которая будет выбрана в обозримом будущем. Дело в том, что успешное осуществление стратегии постиндустриального развития, предполагающей ускорение формирования наукоемкого сектора производства, базирующегося на современных информационных и иных «тонких» технологиях, о которой достаточно много говорится в различных официальных документах, немыслимо без резких перемен в сфере обеспечения защиты прав собственности.

Для «сырьевого» развития экономики страны, сложившегося в последние десятилетия, вполне достаточно имеющейся системы защиты прав собственности («точками роста» станут несколько добывающих компаний, которые легко могут быть национализированы). Именно эти несколько компаний будут обеспечивать динамику роста, и контроль их взаимодействий с прочими агентами может осуществляться как непосредственно исполнительной властью, так и зависимой от нее судебной системой.

Динамика же «новой», наукоемкой экономики, как показывает опыт стран, уже успешно идущих по этому пути, предполагает высокий уровень инновационной активности десятков и сотен тысяч малых и средних фирм, действующих методом проб и ошибок. Такая деятельность предполагает *самостоятельность* фирм, т.е. незави-

симость их от прямых предписаний исполнительной власти, защищенность их прав собственности во взаимодействиях с множеством других экономических агентов. Как представляется, обеспечить подобные условия без независимой и доступной судебной системы практически невозможно.

В заключение раздела обратимся к вопросу об осуществимости мер по развитию судебной реформы, предложенных в предыдущем и этом параграфах. *Политическая* осуществимость, как было показано, зависит от выбранной стратегии развития российской экономики. С точки зрения *юридической*, т.е. с точки зрения соответствия Конституции Российской Федерации, все предложенные действия вполне осуществимы. Поэтому рассмотрим более подробно *экономические* ограничения, прежде всего, с точки зрения стимулов для участников процесса реформирования гражданского судопроизводства.

Работники судебной системы. Как показывают результаты полевого исследования, меры, направленные на *повышение независимости суда* от воздействий на него как «сверху», так и «снизу», будут восприняты данным контингентом без значительного сопротивления. Ведь и о недостаточности финансирования, и о перегруженности, и о «бытовой» зависимости от местных властей как о негативных факторах говорили сами респонденты. Вместе с тем усиление *подотчетности* обществу (а это — неотъемлемый «противовес» усилению независимости судебной власти) может вызвать негативный отклик со стороны судейского корпуса. Поэтому реализуемость обсуждаемых мер зависит от того, в какой мере улучшение экономического положения судей компенсирует, на их взгляд, расширение прозрачности их деятельности.

Меры по *повышению уровня конкуренции* в сфере улаживания конфликтов также не должны, по нашей оценке, столкнуться с резким сопротивлением. Ведь более широкое использование различных альтернативных форм разрешения конфликтов означает, прежде всего, *сокращение нагрузки* на судей. Значительное сокращение такой нагрузки, если оно действительно произойдет вследствие широкого использования ADR, может привести к постановке вопроса о сокращении численности персонала судов и т.п., однако такая перспектива представляется очень отдаленной и вряд ли ощутимо может повлиять на позиции судейского корпуса.

Государственные служащие органов исполнительной власти. Как уже отмечалось, именно в этой среде можно ожидать наибольшего сопротивления усилению независимости судов от политического

влияния. Противодействующим фактором ему может послужить лишь ясно проявленная и последовательно реализуемая стратегическая линия инициаторов реформ, соединенная с вероятным сопротивлением попыткам влияния со стороны судейского корпуса, обусловленным усилением независимости судов.

Истцы, ответчики и их юридические консультанты и представители.

В целом со стороны данной группы агентов можно ожидать позитивного восприятия обсуждаемых мер, за исключением той ее части, которая привыкла к решению конфликтов за счет оказания воздействия на судебные решения. Поскольку, как отмечалось в начале брошюры, организация коллективного действия данной группы сопряжена с запретительно-высокими транзакционными издержками, с этой стороны вряд ли последуют какие-либо акции, направленные против развития судебной реформы.

Таким образом, в случае принятия *политического решения* о развитии судебной реформы, направленной на существенное повышение независимости судов и развитие альтернативных форм улаживания гражданских конфликтов, перспективы ее осуществления представляются в целом скорее благоприятными, чем неблагоприятными.

Приложение

Материалы полевых исследований

Для проведения полевых исследований использовались следующие формы работы:

- глубинные интервью;
- фокус–группы;
- анкетирование.

Респонденты, принявшие участие в исследовании, могут быть разделены на несколько групп:

- истцы;
- адвокаты;
- судьи, работники суда;
- эксперты (представители Судебного департамента, Верховного суда РФ, НКО).

Опросы проводились в Москве, Перми и Барнауле. Ниже приведены выдержки из расшифровок записей интервью и фокус–групп, а также из заполненных анкет, которые легли в основу аналитических выводов.

1. Истцы

Вступление в судебный процесс

...Первое, что пытаются сделать все независимо от дела (речь идет о гражданских делах, а не уголовных), – это так или иначе договориться с ответчиком [...] Мы сначала пытаемся решить [спор] досудебно – действиями, хождениями, разными способами. А когда понимаем, что это пустое, то дальше путь только, один, точнее, два: все похоронить либо обратиться в суд.

...В условиях Российской Федерации с возникшими проблемами обращаются к должностным лицам. В конечном итоге прокуратура, правоохранительные органы, когда не могут или не очень желают принять меры, заявляют: «Обращайтесь в суд, все!». [Суд] – последняя инстанция.

Очень часто бывают споры с должниками. Можно прийти в суд, заплатить пошлину и издержки. Но напрямую ничего не решается, потому что не хватает оснований. Или невозможно отыскать должника на время суда, или должник просто неплатежеспособен. Поэтому иногда в суд не идет.

Для предпринимателя суд является инструментом ведения предпринимательской деятельности. Здесь может быть такая проблема. Если обычный человек судится за квартиру, он может делать это несколько лет. А я не могу судиться несколько лет из-за какого-то объекта. [Респондент является предпринимателем – *Ред.*]

У меня была такая ситуация. Я купил на торгах у судебных приставов производственное здание, но не мог приступить к работе: то приставы тянут с бумагами, то Управление имуществом. Им надо было выдать выписку на это здание в усредненный срок, чтобы я мог зарегистрировать его за собой, так они три месяца ее выдавали. «Мы проводим проверку, подождите...» Идти в суд из-за этого? Но я знал, что суд дольше будет [идти], чем мне обещали. А для меня время – деньги.

В Гражданском процессуальном кодексе для обжалования действий органов власти указан определенный срок. В Арбитражном – такого нет. Кроме того, в Арбитражном кодексе существует норма, что решение по подобным вопросам должно исполняться немедленно. Не исполняется! В Пермском арбитражном суде все судьи говорят: «Нет, нет, что вы! Мы будем ждать апелляцию». [Норма] не работает.

Тот, кто этим уже пользовался, более реально оценивает, идти или не идти [в суд]. Я, например, часто советую не ходить и решать вопрос каким-то другим способом. У нас, скажем, антимонопольные ведомства более мобильны, какие-то есть варианты.

Имеет смысл судиться. И чем раньше начнешь, тем скорее результат или будет, или нет. Но если упустить время, то результат, положительный или отрицательный, будет позже.

И желательно все переговоры вести в письменном виде. Я сейчас только так делаю. Все разговоры с руководством, с чиновниками бесполезны. [Нужно использовать] официальные запросы, письменные ответы, официальные письма, рассылку и т.д. Само по себе наличие документов позволит избежать большинства разногласий, и дело не дойдет до суда. Можно исходить из того, что наличие документов само по себе является [инструментом] урегулирования споров.

[...] В Челябинской области [практикуется] рассрочка и отсрочка. Выносится решение взыскать долг, и сразу – рассрочка на год. Почему? Ме-

таллургический комбинат и я. Чувствуете социальное значение? Даем рассрочку. Как на это жаловаться?

Это вообще боль какая–то! Когда мне присуждают моральный вред в тысячу–полторы рублей, этим уже приносят мне большой моральный вред!

Ситуация выглядит следующим образом. Договорились – судиться мы не будем. Другая сторона приняла такое же решение. И разошлись каждый восвосяи, потому что себе дороже будет. А перспектива этого дела сомнительна. Что же касается административных органов и администраций, тут у моей организации только одно правило: судиться любым способом. Даже если я заведомо проигрываю, все равно сужусь. Мне невыгодны процессуальные издержки.

Я был одним из руководителей конфедерации потребителей. Со мной [произошел случай, подпадавший под тематику] кампании, которую в то время осуществляла конфедерация. Я решил, что самый оптимальный способ [понять, как это работает – попробовать] на себе то, о чем мы говорим людям, к чему их призываем. Жалко, конечно, было, но я был вынужден [так поступить] как представитель организации.

Поэтому, когда выяснилось, что мою машину эвакуировали – а мы как раз боролись с постановлением, которое разрешало эту эвакуацию, – я [решил, что] не пойду простым традиционным путем (заплатил деньги – забрал машину), а буду подавать в суд. Были сделаны все необходимые досудебные вещи, начиная от написания иска и кончая сбором всех документов, которые помогли бы нам получить не только деньги, но и компенсацию морального вреда, возмещение затрат на экспертизы. [...]

Вся техническая работа для меня сводилась к подписанию доверенностей, заявлений, которые составлялись не мной, а адвокатами. И надо честно сказать, что никаких вознаграждений до решения суда и до получения денег по иску [они] с меня не требовали. Это дополнительно стимулировало мои действия.

У каждого есть своя рамка: один за 100 долларов не пошевелится, а другой за 100 рублей удавит. Для меня эта рамка достаточно высока.

Возможность оценить издержки на этапе вступления в судебный процесс

Я в самом начале думала, что с учетом транзакционных издержек [дело займет] около трех лет. Предположим, я договариваюсь с адвокатом, на 10 % от выигранного дела. В итоге дело выливается в 10 лет, а не в 3

года, а адвокат с меня каждый раз еще за проходы дополнительно берет деньги, нам назначают параллельно энное количество экспертиз – все собирают деньги. В итоге я прихожу через 10 лет и говорю, что, если бы меня спросили тогда и я бы правильно все оценила, я бы на это никогда не пошла.

А вот люди наивные: однажды идут в суд и думают, что за полгода они все вопросы свои решат.

Когда я первый раз обратилась в суд, я была уверена, что это [займет] месяца три–четыре, не больше. У меня даже мысли не возникало, во что это выльется.

Дело не в том, что адвокаты честны или нет, а в оценке ими самого дела. Я еще не встречала ни одного адвоката, который мог бы сказать: «Я это дело выиграю за 2 года. Если через 2 года я его не выиграю, я отдам все деньги, со стопроцентной компенсацией». [...] Если из всего объема данных, которые они нам дают, хотя бы 10 % соответствовало реальности, это было бы хорошо.

Существует масса способов искусственно затягивать судебное заседание, начиная от банальной неявки из-за неполучения повестки (повестки, как правило, отправляются по почте безо всяких уведомлений). Я знаю по собственному опыту, что можно выиграть дело, если вы не получили повестку официально и не подписались. Адвокат может приложить максимум усилий для своего клиента, но противоположная сторона может приложить максимум усилий, чтобы затянуть дело.

Никто не может повлиять на дело. Но возьмем, например, повестки. Я всегда сама отправляла повестки (первый раз с уведомлением) и телеграммы. Когда человек отказывался получать телеграммы, я ездила в милицию, брала милиционера, давала ему бутылку водки, милиционер шел и вручал ему эту повестку. Последняя повестка обошлась нам в 460 рублей. Я наша экспресс-почту (без бутылки – в лицо мне проще), человек ко мне приехал, забрал документ, причем по квиточку. Я могу предъявить [его], когда надо, и получить эти деньги с ответчика [...] Всплывают такие расходы, которых вы не предполагаете. Я уже привела вам пример с повестками. И дело даже не в деньгах: мне эта бутылка водки ничего не стоила, но сама поездка стоила полдня.

Никто не знал, что нам назначат экспертизу дома и она будет стоить 700 долларов. Понимаете, мы официально заплатили, [а потом другая сторона] начала опротестовывать наших экспертов...

Если бы [заранее] сказали, что всех этих приставов нужно будет возить, а потом пристав будет стоять около калитки, и нужно будет покупать милиционеров и возить их всех, чтобы войти в дом [...] Пристав берет 7 %. Это я узнала только в службе приставов, т.е. адвокат – 10 %, пристав – 7 % и т.д.

...Например, человек знает, что он может у кого-нибудь отсудить 1000 долларов, но он никогда заранее не знает, сколько ему останется в конце от этой тысячи долларов.

Когда человек приходит к юристу, он представления не имеет, сколько денег будет стоить каждое телодвижение, например, подача искового заявления.

[Издержки] оценить можно [...] Один из критериев – степень нанесенного вреда. Если тебе нанесли ущерб на 10 000 долларов, а адвокат тебе обходится в 1000, то 10 000 или 11 000 – это не принципиально. Если стоимость затрат на адвоката больше 30-40 % [от суммы иска], это уже проблематично. Тем более адвокат, как правило, предупреждает, что суд старается возвращать затраты на юридические услуги соразмерно иску и поэтому он, дабы не рисковать сейчас, отказывается от процентов, а просто обозначает свои интересы. Тогда получается, что еще до получения денег возможная компенсация уменьшается [...] Ты вынужден решать, отдать ли синицу сейчас, чтобы получить журавля.

Существуют еще требования, связанные с неустойкой. В законе [об этом] сказаны две противоречивые вещи. С одной стороны, неустойка подсчитывается арифметически (условно 1 % за каждый день просрочки). С другой стороны, размер [неустойки] определяется судьей. Например, судья может посчитать, что если ответчик тебе год морочил голову, то 365 % – это слишком круто.

Это же относится к компенсации морального вреда. Моральный вред определяется именно судьей. Например, судья, признав, что был нанесен моральный вред из-за того, что на протяжении четырех лет осуществлялось неправомерное действие, посчитал, что человек, лишенный собственности на неправомерной основе, пострадал на 25 долларов. Интересно, какими критериями судья руководствовался, когда принимал это решение?

Оценки тезисов «суд – для профессионалов», «судебная система – полузакрыта»

80 % людей у нас сами обращаются в суд. Из-за этого возникает такая бестолковая ситуация. У судей складывается впечатление, что пришли люди, которые ничего не понимают, поэтому они поступают так, как считают нужным. Не потому, что процессуальных норм не знают [...].

Идет человек с представителем. Вопрос в том, кто представитель. Бывает, берут соседа, или знакомого, или человека, который называется юристом, но на самом деле в правовом смысле юристом не является. Например, человек закончил институт, но не имеет практики. Он начинает учиться уже в суде. Есть люди, у которых есть некоторая практика, но она специфическая.

Я прошла два суда. Если у меня будет еще один, я буду сама присутствовать в суде, но буду брать консультации у адвоката. Как бы я ни владела Гражданским кодексом, есть некоторые нюансы, в которых я не могу до конца разобраться. Закон что дышло: как повернешь, так и вышло.

В идеале я хотела бы иметь от адвоката следующее, если бы такое было возможно. Если я судебноспособна, у меня возникает дело и я хочу нанять адвоката, то мы договариваемся с ним о том, сколько он хочет, и я говорю: «Хорошо, вот мое дело, вот моя доверенность, я больше никому да не хожу. Через сколько лет, вы говорите, это будет?» Он говорит: «Через три года». Все, я ухожу и только продлеваю эту доверенность.

В суде, когда человек не имеет возможности нанять кого-то за деньги, должен быть консультант, который расскажет ему, как разобрать его претензию. А дальше он может писать эту претензию, обращаться к адвокатам, получать консультации, сам думать, еще нанимать кого-то. Но сначала он должен грамотно написать претензию, потому что иначе ее не примут. [По этому поводу] его должны консультировать бесплатно, потому что он не может заплатить.

Я юрист по образованию. Я знаю, как этим пользоваться, и знаю реальные сроки. Предприниматель, даже если он знает, что с этим [вопросом] можно идти в суд, не знает, сколько это продлится и каковы гарантии. Он не может оценивать. Тем более если нет постоянного юриста – юрист со стороны ему может, мягко говоря, наврать.

Если говорить о снижении издержек предпринимателя и о снижении боязни перед судом, возможно в принципе снизить требования к исковому заявлению.

[Хорошо было бы] упростить процедуру в арбитраже, чтобы я приходил и, не ссылаясь ни на какой закон, просто говорил, что у меня такая-то проблема, [вне зависимости от того] прав я или не прав.

Видимо, в суде должна быть система, помогающая человеку разобраться в его ситуации. Это может быть бесплатная юридическая консультация при суде или за приемлемую сумму. Потому что минимальная адвокатская сумма, которую мне предъявляли, – 300 рублей в час.

Я бы ничего никому не отдавала от выигранного дела. Я бы отдала, если бы была персонифицирована ответственность. [...]

Я готова отдавать деньги и готова отдавать их персонально каждый месяц, но мне нужно назвать, условно говоря, адвокатов, которых я видела и знаю, что они добросовестные люди, которые умеют организовать в центральных городах (Москве, Питере) бесплатные консультации. Нужно регулярно видеть отчеты, скольким людям они помогли. Нужно, чтобы я могла набрать номер и спросить: «Мария Ивановна, вам действительно помогли?»

[Требуется] организация, которая будет проводить [...бесплатные консультации] и отчитываться за результаты. Адвокаты в этих организациях должны реально получать деньги, чтобы они приходили на консультации, зная, что им за это платят.

Шесть лет назад суды были другие. Согласитесь, что [дела] рассматривали по-другому. Это было другое профессиональное сообщество. Было понятие прецедентности дела. Вообще статус судьи был другой – сейчас все поменялось: [...] поменялись личности, поменялось отношение, пришли непрофессионалы.

