

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Г. А. САТАРОВ

Экспертная оценка российской судебной власти

С 1 февраля 2007 г. в Фонде ИНДЕМ реализуется проект “Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив”¹. В его основание заложены новые подходы к изучению трансформации и функционирования институтов. Суть идей в следующем: работа институтов, в том числе института судебной власти, определяется не только конкретным судоустройством, процессуальными и уголовными кодексами, короче говоря – институциональным дизайном. На работу института в неменьшей степени влияют и другие факторы. Среди них – сопряженные с судом институты (следствие, прокуратура, адвокатура и т.п.); собственная история института (*path dependence*); правоприменение; неформальные практики; традиции; состояние массового сознания, и прежде всего правосознания. Игнорирование этих обстоятельств при трансформации институтов приводит к негативным последствиям. В соответствии с изложенными выше идеями проект замышлялся и реализовывался как комплексный, включавший не только изучение судебной власти через призму институционального дизайна, но и широкую палитру социологических, лингвистических, статистических, экспертных методов, а также сравнительные исследования работы судов различных стран. Главным результатом проекта должна стать разработка новых подходов к трансформации судебной власти и системы индикаторов.

Одно из важных направлений исследований в рамках проекта заключалось в разработке методики экспертной оценки функционирования судебной власти и ее применении для проверки одной из базовых гипотез всего исследования. Эта гипотеза формулировалась следующим образом: “Для удовлетворительного функционирования судебной власти, находящейся в процессе трансформации, внеинституциональные факторы создают больше препятствий, чем дефекты или пробелы институционального дизайна”.

Данная статья представляет некоторые результаты анализа экспертных оценок в той части, которая связана с подтверждением сформулированной гипотезы. Важно, что экспертиза, помимо России, была проведена еще в пяти странах, претерпевших глубокие реформы судебной власти.

¹ Проект финансировался Фондом Форда при участии Центра международного частного предпринимательства (CIPE). Более полно с материалами проекта можно ознакомиться на сайте фонда ИНДЕМ: www.indem.ru.

Методика экспертизы

Экспертная анкета по оценке состояния судов содержала 88 вопросов. Она была построена таким образом, что каждый вопрос относился к одному или нескольким характеристикам, критериям (аспектам) работы судов, список которых приведен ниже.

1. Формальный аспект независимости судов (качество норм, обеспечивающих независимость, самостоятельность судебной ветви власти).

2. Неформальный аспект независимости судов (в какой мере практика применения законов, традиции, неформальные нормы обеспечивают независимость, самостоятельность судебной ветви власти).

3. Формальный аспект независимости судей (независимости, самостоятельности судей в судебном процессе и при принятии решений).

4. Неформальный аспект независимости судей.

5. Формальный аспект доступности судов.

6. Неформальный аспект доступности судов.

7. Формальный аспект справедливости правосудия (процесса и судебных решений).

8. Неформальный аспект справедливости правосудия.

9. Качество нормативного регулирования (как и в какой мере нормативное регулирование способствует независимости судов и судей, доступности судов и справедливости правосудия).

10. Качество правоприменительной практики (как и в какой мере практика применения действующих законов способствует независимости судов и судей, доступности судов и справедливости правосудия).

11. Качество неформальных практик (учет влияния традиций, правосознания, неформальных отношений).

12. Влияние сопряженных институтов (как и в какой мере деятельность органов власти, связанных с судом, способствует независимости судов и судей, доступности судов и справедливости правосудия).

13. Обеспеченность судебной власти (материальное обеспечение, количество судей).

14. Качество принятия судебных решений (степень самостоятельности судей при принятии судебных решений, ориентация судей на закон, а не на неформальные влияния и предубеждения, порождаемые самими судьями).

Первые восемь критериев вызваны концепцией исследования. Остальные шесть получены на основании возможностей, предоставленных построенной анкетой.

В экспертном опросе участвовали 223 эксперта, среди которых судьи, адвокаты, журналисты, правозащитники, корпоративные юристы. Каждая из этих категорий представлена достаточно репрезентативно, чтобы сравнивать позиции этих групп. Была еще небольшая смешанная группа, включавшая представителей иных профессий. Более других в выборке представлены судьи (92 эксперта). Приведу для примера два вопроса анкеты.

