

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ В РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

И.Г. Шаблинский

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

Аннотация: *Статья посвящена анализу специфики взаимодействия политического режима и судебной власти в России. Рассматривая историю советского правосудия и судебной системы, а также судебной реформы 1990-х гг., автор выявляет причины и факторы произошедшей в России в 2000-х гг. «судебной контрреформы»: встраивание судов во «властную вертикаль», принципы назначения судей, особое положение председателей судов и др.*

Ключевые слова: *судебная власть, судебная система, судебная контрреформа, политический режим.*

Одним из наиболее явных и значимых следствий эволюции политического режима в России в первое десятилетие XXI в. стало усиление зависимости судов от исполнительной власти. В сущности, этот процесс можно было бы считать возвращением к дореформенному состоянию. Но все же дело обстояло сложнее и тоньше. Тут следует хотя бы коротко обрисовать исходные условия реформы.

Об особенностях советского суда

В советский период суды находились под политическим и идеологическим контролем районных, городских и прочих органов компартии. Этот контроль был вполне совместим с обычным административным давлением. Судьи, безусловно, были включены в номенклатуру на разных ее уровнях. Замещать должности судей могли только члены КПСС (в народных судах также члены ВЛКСМ и лишь в очень редких случаях — беспартийные). При этом ещё с 1930-х годов на законодательном уровне провозглашались принципы независимости судей и выборности судов. Народные судьи в СССР избирались населением, но выборные процедуры были чистой формальностью — в бюллетенях всегда значилась фамилия одного кандидата, определённая (одобренная) соответствующим партийным органом. Гражданам следовало просто донести бюллетень до прорези в ящике. «Избранные» таким образом судьи, разумеется, были совершенно зависимы от того, кто их реально назначил.

Фактически судебная власть находилась в подчинении административной. Степень этой несвободы была абсолютной, но выражалась она по-разному, и в целом судебная деятельность была обусловлена стилем, прихотями и замашками конкретного руководителя страны, региона, территории — в общем, стилем власти.

Суды участвовали в организованных властью политических кампаниях (гласных и негласных), если эти кампании предусматривали меры уголовной репрессии. Скажем, в конце 1950-х — начале 1960-х годов по инициативе партийных органов и прокуроров судами регулярно выносились приговоры за бранные надписи в избирательных бюллетенях, сделанные в ходе выборов. Такие надписи квалифицировались как антисоветская агитация. Авторов, несмотря на тайну волеизъявления, успешно выявляли. В середине и конце 1960-х годов было вынесено немало приговоров по ст. 209 УК РСФСР — за «паразитический образ жизни». Суды обычно чётко исполняли волю партии, выражаемую прокуратурой. В какие-то моменты власть утрачивала интерес к тем или иным «преступлениям». И суды, чутко реагируя на гласные либо негласные установки, вносили в практику коррективы — вопреки жалобам некоторых бдительных членов избирательных комиссий или борцов с «тунеядцами».

Вообще судьи должны были чувствовать настроения и пожелания начальства, которое в крайнем случае могло воспользоваться и «телефонным правом» — методом прямого воздействия. Отметим, кстати, что с советских времён у нас существует принцип совпадения судебных и административных территорий. Суды формировались в пределах административно-территориальных единиц (имеются в виду районные, областные, верховные суды союзных республик) и были связаны с Советами народных депутатов. Судебных округов как таковых не существовало. Этот принцип, думается, тоже сыграл негативную роль.

В период перестройки, в самом конце 1980-х годов, от выборности судей народных судов отказались — скорее всего, по причине формальности и дороговизны процедуры. В сущности, из экономии. Согласно новому закону, народных судей стали назначать областные и приравненные к ним Советы народных депутатов — по представлению Минюста и верховных судов союзных республик. Членов областных и краевых судов избирали (назначали) верховные советы этих республик.

В те годы приобрела популярность тема «социалистического правового государства». Это была, так сказать, компромиссная идеологическая конструкция. Но ей не суждено было реализоваться. Советская эпоха закончилась. Правда, трудно предположить, что в принципе возможно существование такого государства. Ведь «социалистическое» и «правовое» ещё ни разу в истории не приходили в гармонические отношения.

