



МОИ КУМИРЫ В ЮРИДИЧЕСКОМ МИРЕ: ОТ МАХАТМЫ ГАНДИ ДО ЛАУРЫ КОДРУЦА КОВЕШИ

Мысли Президента ЕБРР Чакрабарты о том, как юристы могут изменить мир

Президентом ЕБРР Сума Чакрабарты стал в 2012 году, а в 2016 году был переизбран на эту должность во второй раз еще на четыре года. До прихода в ЕБРР он занимал высшую должность в аппарате министерства юстиции Великобритании. До этого он возглавлял министерство международного развития Великобритании (ММР). Имеет ученые степени в областях политологии, философии и экономики, присвоенные ему Оксфордским университетом, и степень магистра в области экономики развития, полученную им в Сассекском университете.

Под руководством Сумы Чакрабарты как Президента ЕБРР последний стал значительно активнее вести диалог по вопросам государственной политики, нацеленный на продвижение в странах операций ЕБРР курса реформ, в том числе реформ в правовой сфере, а также на принятие иных мер по совершенствованию систем государственного управления.

Мишель Нуссбаумер, руководитель Программы правовой реформы ЕБРР (ППР), взял у Президента ЕБРР Чакрабарты интервью относительно накопленного последним опыта оказания содействия проведению реформ в правовой сфере и укрепления принципа верховенства права в качестве руководителя ЕБРР, а также на прежних местах его работы.

Мишель Нуссбаумер: В ходе ваших встреч с главами правительств и другими ключевыми представителями органов, принимающих решения в странах региона ЕБРР, а такие встречи у вас происходят регулярно, насколько приоритетны в их повестках дня вопросы проведения правовой реформы?

Сума Чакрабартти: Честно говоря, в их повестке дня эти вопросы не считаются достаточно приоритетными. То есть реформа – «вещь хорошая», но главы правительств придают ей большое значение, если только у них самих есть юридическое образование, что в наших странах операций явление весьма редкое.

М.Н.: В этой связи в чем, на ваш взгляд, отличается наш старый регион операций¹ от нашего нового региона операций²? Старый регион наших стран был вынужден встать на путь правовых реформ, потому что после распада советского блока он начинал с чистого листа, в то время как в новом регионе стран ЮВС коммерческое право имеет уже давнюю историю.

С.Ч.: В реальности я таких различий не вижу. Поведенческие установки в нашем традиционном регионе стран и в регионе стран ЮВС во многом совпадают, особенно в плане отношения этих стран к коррупционерам и привлечения их к уголовной ответственности. Наши переговоры с правительствами Румынии и Болгарии во многом проходят в том же ключе, что и наши переговоры со странами региона ЮВС.

М.Н.: Но не следует забывать, какое воздействие оказало вступление стран старого региона наших операций в Евросоюз.

С.Ч.: Вступление стран в ЕС всегда служило большим стимулом для развертывания во всех этих странах институциональных реформ. Но одновременно с этим сам Евросоюз по-прежнему очень критически настроен по отношению к некоторым из его членов в вопросах состояния судебной власти и организованной преступности в этих странах, а также судебного преследования или отсутствия преследования за нее. С того времени как у Евросоюза сложилось очень четкое представление о характере недостатков, присущих, например, Болгарии и Румынии, положение дел в этих странах во многом улучшилось. Посмотрите, как активно на фронте борьбы с коррупцией в Румынии действует Лаура Кодруца Ковеши³. На мой взгляд, она прекрасно справляется с этой работой, и, таким образом, судебная власть в Румынии стала сегодня гораздо более независимой. Принимаемые ею меры встретили поддержку со стороны многих судей-женщин.

«Лаура Кодруца... прекрасно справляется с этой работой, и, таким образом, судебная власть в Румынии стала сегодня гораздо более независимой. Принимаемые ею меры встретили поддержку со стороны многих судей-женщин».