Раньше, обращаясь, например, к законной защите, мы угрожали ответчику тем, что пойдем в суд. Он [часто] говорил: «Нет, ребята, не надо. Давайте как-то решим это». В конечном итоге в какой-то части [случаев] все-таки приходили к компромиссу. А сейчас продавцы ведут себя по-другому. «А вы в суд идите, – говорят они все, прекрасно понимая, что вы будете похоронены в этом суде. – А что через 3 года? Да я все соберу, и меня здесь вообще не будет».

Существующая сейчас судебная система приводит к тому, что человек, подающий исковое заявление, сначала должен стать профессионалом в этой области.

Я абсолютно уверен, что существует как минимум два препятствия [для полноценного разрешения споров в суде].

Первое – это непомерно высокая стоимость услуг адвоката. Иск может быть на 1000 долларов, а услуги адвоката могут стоить столько же или еще дороже, при том что никакой гарантии [результата] и заинтересованности нет.

Второе. Я абсолютно не верю во вменяемость судебной системы. И это не эмоции, это накопленный опыт. Я считаю, что сегодняшняя судебная система – это зона, которая перестоялась. Сегодня любое судебное дело может погрязнуть в исключительно профессиональных трактовках закона – речь даже не о том, что написано в законе, а о том, как судья может [это] интерпретировать. Вплоть до того, что слова закона означают не то, что кажется неподготовленному читателю.

...Как мне представляется, действует корпорация, в которой адвокат и судья взаимно угождают друг другу, начиная от взяток и заканчивая тем, что адвокат не настаивает на том, на чем не принято настаивать в этом сообществе.

Нужно понять две вещи. Во-первых, адвокату плевать [на клиента], то есть при найме адвоката ты увеличиваешь свою потерю. Адвокат является частью клана, в который входят судьи, прокуроры. Это профессиональное сообщество со всеми отрицательными для частного лица качествами. Для адвоката истина – не главное. Это сфера его заработка. Он не соболезнает, он не сочувствует. И я не говорю, что это плохо.

Если ты обращаешься к профессионалу, это еще не значит, что он оправдает твоё доверие. Более того, адвокат скорее всего убедит тебя в том, что то, что получено, – это максимум [из всех возможностей]. Не то, что ты хотел, не то, что ты заслуживаешь, а ровно то, что имеет место быть. И наняв любого другого адвоката, ты получишь такой же результат.

Очень часто [судьи и адвокаты] знают друг друга, и между ними существует неформальный или формальный в их понимании набор этических норм.

Мнение о функционировании судебной системы и о качестве судебного процесса

У судьи нет абсолютно никакой заинтересованности в сокращении и убыстрении процесса рассмотрения дела истца. Я что-то узнаю от адвоката, сам уже поднаторел в определенных вопросах, прихожу к судье и говорю: «Я считаю, что нам нужно с вами отправить запрос по такому-то вопросу туда-то». Она соглашается. Такое впечатление, что я ее учу, как проводить досудебное начало. Но не может быть, чтобы человек, проработавший несколько лет в судебной системе, был в этом вопросе менее сообразительным, чем я. Именно [нет] никакого интереса.

У судей нет сроков, нет никаких ограничений. За год судья рассмотрит дело или за два, абсолютно ничего не изменится. У них нет ни материальной, ни моральной ответственности.

Во-первых, чем дольше тянется дело, тем более сговорчивым становится истец, и, во-вторых, чем больше видимость, что судьи перегружены, тем больше основания повысить им зарплату.

На заседании адвокат очень мило молчит, так как мы должны уважать судью. Судья прерывает, говорит все, что хочет. А потом мы приходим к 9 часам,

к примеру, в Одинцовский суд (у нас повестка на 9:00), и выясняется, что у каждого из десяти человек в коридоре назначено на это время. У судьи работа, она сидит с 9.00 до 18.00, но этот принцип меня очень возмущает. Еще меня возмущает, что когда дело откладывается, судью отправляют на какое-то совещание или он заболевает, секретарю сложно позвонить людям, которым назначено на это время. У всех есть телефоны – можно позвонить, чтобы люди не ехали со всех концов Москвы. Я считаю, что это просто хамство по отношению к человеку.

Происходят массовые нарушения со стороны судебного сообщества, но никто не отслеживает эту практику. Сто человек приходят в суд, и все попадают в такую ситуацию. Например, судья должен прийти на работу уже к 9 часам, а он приходит на работу в 10, и это постоянная практика.

У нас поменяли судью после решения Мосгорсуда, так нам кажется, что [новый] – просто волшебник: [...] написано 10:40, значит, в 10:40, и попробуй опоздай.

Если бы была достаточная информация в суде (там висят какие-то образцы, заявления, вот их бы побольше), тогда можно было бы, наверное, более аргументировано и профессионально выступать в суде и было бы меньше задержек. [...].

У судьи нет никакого контроля, у судьи нет никакой ответственности, она нарушает законодательство. Вот у нас, например: вернули дело из Мосгорсуда и по всем принятым решениям написали «неправильно», «неправильно», «неправильно», «нет ссылки на норму закона». Нет ссылки на норму закона! Они разбирали его два с лишним года, и судья даже не удосужился написать грамотно, пусть неправильно, но чтобы были ссылки, чтобы на это можно было серьезно посмотреть.

Споры, например, на небольшую сумму рассматриваются в упрощенном порядке. Кроме того, их могли бы рассматривать даже непрофессиональные судьи и соответственно этот вопрос решался бы даже не по действующему Гражданскому процессуальному кодексу, а, возможно, по какому-нибудь упрощенному.

Возможно и такое, что судья малограмотный и просто не может определиться с ситуацией.

Вы еще не были у приставов! Это отдельная песня. Получить у приставов свои законные деньги или законное имущество – тоже [очень трудно]. Это айсберг, о котором никто никому не говорит.

Когда у меня было решение суда, я такая радостная была, что мы выиграли. Но первые приставы нам отказали, послали нас в область, где находилось арестованное имущество нашего должника. Это вылилось в три–четыре года.

У меня судебные приставы потеряли шесть исполнительных листов.

Как говорить о немедленном исполнении? Вот, например, судился я с налоговой. Дело об обжаловании нормативного акта. Я пишу: признать такой–то акт недействительным восстановить мои права. А что это?

В налоговой был конкретный случай – внести изменения в лицевой счет налогоплательщика. И мне на судебном заседании сказали: «Мы не можем такие решения принимать, потому что мы не обладаем исполнимостью, поскольку не знаем, что конкретно писать». И все. Мне выдали на руки «Признать недействительным нормативный акт».

Интересный вопрос, у кого–нибудь когда–нибудь было с чиновником мировое [соглашение] в суде. Ни разу? То есть у наших чиновников такой мысли в принципе не бывает.

Судьи предвзято относятся к предпринимателям, потому что считают их очень неподкованными, необразованными в судебных делах. [...] Предприниматель приходит в первый раз, судья первый раз его слушает, начинает задавать вопросы. Человек теряется.

Я был в суде. Истца спрашивают: «У вас есть доказательства?» – «Нет». – «А у вас?» – меня спрашивают. А у меня есть. Предоставляю доказательную базу. Отсутствие доказательств у них принимают, мои доказательства не принимают.

Существует, скажем так, возможность для злоупотребления. Например, протокольное заявление. Его надо обжаловать, несмотря на то, предусмотрено это право или нет. В любом случае дело уходит на апелляцию, его рассматривают, потом это постановление еще можно обжаловать. То есть дело можно затянуть по любому непротокольному определению. Я сам этим иногда пользуюсь.

Дело можно затягивать сколько угодно долго. Даже если есть крайний срок, дело можно затянуть.

Что касается административных органов, здесь суды принимают, на мой взгляд, неадекватные решения.

Сейчас арбитраж забит, загружен, причем пенсионными и налоговыми делами. Почему? Пенсионный [фонд] взыскивает по суду 1500 [рублей] с

предпринимателя. У них сейчас подавляющее большинство таких дел, чуть ли не 50 %.

Когда читаешь решения некоторых судей, возникает вопрос, когда они сдавали квалификационный экзамен или когда последний раз открывали Кодекс.

В Москве и Петербурге судьи ведут себя гораздо корректнее по отношению к сторонам. У нас [в Перми] постоянно какие-то выпады, какие-то окрики. Я вообще не понимаю, как [можно] разговаривать с людьми в таком тоне.

А разговоры во время судебного заседания? «Вы выйдите, вы оставайтесь – надо поговорить». Прямо на суде. Один раз я вышла вообще без судебного решения. Объявили перерыв и сказали, что решение пришлют по почте.

Кстати, к вопросу о кассации. Не кажется [ли вам], что апелляция у нас лишняя? Почему? Потому что у нас никогда решения нашего же суда не отменяют.

Был случай, когда собственник подал иск в суд на арендатора, так как тот не освободил [помещение]. Собственнику написали, что по представленным им документам у него нет права собственности на это здание. Хотели выгнать арендатора, а потеряли все здание полностью!

Получилось так, что все судебные действия и действия ответчика привели к тому, что дело я формально выиграл, а в результате проиграл.

Сказано, что у меня машина изъята незаконно, что я реально страдал и должен получить компенсацию. Я действительно получил компенсацию всех материальных затрат, связанных с делом, то есть затрат на экспертизу, адвоката. В качестве компенсации морального ущерба суд почему-то решил, что все мои страдания за несколько лет обошлись в эквивалент 25 долларов.

Было решено, что я выиграл. А поскольку я просил назад свое имущество, мне было предложено это имущество забрать. Но это имущество находится на открытой стоянке и потеряло свои потребительские свойства. Но суд это не беспокоит. Сейчас ситуация выглядит таким образом: для того чтобы вернуть автомобиль, я должен потратить определенную сумму денег. Сначала я должен нанять эвакуатор и куда-то вывезти остов своей машины, потому что она не двигается. Дальше я должен заплатить деньги, чтобы мне сделали калькуляцию того, что необходимо отремонтировать. Потом необходимо либо опять подавать в суд, чтобы мне вернули деньги, либо найти эти деньги и на них отремонтировать автомобиль. И опять получается, что я должен судиться.

Я не говорю о независимости судей, но у меня есть реальный опыт, когда судья объяснял мне, что, присуждая небольшой моральный вред, он руководствовался не столько справедливостью, сколько надеждой на то, что несчастный истец получит эти деньги, потому что у ответчика не будет материальных оснований начать апеллировать и таким образом затягивать судебное дело до бесконечности.

Мое дело изобиловало процессуальными нарушениями. Не соблюдались сроки. Судья в первую очередь должен блюсти закон. А там оговорки: нет людей, не хватает технических работников.

Когда встает вопрос о возмещении морального вреда и дополнительных затратах, всегда есть опасность того, что сумма будет несоразмерна. Например, у инвалида сгорел телевизор. У него это единственное окно в жизнь. Каков моральный вред, причиненный этому человеку? Как это посчитать? И порядочные судьи (есть и такие) вынуждены сознательно занижать ущерб для того, чтобы этот человек хоть что-то получил.

Кроме того, количество законов обратно пропорционально их качеству. Если почитать, выяснится, что целые новеллы законов предусматривают неоднозначную трактовку. Например, фраза в законе: «Кто-то на усмотрение может делать так, а может делать эдак». Для этого не надо было писать закон. Поэтому с какого-то момента судьи из цепных псов справедливости превратились в людей, которые вынуждены искать и читать второй и третий текст закона. Адвокаты и прокуроры им способствуют.

Я считаю, что власти всех уровней, безусловно, абсолютно четко могут воздействовать на судей (что бы мы ни говорили про их независимость) в принятии решений, связанных с исками против местных властей. [Показательно, что] судьи, формулируя решения в подобных делах, ссылаются на абсолютно неправовые нормы (например, говорят, что не могут наложить взыскание на теплосети за несправедливый перерасчет, из-за того что у последних и так нет денег).

Когда вы видите в новостях, что жильцы дома постоянно платят за коммунальные услуги, а этих услуг как не было, так и нет, это показатель того, что люди не рассматривают суд как механизм достижения истины. Они не верят, что решение будет исполнено, даже если суд его примет. Это касается и конфликтов между хозяйствующими субъектами. Почему это происходит? Потому что суд своих функций не исполняет.

Ожидания от судебного процесса

Я столкнулся с интересной проблемой. Мне, естественно, не хотелось брать первого попавшегося адвоката. Во-первых, нужно было вводить [его] в курс дела. Кроме того, хотелось иметь дело с авторитетным адвокатом, который не первый день работает в этой сфере.

Позднее я понял, что мое дело (я касаюсь именно своего дела) в общем—то было неинтересно для серьезных адвокатов, потому что оно не сулило [им] серьезного заработка. Мне рекомендовали профессионалов в большей или меньшей степени, они выслушивали, давали какие-то одно-разовые советы и под любым предлогом [отказывались]. Например, говорили: «У меня сейчас отпуск. Вам лучше найти другого, потому что я сейчас ухожу на полтора—два месяца и буду не в состоянии заниматься вашим делом».

Я столкнулся с такой системой. [...] Вы приходите к судье побеседовать предварительно. Приходите к нему со своей болью: вас обидели, обокрали, так сказать, уничтожили. Вместо того чтобы сказать: «Садитесь, вот вам кружка чая, рассказывайте, мы сейчас будем думать, как выходить из этой ситуации», [...] судья говорит: «Что вы мне хотите сказать? Что вы ко мне пришли?»

Поэтому человеку, который не имеет возможности нанять адвоката, не может сам составить документ, [трудно] рассчитывать на помощь. Человек, имеющий образование, может хоть сам документ составить, на компьютере или даже от руки. Но все наталкиваются на такую непробиваемую стену косности, равнодушия, нежелания общаться, что первым делом возникает мнение, что—то надо с этим делать, так не может быть, так не должно быть.

Судья берет дело и каждый раз, как в первый раз, ничего не помнит: «О чем мы там говорили? Что я говорила в первый раз? А вы мне что говорили?»

Мы ожидаем, что придем к судье и он нас выслушает. Судья по определению не может взять эмоции на себя, у него другая функция, а человек этого ждет.

Все люди думают, что судья «должен», а у судей на самом деле другой принцип: «Мы вам ничего не должны» и «Мы вам не юридическая консультация».

Первое ощущение — это то, что судья не желает с тобой разговаривать и не желает у тебя принимать исковое заявление.

Кстати, по поводу доказательства [есть] очень важный момент. Во всех кодексах [присутствует] норма, что судебные органы сами доказывают обоснованность своего нормативного акта. Не я должен доказывать, а они.

Должно быть объективное рассмотрение дела. Судья должен убедиться, что правда где—то существует. Он должен сам расследовать до—

казательства и даже делать это, если есть какие-то сомнения, что они существуют.

По служебному положению (а я работал руководителем организации, у которой были адвокаты) я судился в полной уверенности, что все формальности возьмут на себя они. Во всех остальных жизненных перипетиях я теперь стараюсь, используя свои профессиональные знания, пугать судом, но до суда не доводить. То есть все, конечно, зависит от суммы, так как понятно, что 100 долларов я переживу, а за 10 000 долларов, наверное, буду судиться.

Суд для меня (я идеалист и занимался общественной деятельностью) был абсолютно легальной границей, где беззаконие прекращалось. Я считал, что у потребителя есть много потенциальных возможностей запугать потенциального ответчика теми самыми издержками, которые он понесет при разрешении дела в суде. Я понимал, работая с адвокатами, что если ответчик захочет дать в суде взятку, то для него это все равно должно быть дороже, чем в досудебном порядке удовлетворить законные требования потребителя.

Я не предполагал, что судьи являются неподкупными, но мне казалось, что в нашей сфере деятельности (судья тоже потребитель), если суд не идет против власти, он будет более объективен при рассмотрении дела между частными структурами и частным лицом.

Вопрос в том, чего хочешь от суда: восстановления справедливости или возможности заработать. Я предполагал, конечно, что выиграю дело и получу некую компенсацию, но я не собирался на этом зарабатывать.

Судебная система характеризуется двумя вещами, не считая стереотипов. Первое – это явная незаинтересованность судей в справедливом решении дела. Это понимает подавляющее большинство людей. [...] А обращение к адвокату может оказаться первым непреодолимым забором в достижении справедливости. Сегодня можно говорить только об отдельных случаях достижения судебной справедливости.

Судебная система эффективна:

А) когда судьи четко исполняют все процессуальные нормы или когда процессуальные нормы прописываются под реальную возможность судебного конгломерата;

Б) когда решения судей опротестовываются в минимальном количестве, это означает, что обе стороны согласны со справедливым решением;

В) когда нет разговоров о том, в чем ходят судьи, о том, что судьям не на чем сидеть, о том, что у них маленькие зарплаты, нет компьютера.

Мнение о коррумпированности судебной системы

Когда дело идет между гражданами, это одно. Но как только одной из сторон выступает юридическое лицо, или государственная организация, или какая-то еще, я думаю, что в таком случае все-таки [специально] решается, какому судье отдать такое дело. Если хотя бы этого можно было избежать! Ведь я не могу идти в другой суд; в суд я могу пойти только по месту нахождения объекта или по месту прописки.

Такое впечатление, что у них там такая хорошая тусовка, в которой хорошо знают, как заработать деньги.

Ответчик, наш должник, сам юрист. Его жена работала в Кунцевском суде, где мы судились, и всех судей они знали. Но решение было вынесено в нашу пользу. Я не могу пожаловаться на судей. Как бы судья себя ни вела, решение [она] выносила справедливо.