Пример 1. Вопрос 2: **“Каким образом нормы, регулирующие сопряженные с судебной властью институты, влияют на ее независимость?”**

1. Полностью способствуют независимости судебной власти

2. В некоторой степени способствуют независимости судебной власти

3. Никак не влияют на независимость судебной власти

4. Скорее препятствуют независимости судебной власти

5. В высокой степени препятствуют независимости судебной власти

6. Затрудняюсь ответить”.

Пример 2. Вопрос 76: **“Каким образом неформальные практики влияют на принципы состязательности и равноправия сторон?”**

1. Существенно способствуют состязательности и процессуальному равенству сторон

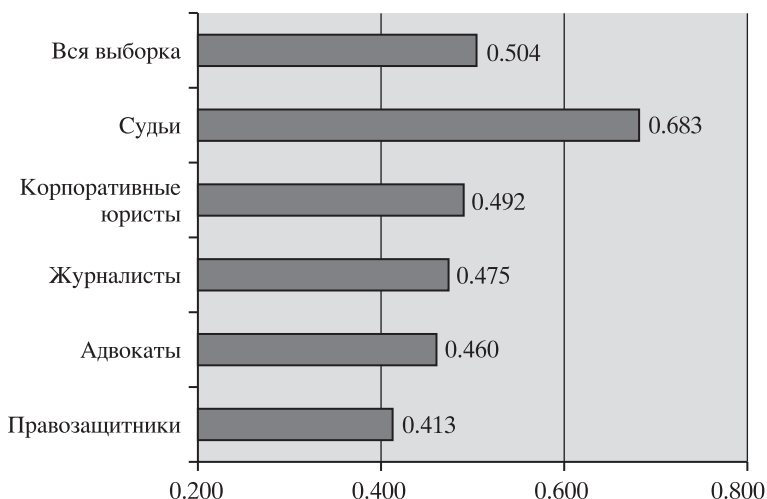


Рис. 1. Усредненный рейтинг работы судебной власти по всем критериям внутри отдельных профессиональных групп и в целом по всем экспертам.

2. В определенной степени способствуют состязательности и процессуальному равенству сторон

3. Практически не влияют

4. В определенной степени препятствуют состязательности и процессуальному равенству сторон

5. Существенно препятствуют состязательности и процессуальному равенству

6. Затрудняюсь ответить”.

Первый пример представляет вопрос, связанный с формальным аспектом. Ясно, что этот вопрос работает на характеристики под номерами 1, 9 и 12. Следующий вопрос касается неформальных аспектов правосудия. Он работает на характеристики 8 и 11. Видно, что наборы ответов на вопросы имеют одинаковую структуру. Это позволяет строить простые индексы оценки судебной власти группой экспертов по каждой характеристике. В данной статье будет использоваться один из них, самый простой, исчисляемый следующим образом. Среди ответов на вопросы легко выделяются положительные – соответствующие позитивной оценке, максимальной или умеренной. Тогда индекс исчисляется как доля положительных ответов от общего числа отчетов, данных фиксированной группой экспертов по всем вопросам, ассоциированным с некоторой характеристикой. Значение индекса меняется от 0 до 1, чем больше значение индекса, тем позитивнее эксперты фиксированной группы оценивают судебную власть по данной характеристике. Эти простые индексы, предложенные Ю. Благовещенским, исследованы им наряду с альтернативными вариантами на устойчивость и другие полезные статистические свойства с позитивным вердиктом.

Результаты анализа экспертных оценок российских экспертов

Прежде всего необходимо сопоставить оценки разных групп экспертов. Для этого используется анализ ответов на *все* вопросы с помощью описанного выше индекса. Результат может быть интерпретирован как оценка функционирования правосудия в целом экспертами из разных групп. Результаты такого анализа представлены на рисунке 1. Мы видим прежде всего существенное различие между обобщенной оценкой судей и остальных экспертных групп. Это различие вполне объяснимо естественной корпоративной защитой.