1



2

1

СУМА ЧАКРАБАРТИ
ПРЕЗИДЕНТ
ЕБРР

2

МИШЕЛЬ НУССБАУМЕР
ДИРЕКТОР
РУКОВОДИТЕЛЬ ПРОГРАММЫ
ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ
ЕБРР
NussbauM@ebrd.com

М.Н.: Тогда возникает следующий вопрос: что можем сделать мы, чтобы побудить страны заняться реформированием их законодательства. Что бы вы могли посоветовать на предмет того, каким образом придать нашему диалогу с правительствами более эффективный характер?

С.Ч.: С тем чтобы побудить правительства стран относиться к этому кругу вопросов более серьезно, нужно объяснить им, почему данные вопросы имеют для них важное значение.

Приведу очень конкретный пример: я только что получил от нашего представительства в одной из стран электронное письмо, в котором, среди прочих вещей, сообщалось о назначении генерального прокурора и руководителя системы правосудия этой страны. Это те вопросы, в отношении которых руководители наших стран операций необязательно ставят во главу угла преследование национальных интересов. Их больше заботят их личные интересы. И наша задача как международных гражданских служащих заключается в том, чтобы объяснить, что действительно отвечает долгосрочным интересам их стран. Мы должны показать им: «Так действовать правильно» или «А вот этого делать не нужно».

Кроме того, нужно также объяснить следующее: если у вас хорошая нормативно-правовая база и отлаженно действует судебная система, это будет привлекать в вашу страну больше иностранных инвестиций, потому что инвесторы будут в большей мере уверены в справедливости принимаемых вами решений. Полагаю, что справедливость и оперативность в разрешении споров имеют для инвесторов действительно, действительно важное значение. Если вы политик и добиваетесь переизбрания, вам нужно обеспечить приток в страну инвестиционных ресурсов в больших объемах, и именно поэтому ваша аргументация должна быть рассчитана на достаточно ближайшую перспективу, с тем чтобы инвесторы проявили к ней интерес.

М.Н.: Считаете ли вы, что предлагаемая нами бесплатная техническая помощь странам, а мы ее предлагаем почти всегда, таит в себе определенный риск? Может быть взимание платы за оказание такого рода услуг побудит наших контрагентов действовать более ответственно?

С.Ч.: Да, вообще-то, если за услугу платишь, то больше дорожишь ею, но об этом нужно судить в каждом конкретном случае.

Если требовать от Таджикистана или любой страны с низким уровнем доходов плату за оказание им технической помощи, вряд ли они смогут позволить ее себе, но с Польши плату за такие услуги можно потребовать. Принимая то или иное решение, нужно исходить из того, на каком этапе своего развития находится конкретная страна.

М.Н.: А теперь к вопросам сотрудничества и конкуренции между международными финансовыми организациями (МФО)? В головных офисах МФО в Вашингтоне или Лондоне мы слышим, что все хотят сотрудничать друг с другом, но непосредственно на местах – в Кыргызстане или Армении – конкурентная борьба за реализацию проектов ведется гораздо ожесточеннее.



«И наша задача как международных гражданских служащих заключается в том, чтобы объяснить, что действительно отвечает долгосрочным интересам их стран».

С.Ч.: Я не вижу здесь особого стремления к накручиванию объемов и совершению несурзных вещей в тех областях, в которых оперирует Программа правовой реформы. Склонен считать, что в этих различных организациях юристы приходят к более широкому консенсусу.

М.Н.: А есть ли какие-либо области, над которыми мы не работаем, хотя и должны бы?

С.Ч.: Безусловно. Я мог бы предложить вам большой список того, что необходимо сделать, но у нас для этого не будет столько денег. Но в тех рамках, в которых мы оперируем сегодня, я вижу хорошие результаты, достигнутые вашим отделом в вопросах, в частности обучения представителей судейского корпуса, и масштабы этой работы хотелось бы расширить.

М.Н.: Вы в курсе того, что обучение представителей судейского корпуса – это особое направление деятельности в сфере правовой реформы. Оно требует больших денег и обеспечить долговечность его результатов трудно...

С.Ч.: Полагаю, что нам это удастся. Это та область специализированных знаний и опыта, багаж которых накоплен в ЕБРР, и мы должны наращивать его дальше.