У меня сложилось мнение, что *они* из одного бюджета питаются и друг друга прикрывают. [...] [Какой] смысл судиться с административными органами? [...] Суды принимают решения о несоответствии законов, а администрация действует по-своему. Абсолютно неадекватно. Вроде бы положение об администрации и еще ряд документов предоставляет им такое право.

Не могу сказать, что у нас полностью зависимые суды. Зависимые от бюджета, потому что от бюджета очень много зависит. Но не это страшно. Получается, что у судов и госорганов есть как бы сработанность. Потому что последние чаще ходят [в суд], они как минимум квалифицированной именно с точки зрения позиции судьи.

Первый раз я был в Тверском суде, второй – в Московском, когда рассматривалась апелляция. В Московском суде меня просто заставили молчать, когда я хотел выступить... Там даже не скрывали, что судиться против московского правительства нехорошо и бесполезно.

Несмотря на [норму] законодательства о том, что суд у нас независим и все финансирование судов происходит из федерального бюджета (и так осуществляется независимость), московские суды практически целиком зависят от московского правительства. Помещения, оргтехника и доплаты к зарплате – все это напрямую связано с московским правительством. Более того, и по разговорам с юристами, и по разговорам с дружественными судьями, которые никогда и нигде это не подтвердят, существует абсолютно четкое влияние [московского правительства], когда до судей всех уровней просто устно доводятся установки о том, в каких случаях как себя вести.

Когда какой-нибудь депутат подает иск в защиту чести и достоинства против издания или конкретного журналиста, дело решается мгновенно. Я как гражданин, платящий налоги, с этим не согласен. Я понимаю, что есть неформальные правила, но речь идет о том, что по отношению ко мне не соблюдаются элементарные нормы справедливости.

Люди не очень правильно понимают, что такое коррупция. Некоторые считают, что это взятки судьям. А я считаю, что если судья по-своему понимает закон и поэтому занижает [размер компенсаций] и ему за это никто не платил, то это тоже идет в зачет коррумпированности. [...] Уровень реальной коррупции (взяточничества) ниже, но судьи очень сильно подвержены влиянию вышестоящих инстанций и воздействию властей.

Углубленные интервью. Случай, когда истцом является крупная коммерческая структура

(приведены выборочные ответы из одного интервью, нумерация не соответствует нумерации в вопроснике)

1. В каких случаях ваша организация будет обращаться в арбитражный суд? И наоборот, в каких случаях точно не будет, даже если предмет для судебного процесса есть? Чем вы руководствуетесь при принятии подобных решений?

Мы будем обращаться, когда **(а)** исчерпаны возможности договориться; **(б)** имеется достаточно четкая позиция, подкрепленная документами; **(в)** практика арбитражного суда региона, в котором подлежит рассмотрению дело, складывается в пользу истца; **(г)** предполагается экономическая (или иная) выгода от инициации процесса.

Не будем обращаться, когда **(а)** есть возможность решить [вопрос] мирным путем, есть заинтересованность в партнере, в дальнейшей работе [с ним]; **(б)** нет четкой юридической позиции. Например, отсутствуют какие-либо документы, либо ситуация возникла из-за пробела в праве. При этом практика соответствующего суда показывает, что суд либо будет на стороне ответчика, либо из двух возможных вариантов решения вопроса выберет тот, который нас не устраивает (это можно выяснить, например, «проконсультировавшись» в суде).

При принятии подобных решений, конечно, оценивается и материальная сторона вопроса.

Руководство – экономическая оценка результата (возможных затрат на достижение результата, рисков недостижения результата).

2. Какие с вашей точки зрения существуют издержки участия в судебном процессе, если под «издержками» понимать затраты любых ресурсов? Какие из них наиболее важны при принятии решения об обращении в суд?

Издержки в основном материальные: оплата труда адвоката, командировочные сотрудникам, принимающим участие в суде (если он находится в другом городе), «договоренности» с судьей, изготовление недостающих документов, консультации с адвокатами, специализирующимися на ведении процессов в конкретном суде, с целью выяснения общей позиции суда и позиций конкретных судей.

В случае проигрыша – потеря госпошлины, необходимость возмещения расходов противной стороны, в случае принятия решения в пользу – прохождение по инстанциям (те же расходы) плюс возможные расходы на исполнительное производство.

Само собой, есть трудовые издержки, но они опять же зависят от многих факторов, например, степени загрузки сотрудников. Можно еще [упоминать] необходимость руководителям разного уровня ездить на переговоры с адвокатами, посредниками и т.п.

Кроме того, могут быть «испорчены отношения» с бизнес-партнером, у компании может появиться репутация ненадежной. Это зависит от предмета иска и от исхода процесса.

3. В каком случае ваша организация примет решение о выходе из судебного процесса (прекращение разбирательства со стороны истца)? Чем может быть обосновано такое решение?

Если выяснится, что нет необходимых документов и по каким-либо причинам получить их невозможно; если у ответчика имеются документы, обосновывающие его позицию, о которых мы не знали в начале процесса, или если суд явно настроен в пользу ответчика и у нас нет возможности повлиять на это.

4. Каким образом вы отслеживаете ход судебного процесса? Что в ходе судебного процесса является для вас наиболее важным?

Отчеты исполнителей, мнения и комментарии исполнителей, контакт с руководством ответчика.

5. Существуют ли какие-либо признаки того, что дело будет точно выиграно или проиграно? На основании каких показателей можно делать такие оценки?

Да, существуют. Например, договоренность с судьей (либо он «наш», либо нет) [...] Очень четкая (или нечеткая) правовая позиция.

6. В обществе существует мнение о высокой степени коррумпированности судебной системы. Как вы думаете, чем обосновано такое мнение?

Так и есть. Особенно это видно из актов высших судов. Помимо коррумпированности, есть еще и политизированность, [хотя они] по идее [должны быть] независимы. Пример – недавнее скандальное определение Конституционного суда по поводу НДС.

7. Учитываете ли вы при вступлении в судебный процесс фактор коррупции?

Конечно. Правда это зависит от суммы (предмета) иска. [...]

8. Что лично для вас является показателем эффективности работы арбитражного суда?

Четкое формулирование мотивировочных тезисов, резолютивной части, строгое соблюдение процессуальных и материальных норм.

9. По вашему мнению, какие факторы, за исключением аргументов сторон, могут влиять на позицию судьи при принятии решения по делу? (Например, политические, экономические организационные и т.д.)

Любые – в зависимости от ситуации. И политические, и экономические, и дружба председателя судебного состава с главой администрации [...] и т.п.

10. Существует практика «закрепления» судей за территорией либо за определенной категорией дел. По вашему мнению, какие недостатки и преимущества существуют у такого «закрепления»?

Минус заключается в необъективности в силу работы с определенными категориями лиц (ответчиков, например, поскольку обычно иск [подаётся] по месту нахождения ответчика). Плюс – более уверенное знание определенных правовых вопросов.

11. Существуют ситуации, при которых длительное разбирательство в суде обусловлено поведением одной из сторон. Как вы оцениваете возможность введения экономических стимулов для предотвращения «затягивания» разбирательства?

Это возможно, но труднореализуемо. Для этого надо вводить в законодательство понятийный аппарат «затягивания» и способы определения его «злонамеренности», что весьма субъективно. Затягивание может происходить и по инициативе суда. Применение таковых санкций к суду в принципе невозможно.

12. Существует мнение, что государственная пошлина, уплачиваемая при подаче в суд, должна целевым образом направляться на финансирование судебной системы. Как вы относитесь к этой идее?

Плюсы – это повышение заработной платы, компьютеризация, создание нормальных условий работы (это касается регионов в первую очередь).

Минусы – вероятно, появятся «суды-доноры» и «суды-иждивенцы».

В принципе бюджеты судебных органов должны каким-либо образом утверждаться во избежание злоупотреблений, которых и так много.

13. Какие возможны альтернативы разрешению вопросов через суд? На основании чего принимается решение об обращении к альтернативной системе разрешения споров?

Если речь идет об арбитражном суде, то альтернативой может быть третейский суд, многосторонние переговоры. Экономический смысл заключается в возможности договориться (или проконсультироваться) с судьями, получить поддержку, снизить вероятность подкупа судей противоположной стороной.

14. Как, по вашему мнению, должна выглядеть эффективная модель разрешения хозяйственных споров?

Залог эффективности сформулирован в нашем законодательстве (по крайней мере, в основном): беспристрастность, квалифицированность, равноправие сторон и т.п. Только это не реализуется. Соответственно любая модель в отрыве от объективной реальности ничем не лучше зафиксированной в законодательстве.

2. Эксперты и адвокаты

Вступление в судебный процесс, получение информации о суде

На мой взгляд, минимум 5 % [истцов] не осознают, в какой момент возникает очевидная потребность обращения в суд, поэтому возникают такие проблемы, как пропуск, исковая давность.

Когда [истец] не получает удовлетворения в досудебном порядке и не может решить проблему другим способом, он приходит к мысли о том, что ему надо судиться. [...] А дальше [все зависит] от степени его умственного развития, материального состояния. Он либо идет и толкается в канцелярии, рассматривает образцы заявлений и спрашивает прохожих, пытаясь получить информацию у секретаря в канцелярии, непосредственно у судьи, либо сразу идет к правовому советнику, юристу, адвокату.

Если мы посмотрим на современный нам обычный районный суд, то увидим там объявление «Консультации судья не дает». В канцелярии то же самое. Это либо написано, либо говорится устно. Человек на первом этапе знакомства с судом практически не может получить там какую-либо информацию, существенную для его дела

У суда вообще нет такой функции. [Это обусловлено] законодательством, сутью суда, его независимостью, [...] беспристрастностью. Это статус суда, и до рассмотрения дела он не должен никому и ни о чем говорить.

Суд не выступает консультантом. У него в принципе нет такой функции. [...] По опыту моего общения с мировыми судьями у них принципиаль-

но другая ситуация. Может быть, это связано с тем, что они профессионально недозагружены. Они в основном консультируют, разъясняют.

Если человек приходит на консультацию к мировому судье, он может получить практически любую информацию, чтобы понять, есть ли у него юридические основания обращаться к мировому судье. Он может даже получить разъяснения по юридическому законодательству. Мировые судьи на это идут.

Я считаю, что число сотрудников, работающих в канцеляриях, очень мало. Они с трудом успевают делать ту работу, которую должны делать в соответствии с должностными инструкциями. Боюсь, что они физически не смогут дополнительно заниматься еще и классификацией дел, выдачей справок и рекомендаций.

Загруженность технических работников велика только в Москве и крупных городах. По моему опыту общения с [региональным судом], в котором три дела в неделю и три работника канцелярии на двоих судей плюс секретари судебных заседаний, у них есть время. Но такой функции [консультирования] у суда нет. Никто никогда не рассматривал суд, как источник информации для граждан. Должностные инструкции не включают этого.

Судейскому сообществу такая ситуация [неоказание консультационных услуг] крайне выгодна. [Помимо прочего] есть период остывания – охлаждения некоторых людей к судебной системе как таковой (их обругали в канцелярии, выгнали за дверь, потому что они не так написали заявление, и т.д.). Естественно, многие люди, которым не припекло, просто скажут: «А зачем мне это нужно? Я решу свою проблему по-другому или, в конце концов, плюну на нее, потому что те издержки, которые я понесу, и не только материальные, но и моральные, превышают удовольствие, которое я могу получить от удовлетворительного решения [суда]».

Человек может отказаться от идеи стать истцом в принципе. И таких людей, кстати, очень много.

Я могу сказать, что те, кто [уже] сталкивался с судом, не стремятся столкнуться с ним еще раз.

У нас сейчас практически во всех государственных органах рекомендуют обращаться в суд. [...] Это тенденция. Конечно, многие изначально пытаются решить проблему без обращения в суд, по тем же потребительским делам, различным жалобам, надеясь, что уполномоченные госорганы помогут, разберутся. Но в итоге они все равно видят отписки о том, что их вопрос надо рассматривать в суде.

По целому перечню оснований есть необходимость в формальных обращениях [в суд], вне зависимости от того, с каким набором опыта приходит истец. [Часто истец, представитель юридического лица], дает задание своей внутренней юридической службе: не важен результат, нужно закрыть вопрос. И юристы работают, не питая иллюзий на победу, не пытаясь найти решение задачи. Это способ формализации отношений, для того чтобы сформировать какую-то отчетность, скорее всего налоговую.

Каждый суд, как мне кажется, должен иметь свой сайт, на котором должна быть размещена самая элементарная, справочная информация. Я думаю, что со временем это будет, потому что суды немного подвинулись в этой области. [Отсутствие этого связано с] недостатком финансирования и правосознанием людей, которые этим занимаются. Они считают, что чем меньше людей до них дойдет, тем для них проще и лучше.

Я бы разделил [истцов] на две группы. Первая – это те, кто вынужденно становятся истцами, т.е. кто пытался решать проблемы, но зашел в тупик и стал думать о суде. Вторая – те, кто заранее знают, что в какой-то момент станут истцами. К первой группе относятся те, кто скорее всего еще не был в суде.

Честно говоря, я не знаю ни одного человека, который бы сам подал иск в суд. Все или нашли кого-то, кто подавал иск в суд, или обратились к специалисту или юристу. Можно сказать, что большинство людей, [даже если они] хоть как-то подготовлены, сами в суд не идут.

Ожидания истцов от судебного процесса

У всех разная мотивация: кто-то хочет наказать, кто-то хочет восстановить справедливость, кто-то хочет просто защитить свои права.

Единственная группа, которая прямо идет в суд, – это те, кого направили. Они не сами созрели до того, что надо идти в суд. Если человек созревает сам, он все равно сначала пойдет и поспрашивает. Он же никогда не был в суде – может туда не пускают?

Люди, которые идут в суд, считают, что это такой же орган, как прокуратура, что он разберется, вникнет в проблему, поймет их положение и защитит. А понятия о состязательности сторон ни у кого нет. Может быть, оно будет появляться по мере того, как [люди] смотрят разные передачи, сериалы, где идут суды. Но, честно говоря, у меня сложилось впечатление, что передача «Час суда» только дезинформирует людей. В ней очень часто нет доказательной базы, и решение принимают «по справедливости». Потом люди этого же ожидают от судов.

У большинства людей неправильное представление о суде. Они не понимают, что суд не принимает сторону одного или другого. Люди, когда в первый раз приходят [в суд], не понимают необходимость доказательств, они говорят: «Но ведь я же прав!».

И дело не в том, что они неграмотны, просто так психологически настроены. Понятно, что человек может быть и прав, но он не может [это] доказать – в этом проблема. И оценивая моральные издержки, он этого не понимает.

Моральные издержки первого участия в суде очень велики. [...] Временные издержки оценить невозможно, особенно в суде общей юрисдикции.

С точки зрения истцов качество процесса связано с тем, поддерживает их суд или нет. Поэтому у них настолько необъективная оценка суда. Знать, что ты прав, но не можешь этого доказать, психологически очень тяжело.

Возможность оценить издержки на этапе вступления в судебный процесс

[Человеку] очень повезет, если он встретит честного профессионального юриста, который при этом поможет ему как-то подсчитать возможные издержки. Но юрист тоже может ошибаться, а может и пугать или просто быть недостаточно подготовленным профессионально.

Если же его задача состоит в том, чтобы заработать как можно больше денег, то он, конечно же, скажет, что заявление у вас не возьмут, что это сложный процесс и т.д., и сделает все, чтобы за подачу заявления ему заплатили отдельно.

(Адвокат)

Все зависит от того, с каким человеком я разговариваю. Если я разговариваю с человеком, который ограничен в денежных средствах, или я вижу, что он не хочет много тратить, я говорю, что есть выбор. Если все буду делать я, это будет стоить столько-то, а если я буду только ходить на судебное заседание, а всю остальную работу вы будете делать сами, это будет стоить по-другому. Если вам и это трудно, давайте я буду просто писать письменные пояснения к иску, и тогда это будет стоить вот столько.

Судебные уведомления очень часто возлагаются на истцов, точнее говоря, на заинтересованную сторону.

[Согласно процедуре] вторая сторона должна быть извещена. Известается она путем направления повестки. Но нигде не прописано, каким

образом отправляется повестка, кто ее отправляет, как это фиксируется. Ее может отправить суд, может отнести сам человек. Главное, что суд должен получить бумажку о том, что человек оповещен.

[В здании суда] иногда вывешены образцы исковых заявлений, реквизиты, по которым платятся госпошлины. Образы есть, но только по некоторым, наиболее распространенным категориям дел. [Вывешивается также] адрес ближайшей юридической консультации [...] или как минимум номер кабинета в суде, где находится дежурный адвокат (платные услуги).

Существует еще пошлина – 10–15 рублей. Но издержки на то, чтобы ее заплатить, выше, поскольку надо потратить время, чтобы доехать до суда, выяснить реквизиты, переписать, приехать в сберкасса отстоять очередь, заполнить квитанцию, заплатить деньги и потом вернуться в суд.

Раньше в судах были марки госпошлины. Их можно было купить непосредственно в самом суде и наклеить на исковое заявление.

Если стороны или какая-нибудь одна из сторон правильно оформляет документы, это можно рассматривать как досудебное урегулирование спора. Побывав один, два, три раза в суде, люди понимают, что надо собирать доказательства. После этого они начинают каждую бумажку подшивать, пронумеровывать. [...] Но таких традиций у нас пока нет, потому что суд – достаточно дешевое удовольствие, несмотря на адвокатов.

У нас, насколько я знаю, не работает адвокатская система. По запросу адвоката органы, организации должны выдавать информацию. В законе есть такая обязанность, но ответственности [за ее невыполнение в законе нет] никакой, [поэтому] никто этого не делает. Адвокату при всем желании невозможно подготовиться к судебному процессу.