О судебной реформе 1990-х

После того как в начале 1990-х годов прекратил существование однопартийный режим и распался СССР, перед судебной системой открылась перспектива реформы. Избавление от политического контроля партийных органов было лишь частью проблемы. Стоял вопрос о восстановлении правосудия как такового.

Реформа судебной системы, как известно, стала элементом широкого реформационного процесса. Её важным результатом было создание Конституционного Суда РФ и формирование двух параллельных судебных систем — судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Последние появились в 1991 г., причём на базе государственных арбитражей — административных по своей природе органов. Нужно отметить, что арбитражные апелляционные суды и федеральные арбитражные суды округов (ФАСО) строились по собственной системе. Судебные округа не совпадали с территориальным делением России.

Постепенно стал оформляться и институт судов присяжных.

Важной задачей реформы было обеспечение независимости судей — прежде всего от административной власти. Но тут все оказалось не так просто. Закон «О статусе судей в Российской Федерации», принятый в 1992 г. (вскоре после Закона «О Конституционном Суде РСФСР» 1991 г.), закрепил и конкретизировал принципы независимости и несменяемости судей. Но в отличие от законов периода перестройки он наделил полномочиями по назначению федеральных судей не представительные органы, а президента России, который должен был осуществлять эти полномочия «по представлению Председателя Верховного Суда РФ» и «с учётом мнения законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации».

Данная конструкция соответствовала духу эпохи — во многих государствах судьи назначаются президентом; этот опыт оказался востребован. Такой порядок должен был укрепить статус судей. Можно также предположить, что авторам закона трудно было полностью освободиться от влияния личности первого российского президента — Б.Н. Ельцина. Многими инициаторами реформы он воспринимался как ее гарант, и в каком-то смысле он действительно им был.

Президент стал назначать всех федеральных судей, в том числе (по умолчанию) председателей и заместителей председателей судов. Это означало, что отбором и проверкой кандидатов на судебские должности занялись в президентской администрации. Конституция РФ 1993 г. закрепила этот порядок, несколько изменив процедуру формирования судебного корпуса высших судов: их стал назначать Совет Федерации по представлению главы государства. Условная независимость судей главных судов страны оказалась связана с независимостью и влиятельностью верхней палаты российского парламента.

Следует подчеркнуть, что поначалу этот порядок не давал особых поводов для беспокойства. Мало-помалу судебная ветвь власти начала ощущать себя властью. Судьи все чаще принимали решения, которые шли вразрез с интересами административных структур — от глав районов до Администрации президента РФ. Справедливость таких решений можно оценивать по-разному. Но не вызывало сомнений то, что они были вынесены самими судьями, не подвергавшимися давлению извне.

Примеров таких решений немало. Можно вспомнить, в частности, оправдательный приговор, вынесенный Верховным Судом РФ в августе 1994 г. генералу В. Варенникову, активному участнику заговора ГКЧП 1991 г., считавшемуся едва ли не личным врагом тогдашнего президента России. В феврале 1995 г. Президиум Верховного Суда РФ оставил приговор в силе. Вряд ли это порадовало главу государства. Но такого рода решения для судей Верховного Суда РФ не оборачивались неприятностями.

Новый суд для нового президента

Следующий президент России придавал роли судов особое значение. Второй год его президентства (2001) ознаменовался внесением поправок в Закон «О статусе судей в Российской Федерации». На первый взгляд, поправки меняли не так уж много. Из закона исчезло упоминание о согласовании кандидатур судей с органами законодательной (представительной) власти регионов. Появились специальные нормы о назначении президентом председателей и заместителей председателей судов — их компетенция впервые была довольно подробно регламентирована. Предусматривалось, что председатель суда распределяет обязанности между судьями, осуществляет общее руководство аппаратом суда и т. д.