Хочу сказать еще одно: нам нужно активнее освещать нашу работу в сфере правовой реформы. Безусловно, можно выпускать пресс-релизы, но нужно акцентировать внимание на успешных результатах (достижениях) нашей работы. Возьмем, например, Чернобыльский проект⁴, которым занимается отдел ядерной безопасности. Его работа получает такое широкое освещение, потому что эта проблема волнует всех. Таким образом, мы все должны активнее вести поиск проектов по линии ППР, которые вы можете освещать среди общественности, демонстрируя вашу роль.

М.Н.: А теперь, может быть, поговорим немного о вашей работе до прихода в ЕБРР? Вы ведь занимали должность постоянного секретаря министерства юстиции Великобритании с конца 2007 года по июль 2012 года, когда перешли в ЕБРР. Можете нам подробнее рассказать о той вашей работе.

С.Ч.: Возглавить это ведомство меня выбрали как человека, не имеющего юридической квалификации. Прежде во главе этого министерства (а точнее его предшественников) всегда стоял юрист. Министерство юстиции – это организация, насчитывающая 95 тысяч штатных сотрудников, и в ее ведении находятся места лишения свободы, суды и органы надзора за условно освобожденными.

М.Н.: Речь идет о судах только уголовной юрисдикции?

С.Ч.: Нет, нет, сюда входят и суды по гражданским делам, а также органы судебной власти или некоторые из них. Главный вопрос заключался в следующем: как создать новую организационную структуру, новое министерство со всеми этими структурными подразделениями?

М.Н.: А раньше такого ведомства не было?

С.Ч.: Нет. Раньше министерства юстиции у нас не было⁵. Таким образом, это стало управленческо-лидерским направлением деятельности. В то время 95 тысяч сотрудников министерства были разбиты на строго очерченные категории. То обстоятельство, что государственная пенитенциарная служба будет относиться к разряду организаций, занимающихся оказанием бесплатной юридической помощи или некоторыми иными аспектами системы правосудия, породило в действительности довольно серьезные проблемы. У нас была внедрена система под названием «трансформация правосудия», которая получила довольно большую известность. Кроме того, к тому времени мы стали сталкиваться с тем, что строгая экономия средств выливается также и в урезание бюджетов, и, таким образом, нам пришлось пойти по пути урезания расходов, но одновременно с этим обеспечивать людям возможность получать доступ к правосудию.

А теперь, что может быть интересным для ваших читателей, проживающих за пределами Великобритании: поскольку мы изъяли функции государственной пенитенциарной

службы и национальной службы надзора за условно осужденными из компетенции министерства внутренних дел (так это министерство называется в континентальной Европе) и отнесли их к компетенции министерства юстиции, министерство внутренних дел стало уделять гораздо больше внимания вопросам обеспечения национальной безопасности, в то время как министерство юстиции стало уделять больше внимания реабилитации (перевоспитанию) преступников. Другими словами, в итоге мы получили ведомство внутренних дел довольно правого антилиберального толка, а министерство юстиции было укомплектовано кадрами сотрудников более либерального толка.

Широкую известность в бытность Терезы Мэй министром внутренних дел получила ее шутка о служебных обязанностях ее и Кеннета Кларка (тогдашнего министра юстиции): «Я их пакую, а он их отпускает». Здесь, как в капле воды, отражены функции этих двух ведомств того времени.

М.Н.: А министерство юстиции занималось вопросами международного сотрудничества?

С.Ч.: Занималось, причем главным образом обучением представителей судейского корпуса. Нами была создана так называемая сеть оказания помощи по вопросам правосудия, что стало межведомственной инициативой, реализованной ММР, министерством юстиции, министерством внутренних дел и юристами из других ведомств. Данной программой мероприятий предусматривалась подготовка судей в других странах, но, кроме этого, по ее линии оказывалась помощь в повышении эффективности работы судебных органов.



М.Н.: Таким образом, этим, возможно, объясняется ваш большой интерес к мероприятиям по обучению судейского корпуса по линии Программы правовой реформы ЕБРР?