Обычно издержки, если это нормальный процесс, не связанный с мстительными мотивами, все в основном оценивают правильно: подают жалобу, платят, если нужно, госпошлину.

Когда отказываются? Когда происходит что-нибудь внешнее или, например, жалоба теряет смысл.

Мнения о функционировании судебной системы и качестве судебного процесса

Арбитражный суд лучше обеспечен технически. Специалисты, судьи более квалифицированы, они лучше справляются с нагрузкой и более четко работают.

Что касается процессуального исполнения, то в Москве и Московской области мало издержек. А вот в других субъектах... У меня буквально сейчас ситуация в Ростовской области: должны были изготовить решение в [прошлую] пятницу, на этой неделе мы каждый день звоним в суд, а нам говорят: «Мы вам пятницей сделаем, но на следующей неделе».

В арбитражных судах однозначно в процессе участвуют профессионалы в 95 % случаев. Квалификация судей и квалификация сторон выше, [чем в судах общей юрисдикции].

Если дело назначено на 10 часов, а начнется оно в четыре, человека никто не отпустит и даже не предупредит, во сколько оно начнется. Сидите, ждите!

Хамство [в суде] достаточно часто встречается.

(Дискуссия экспертов на фокус-группе)

- Какова основная причина того, что у нас все это [невыполнение процедурных требований, неуважительное отношение] происходит? На мой взгляд, это загруженность судов, по крайней мере, в Москве.
- Я не согласна. Мне кажется, что это просто сформировавшееся отношение к людям.
- На мой взгляд, это просто недостаточная регламентация отношений, в принципе.
- Недостаточная регламентация процесса, неоднозначное толкование одной и той же нормы...
- Бесконтрольность...
- И отсутствие какой-либо дисциплинарной ответственности за все это. Наши судьи непотопляемы.
- Но дисциплинарная ответственность может быть только тогда, когда будет нормальный регламент.

Часто судьи тянут дела, желая, чтобы стороны договорились между собой, нашли соглашение.

Если у судьи есть возможность отложить слушание дела, он скорее всего его отложит.

Арбитражный процессуальный кодекс определяет только процесс судопроизводства и не определяет ничего иного. Суд сам себя регламентирует. У арбитражного суда есть свой регламент, он сам себе его определяет и предписывает.

У меня есть ощущение, что у председателя суда, кроме чисто административных обязанностей – управлять судом, есть еще и обязанности, связанные с правосудием, – следить за сроками.

Секретарь фактически приписан к судье. Но это не означает, что председатель не может позвонить судье и сказать: «Я у тебя этого секретаря забираю, потому что у меня стоит уголовный процесс и мне нужен секретарь...».

Если у судьи забрали секретаря, процессы в этот день будут сняты. Даже если они не будут сняты, [возникнут] проблемы с отправлением повесток, написанием запросов, подшиванием дел.

Судьи очень часто если и не пропускают обед, то сдвигают его. Если процесс идет и он должен закончиться, существует общая практика, что судья в час не остановит заседание. Вечером, обычно в пять, все заканчивают. Но были процессы, когда выходишь, а вокруг пусто. Судьи понимают, что если они прервут или отложат [слушание], то затрат будет еще больше.

(Адвокат)

Иногда мне выгодно написать решение самой, потому что я знаю, что напишу лучше.

Существует некий план, который судьи лихорадочно пытаются выполнить к концу года. [...] Это смешно, когда приходишь в суд какого-нибудь 30 декабря и назначено 60 дел, причем 30 из них обязательно рассмотрят. Кое-как, но рассмотрят.

[На эффективность судопроизводства влияет] в первую очередь состояние самих судов, их материально-техническая база. Они не соответствуют тому количеству людей, которые приходят. Они не соответствуют, по большей части, вообще ничему. Они не приспособлены для ожидания. [Например], один суд расположен в подвале, мужской и женский туалет в нем совмещены и находятся в ужасном состоянии. Стены почему-то темного цвета, в коридорах темно, а люди с бумагами сидят.

Финансовое обеспечение [судов] недостаточно. Зарплата судей нормальная, но зарплата персонала, мне кажется, совершенно ненормальная.

По логике, председателем назначается наиболее квалифицированный судья. А если он наиболее квалифицированный судья, то какой он управленец? Получается, что председатель суда выполняет, по сути, не свои функции: он нанимался представителем суда, чтобы работать с судьями, а занимается [административно-хозяйственной деятельностью]. И в итоге он не делает хорошо ни то ни это.

Я обращалась в судебный департамент с просьбой объяснить, почему мне в Савеловском суде не разрешают использовать собственный копи-

ровальный аппарат. Мне разъяснили, что это происходит потому, что не во всех судах имеется возможность воткнуть вилку в розетку.

Иногда за суд приходится делать работу, которую он по тем или иным причинам не может или не хочет делать: относить запросы, с кем-то договариваться, искать эксперта (например, по какому-то редкому заболеванию). Они спрашивают: «А где искать человека, который скажет нам, как какой-нибудь синдром Альцгеймера лечить?». Или производить розыск человека?

Секретари не всегда действуют правильно и в протокол вписывают то, что считают нужным, а не то, что [требуется] с точки зрения закона.

Суд у нас действует не только по закону, но и исходя из некоторых социальных целей, справедливости и т.д. Так же действуют судебные приставы.

Можно прийти в суд и знать, что по закону ты точно прав, но [также точно] знать, что ты проиграешь.

Суд руководствуется не только законом как таковым. Это очень хорошо видно, когда выходит новый закон, в котором изложена кардинально новая концепция. [Например], скоро выйдет жилищный кодекс, по которому можно будет выселять [жильцов за неуплату коммунальных платежей]. И что? У нас еще лет пять будут выселять с большим скрипом.

Судья, особенно в первой инстанции, [часто] открывает процесс при том, что дело [он], может быть, и не листал. То есть он в процессе начинает выяснять у сторон существо дела. Видимо, подготовиться к процессу – это сложно. [Возможно], судье всегда не хватает времени.

Может быть, это связано и с тем, что суд все-таки не для профессионалов. Стоит ли изучать документы, если потом истец скажет: «Ой, я туда положил вот эту бумажку. Так ее туда не надо, а нужная у меня дома лежит». Может, поэтому они не изучают.

К сожалению, [судьи] отклоняют [дела] и по содержанию, хотя должны отклонять только по оформлению. [Отклоняют] необычные или сложные дела – не хотят разбираться. Или непопулярные дела. И никак это не мотивируют: пишут, что не соблюдены нормы, что-то не обосновано, в исковом заявлении чего-то нет.

Иногда иск правильно оформлен, а они пишут, что ссылка на статью такую-то истцом поставлена неправильно, что на нее нельзя ссылаться, и поэтому иск не соответствует по форме, хотя по форме он соответствует.

Мнения о коррумпированности судебной системы

Вся страна поражена коррупцией и судебная система тоже. Что же здесь нового?

Обычно адвокат сам обозначает, что он может сделать и сколько это будет стоить. И не факт, что он понесет эти деньги [в суд]. Может быть, договорится с судьей за бутылкой коньяка, потому что тот его друг, а деньги возьмет себе.

Если деньги даже и берутся, я считаю, что они не передаются. [...] Да, на 70–80 % они не передаются. Это обман. А потом начинаются разговоры о том, что с другой стороны перекупили, дали больше.

(Адвокат)

Я очень часто сталкиваюсь с тем, что ко мне приходят клиенты и говорят, что их интересуют не мои знания, а моя способность выходить на определенные инстанции и «решать вопросы», и [спрашивают], сколько это стоит. Поэтому гораздо легче развести человека на большие деньги, пообещав ему отнести эти деньги в реальную инстанцию, чем заработать эти деньги. Человеку так легче расстаться с его деньгами, у него больше доверия к человеку, который обещает ему таким образом решить [его] проблему.

Реальная коррумпированность на порядок ниже, чем считается.

У меня сейчас один знакомый устраивается в арбитражный суд, причем схема заведомо коррупционная. Он точно знает, что ежемесячно будет получать некую сумму от людей, командировавших его в арбитражный суд.

Коррупция, наверное, есть, но она очень хорошо законспирирована... Нельзя просто самому заплатить. Можно заплатить кому-то, тот заплатит еще кому-то, и там есть всего один человек, который, говорят, передает [деньги] судье. Проверить это невозможно.

Я не знаю тарифы. Сколько я ни спрашивал, я не узнал, ни как дать взятку, ни сколько это стоит.

У меня впечатление, что если коррупция и есть, она [реализуется] через очень ограниченное число каналов. Самому дать взятку нельзя.

Я не скажу, что я сталкивался с такой ситуацией, когда было видно, что судью купили.

Выход из судебного процесса

[Человек может принять решение о выходе из процесса] в любой момент.

Это обычно затягивает, остановиться просто невозможно... Чем больше [человек] вложил, тем тяжелее [ему] отказаться.

Бывают тупиковые процессы, когда человек понимает, что лучше не дожидаться их окончания.

[Решение о выходе из процесса может быть принято человеком, когда] назначена очень дорогая экспертиза, которую ему же самому нужно оплачивать, [...] или когда процесс пошел совершенно не так, как он предполагал...

Иногда бывает и так, что судья, невзирая на то, что он не должен заранее говорить о результатах, прямым текстом заявляет, что он неудовлетворен. Зачем после этого идти дальше?

Бывает, останавливаются на этапе назначения экспертизы, а бывает – на этапе получения заключения экспертизы, если выясняется, что оно неблагоприятно.

(Адвокат)

У меня была ситуация, когда я человека двадцать пять раз спросила: «Ты подписывал это документ?» Он говорит: «Нет». – «Назначаем экспертизу?» – «Назначаем». Получаем однозначное заключение экспертизы, что документ подписан моим клиентом, причем у меня нет сомнений, что эксперт ошибся. Истец мне сказал тогда, что у него болела голова и он забыл или еще что-то в этом роде.

Человек (физическое лицо) может выйти из процесса просто на основе эмоционального срыва, опыта или состояния. Люди просто встают и говорят, что они поняли, что суд к ним несправедлив, поэтому они вообще отказываются [продолжать дело].

[Бывает], что процесс не движется, потому что нужно заплатить деньги за экспертизу. Самое интересное, что [истец] может быть даже уверен, что он выиграет и расходы по экспертизе перенесут на ответчика, но в данный момент у него денег нет.

Доступность судебной системы

У нас вообще не защищены интересы малоимущих: получить квалифицированную помощь человеку, у которого мало средств, практически невозможно. Государство об этом не заботится.

Если суд будет для профессионалов, то издержки истца сильно возрастут из-за того, что он будет нанимать профессионалов, и очень много людей просто не станут подавать в суд. Это будет серьезным барьером.

Сегодня такой барьер существует в арбитраже. Там хоть и нет суда для профессионалов, но сам процесс арбитражного судопроизводства построен так, что нужно действовать профессионально. Например, нельзя отложить процесс, если [у истца] болит голова, как это бывает в обычном суде.

Между тем под арбитражное судопроизводство попадают [индивидуальные] предприниматели, [...] малый бизнес, хотя по своей квалификации и даже, может быть, по получаемым деньгам они все-таки находятся на уровне граждан, которые могут нанять юриста.

Суд смотрит не на фактические обстоятельства, а на формальные, то есть на то, на что я сослался. Истец должен квалифицировать отношения. Хотя, по сути, было бы, наверное, всем удобнее, если бы суд сам решал, о чем мы вообще спорим. Мы просто говорили бы: у нас есть спор, [а дальше суд говорил бы, в соответствии с какими нормами его надо рассматривать].

Интервью с экспертом Верховного суда РФ (приведены выдержки из интервью)

Давайте сначала поговорим о работе судей. Мы рассматриваем гражданский и арбитражный суды, не касаясь уголовного. Если говорить о рабочем времени судей, т.е. о том, что они должны успевать, и о том, что они реально делают, насколько, на ваш взгляд, у них сегодня хватает времени исполнять свои обязанности?

Ситуация, конечно, неприемлемая, потому что нагрузка на судей очень большая и связано это с явной нехваткой кадров. Количество дел не может не увеличиваться.

Иногда говорят, что количество дел в судах растет потому, что растет доверие к судьям. Я эту точку зрения не разделяю. Я думаю, что количество дел растет потому, что растет судебная компетенция. По Конституции практически любой вопрос может быть рассмотрен судом. [...] И нет уже вопросов в нашей жизни, с которыми нельзя было бы пойти в суд.

Количество кадров не увеличилось, а должно было бы увеличиться. По программе развития судебной системы, рассчитанной на 2000–2006 гг.

количество судей, вообще работников [судов], в том числе и обслуживающего персонала (помощников судей), должно [за этот период] увеличиться вдвое. Но процесс назначения идет медленно, процесс увеличения идет медленно.

По сведениям, которые были оглашены на последнем съезде судей [в конце ноября 2004 г.], 30 % должностей судей являются вакантными, т.е. одна треть мест пустует. Так что ясно, что дел безумное количество, и, наверное, следует торопиться, нужно принимать решения.

Если говорить про работников суда, про судей, то каков принцип расчета нормативов?

Нормативы разрабатываются уже в течение очень многих лет. Я знаю методики, которые могут быть использованы и использовались для разработки таких нормативов. Такая разработка началась в последние два десятилетия прошлого века.

Сейчас планируется принять закон о нормативах. В свое время этот вопрос регулировался постановлением, нормативом Министерства [юстиции] и был утвержден приказом министра юстиции. [...] Сами гражданские дела с тех пор очень изменились, арбитражное делопроизводство демонстрирует очень сложные цивилистические процессы. Появились административные дела совершенно другого свойства. Раньше административные дела являлись делами об административных правонарушениях, а сейчас это дела о проверке соответствия разных административных актов закону.

Сейчас стоит задача разработать новые нормативы. Разработка этих нормативов должна строиться, по-моему, на «фотографии» рабочего времени⁴⁷. Должны выявляться сведения и затраты на нормальное рассмотрение дела средней категории. Очевидно, что это именно средние цифры. Сейчас они пока не действуют.

А сейчас есть какие-то расчеты?

Необходима «фотография» рабочего времени. Пока таких исследований нет, законопроект только рассматривается. Насколько я знаю, в его основу положен другой метод соотнесения численности населения и судей.

Допустим, на двадцать пять тысяч населения нужен один судья. На самом деле это не так хорошо иметь одного судью на двадцать пять тысяч населения – это очень мало. Нет критерия, как исходя из количества населения [следует] сделать расчеты необходимого числа судей. С моей точки зрения, таким методом должна быть «фотография» рабочего времени.

⁴⁷ Имеется в виду карта рабочего времени – подробный график рабочего дня с указанием (и первоначальным подсчетом) временных затрат на все необходимые процедуры и действия. – *Примеч. ред.*

Есть ли сегодня какие-то критерии оценки качества работы суда, судей?

Показатели эти стары как мир и, к сожалению, не очень удачны. Работа судей всегда оценивалась по количеству вынесенных ими решений, которые были изменены и отменены. На самом деле такой подход только препятствует тому, чтобы ошибочные решения выявлялись.

Можно использовать и какие-то статистические показатели, но тогда нужно строить их так, чтобы заинтересованность судей в получении хороших показателей совпадала бы с заинтересованностью общества в положительных результатах их деятельности. [...]

Например, для граждан очень важно их конституционное право на пересмотр решений вышестоящим судом. Это конституционное право обеспечивается эффективной работой судов второй инстанции посредством апелляции и кассации в гражданском процессе или апелляции в арбитражном. [...] Нужно оценивать деятельность судов по росту количества выявленных неправильных решений судов нижестоящей инстанции.

А если говорить про суды первой инстанции, как оценивать их работу?

Здесь, конечно, очень трудно. У нас пока показательные статьи (например, сроки) очень формальны. Попытка содержательной оценки [работы] судов первой инстанции была предпринята в исследовании, которое проводилось в 1970-х годах прошлого века. Оно было посвящено причинам судебных ошибок.

Тогда использовались, например, экспертные методы оценки качества работы судов. Брели разрешенные дела, брели конкретные судебные решения (любые решения по любым категориям дел) и экспертам – научным работникам, специалистам в конкретной области предлагали оценить эти процессы и то, как они завершились. На мой взгляд, это блестящая вещь.

Если мы говорим о социологических исследованиях, то такие экспертные оценки очень распространены, когда нужно решать проблемы, не подлежащие прямым количественным измерениям.

Такие эксперты сейчас есть?

Экспертов нужно подбирать. Они, конечно, сейчас не практикуют как эксперты, оценивающие качество принимаемых судебных решений.

[...]

Существует ли сегодня институция, которая занимается или могла бы заниматься [этими исследованиями]?

Это зависит не от [конкретно] института – его проблематика создается за счет интересов [экспертов] и за счет заказов. Я думаю, что сейчас ни один [эксперт] не захочет брать на себя ту работу, которую когда-то взял на себя целый коллектив. Это громадное количество статистики [...], громадное количество социологической работы.

Здесь нужны профессионалы, прежде всего, юристы, которым будут помогать социологи и математики. [...] Если мы хотим оценить качество, то это колоссальная работа. Я могу назвать [некоторые] методы.

Первый метод – это, конечно, изучение уголовных дел. Причем их могут изучать эксперты, а могут и просто социологи. Второй метод – наблюдение и «фотография» рабочего времени. Третий метод – оценка качества разбирательства по материалам [дела] на основе шкалирования. Четвертый метод – интервью.

[Последний метод] хорош тем, что он не такой трудный. Нужно просто правильно выбирать круг лиц для интервьюирования. Среди респондентов обязательно должны быть судьи низших инстанций и судьи вышестоящих инстанций, потому что они выявляют болевые точки. [...] Хорошо при этом интервьюировать людей (может быть, по другому, но сопоставимому кругу вопросов), которые являются, так сказать, адептами судебной деятельности. Я имею в виду незаинтересованные стороны, хотя и заинтересованные стороны можно опрашивать. [...] Ну и, конечно, нужно опрашивать кого-то из публики, например, народных заседателей. [...]