Председатели судов и их заместители становились, таким образом, полноценными начальниками. Хотя многими из появившихся в законе полномочиями они де-факто пользовались и раньше, тем не менее это было реальное повышение их статуса. Правда, эти полномо-

чия ограничивались двумя шестилетними сроками. По истечении первого срока председатель суда мог быть заменён: решающее слово в этом вопросе оставалось за Администрацией президента. Тот, кто определял судьбу председателей судов, получал возможность влиять на поведение судов. Последние приобретали некоторые черты бюрократических, иерархически устроенных ведомств.

Необходимо подчеркнуть: в сущности, эти поправки лишь закрепили неформальную практику, чётко обозначившуюся в 2000–2001 гг.

Все кандидаты на судейские должности, как и раньше, проходили тщательную проверку в структурах Администрации президента. Но теперь в ещё большей степени это был тест на лояльность. Председатели судов рассматривались (и должны были так себя чувствовать) в качестве доверенных лиц президентской власти. Лояльность президенту подразумевала лояльность главе региональной (городской) администрации. Исключения (весьма редкие) составляли случаи, когда региональный или городской глава был по тем или иным причинам не угоден Администрации президента. Так, например, в октябре 2000 г. Курский областной суд отменил регистрацию в качестве кандидата на губернаторскую должность действующего губернатора Александра Руцкого. А в июне 2001 г. городской суд Нижнего Новгорода преградил путь в губернаторы мэру Нижнего Новгорода Юлию Лебедеву. Оба вышли из доверия у Кремля.

Суды понемногу встроились в так называемую властную вертикаль, тем более что административные и судебные территории совпадали.

Нужно отметить ещё одну важную деталь. До 2009 г. действовала норма, согласно которой каждый вновь назначенный судья наделялся полномочиями на пять лет с возможностью назначения по истечении этого «испытательного» срока уже без ограничения срока полномочий. В этой ситуации переназначение судьи целиком зависело от председателя суда. «Испытания» судей при приёме на работу фактически действовали 16 лет. За это время произошёл неизбежный отбор. Можно предположить: остались те, кто доказал свою лояльность председателю и административной вертикали.

По закону давать оценку работе судей, контролировать соблюдение ими правовых и этических норм должны были квалификационные коллегии судей (ККС). Они задумывались как органы судейского сообщества, обеспечивающие его независимость от других ветвей власти, а также беспристрастность при разборах конфликтов и жалоб. И тут мы снова сталкиваемся с ситуацией явного разрыва между идеей (вполне рациональной и демократичной) и ее воплощением. ККС фактически повсеместно оказались под контролем председателей региональных судов.

Особое — одновременно начальствующее и зависимое — положение председателей судов стало определять линию поведения коллегий. Они, мягко говоря, не были благосклонны к судьям, настаивающим на своей независимости или не проявляющим готовности автоматически одобрить любую работу следственных органов. И уже тем более судьи не должны были испытывать сомнений при рассмотрении дел, связанных с интересами представителей правящего слоя. Нелояльность (или недостаточная лояльность) могла обойтись дорого.

Региональная практика: Москва как авангард

В этих вопросах, впрочем, важную роль играла личность председателя регионального суда, его способность расставлять и менять судейские кадры. Так, например, строго иерархическая система отношений, связанная с административной вертикалью, сформировалась в московских судах. Для других регионов Москва служила ориентиром — с точки зрения об-

служивания интересов исполнительной власти. Поэтому присмотримся к московскому опыту повнимательнее.

Для начала председателю Московского городского суда потребовалось в 2001 г. (практически сразу после утверждения в должности) заменить председателя ККС, перенести ее заседания из помещения одного из районных судов (Краснопресненского) в здание городского суда, а затем — с помощью обновлённой коллегии — избавиться ещё от полутора десятков строптивных судей. Итогом стало превращение всей системы московских судов в надёжный инструмент административной власти.

Целый ряд решений, принятых в течение пятнадцати лет по делам, одной из сторон в которых выступали правительство Москвы либо мэр, позволяет судить о динамике отношений «суд — власть».