С.Ч.: Да! Кроме того, юристы меня интересуют и по другой причине: в 2009 году я стал почетным членом Среднего темпла Лондона⁶.

М.Н.: Означает ли это, что технически вы – юрист (барристер)?

С.Ч.: Да, но без соответствующей квалификации. Я им настолько понравился, что они решили принять меня в свои ряды (смеется). Во всяком случае, в своей речи при вступлении в их ряды я сказал, что всегда интересовался профессией юриста. Это уходит назад в эпоху движения за независимость в странах Британской империи. Во главе многих из национальных движений за независимость стояли юристы: например, Махатма Ганди, Джавахарлал Неру, Мохаммад Али Джинна.

М.Н.: Ганди получил свое образование в Великобритании?

С.Ч.: Да, равно как Неру и Джинна. А если посмотреть также и на Южную Африку, то многие из ведущих фигур в движении борцов с апартеидом были юристами. Все они сыграли жизненно важную роль в этой борьбе.

«Мое первое послание такое: право – это важная составляющая процесса развития. А второе мое послание касается всей совокупности проблем достижения гендерного баланса: нам нужно обеспечить такой состав судейского корпуса, который будет наиболее полно отражать структуру нашего социума».

М.Н.: Причем больше в политическом, чем в экономическом плане.

С.Ч.: Это верно. Но об этом мало кто знает. Если люди не интересовались данным вопросом, они не знают, что Неру и Ганди были юристами. По сути дела, юристы часто ассоциируются с сопротивлением переменам, поскольку выступают с консервативных позиций. И, кстати, об этом свидетельствуют результаты проведения теста на определение типа личности по Майерсу-Бриггсу. Это тип личностей консервативных, интравертов, потому что им приходится следовать установленным правилам.

М.Н.: Вы когда-нибудь думали стать юристом?

С.Ч.: Нет, не думал. Но меня заинтересовала профессия юриста из-за той борьбы, которую юристы вели с колониализмом.

И позднее, когда я устроился на свою первую работу – экономистом в одном из министерств Ботсваны, важность соблюдения закона для обеспечения эффективного функционирования организации стала для меня кристально ясной. Занимаясь вопросами развития, мы теперь уже знаем, какую большую роль играют государственные институты и государственная политика.

М.Н.: В 1990-х годах важность нормативно-правовых режимов не имела столь явного значения в мире МФО. Она стала проявляться более наглядно с реализацией Всемирным банком в 1990-е годы проекта «Ведение бизнеса».

С.Ч.: Верно. Возможно важность профессии юриста до того времени еще не нашла своего признания. Полагаю, что мы стали осознавать важность государственных институтов с конца 1980-х годов, если, например, посмотреть на работу созданного правительством Великобритании Фонда ноу-хау. Вы правы, говоря о том, что признание важности закона как составной части институциональной базы – это явление более позднего времени.

М.Н.: Прошу вас рассказать о вашей работе в министерстве международного развития. Была ли у вас возможность заниматься вопросом продвижения принципа верховенства права в рамках выполняемых вами там служебных обязанностей?

- 1 Это страны Кавказа, Центральной Азии, Центральной и Восточной Европы, а также Россия.
- 2 Это страны региона Южного и Восточного Средиземноморья (также известные под сокращением ЮВС), в состав которых входят Египет, Иордания, Ливан, Марокко, Тунис, Западный берег р. Иордан и сектор Газа. Свои операции в странах ЮВС ЕБРР начал проводить в 2012 году.
- 3 Главный прокурор Национального управления Румынии по борьбе с коррупцией.
- 4 ЕБРР выступает распорядителем средств международных фондов, финансирующих работы по обеспечению безопасности Чернобыльской АЭС, включая строительство укрытия, известного под названием «новый безопасный конфайнмент». Дополнительную информацию см. по адресу: www.ebrd.com/what-we-do/sectors/nuclear-safety/chemobyl-overview.html (по состоянию на 15 декабря 2017 года).