Рейтинги и ранги значений рейтингов критериев оценки работы судебной власти среди отдельных профессиональных групп экспертов и по всем экспертам в целом. (Чем *выше* значение рейтинга, тем выше качество работы суда по данному критерию с точки зрения экспертов. Чем *ниже* ранг значения рейтинга, тем выше качество работы суда по данному критерию с точки зрения экспертов.)

№	характеристика	судьи		адвокаты		юристы		журналисты		правозащитники		вся выборка	
		рейтинг	ранг	рейтинг	ранг	рейтинг	ранг	рейтинг	ранг	рейтинг	ранг	рейтинг	ранг
1	Формальный аспект независимости судов	0,838	2	0,740	1	0,818	1	0,659	2	0,609	1	0,733	1
2	Неформальный аспект независимости судов	0,658	9	0,303	12	0,338	12	0,364	10	0,291	11	0,391	10
3	Формальный аспект независимости судей	0,763	4	0,585	4	0,700	2	0,591	5	0,502	5	0,628	4
4	Неформальный аспект независимости судей	0,696	8	0,386	8	0,459	8	0,435	8	0,393	8	0,474	8
5	Формальный аспект доступности судов	0,610	11	0,493	7	0,511	7	0,500	7	0,432	7	0,509	7
6	Неформальный аспект доступности судов	0,479	14	0,346	11	0,347	11	0,281	14	0,299	10	0,350	13
7	Формальный аспект справедливости правосудия	0,769	3	0,691	2	0,576	5	0,644	3	0,500	6	0,636	3
8	Неформальный аспект справедливости правосудия	0,730	6	0,252	13	0,290	13	0,299	12	0,251	13	0,364	12
9	Качество норм, регулирующих работу судебной власти	0,752	5	0,642	3	0,658	3	0,676	1	0,542	4	0,654	2
10	Качество практики реализации норм	0,620	10	0,219	14	0,220	14	0,294	13	0,207	14	0,312	14
11	Качество неформальных практик	0,696	7	0,348	10	0,410	9	0,395	9	0,353	9	0,440	9
12	Степень влияния сопряженных институтов	0,551	13	0,358	9	0,381	10	0,335	11	0,286	12	0,382	11
13	Обеспеченность судов (по разным факторам)	0,560	12	0,513	6	0,563	6	0,630	4	0,568	2	0,567	6
14	Принятие решений судьями	0,841	1	0,560	5	0,615	4	0,544	6	0,551	3	0,622	5

Матрица ранговых корреляций Спирмена между векторами значений индексов характеристик правосудия для различных групп экспертов. (Значения, помеченные одной или двумя звездочками, соответствуют зависимостям, значимым, соответственно, на пяти- или однопроцентном уровне.)

	судьи	адвокаты	юристы	журналисты	правозащитники	все
судьи	1,000	0,605*	0,629*	0,616*	0,515	0,695**
адвокаты	0,605*	1,000	0,965**	0,930**	0,890**	0,965**
юристы	0,629*	0,965**	1,000	0,908**	0,925**	0,956**
журналисты	0,616*	0,930**	0,908**	1,000	0,886**	0,978**
правозащитники	0,515	0,890**	0,925**	0,886**	1,000	0,899**
все эксперты	0,695**	0,965**	0,956**	0,978**	0,899**	1,000

Однако важно другое – какова природа отмеченного различия? Здесь есть две альтернативных гипотезы. Первая: у судей как у экспертов в отношении самих себя и своего института принципиально иные представления по сравнению с остальными экспертами, другое видение проблем и т.п. Вторая гипотеза: у экспертов разных групп сходные представления о соотношении проблем или достоинств правосудия в России, но есть различия в степени негативных или позитивных оценок по разным характеристикам при некотором сходстве соотношений между ними. Выбор между двумя гипотезами сделать довольно легко. Таблица 1 содержит значения всех индексов для каждой группы экспертов и по всем экспертам вместе.