В настоящий момент судебная система является полузакрытой. Это специфическая область, где адвокаты, судьи – все выпускники юридических факультетов. У них свой язык, свои правила. Насколько это правильно?

Это правильно. Здесь не обойдешься беседами на бытовую тему. Это должны делать профессионалы. Во многих странах вообще интересы [сторон] в процессе не могут представлять люди без юридического образования. Говорят, что за рубежом начинать судебный процесс без адвоката – самоубийство. И это правда. Это нормальное явление.

Суд – это не общее собрание жильцов, это даже не товарищеский суд на предприятии, это нечто совершенно иное. Это профессиональная деятельность, которая предполагает знание не только материального права, но и процесса. Без процесса не бывает суда. И если мы хотим, чтобы стороны активно защищали свои интересы, а не просто приходили в государственный орган «на поклон», и выслушивали, что им там надиктуют, значит, они должны быть подготовлены.

В рамках этого исследования мы беседовали с разными группами, вовлеченными в судебный процесс, в том числе с адвокатами и истцами. Часто выяснялось, что люди идут в суд за справедливостью, но...

Уходят оскорбленными...

Да, потому что это не то, что они ожидали. Оказывается, что в суде никто не пытается вникнуть в твою ситуацию. [...]

Судебная процедура тем и хороша, что предъявляет одинаково строго формальные требования ко всем. Это дает нам определенную гарантию равенства. [...] Именно благодаря тому, что созданы жесткие правила судебной процедуры (к сожалению, у нас они не соблюдаются), нам гарантирован равный подход, потому что мы провозгласили, что у нас существует равенство перед законом. Вне процедуры это невозможно.

Другое дело, что у нас процедура реализуется таким образом, что теряет человеческое лицо. [...]

Но сложность процедур и профессиональное представление интересов в суде создают барьеры для неспециалистов.

А как иначе? Вы знаете другой путь? У нас это было – несостязательный процесс, когда суд сам занимался установлением истины и, не привлекая сторон, по собственной инициативе мог начать производство по делу и принимать любые решения. Нам это не нравилось, потому что суд превращался в орган, который распоряжается людьми и их судьбами.

Приведу пример. Прокурор всегда имел право предъявить иск о защите интересов любых лиц, необязательно физических, даже юридических. И получалось, что прокурор предъявлял иск в пользу какой-то крупной фирмы, которая, имея юристов, и сама могла бы это сделать. Более того, когда он обращался в суд в защиту этой фирмы, он тем самым освобождал фирму от уплаты госпошлин в суде [и других связанных расходов]. Никак нельзя допускать, чтобы прокурор выбирал [одну] сторону и защищал ее интересы, а другая сторона оказывалась распятой. Ведь в каждом процессе есть две стороны.

А как быть с делами, в которых нет правовой проблемы [...]?

Разводы, коммунальные платежи – все эти мелочи рассматривает мировой суд. Мировой суд должен помогать гражданам скорее получить судебную защиту, потому что они «ближе». На местах [мировых] судей больше, чем, скажем, районных. [...] Арбитражем они не занимаются, это так. Но гражданские дела на незначительные суммы (до пятисот минимальных размеров оплаты труда) они рассматривают. Они и должны разгружать [суды первой инстанции]. Большая перспектива есть у третейского разбирательства. Это действительно неиспользованный ресурс.

Почему, как вы думаете?

Не привыкли мы. Мы привыкли к государственному суду. [...] Мы не умеем договариваться, когда уже возник правовой конфликт. У нас нет культуры разрешения конфликтов без привлечения средств государственного принуждения. Потому что нужно прийти, сесть за стол переговоров и быть склонным выработать решение, которое может хоть как-то удовлетворить обе стороны.

[...]

Вы говорите, что существующие у нас формальные процедуры необходимы и гарантируют независимость суда...

Они гарантируют не только независимость, но и, прежде всего, равенство тех, кто в суд обращается. Ко всем предъявляются одинаковые требования и всем предоставляются одинаковые права. В этом ценность процедуры.

Нужно ли менять существующие сегодня процедуры или следует больше информировать о них население?

Конечно же, нужно информировать население. Но население само по себе никогда не овладеет юридическими знаниями настолько, чтобы делать все самостоятельно. Государство должно по Конституции обеспечить гражданам предоставление квалифицированной юридической помощи. Это конституционная норма. [...]

Одной заботы государства о том, чтобы у нас готовили юристов, чтобы у нас были палаты адвокатов, адвокатское сословие, недостаточно. Должны быть меры, которые обеспечат для неимущих получение бесплатной юридической помощи. Таких мер нет.

За рубежом очень распространен институт юридических клиник, которые создаются на базе университетов, на базе высшего юридического образования. В них люди, желающие получить юридическую профессию, проходят стажировку и оказывают юридическую помощь бесплатно. У нас этого нет. У нас нет муниципальной адвокатуры. У нас нет адвокатуры, где адвокаты оплачиваются государством. Хотя подобная практика сама по себе тоже сомнительна, потому что адвокат вроде бы государственный, но нужно искать способы, которые бы обеспечили его независимость от государства. Нужны новые институты, нужно выстраивать эти институты, юридические клиники. Наконец, в этом процессе должно принимать какое-то участие гражданское общество.

[...]

Давайте еще коснемся вопроса о финансировании судов. [...] Как вы считаете, возможно ли [предоставление платных услуг в суде] и, если да, почему этого нет?

Если сам суд будет зарабатывать, я думаю, это будет ужасно. По Конституции есть положение, что суд обеспечивается за счет средств федерального бюджета и должен обеспечиваться таким образом, чтобы этих денег хватало для осуществления правосудия в соответствии с законом.

А если ситуация такова, что денег не хватает?

Насколько я поняла, президент [Владимир Путин на съезде судей в конце 2004 г.] сказал, что судебная система будет финансироваться нор-

мальным образом. Я думаю, что это обещание касается не только повышения зарплаты судей. [...]

Суд, и это обсуждается уже давным-давно, приносит государству деньги. Когда истцы идут в суд, они платят большие пошлины. Все эти средства идут в бюджет, а не в карман суда. И мы давным-давно предлагали, чтобы суд зарабатывал в бюджет, который потом выделял бы средства всей судебной системе.

Я вам могу назвать не только этот источник [госпошлина]. Посмотрите, сколько штрафов налагает суд. У него есть такие меры, как конфискация имущества, не как мера наказания по уголовному законодательству (сейчас она исключена из Уголовного кодекса), а как конфискация того, что нажито незаконным путем, так называемая спецконфискация денег и ценностей. Пожалуйста, создавайте такие фонды, но внутри государственного бюджета.

Или на уровне субъектов?

Нет. Это нельзя делать на уровне субъектов, потому что тогда суд будет получать [деньги] от своего губернатора, и это лишит его какой бы то ни было независимости. Это должно быть максимально «поднято» [на федеральный уровень] и дальше поступать прямо в бюджет суда. Я вообще считаю, что распределение [средств] через Судебный департамент – это плохо, потому что усиливает зависимость судей от Верховного суда Российской Федерации, которому подчинен Судебный департамент (начальника Судебного департамента назначает Верховный суд).

Судебный департамент абсолютно не является самостоятельным учреждением. С моей точки зрения, это лишняя структура [...]. У нас есть другой образец: в арбитражном суде, где нет судебного департамента, суд сам решает подобные вопросы. [...]

На самом деле бюджет должен определяться для каждого суда. Из федерального бюджета средства должны поступать в каждый суд. Это, конечно, колоссальная работа, но тогда суды будут независимы от тех, кто распределяет им деньги.

[...]

Как вы считаете, реальный уровень коррупции в судах выше, чем считает общественное мнение?

Совершенно не знаю. Я думаю, что социально обоснованной является точка зрения, что уровень коррупции в обществе везде одинаков. С какой стати он будет разным? В судах он точно такой же, как и во всех государственных учреждениях. [...]

То есть надо сравнивать с другими?

Я не знаю, надо ли сравнивать. Нужно просто исходить из того, что причины этого явления должны устраняться.

[...]

Где сейчас готовят судей?

Юристов готовят в разных вузах, а дальше существует Судебная академия при Верховном суде, которая должна дополнительно готовить судей к судейской работе. Но она этого не делает, а тоже готовит студентов, то есть дает им высшее юридическое образование.

Мне кажется, что судья должен получать юридическую подготовку после вуза в Судебной академии (может быть, год) [...]. Это все задачи для будущего.

[Согласны ли вы с существующим мнением, что] квалификация судей за последние десять лет резко снизилась?

Да, конечно.

Это связано с материальным обеспечением?

Материальная обеспеченность судей как раз возросла.

Почему тогда это произошло?

Возросла, но недостаточно. Во-первых, на фоне вала дел, который существует, очень трудно сохранить какое-то качество. Во-вторых, может быть, судьи почувствовали себя немного более свободными, хотя, с другой стороны, и более зависимыми, допустим, от вышестоящих судебных инстанций, от председателей судов, которые решают все вопросы судейской судьбы.

Если раньше судьи были зависимы от инстанций вне судебной системы, в основном партийных, то теперь они абсолютно зависимы от своего начальника, своего председателя и от председателей вышестоящих судов. Я, например, знаю, что ни одному человеку нельзя получить должность мирового судьи (самого низшего), если с этой кандидатурой не согласится председатель Верховного суда Российской Федерации. [...] То есть зависимость железная.

Эти же люди могут повлиять на привлечение к ответственности, на предъявление разных претензий. К одним предъявят претензии по поводу нарушения сроков [рассмотрения дела] и даже выгонят, а к другим не предъявят. [...]

В такой ситуации судья ориентируется в основном на позицию тех людей, от которых он зависит. Он выполняет те требования, которые к нему предъявляют. А еще говорят, что очень много стоит получение судебной должности. У меня нет таких данных. Такие факты должны выявлять правоохранительные органы. [...]

Давайте подведем некоторые итоги. В исследовании мы стремимся найти подходы к построению экономически эффективной модели судопроизводства.

Какую часть из описанных проблем можно решить, используя экономический подход? Можно ли только с помощью экономических стимулов

решить проблемы суда или существуют иные, находящиеся в совершенно другой плоскости: не экономической или финансовой, а, скажем, морально–этической?

Конечно, есть. Но давайте сначала решим экономические проблемы, тогда, может быть, нам и морально–этические будет легче решить. Должность судьи должна быть настолько престижной, чтобы любой юрист в течение всей своей профессиональной деятельности стремился ее занять.

У нас же нет такого, чтобы юрист работал, а в конце своей карьеры становился судьей. Сейчас существует даже обратный отток. Например, судьи хотят выработать свое пожизненное содержание, отработать в суде десять лет, а потом уйти, допустим, в другую сферу. Некоторые отказываются от пожизненного содержания, уходят в адвокаты. И им это кажется более привлекательным. Нужно поменять систему приоритетов.

Если профессия престижна, если это верх юридической карьеры и эта «вершина» достойно оплачена, то каждый нормальный человек [...], наверное, захочет иметь такую работу, которая позволит ему уважать самого себя. Ему надо это позволить. Условия должны быть такими, чтобы он мог себя уважать.

[...]

Все это складывается из мелочей. Вот вы спрашиваете, есть ли экономические рычаги. Есть! Когда человек не унижен каждый день в своем обычном естестве, он начинает думать о других принципах. [...] Человеку хочется уважать себя, но это желание появляется, если он сыт, одет, имеет теплый дом.

Интервью с экспертом Судебного департамента г. Москвы (приведены выдержки из интервью)

Как в целом выглядит система судов?

[...] У Московской области – свой областной суд, хотя он и находится на территории Москвы. [В Москве есть] Московский городской суд и 33 районных суда. Это суды общей юрисдикции, первой инстанции.

33 – по количеству районов Москвы?

Нет. Это раньше, при старом районировании [Москвы], было 33 района и в каждом был районный суд. [...] Территориальная юрисдикция каждого суда определена в законе «О создании и упразднении районных судов города Москвы и о внесении изменений в статью 21 [закона] РСФСР “О судостроительстве РСФСР”» от 2 июля 2003 г. [...]

Московский городской суд рассматривает в первой инстанции уголовные и гражданские дела, отнесенные к его юрисдикции. В Мосгорсуде также работает суд присяжных. И одновременно Мосгорсуд является судом второй инстанции и надзорной инстанцией.

Районные суды рассматривают дела в первой инстанции (гражданские и уголовные) и являются судами второй инстанции для мировых судов. В Москве создано 384 судебных участка мировых судей. [...] По статистике в районах, где мировые судьи работают уже больше года, они рассматривают от 30 % до 50 % всех уголовных дел и от 50 % до 70 % гражданских дел. [...]

Нужно оговориться, что по закону и федеральные, и мировые судьи обладают одинаковым статусом и осуществляют правосудие от имени Российской Федерации. Но по закону мировые суды являются судами субъекта РФ, и их материально-техническое обеспечение осуществляется исключительно исполнительной властью субъекта, т.е. исполнительной властью Москвы. Мировые судьи получают зарплату из федерального бюджета, а вот весь их аппарат: секретари, заведующие канцеляриями, охрана – это госслужащие Москвы. Правительство Москвы организовало эти судебные участки, построило, реконструировало. В Москве, в отличие от других субъектов, они находятся в лучших условиях. [...] Обеспечение [судебных участков мировых судей] осуществляет Судебный департамент города Москвы.

[...]

Законодательная, исполнительная и судебная власти должны быть независимы. А у нас раньше районные суды не подчинялись Министерству юстиции, но находились под его юрисдикцией. Через Министерство юстиции назначались судьи, выплачивалась заработная плата. [...]

Когда в ходе судебной реформы стали разделять эти полномочия, то [решили, что] судьи должны осуществлять правосудие, а для организационно-правового, кадрового, материально-технического обеспечения должна существовать администрация. Она будет выплачивать заработную плату, вести личные дела, содержать здания, помещения, обеспечивать коммунальные услуги, оборудование, компьютеры, расходные материалы, бумагу и т.д. Для этого и создали Судебный департамент. [...]

Как в Москве определяется, сколько судей должны работать в конкретном суде, сколько должно быть других работников?

[...] В свое время Минюст рассчитывал, сколько и кого нужно. Были какие-то нормы. Честно говоря, я их не видел. Судебный департамент сам стал разрабатывать [эти нормы]. В Москве по штату в 33 районных судах было 450 судей. И, проанализировав наработки годичной, двухгодичной давности, мы пришли к выводу, что федеральных судей должно быть больше в два раза, а работников их аппарата – в три.

Этот вывод основывается на количестве дел?

Да. На сегодняшний день по штату в федеральных районных судах [должно быть] 626 федеральных судей. Плюс 384 мировых судьи. Но вакансий много. [...] В других субъектах такого, может быть, и нет, но в

Москве есть масса коммерческих структур с юридическими службами, массой юридических должностей, а средняя зарплата федерального судьи – где-то 14 000 рублей без учета премий [...]. Статус значимый, а материальное содержание для столицы смешное.

По каким показателям рассчитывается зарплата?

Существует правило. Есть зарплата председателя Верховного суда РФ. Она устанавливается указом президента. Зарплата федерального судьи составляет 72 % от зарплаты председателя Верховного суда РФ. Зарплата мирового судьи – 60 % (в Москве и Санкт-Петербурге – 64 %) от зарплаты председателя Верховного суда РФ.

[...]

Мировые судьи в большой степени зависят от местной власти. Не возникает ли здесь проблем с независимостью судебной власти?

Нет. Если местная власть захочет, она будет [пытаться повлиять на судью]. Другое дело, поддастся ли этому влиянию судья? По закону суд действительно независим. Разница между федеральным и мировым судьями состоит в том, что федеральный судья назначается указом президента, а мировой – постановлением Московской городской думы. Зарплату мировой судья получает из федерального бюджета, санаторно-курортные услуги – через Судебный департамент. Жилье по закону обязана предоставить судье местная власть, но возмещение расходов на жилье идет из федерального бюджета – через Судебный департамент.

В соответствии с законом бюджет суда в Москве может формироваться только из федерального бюджета. И у суда не может быть дополнительных фондов.

Вы правы. В Судебный департамент спускаются лимиты, которые распределяются на 33 суда.

Этого достаточно?

Нет. На 100 % финансируется только заработная плата. Капитально-го строительства практически нет. Капремонт финансируется на 30 %. Мы каждый год подсчитываем, сколько нам нужно. Председатели, администраторы судов направляют заявки. Но текущие расходы покрываются только на 50 %. Директор судебного департамента идет в Думу, идет в Минфин и отстаивает. Но там тоже урезают на 50 %.

Возможно ли оказание платных услуг в суде, например платный ксерокс, платный звонок с целью получения информации?

В США есть такая должность – судебный репортер, который оказывает услуги на платной основе. Например, приходишь к нему, чтобы полу-

чить решения по бракоразводным процессам за последние пять лет, и он их распечатает. А у нас ксероксы, картриджи – все за наш счет.

Но у нас есть адвокаты, у которых нет этих проблем. Однако наши граждане [...] считают, что адвокат – это дорого, что они могут обойтись без него. Например, человек пишет исковое заявление, а судья оставляет его без движения из-за неправильной формулировки. Судья не обязан объяснять формальные стороны такого рода. Отсюда слухи про беспредел в судах. Это все от юридической безграмотности. В таких случаях необходим адвокат.

У нас нет службы судебных репортеров, но, наверное, что-то подобное будет создано. Судебная реформа еще далеко не закончилась. [Существуют предложения] о техническом оснащении судебного заседания.