С.Ч.: Таких возможностей было немало. Они появлялись в ходе реализации страновых стратегий. По сравнению с другими донорами ММР обладает исключительно высококвалифицированными кадрами специалистов в области политической экономии, поэтому при разработке страновой стратегии для той или иной развивающейся страны приходится думать о ее государственных институтах и нормативно-правовых режимах.

Еще одним аспектом моей работы в ММР был следующий: иногда мне приходилось выступать против действий правительства той или иной страны, оспаривать их, потому что оно допускало нарушения в плане обеспечения независимости профессии юриста. У меня были такие очень сложные личные переговоры с президентами и генеральными прокурорами африканских стран к югу от Сахары по вопросам их отношения к юристам.

М.Н.: Входило ли в вашу деятельность в ММР оказание помощи этим странам в проведении правовых реформ?

С.Ч.: Да, но эта работа тогда только начиналась. Полагаю, что ММР в этой работе стало больше полагаться на министерство юстиции, когда оно было создано.

М.Н.: За применение каких правовых моделей вы выступаете при реализации проектов по линии ММР? За модель английского права, которая зачастую рассматривается как золотой эталон? Или же вы опираетесь на международные стандарты?

С.Ч.: Нам фактически не нужно было заниматься продвижением британской правовой модели, потому что большинство стран, которым оказывается помощь по линии ММР, составляют страны Содружества Наций, и поэтому у них уже системы права, выстроенные по английскому образцу. Вместо этого упор делался на применение хорошо зарекомендовавших на практике систем и обеспечение соблюдения надлежащих норм государственного управления и процессуального права.

М.Н.: А в вашей семье есть юристы или связи с обеспечением верховенства права?

С.Ч.: Насколько мне известно, среди моих родственников нет ни одного юриста. У нас в семье есть врачи, ученые, бухгалтеры, журналисты, но, насколько я знаю, ни одного юриста. Прошу отметить, однако, что вопросы права входят

в круг интересов моей жены, она японка по происхождению. Недавно она выполнила одно исследование в области оказания юридических услуг, в частности по их аутсорсингу. Поэтому она проявляет большой интерес к профессиональной работе юристов, их поведенческим установкам и мотивации. И, безусловно, работая в министерстве юстиции, я стал проявлять большой интерес к профессии юриста. У меня сохраняются тесные личные связи с высокопоставленными сотрудниками органов судебной власти в Великобритании, и я по-прежнему встречаюсь с ними.

М.Н.: В заключение я хотел бы вернуться к нашей деятельности в области технического сотрудничества. Как вам известно, в настоящее время мы заняты созданием платформы для женского состава судейского корпуса в регионе стран ЮВС. Идея заключается в том, чтобы создать им условия для обмена опытом и наращивания их лидерского потенциала в тех странах, где они работают. Какое послание вы хотели бы передать женщинам-судьям?

С.Ч.: Мое первое послание такое: право – это важная составляющая процесса развития. А второе мое послание касается всей совокупности проблем достижения гендерного баланса: нам нужно обеспечить такой состав судейского корпуса, который будет наиболее полно отражать структуру нашего социума. Таким образом, это означает увеличение числа женщин в составе судейского корпуса, а также более открытое присутствие в нем судей с нетрадиционной сексуальной ориентацией. В сегодняшней Великобритании у меня вызывает восторг такое большое число занимающих высокопоставленные должности судей, которые внезапно стали открыто демонстрировать свою нетрадиционную ориентацию, в то время как раньше они скрывали ее. Сейчас это в порядке вещей. Увеличение числа судей, представляющих меньшинства, – дело хорошее для всех!

⁵ Министерство юстиции было создано в 2007 году, и к его компетенции были отнесены функции уголовного правосудия министерства внутренних дел и его служб вместе с функциями департамента конституционных дел.

⁶ Средний темпл – это один из четырех «судебных иннов» – английских школ подготовки барристеров, наделенных эксклюзивными правами назначать членов Английской судебной коллегии в качестве барристеров. Судьи на скамье или старейшины корпораций барристеров отвечают за управление деятельностью Среднего темпла, который выбирает почетных членов Английской судебной коллегии из других профессий, заслуживших блестящую репутацию в своей профессиональной деятельности.