Напомню, что мэром, т. е. главой московского правительства, с 1992 по 2010 г. был Юрий Лужков. Можно предположить, что его восприятие судебной власти все эти годы особенно не менялось. А вот отношение судов и судей Москвы к мэру менялось весьма заметно. Здесь, конечно, нужно сказать об одном важном обстоятельстве. Вопреки Конституции РФ, требующей финансировать суды только из федерального бюджета, мэр щедро оплачивал капитальный ремонт судов Москвы из бюджета города и даже назначал (в «голодные» времена) судьям и, что очень важно, работникам аппарата так называемые лужковские надбавки.

В 1990-е годы мэрия судилась с переменным успехом. Так, на два выигранных Лужковым хозяйственных спора приходился один проигранный. Причём тогда ещё бывали случаи, когда суд вставал на сторону организаций и групп граждан, осмеливавшихся оспаривать распоряжения мэра и постановления правительства, связанные с передачей объектов недвижимости. Например, защиту суда в 1993 г. получил Антисионистский комитет (споривший с Лужковым и Еврейским культурно-просветительским обществом), в 1994 г. — общество «Спартак» (добивавшееся от Лужкова передачи обещанного здания), в 1995 г. — Московская товарная биржа (требовавшая примерно того же), ПТУ № 87 (лишённое мэром здания мастерских), в 1996 г. — администрация кинотеатра «Новороссийск» (которому, правда, это не помогло) и т. д.

Подобных решений — не в пользу мэрии и мэра — после 2000 г. мне обнаружить не удалось.

В середине и конце 1990-х годов московский мэр ещё мог проиграть в суде дело о защите чести и достоинства. Надо сказать, он показал себя весьма обидчивым политиком. Основаниями для его исков зачастую становились заявления, имевшие характер политических оценок либо аналитических суждений. Например, в мае 1998 г. один из районных судов отклонил иск Ю. Лужкова к Е. Гайдару, предъявленный в связи со статьёй в «Московских новостях» («Почему в Москве жить хорошо») [Гайдар 1998], в которой разбирались коррупционные схемы, используемые в столице. Правда, спустя полгода Мосгорсуд все же вынес новое решение — в пользу мэра.

А далее начиная с 2000 г. московские суды удовлетворяли уже все иски главы города. Ю. Лужков восстановил добрые отношения с президентом; новая реальность широко освещалась в СМИ. После этого мэр мог успешно судиться с кем угодно. Например, со своим главным критиком на федеральных телеканалах журналистом С. Доренко (несколько исков в 2000 г.), с Владимирским управлением ФСБ (2001), с телеканалом «Россия» (2005), с газетой «Известия» (2006) и т. д. Обвинения мэра в разжигании конфликта в районе Бутово суды признавали порочащими его честь и достоинство. Интересно, что фразу одного из адвокатов жителей района («не надо пугать нас расправой...») сочли наносящей вред деловой репутации московской мэрии. В то же время оскорбительную характеристику мэром жителей Бутово («жлобы») суд не признал унижающей их достоинство.

Суды защищали мэра от любых упреков и обвинений в коррумпированности правительства Москвы. Были удовлетворены иски Лужкова к журналу GQ (2008), к Издательскому дому «Коммерсант» (2009), к сопредседателю партии «Правое дело» и телекомпании Рен-TV (2009). В апреле 2010 г. Ю. Лужков предъявил иск от имени правительства Москвы лидеру ЛДПР В. Жириновскому, назвавшему московских чиновников «коррупционерами». Рассмотрение дела несколько затянулось, а в сентябре 2010 г. Ю. Лужков указом президента Д. Медведева был освобождён от должности мэра. Ситуация сразу изменилась.

В октябре 2011 г. глава Администрации президента С. Нарышкин назвал «запредельным» уровень коррупции в Москве при Ю. Лужкове. Последний немедленно обратился с иском в суд, — вероятно, по привычке. Однако в ноябре того же года Савеловский суд отклонил иск экс-мэра к В. Жириновскому, а в декабре Пресненский суд его же иск — к С. Нарышкину. Мосгорсуд оставил эти решения в силе. Позже о коррумпированности власти при Ю. Лужкове писали самые разные издания. Но экс-мэр уже не пытался оспорить эти оценки в судах. Результат-то был предсказуем.