[...]

Вот судебная нагрузка на судей за прошлый год: один судья – 11 уголовных дел, 37 гражданских, 30 административных за 22 рабочих дня. По отдельным судам бывает и больше. [...] За год все суды рассмотрели 55 тысяч уголовных, 173 тысячи гражданских дел. [...] Когда появились мировые судьи, стало легче.

[...]

Что касается помещений, в Москве – это трагедия. Часто говорят, что местные власти помогают делать ремонт в судах, тем самым подкупая [судей]. Дело в том, что у нас все суды находятся в помещениях, являющихся муниципальной собственностью города. Судебный департамент платит аренду правительству Москвы за каждое помещение. И естественно, [когда нужен ремонт, мы] обращаемся к префектурам. [...]

На 33 суда приходится 88 тысяч квадратных метров [помещений]. А по существующим меркам требуется 172 тысячи, т.е. в два раза больше. Половина зданий не приспособлены для осуществления правосудия. [...]

Облегчают ли ситуацию судебные администраторы?

Да, был введен институт судебных администраторов. [Судебные администраторы] – это сотрудники Судебного департамента, но подчиненные председателю суда. И они сняли хозяйственную нагрузку с председателя. Кроме того, была введена должность помощника судьи. Помощник также снимает нагрузку с судьи. И все равно необходимо увеличивать их количество.

Но что значит увеличивать штат судов? Это деньги.

Возможно ли ввести механизм, когда суды будут получать дополнительные финансы сами. Или этого нельзя делать?

Этого нельзя делать. [...] По закону суд не имеет права зарабатывать деньги. Судебный департамент – бюджетная организация, он также не имеет права [это делать]. Он зависит от бюджетного финансирования.

[...]

Интервью с экспертом коллегии адвокатов (приведены выдержки из интервью)

Прежде чем вы начнете задавать вопросы, я скажу вот что. Вопросы эффективности, правда, эффективности наказания, я занимался в конце 1970–х – начале 1980–х, когда готовил диссертацию. [...]

Поскольку эффективность [...] надо понимать, как соотношение затрат и результатов, то, естественно, возникает вопрос, а какие затраты надо мерить. Я тогда высказал идею, что под затратами общества в целом надо понимать не только прямые [денежные] расходы, но и затраты, возникающие в связи с несправедливостью правосудия.

Когда людей наказывают чрезмерно сурово, наказывают несправедливо, когда наказывают невиновных, это тоже затраты общества. [...] Любое несправедливое судебное решение, [...] неправильное разрешение конфликтных отношений тоже, по–моему, нужно относить к затратам общества в целом.

Если рассматривать суд как предприятие, можно ли нарисовать его оргструктуру и понять, какие связи есть внутри него и возникают ли какие–нибудь издержки, например, из–за несовершенного механизма управления ресурсами внутри суда?

Теоретически в суде каждое звено должно быть самоуправляемым [...] Теоретически над судьей не должно быть начальника. Он должен быть абсолютно независим, беспристрастен и объективен. Это необходимые предпосылки вынесения им справедливого решения. Когда никто ни в какую сторону на него не давит, а он исходит только из требований закона и материалов дела. На самом деле это не соблюдается. Причем в нашей стране это не соблюдается, во–первых, почти повсеместно, а во–вторых, почти по каждому делу, почти в каждом суде. [...]

Почему так происходит?

[...] Во времена советской власти, бесспорно, существовало давление [на судей со стороны исполнительной власти]. И со стороны партийных органов, естественно. [...] Оттуда просто поступал звонок [...]. Редко было так, чтобы [судье] говорили, как нужно рассматривать дело. Говорили: надо внимательно разобраться. И если судья умный, то он должен был понимать, что имеется в виду, в чью пользу нужно внимательно разобраться. А если он разбирался неправильно, то, значит, он глупый судья и его на следующий срок просто–напросто не избирали. [...]

Сколько дел рассматривают судьи в месяц?

[...] Несколько десятков... И они, конечно, не в состоянии [сделать это качественно]. Судьи должны выслушать истца, ответчика, третье лицо, представителей, адвокатов и прокурор дает заключение. У них же в се–

редине дня в голове уже каша. Специфика работы судьи требует, чтобы он между двумя делами мог очистить мозги, грубо говоря, выйти на улицу, посмотреть на голубое небо и белые облачка. А он не может себе этого позволить, потому что его подпирают следующие дела.

Хватает ли в судах работников?

С одной стороны, их вроде бы хватает, с другой – все должны быть грамотными [сотрудниками]. Хватает, если они грамотные. А если я сегодня пришел в суд, а там между тремя сотнями дел мечется какой-то мальчик, ничего не может нигде найти, потому что он просто еще ничего не знает. И у них только одна грамотная девочка на пять таких мальчиков. Она пытается что-то им объяснить, а у них глаза бегают – ничего не могут понять. Тогда, конечно, не хватает. Выучатся, может быть, и хватит.

В судах есть и другая беда: там чем меньше начальник, тем больше он себя чувствует генералом. Приходишь в суд, и тебе в лучшем случае второкурсник-вечерник говорит: «А у нас так». Ты ему говоришь: «Поймите, вы мне это по закону должны». «Я вам ничего не должен. У нас свои законы». Законы везде должны быть одни и те же. [...]

А почему в судах нельзя, например, копировать материалы? Бывает, что надо снять копию с материалов дела или каких-то документов.

Да можно, но где и как реально это сделать? Помещения плохо приспособлены для таких вещей. [...] Никто сегодня не думает о рядовых гражданах, об их удобстве. Кому они нужны?

[...]

А нельзя ли постепенно ввести платные услуги, например, платный телефон?

Я не думаю. Есть целый ряд причин, из-за которых нельзя вводить плату. В свое время, например, было предложение, чтобы расходы на экспертизу оплачивали обвиняемые. Но нельзя – человек не должен платить за то, что он защищается.

Кто устанавливает размер материального и социального обеспечения судьи?

Это все записано в законе. [...] Когда-то я принимал участие в разработке закона о статусе судьи. Идея была простая: председатель Конституционного суда получает на 2 % меньше президента России, председатель Верховного суда – еще минус 2 % и так вот минус сколько-то процентов до районного судьи. Идея была в том, что если исполнительная власть в лице президента начнет повышать себе зарплатку, то и у судей он автоматически поднимется. Но, как говорится, гладко бывает [только] на бумаге.

[...]

Как вы думаете, реальный уровень коррупции [в судебной системе] ниже или примерно соответствует оценкам общественного мнения?

Отрицать наличие коррупции в суде я не могу. Но и подтвердить это мне сложно. Хотя отдельные эпизоды наводят на мысль о том, что [судьи] все-таки берут [взятки]. Но, наверное, не все. Возможно, уровень коррупции в судах меньше, чем считает общественное мнение. Это легко объяснить, потому что как минимум половина участников процессов недовольна состоявшимся решением. Либо истец, либо ответчик. [...]

Но я знаю много случаев, когда следователи пытались воздействовать на рассмотрение дел в арбитражных судах, вплоть до того, что возбуждали уголовные дела, начинали изымать кучу документов и т.д. [...] Так они пытались регулировать арбитражное разбирательство. Совершенно очевидно, что если можно было купить судью в арбитражном суде, то не надо было бы покупать следователей.

Возможно и другое [объяснение]. Может быть, следователь оказывается дешевле, чем судья, и поэтому платят первому. [...] Я повторяю: я не могу сказать, что коррупции нет, но привести конкретные факты [я тоже не могу]. За руку я никого не хватал. Некоторые решения судей настолько необъективны с точки зрения закона, что поневоле думаешь, что они куплены – бесплатно такого не делают.

[...]

Можно ли сказать, что судопроизводство – это полузакрытая система и доступ к ней граждан ограничен?

Дело не в том, что она совсем закрыта. Дело в том, что в юриспруденции людские отношения очень сложны. Но поскольку речь идет о житейских делах, большинство считает, что они могут разобраться в них сами. [...] На самом деле это требует профессионализма. [...]

Законы, особенно в советские времена, были достаточно простыми. Сегодня они написаны так плохо, что и профессионал ничего не поймет.

Какие функции выполняет руководитель суда?

Председатель суда обладает многими функциями. Во-первых, он распределяет дела между судьями. [...] Кроме этого, судью на первый срок назначают только на три года. А представляют его после этого на пожизненное назначение или нет, зависит от председателя. [...]

С участием председателя решаются все квартирные и другие подобные вопросы. Он же решает, в каком кабинете сидеть судье – с двумя большими окнами или с одним подслеповатым, какой зал дать судье – большой или маленький, какого секретаря – грамотного или молодого [...].

Заработок судей зависит от квалификационного класса. Представить судью к очередному классу или не представить решает председатель. Так что масса вопросов.

Из-за этого не без основания считается, что судьи ощущают свою зависимость от председателя и это воздействует на правосудие. Поэтому

выдвигаются предложения, чтобы председатель суда избирался самими судьями этого суда на короткий срок. Допустим, на год. И если он будет знать, что он всего лишь год будет царствовать, а через год те же судьи, которых он сегодня где-то прижимал, будут решать вопрос о его председательстве, вряд ли он будет [вести себя] так, как это сегодня иногда бывает. Не всегда – бывают председатели и грамотные. Но тем не менее проблема есть.

[...]

Как вы считаете, возможно ли ввести экономические стимулы в процесс судопроизводства, например, [...] штрафы за затягивание дела?

[...] Если суд устанавливает, что ответчик уклоняется от рассмотрения дела, то суд вправе вынести заочное решение без его присутствия. [...] Или, допустим, за обжалование [судебного решения] в каждой следующей инстанции повышаются госпошлины. А я не думаю, что это правильно. С рублями в России надо быть очень осторожным, ведь есть люди, у которых нет денег. Раньше мы гордились тем, что любая нищая старушка могла в суде чего-то добиться. А сегодня нищая старушка не пойдет в суд жаловаться, искать правду, потому что она не сможет заплатить пошлину.

[...]

Какие издержки несут стороны в судебном процессе?

Истец несет денежные издержки на госпошлину, на сбор и подготовку доказательств. Кроме того, чтобы приехать в суд, он тратит свое время, значит, в это время он не работает и не зарабатывает. [...] В гражданском суде каждый обязан доказать то, что он утверждает. [...] Например, ходатайством назначена экспертиза, а она стоит денег. Раз я ходатайствую, то я должен за это заплатить. [...]

А моральные издержки! Общаться лишний раз с этими [ответчиками, посетителями и сотрудниками судов] людьми бывает довольно противно... Сидишь в очереди [в суде], а вокруг тебя крутятся какие-то полусумасшедшие старухи. [...] Издержки судьи – также моральные. [Работа судьи –] это нервная работа. [...]

Хватает ли судье на все времени?

Если [судье] нужно пятьдесят дел в день прослушать, хватает времени или нет? [...] У районного судьи, наверное, меньше дел. Но они тоже завалены. Вы просто зайдите к судье в кабинет. Пачки дел лежат на всех стульях, столах, шкафах. Судей не хватает.

Я пришел в Хамовнический суд с искомвым заявлением в защиту чести и достоинства очень большого человека, а там всего два судьи – цивилиста, один из которых болен и вообще собирается уходить [...]. В центральном районе Москвы должно быть пятнадцать судей и из них половина – цивилистов. [...]

3. Судьи и работники судов

Ниже приведены выдержки из интервью с судьями и работниками судов. На вопрос приводится один или несколько ответов разных респондентов.

Работа судей

Что представляет собой «рабочее место» судьи?

Рабочий стол, компьютер, скромный кабинет. У меня еще большой кабинет считается, потому что у большинства судей более стесненные условия работы. Ну и полки или шкаф для книг. Литература обязательно.

Рабочее место – только мой кабинет. Здание относительно новое, помещений пока хватает, хотя у нас на подходе четверо судей – куда их будут рассаживать, непонятно. Приходится на третьем этаже переоборудовать залы под кабинеты, то есть совмещать и делать зал-кабинет. Хотя кабинет и зал должны быть разделены.

У судьи должна быть и какая-то туалетная комната – пойти проветриться. У нас этого нет. Как говорится, удобства на этаже. Но в плане внешнего вида, ремонта, обеспечения оргтехникой – более-менее удовлетворительно.

Соответствует ли организация рабочего места судей (кабинеты, залы для судебных заседаний) количеству посетителей суда и количеству рассматриваемых дел?

Количество кабинетов достаточное, количество залов недостаточное (на 38 судей – 6 залов). Не хватает кабинетов для помощников судей, секретарей. Нет помещений для представителей лиц, участвующих в деле: прокурора, адвокатов, представителей истца, ответчика.

Чтобы у судей были свои залы, такого в арбитражном суде нет. А должно быть. Судья не должен выносить решение там же, где он работает.

Не хватает 50 % площадей.

Я не видел, чтобы у нас в коридорах было большое столпотворение, так как мировые судьи взяли на себя большое количество дел, в том числе и гражданских. Поэтому вроде бы общих [типов] помещений хватает. Единственное, чего у нас нет – адвокатской комнаты и комнаты для прокуроров. [...] Хотя, насколько я знаю, это не совсем приемлемо в плане этики. И адвокат, и прокурор – это непосредственные участники процесса. Если они находятся в кабинете у судьи, а другие участники за дверями – это неправильно. Но приходится делать такие исключения.

Из чего состоит рабочее время судьи? Как распределяется время между выполняемыми задачами? Насколько такая ситуация приемлема для судьи? На что обычно не хватает времени? (приведены обобщения и комментарии)

Респондент 1

Выполняемая задача	Распределение рабочего времени, %	
	реальное	«идеальное»
Прием населения	-	-
Знакомство с материалами дел	30	так же
Ведение судебных заседаний	50	30
Написание судебных решений	10	20
Поддержание / повышение собственной квалификации	в свободное время	5
Обед, перерывы для отдыха	5	10
Участие в служебных совещаниях	2 раза в месяц по 1 часу	так же
Подготовка статистических отчетов	5	так же

Знакомство с материалами дел

В течение рабочего дня должно занимать часа полтора. Но реально времени не хватает. Мой рабочий день начинается в восемь часов утра и в восемь вечера заканчивается. Нагрузка не соответствует никаким нормам.

Написание судебных решений

[Приходится уделять этому время] дома. У нас же кроме судебных решений выносятся в виде определений очень много промежуточных судебных актов: о принятии мер по обеспечению, об отложении дел. Обязательной стадией является предварительное судебное заседание, по завершению которого тоже выносятся решение. Эта текущая работа занимает львиную долю времени.

Поддержание / повышение собственной квалификации

Рабочего времени на это не хватает, хотя нормативную литературу приходится поднимать при подготовке к каждому делу.

Обед, перерывы для отдыха

15–30 минут. Нормальный перерыв должен быть 1 час.

Респондент 2

Выполняемая задача	Распределение рабочего времени, %	
	реальное	«идеальное»
Прием населения	5	так же
Знакомство с материалами дел	10	так же
Ведение судебных заседаний	30	так же
Написание судебных решений	20	так же
Поддержание / повышение собственной квалификации	10	так же
Обед, перерывы для отдыха	не входит в состав рабочего времени	-
Участие в служебных совещаниях	5	так же
Подготовка статистических отчетов	-	-
Административная работа	20	так же

Недостатка времени не испытываю.

Респондент 3

Выполняемая задача	Распределение рабочего времени	
	реальное	«идеальное»
Прием населения	1 час в неделю	-
Знакомство с материалами дел	1 час в день	30 %
Ведение судебных заседаний	5 часов в день	30 %
Написание судебных решений	2 часа в день	30 %
Поддержание / повышение собственной квалификации	в свободное время	
Обед, перерывы для отдыха	1 час	
Участие в служебных совещаниях	2 раза в неделю по 30 минут	
Подготовка статистических отчетов	-	-

Прием населения судьей

Не ведут, ведут помощники судей.

Знакомство с материалами дела

[Количество необходимого времени] зависит [от объема дела, от желая с ним знакомиться. Но в принципе времени хватает.

Ведение судебных заседаний

Когда начинал работать, приходилось оставаться после окончания рабочего дня, приходиться пораньше, в выходные иногда выходить. Сейчас это только как исключение. Хватает времени и на ведение судебных заседаний, и на написание судебных решений [...].

Поддержание / повышение собственной квалификации

[Сейчас] есть время на повышение – раньше было меньше. [...] Я смотрю обзоры, [...] интересные нормативные акты, судебную практику.

Существует ли практика «закрепления» судей за определенной территорией либо за определенной категорией дел?

Да, существует специализация рассмотрения дел по категориям.

Закрепление за территорией не совсем правильно. С мировыми судьями сложилась такая ситуация, что на участке, где, допустим, находится крупное предприятие, мировой судья не справляется с нагрузкой из-за большого количества обращений, например, работников по задолженности зарплаты. Наиболее правильно закреплять судей за определенной категорией дел.

Закрепление есть, но оно не соблюдается.

По вашему мнению, какие недостатки и преимущества существуют у такого «закрепления»?

Преимущества:

Возможность более глубокого изучения «темы», в результате чего повышается качество отправления правосудия.

Недостатки:

Судья «деградирует». Средство против этого – ротация кадров, однако она требует времени.

Такие же, как у любой односторонней специализации.

Если судья отсутствует, другим судьям сложнее сориентироваться при рассмотрении данного вопроса.

Часто встречается ситуация, когда судья назначает несколько дел на одно и то же время. С чем это связано?

Вынуждает загруженность. Обычно рассматриваются несложные дела (ликвидация несуществующих предприятий, налоговые штрафы).

Причина – неорганизованность судей.

В арбитражном суде у одного судьи несколько дел не назначается.