Как видно из данных таблицы, ранжировки значений индексов в сопоставлении между группами экспертов довольно близки. Это можно проверить и формально, рассчитав значения ранговой корреляции между столбцами значений индексов таблицы 1. Соответствующая матрица ранговых корреляций представлена в таблице 2.

Как видно, таблица 2 содержит только одно значение ранговой корреляции, не позволяющее отвергнуть гипотезу о независимости на доверительном уровне менее 5%². Это ранговая корреляция между значениями индексов для групп судей и правозащитников. Возвращаясь к таблице 1, обнаруживаем, что главное различие именно между этими двумя группами состоит в различной оценке обеспеченности судей.

Однако в целом данные таблицы 2 приводят к однозначному выводу в пользу второй гипотезы. Это позволяет принять следующее допущение: коллективное мнение экспертов различных профессиональных групп и всех экспертов совместно представляет близкие, за отдельными несущественными исключениями, упорядочения значений характеристик правосудия. Иными словами, в разных группах видна сходная иерархия проблем. Различие между оценками судей и остальных групп можно трактовать (опять же – за отдельными несущественными исключениями) как определяемое сдвигом совокупности значений в сторону увеличения (к полюсу позитивных оценок). При таком допущении можно применить следующий прием: вместо вычисления средних значений индекса по всем экспертам или по групповым значениям усреднить ранги характеристик из таблицы 1 по строкам таблицы для первых пяти столбцов. Это позволит получить более контрастное сравнение характеристик и элиминировать влияние большей численности группы судей. Результат применения данной процедуры представлен на рисунке 2.

Сначала обратим внимание на формальный аспект полученного результата. Ясно, что средние ранги могут иметь значения от 1 до 14. Как видно из рисунка 2, вычисленные нами средние ранги почти полностью заполняют этот диапазон, что подтверждает адекватность примененного вычислительного приема.

²Как видно, значения ранговых корреляций довольно велики. Напоминаю, что на значения доверительных вероятностей влияет небольшой размер выборки.



Рис. 2. Средние ранги значений индексов характеристик по всем профессиональным группам.



Рис. 3. Средние ранги значений индексов характеристик по шести странам.

Теперь рассмотрим результаты вычислений с содержательной точки зрения. Сначала отметим, что чем меньше средний ранг, тем положительнее оценка экспертами разных групп соответствующей стороны правосудия. Иными словами, в верхней части диаграммы располагаются характеристики, которые экспертами не рассматриваются как проблемные. А в нижней части диаграммы (высокие средние ранги) располагаются характеристики правосудия, создающие, по общему мнению экспертов, наибольшие проблемы для его адекватного функционирования³. Следовательно, сформулированная в начале статьи гипотеза убедительно подтверждается (но пока не во всей полноте). Приведу ее еще раз: *“Для удовлетворительного функционирования судебной власти, находящейся в процессе трансформации, внеинституциональные факторы создают больше препятствий, чем дефекты или пробелы институционального дизайна”*.

Напомню, что в приведенной формулировке под институциональным фактором понимается институциональный дизайн собственно судебной власти как органа власти и как совокупности акторов, чьи решения регулируются формальными нормами права. Под внеинституциональными факторами понимается:

- влияние сопряженных институтов (формальное и неформальное);
- традиции (включая влияние истории институционального дрейфа);
- качество правоприменительной практики (степень разрыва между законами, регулирующими функционирование судебной власти, и исполнением этих законов);
- неформальные практики;
- правосознание профессионалов и профанов, прибегающих к услугам профессионалов в поле права.

Результаты анализа экспертных оценок по международным данным

В связи с полученным выше результатом возникает важный вопрос: должен ли он быть отнесен только на счет специфики России или здесь существен именно факт трансформации, как это и сформулировано в гипотезе. Чтобы дать ее окончательное подтверждение, описанная экспертиза была повторена еще в пяти странах (в скобках указано число экспертов): Болгария (33), Латвия (33), Польша (37), Украина (33) и Чили (24)⁴. По данным экспертиз, проведенных в России и в перечисленных странах, были осуществлены те же самые вычисления. Сравнение рангов значений индексов между странами также подтвердило возможность перехода к средним рангам, что и было сделано. Результат представлен на рисунке 3.