Конечно, случай Ю. Лужкова — особый. Главы региональных администраций обычно не прибегают так часто к защите суда. Но модель отношений «губернатор — региональный суд» во всех российских регионах действовала в общем по одним и тем же правилам. Судья был обязан защищать губернатора. Но именно как институт, а не как личность. Когда глава региона терял политические позиции, судья должен был оперативно делать выводы.

О судебной контрреформе 2000-х

Мы сосредоточились на анализе отношений судов с представителями регионального правящего слоя, так как в фокусе нашего внимания находится политический режим. Надо сказать, что та же модель отношений утвердилась и в уголовном судопроизводстве. В 2013 г. Верховный Суд РФ опубликовал статистические данные, согласно которым число вынесенных оправдательных приговоров по уголовным делам в Москве в 2012 г. оказалось ниже, чем когда бы то ни было, — 0,7% [Число оправдательных приговоров... 2013]. Может ли это свидетельствовать, скажем, об общем ужесточении уголовной политики? Отчасти да, но дело, думается, все же не в этом. Главная причина — не критичное отношение подавляющего большинства судей к результатам работы следствия. Восстановление привычной (с советских времён) зависимости от исполнительной власти закономерно привело к фактическому отказу суда от осуществления функции правосудия. Всё, что сделано следствием, будет устраивать зависимый суд, и потому текст обвинительного заключения окажется воспроизведённым в приговоре.

Фактически в течение 2000-х годов произошла судебная контрреформа. Приведём мнение Сергея Пашина (одного из авторов первого Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») о странной, парадоксальной даже взаимосвязи контрреформы с реформой самой системы права: «Полагаю, что судебная контрреформа в постсоветской России не шла у реформы по пятам, как это наблюдалось в XVIII в., но развивалась параллельно ей и, вдобавок, опережающими темпами. Главная причина здесь — это сохранение у кормила политической власти вообще и у руля судебной власти в частности воспитанных в эпоху „социализма“ деятелей, учившихся у творцов и прислужников террористической диктатуры. Эстафета не была прервана, а судебные структуры, несущие на себе и воспроизводящие тоталитарную идеологию, не только не были демонтированы, но, мастерски играя на злободневных потребностях политиков в легитимизации их противоправной деятельности (будь то развал Союза ССР, „поэтапная конституционная реформа“ 1993 года с октябрьским расстрелом Верховного Совета России, чеченская бойня, уход от импичмента, предвыборные махинации, назначение

на важные государственные посты олигархов из „семейного“ окружения), укрепились и расширились физически и с точки зрения сфер влияния. Юридическая наука (особенно ведомственная судебская, прокурорская и милицейская), как и в советское время, продолжает обслуживать карательную государственную машину, изучая и рефлексирова ее практику. Отсюда и одобрение законов, нарушающих Конституцию России, права и свободы человека, и готовность „отложить в сторону“ даже их» [Пашин 2003: 161–182].

Нельзя не согласиться с этим выводом С. Пашина. Кадровый состав судебной системы в основном не соответствовал тем задачам, которые были сформулированы в Конституции 1993 г. А новые нормы, устанавливающие порядок назначения судей и освобождения их от должности, а также неформальная практика, связанная с обеспечением лояльности судебного корпуса исполнительной власти, только усугубили ситуацию.

Именно такая судебная власть оказалась совершенно органичной политическому режиму, который сформировался в России к 2013 г. — к 20-летию Конституции.

Гайдар Е. 1998. Почему в Москве жить хорошо. — *Московские новости*. — № 7. — 22 февр. — 1 марта.

Число оправдательных приговоров в Москве снизилось на треть. — *Lenta.ru*. — Доступно: <http://lenta.ru/news/2013/02/07/strict>. — Проверено: 15.11.2016.

Пашин С. 2003. Краткий очерк судебных реформ и революций в России. — *Отечественные записки*. — № 2.