У меня в последнее время такая ситуация бывает только из-за того, что я забываю записать в график, что я назначил дело. Поэтому бывают накладки. Это просто из-за невнимательности.

Что можно сделать, чтобы избежать подобных ситуаций?

Законодательно предусмотреть внесудебный порядок рассмотрения ряда категорий дел.

Четко составлять график рассмотрения.

Уменьшать нагрузку [на судей].

В судебной практике встречаются случаи, когда судья может собственным решением назначать размер компенсации морального ущерба, судебных издержек «в разумных пределах». Как вы считаете, чем он руководствуется, принимая такое решение?

[Судья руководствуется] уровнем зарплаты, доходов, цен в регионе.

Когда адвокаты или юристы, представляющие интересы той или иной стороны, обращаются с заявлением о взыскании судебных издержек, я смотрю на трудоемкость дела.

[Судья руководствуется] житейским опытом и правосознанием.

Учитываются конкретные обстоятельства, вина, личные критерии.

Существуют ли какие-либо согласованные критерии [определения «разумных пределов»] в судебной практике или каждый судья принимает решение самостоятельно?

В законе говорится, что мы должны учитывать личность потерпевшего, его особенности, степень причинения нравственных страданий [...]. Вот из этого мы исходим. [Есть] и своего рода судебная практика – какой-то средний размер. Судьи друг с другом общаются и пытаются выработать какие-то стандарты, подходы к той или иной ситуации. Допустим, по степени тяжести причинения вреда здоровью: легкое – такая-то сумма, средней тяжести – такая-то, тяжкое – такая-то, смерть – такая-то. И в зависимости от степени вины также.

Существуют ли какие-либо «лимиты» издержек на одно дело (например: продолжительность одного судебного заседания или количество свидетелей, которых можно вызвать в суд)?

Не существует. Решение принимает судья в зависимости от нагрузки и категории спора.

Какие показатели качества работы судьи использует руководитель суда?

Процентное соотношение показателей работы судей (количество, качество, сроки рассмотрения дел и т.д.) между собой, по отношению к общему по суду, округу, России.

[Качество работы судей оценивается] по качеству работы суда в целом.

Качество рассмотрения дел оценивается по результатам пересмотра дел в апелляционных, конституционных и надзорных инстанциях.

Сроки, кассации, количество дел, [рассмотренных] за месяц, за год (квартал), количество отложенных дел.

Отсутствие обоснованных жалоб.

Истец:

Быстрота рассмотрения споров, наличие положительных результатов.

Оценка [истца заключается] в том, обжаловал он решение судьи или нет. Жалоба на решение – это и есть его оценка качества работы судьи.

Качество ведения процесса, соблюдение всех стадий при рассмотрении дела, качество предоставления судебного акта, качество его составления. Такие же показатели используют ответчики и адвокаты.

[...] Беспристрастность при рассмотрении дела.

[Истец оценивает работу судьи] по результату [рассмотрения дела], по поведению судьи, по нейтральности его позиции.

Ответчик:

Объективность, беспристрастность.

Адвокат:

Оперативность рассмотрения дела, полное объяснение обстоятельств по делу, объективное рассмотрение ходатайств в течение всего спора.

Правильность применения материального и процессуального права.

Профессионализм.

Качество рассмотрения дела.

Вышестоящий суд:

Процент отмены или изменения судебных актов.

Соблюдение норм процессуального материального права в суде.

Объективность решений [...].

[...] Нейтральность позиции.

Сами судьи:

[...] количество жалоб, полученных на решения судьи [...].

Количество рассмотренных дел, количество судебных актов, отмененных и измененных в вышестоящих инстанциях.

Справедливость и законность [судебных решений].

Чувство внутреннего удовлетворения.

Какие существуют методы контроля качества работы судей?

Анализ статистических данных работы судьи по всем показателям, составляемых ежемесячно.

Самый точный [метод контроля] качества – [закрепление или] отмена судебных актов.

Проведение обобщений судебной практики. Ежегодная квалификационная аттестация.

Доступность правосудия для людей, желающих прибегнуть к помощи суда в разрешении проблем

Как вы считаете, может ли человек, принявший решение обратиться в суд, заранее оценить возможный уровень издержек (денежных, временных, моральных и др.) в судебном процессе?

Человек с высокой правовой культурой может.

Это может сделать только юрист. Я с большим трудом могу себе представить, чтобы это мог сделать человек, не имеющий отношения к юриспруденции. А юрист знает, сколько это примерно потребует времени и сил. Он знает, [...] требуются ли какие-то дополнительные действия по спору, например, экспертиза.

Если это гражданин, физическое лицо, то скорее всего заранее он не сможет оценить свои затраты, пока не получит консультацию у квалифицированных специалистов: юристов, адвокатов. Что касается сторон, участвующих в арбитражном процессе, я думаю, они способны оценить уровень издержек.

В какой момент, по вашему мнению, истец может принять решение о прекращении судебного разбирательства?

В любой момент до удаления суда в совещательную комнату.

Возможности прекращения судебного разбирательства оговорены в законодательстве.

Исходя из вашего опыта, с чем это может быть связано?

Стороны достигают мирового соглашения, либо ответчик удовлетворяет требования [истца] до принятия решения, либо истец – это его право – перестает требовать возврата долга.

Сторонам становится понятен [вероятный] исход дела в соответствии с законом [...].

[...] Истец понимает, что его иск не обоснован.

Существует гипотеза, что часть дел, рассматриваемых в суде, являются формальностью (например, разводы супругов, имеющих несовершеннолетних детей при отсутствии спора о детях и имуществе), но при этом требуют отчасти таких же издержек со стороны суда, как и более сложные дела (затраты на судебное делопроизводство, время на рассмотрение и др.).

Как вы считаете, возможно ли создание специальных структур, которые будут заниматься подобными делами и снизят загруженность судей?

Это не гипотеза, это официальная точка зрения. Суды перегружены подобными категориями споров. Арбитражные суды в таких случаях – это инструмент для выбивания штрафов, списания долгов и т.д. [Создание специальных структур считаю возможным]. Это [должны быть] государственные структуры: служба судебных юристов, нотариусы.

Рассмотрение такого рода дел не создает трудностей [для судов], но создание [для их рассмотрения] специальных досудебных структур считаю возможным.

Все, что касается физических лиц, [нужно передать] мировым судьям.

В районных судах нет таких дел, они рассматриваются мировыми судьями. Развод должен быть в ЗАГСе.

Какие виды дел вы бы включили в перечень «формальных», не имеющих правовых проблем?

В арбитражном суде это: 1) дела о ликвидации отсутствующих юридических лиц, предпринимателей, прекративших деятельность, 2) дела о взыскании обязательных платежей и [штрафов] за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе, банке, 3) дела на мелкие суммы, до 100–500 рублей.

[...] Некоторые категории коммунальных расчетов: за поставку электроэнергии, теплоэнергии. У нас существует упрощенный порядок рассмотрения таких дел, но иногда они очень формальны, правовых проблем не имеют и связаны только с неисполнительностью должников.

Разводы супругов, некоторые виды лишения родительских прав, [дела] об установлении юридических фактов, судебные приказы.

Какие в принципе возможны альтернативы разрешению вопросов через суд?

Третейские суды. Количество принимаемых ими решений увеличивается. Это видно из того, что растет число обращений за выдачей исполнительных листов по решениям третейских судов.

У нас обсуждался вопрос о создании административных судов, но ничего не получилось.

[Решение вопросов в] органах по досудебному рассмотрению споров. [Применение] разработанных специалистами примирительных процедур.

[Рассмотрение споров в] федеральных органах исполнительной власти.

Как бы вы объяснили причины существования гипотезы о том, что доступ граждан к правосудию в настоящее время ограничен?

Возможно, люди опасаются негативных мер со стороны ответчиков, например, налоговых органов, иных контрагентов, с которыми [им] нужно будет работать в будущем.

Высокая госпошлина.

Низкая правовая грамотность, нежелание граждан отстаивать свои права.

Слухи, бытовые разговоры.

Что можно сделать, чтобы ситуация изменилась?

Повысить правовую культуру [населения]. [Необходимо] осознание того, что в суде можно спорить с госчиновником, с административным органом, с госструктурой.

[...] Повысить контроль за качеством [работы судов] со стороны надзорных органов.

Вести просветительскую работу в СМИ, [должны быть] бесплатные адвокаты, юристы, консультанты.

Как вы считаете, насколько решение по конкретному делу влияет на предотвращение подобных ситуаций в будущем (т.е. насколько решение суда является общественно значимым)?

Никак не влияет. Причина в том, что судебные акты арбитражного суда не доводятся до сведения населения. Хотя и в противном случае ситуация не изменилась бы. Пример – уголовная практика. Информация о преступлениях и наказаниях высока, но преступления не прекращаются.

По разным делам степень влияния разная, но влияние, безусловно, есть.

Общественно значимыми являются дела о банкротстве, а также дела, которые оспаривают судебные–нормативные акты.

Степень влияния средняя, [что отчасти связано с] проблемой исполнения судебных решений.

Не все решения по делам значимы для общества, по значимым делам резонанс в обществе есть.

Что можно сделать, чтобы решения суда стали более общественно значимыми?

Повышать общий культурно–правовой уровень общества.

Обеспечить точное и быстрое исполнение судебных решений.

[Повысить] информированность [населения], обеспечить гласность.

Финансирование и материально–техническое обеспечение работы судов

Что можно сделать, чтобы улучшить ситуацию с финансированием судов?
Более рационально использовать имеющиеся средства.

Увеличить [соответствующие статьи государственного] бюджета.

В какой степени ситуация с бюджетным финансированием влияет на качество судебного процесса?

Полностью определяет качество проведения судебного процесса. Обеспеченность оргтехникой, кадрами, хорошие условия труда повышают информированность [судей] и [снижают количество судебных] ошибок.

Почти не влияет. Если чего-то не хватает, то работа все равно выполняется качественно.

Какие еще факторы, влияющие на качество судебного процесса, вы могли бы назвать?

[Наличие практики] единообразного применения законов.

Количество времени, которое есть у судьи на подготовку [к рассмотрению дела], качество подготовки сторон к рассмотрению дела, в том числе качество подготовки доказательств, количество неявок представителей сторон на судебные заседания.

Уровень организации работы в суде, квалификация судьи и работников суда, квалификация участников [процесса].

Существует мнение о том, что государственная пошлина, уплачиваемая при подаче в суд должна целевым образом направляться на финансирование судебной системы. Как вы относитесь к этой идее?

Это могло быть идеальным решением проблемы.

Нельзя связывать финансирование судов с «отъемом» денег у населения.

Из госпошлины [можно было бы] вначале обеспечить все потребности судов, а остаток [направлять] в бюджет. Пока же все наоборот.

Если бы суды существовали только на госпошлину, они бы ни при каких обстоятельствах не стали бы предоставлять отсрочку сторонам, и им пришлось бы каждый раз, выходя с иском, вносить госпошлину сразу.

Как вы считаете, возможно ли пополнение бюджета суда за счет предоставления платных услуг?

Считаю возможным, например, платное копирование материалов, предоставление судебных решений по аналогичным делам.

Конечно, [в суде] иногда целесообразно оказывать платные услуги, например, копировать материалы, но не для получения дополнительного

дохода для суда (он [все равно] не выразится в сколько–нибудь значимых суммах), а для удобства сторон и суда при сборе доказательств.

Я думаю, этого делать не нужно, тогда суд просто превратится в коммерческую организацию.

Нарушает ли введение ряда платных услуг в суде чьи–либо права?
Думаю, не нарушает. В выгоде были бы обе стороны.

Нет, наверное. Хотя, смотря какие цены на все это устанавливать. Если символические, то ни у кого не будет претензий.

Да, [это нарушает права] населения.

В обществе существует мнение о высокой коррумпированности судебной системы. Как вы думаете, чем объясняется такое мнение?

Возможно, высокой стоимостью услуг адвокатов, иных представителей, защищающих интересы сторон. Получаемые [ими] суммы требуются якобы и для судей.

Недовольством решениями, вынесенными в суде. Наверное, каждый третий проигравший предполагает, что, поскольку решение вынесено не в его пользу, значит, другая сторона подкупила [судью].

[...] Отрицательные примеры всегда на виду и обсуждаются населением более активно.

Менталитетом [граждан].

Соответствует ли общественное мнение реальной степени коррумпированности?

Нет, реальный уровень коррупции ниже, чем думают люди.

Суд как учреждение

Судья сам организует судебный процесс, сам составляет графики, и то, насколько напряженным будет рабочий день, зависит от него самого и количества поступающих дел.

Как такового секретаря у судьи нет, у каждого судьи есть помощник, который подготавливает дела к рассмотрению, подыскивает нормативную литературу, готовит проекты судебных актов. Он подчиняется судье.

Также он может быть секретарем судебного заседания, т.е. непосредственно участвовать в судебном процессе в качестве секретаря. Об этом

говорит арбитражный кодекс. Подготовка к рассмотрению дел, подготовка нормативной базы. Я считаю, он непосредственно связан с процессом.

У нас с судьей работают, с одной стороны, помощник, с другой стороны, специалист. Вся техническую работу, все делопроизводство исполняет специалист арбитражного суда. Он подчиняется старшему специалисту, но всю работу специалист получает – то от меня, т.е. вся переписка по делам, повестки, информирование о вручении повесток сторонам – все это лежит на специалисте. Рассылка судебных актов, все делопроизводство полностью.

Председатель суда. Поскольку на него возложены организационные мероприятия, то он и несет ответственность за реализацию правосудия.

Основные задачи канцелярии – оформление, регистрация отчетов. Она подчиняется председателю судебного состава, руководству суда, начальнику отдела делопроизводства

Должность администратора суда появилась недавно, буквально на днях, мы не знаем подробно о его полномочиях. Судя по инструкциям, он будет осуществлять контроль за судебно-процессуальными сроками, участвовать в организации работы суда, выполнять различные поручения председателя суда.

Какие из подразделений / сотрудников являются наиболее загруженными?

При существующей нагрузке – все подразделения. Кроме этого, есть субъективная сторона – добросовестность служащего.

Специалисты по распределению дел, потому что их задача работать очень быстро. Они получают гору исков и должны их в течение дня зарегистрировать и раздать по составам.

Канцелярия и те подразделения, где находятся специалисты.

Судьи, секретарь.

Следует ли увеличивать штат судов для улучшения их работы?

Наряду с увеличением штата, [необходимо] часть дел передать госорганам.

Конечно, нужно увеличивать.

Особенно должно быть увеличено число специалистов, потому что у них большая нагрузка.

Как показали результаты ряда исследований, для людей суд в целом представляется полузакрытым учреждением, поскольку человек без специальных знаний не может разобраться в последовательности действий при подаче иска в суд. Как вы можете прокомментировать это утверждение?

Соглашусь с этим утверждением. Люди порой не знают элементарного: в какой суд идти, как составить иск, чем его доказать.

[...] Чем сложнее гражданско-правовые отношения в обществе, чем они разнообразнее, тем сложнее становятся споры и иски, и зачастую человек, юридически неподготовленный, не может такой иск [правильно] оформить и подать.

Доступ в суд не ограничен. Можно приходить [в суд] на консультацию [...].

Как бы вы отнеслись к идее организовать внутри суда специальное подразделение, сотрудники которого разъясняли бы желающим порядок действий при подаче иска, помогали ориентироваться внутри здания суда, осуществляли обратную связь с истцами по введущимся процессам (например, истец мог бы позвонить и уточнить, не заболел ли судья, не отложено ли заседание и т.п.)?

Такое подразделение создавать не надо. Что касается [обратной связи с истцами], она осуществляется повсеместно и бесплатно. Передвигаться, ориентироваться [в здании суда] помогают приставы-охранники.

Выдавать правовую информацию – это не функция суда.

Суд и работники суда не вправе давать консультации, для этого существуют юридические консультации, куда должны обращаться граждане. Что касается структуры суда, я не считаю ее такой уж сложной [...].

В больших судах нужна справочная служба для удобства

Effectiveness of the Civil Justice in Russia: Institutional Analysis and Design

The study which results are presented in the brochure has been conducted by Institute for Civil Analysis with the assistance of National Project Institute (NPI) – Social Contract, Moscow State University and State University – Higher School of Economics.

Investigation of civil justice effectiveness in Russia, based on its comprehensive, both economic and juridical, analysis, appears to be of high importance. Nowadays the Russian legal system is in an unfavorable situation, and numerous publications in the mass media and official statements related to legal reform are evidence of it.

The main goal of this project is to work out suggestions aimed at the perfection of the legal system in Russia and based on its institutional analysis, which takes into account a structure of all parties' costs and benefits.

The main hypothesis of investigation is that currently existing rules of judicial system functioning do not create an incentive for the behavior of law process participants which would insure effective fulfillment of its basic economic function – crime prevention. This rather general hypothesis is made specific for different actors of the civil judicial process.

Accordingly, modification of these regulations, appropriately setting incentives for participating parties, can result in the increase of civil justice effectiveness and, as a result, in the growth of social welfare.

In view of the aforesaid, special emphasis in the research is placed on institutional design, that is development and substantiation of existing regulations modification, in the field of the civil judicial process which will allow to increase its effectiveness.

In the framework of the research, there are three basic working stages.

The first stage is formulation of an economic-theoretical description of the situation of controversy resolution, determination of the range of alternatives which law process participants have and important factors affect-

ing decisions which are met during this process. (As applied to the given research, civil justice is investigation of any cases (except of criminal ones) by general jurisdiction courts and arbitration courts.

The second step is the empirical research of existing economic relationships in the law process and their comparison with economic models analyzed in the first stage. Within this step, individual expert and group interviews were conducted touching upon questions of costs and benefits of participating parties.