На рисунке 3 виден тот же (с несущественными различиями) результат, что был получен на российском материале. Тем самым гипотеза подтвердилась дополнительно. Обратим внимание на тот факт, что в приведенном выше списке стран первые четыре – типичные транзитные страны. Чили таковой не является, но в ней недавно была проведена глубокая реформа судебной власти. Это означает, что полученные результаты скорее объясняются фактом не транзита, а трансформации судебной власти.

Обсуждение полученных результатов

Строго говоря, полученные результаты – не доказательство гипотезы, а лишь свидетельство в ее пользу, хотя, как видно, довольно убедительные. Чтобы нарастить убедительность и сделать гипотезу более правдоподобной, необходимо, во-первых, расширить наш опыт на другие страны, претерпевающие трансформацию судебной власти. Во-вторых, важно провести подобные экспертизы в странах с устойчивой и

³ Важно отметить, что если воспользоваться средними значениями характеристик, то получится тот же результат, выраженный менее контрастно.

⁴ Указанное число экспертов вполне удовлетворительное для используемого метода построения индекса, что было подтверждено проведенными нами статистическими исследованиями. Это связано с тем, что устойчивость (точнее, робастность) вычислений определяется не только числом экспертов, но и числом вопросов, связанных с одной характеристикой.

эффективной судебной властью. Это позволит проверить еще пару альтернативных гипотез. Первая – полученный результат характерен только для недавно трансформированных судебных властей. Вторая – полученный результат универсален и применим к функционированию любых институтов. Читатель вряд ли удивится, узнав, что Фонд ИНДЕМ намерен осуществлять указанные выше дополнительные исследования.

Теперь попробуем ответить на два вопроса. Первый: почему трансформация приводит к зафиксированному нами результату? Второй: а что же из этого следует?

Суть ответа на первый вопрос состоит, как представляется, в следующем. Эффективные западные институты, которые заимствуются в процессе модернизации, – результат эволюции. Всякая эволюция (биологическая, институциональная, культурная, эволюция языка) всегда сложный спонтанный процесс. Данный факт формулировался многими социальными мыслителями. В частности, идеи эволюционного спонтанного роста институтов исповедовал лауреат Нобелевской премии Ф. фон Хайек: “...расширенный порядок⁵ сложился не в результате воплощения сознательного замысла или намерения человека, а спонтанно: он возник из непреднамеренного следования определенным традиционным... практикам”. Более того, он подчеркивал, что “порядок, возникающий независимо от чьего бы то ни было замысла, может намного превосходить сознательно вырабатываемые людьми планы” [Хайек, 1992, с. 18].

Но то, что мы обычно называем формальным институтом, не тождественно социальному институту, продукту эволюции. Это только формальное описание одного из его аспектов, скелета, если угодно. Реальный социальный институт включает также неформальные практики и сознание людей – акторов института. Функционирование института зависит от его сопряжений с другими институтами и т.п. Здесь я просто повторяю начало статьи, чтобы перейти к следующему важному тезису. В процессе модернизации заимствуется только формальная часть института, его скелет, но игнорируется все остальное. Между реальным социальным институтом и описывающими его законами, даже принятыми, разница такая же, как между скелетом человека и живым человеком. Именно поэтому трансформация института в виде заимствования институционального дизайна порождает проблемы, определяемые дефицитом всего того, что отличает закон от реального социального института. Именно сей факт и зафиксирован в нашем исследовании.

Что же из этого следует? Ответ очевиден: должна в корне меняться стратегия трансформации институтов. И про новую стратегию можно точно сказать, что она не будет сводиться к принятию симпатичных, хотя и сложных, законов. Возможно, что реализация новой стратегии будет иметь форму “выращивания” институтов. Эта идея сейчас все больше завоевывает ряды социологов и специалистов по институциональной экономике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Хайек Ф.А. фон. Пагубная самонадеянность. М., 1992.

© Г. Сатаров, 2009

⁵Этим термином Хайек обозначает совокупность институтов, определяющих функционирование рыночной экономики, включая и правовые институты.