Legal analysis of existing problems based on the results of empirical study and legislation analysis was carried out on the third stage. Here the opportunities of introduction of new institutions into legal system practice which allow to reduce its social costs were investigated, and recommendations for legislative and executive authorities and judicial community were derived.

The methodology used in this research is to demonstrate an opportunity of applying economic tools to the analysis of particular aspects of judicial process and an opportunity of getting applied recommendations for the perfection of judicial process technologies which lead to a general improvement in law system efficiency.

Thus, in the first section of this publication a methodology of economic analysis of the judicial system efficiency and its economic meaning are considered. This meaning also lies in the decrease of nonproductive costs and in containment of future violations of different rights. By estimating factors of law system effectiveness, its type and the level of judge independence, the following conclusions, important for further research, can be made.

(1) The government, which behaves rationally, should be interested in establishing an efficient judicial system which could be characterized as independent and with accountability of judges. However this can work out only if the increase of the tax income from increased profits provided by the judicial system efficiency is larger than officials' gains from the rent payments provided by dependence of court on executive authorities and its accountability towards them instead of law and society.

(2) According to statistical data, a substantial part of the state budget income in Russia is of non-tax nature. Therefore, small interest could be expected from executive authorities to construct an efficient law system.

(3) The questions concerning getting proposals for increasing effectiveness of civil justice have to be closely linked with problems of realization of corresponding recommendations.

Thus, for realization of the institutional change net benefits for each group influencing its accomplishment should be higher than the costs (or

losses in comparison with the actual state of affairs) they will be forced to bear after the reform.

In the second part of the study, summary of results of the field research is presented. This study was aimed at revealing experience and interests of participants in the judicial process. In particular, factors important for participants of the process and affecting their justice assessment were discussed. Another point which was discussed is an impact of conditions in which legal proceedings take place on its effectiveness with regard to preferences and expectations of all parties. The main methods of information gathering were detailed and group interviews (a focus group method).

During the field study the key fields were revealed where costs which can potentially lead to the formation of administrative barriers emerge. Ultimately, such problematic domains determine key characteristics of the judicial system. These can include: (1) information asymmetry (lack of ability to properly estimate all costs and compare them with benefits on the stage when a decision to bring a suit against somebody is made); (2) judicial procedures and quality of their execution (including qualification of judges and criteria of their performance estimation); (3) independence of justice; (4) conditions in which justice is carried out; technical, organizational, and moral and ethical aspects.

It was also revealed that the key decision for a plaintiff is a decision to start a suit against somebody as this step involves the greatest costs from his/her standpoint of view. Implicit costs emerge later on, in the course of judicial proceedings. However, they are acceptable for the plaintiff since they are dispersed in time and meet expectations which society has about the way the judicial system functions. Results from expert surveys of judges and people working in the judicial system allow to conclude that the principle of its organization does not meet real needs of citizens and companies.

In the third part, ways of increasing civil justice effectiveness in Russia are discussed. Highly important here is a juridical approach presented in the framework of court functioning analysis, where court is an institution, dispensation of justice and an element of professional society.

Summarizing results of the application study and following juridical analysis, one can state that the main problem areas are the following: (1) insufficient provision of courts with room facilities and their unfitness to hold hearings in; (2) lack of material well-being of courts; (3) lack of their financial soundness; (4) overload of courts with formal cases; (5) impossibility of examination of judicial practices; (6) inconsistency between actual duration of hearings and that defined by the law; (7) insufficient specialization of judges; (8) lack of the judicial system's openness; (9) depen-

dence of legal authorities; (10) lack of informational openness of courts, complex nature of judicial procedures; (11) low rates of court order execution. Further a number of recommendations for authorities are given.

Concerning economic methods of increasing effectiveness, one should pay attention to the key features of the judicial system stated in the second part of the study. From the economic standpoint, mentioned negative aspects can be considered as different demonstrations of the single basic cause, and namely, monopoly of the court in the sector of private conflicts conciliation.

A remedy against aforementioned disadvantages is transformation of the monopoly sector into a competitive one. It is a real competition which makes those who offer services care about proper informing consumers concerning service quality and conditions, in other words, about everything in domestic civil justice respondents are unsatisfied with.

Thereupon the conclusion is made that the court as an element of the government system is not the only institution which can carry out a function of elimination of barriers impeding parties from reaching an agreement. The concluding part of the publication is devoted to recommendations as well as to analysis of alternative systems of conflict resolution in the domain of common law, their advantages and opportunities of their implication in Russia considering a position of their state and principal actors.

Wirksamkeit des zivilen Gerichtsverfahrens in Rußland: institutionelle Analyse und institutionelle Planung

Studie, deren Ergebnisse zur Verfügung des Verfassers vorliegenden Veröffentlichung stehen, ist vom Institut für Zivilanalyse zusammen mit dem Institut des Nationalen Projekts "Sozialer Vertrag", von der Mitarbeiter der Moskauer Staatsuniversität und der Staatlichen Universität – Hochschule der Wirtschaftswissenschaft durchgeführt wurde.

Die Überprüfung der Wirksamkeit des zivilen Gerichtsverfahrens in Russland, basiert auf einem umfassenden – sowohl wirtschaftswissenschaftlichen als auch juristischen – Analyse, stellt, zweifelsohne, eine aktuelle Angelegenheit dar. Das Gerichtssystem in Russland befindet sich zurzeit in keiner glücklichen Lage. Das beweisen nicht nur zahlreiche Presseveröffentlichungen, darüber sprechen auch mehrere mit der Rechtsreform unmittelbar konfrontierende Amtspersonen in ihren Stellungnahmen.

Das Wesen des vorliegenden Projekts besteht darin, die neuen Vorschläge zur Verbesserung des russischen Rechtssystems zu machen. Diese Vorschläge sollen auf einer institutionellen Analyse aufgebaut werden, die die Strukturen der Gerichtskosten und die der Gewinne Beteiligten berücksichtigt.

Zur Grunde der Forschung liegt eine Hypothese, dass die zurzeit tatsächlich existierende Normen des Gerichtssystems keinesfalls alle Parteien des zivilen Gerichtsverfahrens zu einem solchen Verhalten motivieren, welches dem System einen effektiven Erfüllen ihrer Hauptfunktion, das Vorbeugen der Kriminalität, ermöglicht. Diese mehr oder weniger allgemeine Hypothese wird im Hinblick auf verschiedenen Beteiligten des Zivilprozesses weiter konkretisiert.

Dementsprechend kann die Änderung der Normen, der zu Folge ein Durchbruch in der Motivationen allen Beteiligten hat, dazu führen, dass die Effektivität des zivilen Gerichtssystems und damit – allgemeiner Wohlstand steigt.

Das alles erklärt die Tatsache, dass der Schwerpunkt der Untersuchung in der institutionellen Planung, das heißt, in der Erarbeitung und Begründung solcher Änderungen in bereits existierenden Normen des Zivilprozesses, die seinen Wirkungsgrad erhöhen sollen, liegt.

Die Forschung, die uns zu Verfügung steht, gliedert sich in drei Hauptabschnitten.

Zum ersten Abschnitt gehört eine wirtschaftswissenschaftliche Beschreibung jenen Sachverhaltens, der zu Einigung der Beteiligten des Prozesses führt. Man befasst sich mit dem Problem der Suche nach den alternativen Handlungen allen Beteiligten des Zivilprozesses und versucht, eine Klarheit über allen wirksamen Faktoren, die einen Rechtsspruch beeinflussen, zu erreichen. (Im Bezug auf diese konkrete Studie versteht man unter einem Zivilprozess die Behandlung aller solchen Fälle, außer Kriminaldelikten, die der allgemeinen Gerichtsbarkeit bzw. dem Schiedsgericht unterstehen).

Der zweite Abschnitt stellt eine empirische Forschung dar, die sich mit den wirtschaftlichen Verhältnisse, entstanden im Laufe des Gerichtsverfahrens, befasst. Diese Verhältnisse werden mit dem bereits im ersten Abschnitt erforschten Wirtschaftsmodell verglichen. Im Rahmen dieses ersten Abschnittes haben die Experten die Individuellen –bzw. Gruppengespräche durchgeführt. Zu Themen dieser Gespräche gehören Probleme der Gerichtskosten und Gewinnen allen Beteiligten.

Im dritten Abschnitt der Studie unternimmt man eine juristische Analyse der vorhandenen Probleme. Die Analyse basiert sich auf den Ergebnissen der empirischen Forschung und auf der Bewertung der geltenden Gesetzgebung. Die Untersuchungen haben zu Ziel herauszufinden, ob das Gerichtssystem der neuen Institutionen, welches die Senkung der sozialen Einbusen erreichen sollte, in der Wirklichkeit funktionsfähig ist. Es wurden auch die Vorschläge für die Legislative, Exekutive und für die Organe der Richterschaft gemacht.

Die verwendete Methodik ermöglicht solche Verfahren für die Untersuchung der verschiedenen Eigenschaften des Zivilprozesses anzuwenden, die in den wirtschaftswissenschaftlichen Studien üblich sind. Diese Methodik ermöglicht auch die Erarbeitung von konkreten Empfehlungen, die auf die Verbesserung des Verlaufs des Prozesses und auf die allgemeine Erhöhung des Nutzeffektes des Rechtsystems zielen.

Um Bilanz zu ziehen: im ersten Abschnitt der vorliegenden Veröffentlichung geht es um eine Methodologie, die angewendet wird, um die wirtschaftswissenschaftliche Analyse der Wirksamkeit des Gerichtssystems durchzuführen. Es wird auch eine wirtschaftliche Relevanz des gesamten Rechtssystems erforscht. Diese Relevanz zeigt sich unter

anderem in der Reduzierung von Nebenkosten und Bemühungen, eventuelle Verletzungen vom verschiedenen Rechte abzuwehren. Unter Berücksichtigung aller Umstände, die die Effektivität und die Wirksamkeit des Gerichtssystems, Art des Systems und Unabhängigkeitsgrad von Richterschaft beeinflussen können, hat man folgenden Schlussfolgerungen formuliert, die für die folgende Arbeit von Bedeutung sind:

1) Jeder gescheiter Staat ist daran interessiert, ein wirksames Gerichtssystem einzuführen. Ein Merkmal eines solchen Systems ist die Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht von Richterschaft. Das stimmt erst dann, wenn die Steuereinnahmen aus der Erwirtschaftung des Gewinns, gesichert durch die Wirksamkeit des Rechtssystems, höher sind, als direkte Einnahmen der Beamten aus der Rente. Die Quelle dieser Rente ist die Abhängigkeit des Gerichts vor der Exekutive und seine Rechenschaftspflicht gegenüber der Exekutive, aber nicht gegenüber dem Gesetz und der Gesellschaft.

2) Ein gewaltiger Teil des russischen Budgets entsteht laut Statistik nicht aus den steuerlichen Einnahmen. Es wäre deswegen logisch, davon auszugehen, dass die Exekutive nur bedingt daran interessiert ist, ein wirksames und effektives Gerichtssystem zu befördern.

3) Bei der Erarbeitung der Vorschläge zur Erhöhung der Wirksamkeit des Zivilprozesses soll man auf alle Fälle in Betracht ziehen, wie weit solche Vorschläge realisierbar sind.

Kurz und gut, erst dann, wenn die Schlussgewinne jener Gruppe, die Einfluss auf die Durchführung der institutionellen Änderungen hat, höher sind, als die Umkosten (oder Verluste), deren die nach der Durchführung der Änderungen ausgesetzt ist, kann man diese Umgestaltungen erreichen.

Der zweite Abschnitt der Veröffentlichung fasst die Ergebnisse der Feldforschung zusammen, deren Hauptziel war, die Erfahrungen und Interessen der Beteiligten des Gerichtsverfahrens zu ermitteln. Unter allen anderen Faktoren hat man auch die berücksichtigt, welche für die Subjekte des Prozesses von Bedeutung sind und die ihre Beurteilung des Gerichtsverfahrens beeinflussen. Man hat auch den Zusammenhang zwischen den Umständen des Gerichtsverfahrens und seiner Wirksamkeit im Bezug auf die Präferenzen und Erwartungen der Beteiligten erforscht. Zu Hauptquellen der Information gehören profunde Interviews und Gruppengespräche (Fokus-Gruppe).

Die Feldforschungen konnten mehrere Schlüsselbereiche vorweisen, wo die Verluste, welche sehr wahrscheinlich für die Verwaltungshindernisse verantwortlich sind, entstehen. Im Endeffekt werden entscheidende Seiten

des Gerichtssystems vor allem durch solchen Problembereiche determiniert. Zu diesen Seiten gehören: (1) Informations- Asymmetrie (nicht vorhandene Möglichkeit, alle Verluste objektiv einzuschätzen und diese mit der Gewinnen zu vergleichen, die als Folge des Entschlusses, eine Klage zu erheben, entstehen); (2) Gerichtsverfahren und seine Qualität (einschließlich Qualifikation der Richter und Kriterien für die Beurteilung deren Tätigkeit). (3) Unabhängigkeit des Prozesses; (4) Umstände der Durchführung des Prozesses, seine technische-, organisations- und ethische Voraussetzungen.

Es gilt als bewiesen, dass die Entscheidung, mit dem Gerichtsverfahren zu beginnen, für den Kläger eine herausragende Bedeutung hat. Diese Etappe ist, nach seiner Meinung, auch besonders kostspielig. Im Laufe des Gerichtsverfahrens selbst entstehen noch versteckte Kosten, aber für den Kläger sind die schon deswegen annehmbar, weil die, erstens, nicht als Einmalzahlungen entstehen und zweitens, weil die öffentliche Meinung keine andere Erwartungen mit dem existierenden Rechtssystem verknüpft. Dabei zeigen die Expertenbefragungen der Richter und Beschäftigten im Rechtssystem dass die Organisationsgrundsätze nicht im Einklang mit der realen Bedürfnissen von Bürger und juristischen Personen stehen.

Der dritte Abschnitt befasst sich mit dem Problematik der Wirksamkeitserhöhung des Zivilprozesses in Russland. Eine primäre Rolle spielt dabei die juristische Betrachtung der Gerichte als „Institutionen“, als Vollzüge der Rechtspflege und als Bestandteile der professionellen Gemeinschaft.

Um Bilanz der angewandten Forschung und darauf folgenden juristischen Studie zu ziehen, kann man eine ganze Reihe von besonders problematischen Bereichen nennen:

(1) Räume, die für das Gerichtsverfahren ungeeignet sind; (2) mangelhafte technische Ausrüstung; (3) fehlende Finanzen; (4) Überlastung durch bürokratischen Formalitäten; (5) fehlende Möglichkeit, mit dem Alltag des Gerichtsverfahrens sich vertraut zu machen; (6) Diskrepanzen zwischen tatsächlichen Dauer des Prozesses und der von dem Gesetzgeber festgelegten Frist; (7) geringfügige fachliche Kompetenz der Richterschaft; (8) fehlende Transparenz des Rechtssystems; (9) nicht selbständige Gerichtsbehörde; (10) fehlende Information, Erschwernisse des Prozesses; (11) mangelhafte Vollzug der Rechtsprechungen.

Es folgt eine Reihe von Empfehlung für die Zentralexecutive und Kommunalverwaltung.

Im Bezug auf die wirtschaftlichen Methoden der Wirksamkeitssteigerung lohnt es sich diese entscheidenden Beurteilungen über das Gerichtssystem,

welche im Abschnitt 2 erwähnt worden sind, noch einmal durchzusehen. Wirtschaftswissenschaftlich gesehen, sind alle diese negative Seiten zu einer gemeinsamen Ursache zurück zu führen: eine monopolistische Position des Gerichts als Dienstleistungsinstitution, die zu Aufgabe hat, private Konflikte zu lösen.

Die einzige Möglichkeit, mit dieser Situation Schluss zu machen, besteht darin, marktwirtschaftliche Verhältnisse einzuführen, oder mindestens Konkurrenz zu ermöglichen. Allein die reale Konkurrenz, oder ihre Bedrohung, ist im Stande, Dienstleistungseinrichtungen zu adäquate Information gegenüber dem Verbraucher zu zwingen. Allein die Konkurrenz kann sie dazu bringen, um die Qualität der Leistungen und ihrer Voraussetzungen sich zu kümmern. Jeder, der mit dem heutigen russischen zivilen Rechtssystem konfrontiert, empfindet ihn als unbefriedigend.

Man kommt zu einem Schluss, dass das Gericht als Glied der Staatsmacht keinesfalls eine einzige Möglichkeit, alle Hindernisse zur Einigung der Parteien und Konflikte zu lösen, darstellt. Der letzte Teil der Veröffentlichung widmet sich, samt Empfehlungen, der Analyse alternativen Systemen der privaten Konfliktlösung im Rahmen des allgemeinen Rechts, ihre Vorteile und Integrationsmöglichkeiten unter der vorhandenen Bedienungen in Russland – mit Rücksicht auf die Interessen des Staates und der Hauptakteuren.

Под редакцией В. Л. Тамбовцева, А. В. Золотова

Эффективность гражданского судопроизводства в России

Институциональный анализ
и институциональное проектирование

Редактор: С. Петросова
Корректор: Е. Миклашевская
Дизайн и верстка: А. Романов

Печать офсетная. Бумага офсетная № 1 Зак.

Подписано в печать 4.08.2005 г. Формат 60 x 88 1/16

Объем 9,25 п.л. Тираж 1500 экз.

ИИФ «СПРОС» КонфОП

109012, г. Москва, ул. Варварка, д. 14

Отпечатано в ФГУП «Производственно-издательский комбинат
ВИНИТИ» 140010, г. Люберцы Московской обл., Октябрьский пр-т, 403.

Тел.: 554-21-86

Для заметок

