

Михаил Поздняков

**Практическая реализация принципа  
открытости правосудия  
в Российской Федерации**

Санкт-Петербург

2013

УДК 340.13  
ББК 67.022(67.7)  
П47

Поздняков М.Л.

Практическая реализация принципа открытости правосудия в Российской Федерации. — СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2013. — 52 с.

Исследование представляет основные результаты междисциплинарного проекта «Открытость правосудия». Проект проводился Институтом проблем правоприменения в течение 2011-2013 гг. Открытость правосудия рассматривается в контексте становления информационного общества и открытости органов государственной власти. Выводы основаны на эмпирическом материале. Особое внимание уделено исполнению требований Федерального закона от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации в части размещения судебных актов в открытом доступе на сайтах судов и проблеме персональных данных. Исследование адресовано широкому кругу читателей – юристам, экспертам в области государственного управления, социологам, политологам, учащимся вузов юридического и гуманитарного профиля, а также всем интересующимся вопросами открытости правосудия.

УДК 340.13  
ББК 67.022(67.7)

Настоящее издание может свободно и без получения особого разрешения правообладателя распространяться в электронном виде при условии, что копирование и/или распространение не преследует целей извлечения прибыли, сохраняется указание имен авторов и правообладателя, издание не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов; оригинальную электронную версию издания можно загрузить с сайта [www.enforce.spb.ru](http://www.enforce.spb.ru).

ISBN 978-5-94380-159-4

© Институт проблем правоприменения  
при Европейском университете  
в Санкт-Петербурге, 2013

## **Оглавление**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>ВСТУПЛЕНИЕ</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1 ТЕРМИНОЛОГИЯ</b>  | <b>5</b>  |
| <b>2 СТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТКРЫТОСТИ ПРАВОСУДИЯ В РОССИИ</b>              | <b>10</b> |
| <b>3 ПРОБЛЕМА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ</b>  | <b>17</b> |
| 3.1 От противоречия идей к стагнации открытости правосудия                           | 17        |
| 3.2 Публикация в Интернете судебных актов судов общей юрисдикции                     | 25        |
| <b>4 ФИНАНСИРОВАНИЕ И ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК УСЛОВИЯ УСПЕШНОЙ ИНФОРМАТИЗАЦИИ</b> | <b>34</b> |
| 4.1 Финансирование   | 34        |
| 4.2 Управление судебным делопроизводством  | 38        |
| 4.3 Доступ к судебным актам арбитражных судов и судов общей юрисдикции               | 43        |
| 4.4 Пиар-активность судебных ведомств  | 47        |

## **Вступление**

В современной России деятельность судов находится в центре общественного внимания. Судебная власть как часть конституционно-правового фундамента политической системы призвана разрешать общественные конфликты. Со стороны общества существует стабильный интерес как к конкретным, как правило резонансным, делам, так и к организационным принципам работы судов. За годы судебной реформы компетенция судов существенно расширилась. Практически не осталось сферы, конфликт в которой бы не подлежал судебному разбирательству, особое внимание привлекают дела, где участвуют органы власти (при оспаривании результатов выборов, обжаловании действий/бездействий должностных лиц и т. д.). Построение отдельной ветви судебной системы, в виде административных судов, находится в активной фазе. Общество, однако, не удовлетворено результатами судебной реформы. Поэтому продолжается поиск организационных решений, которые позволили бы улучшить ситуацию.

В обществе достигнут консенсус по вопросу того, что одним из предпочтительных путей развития является повышение открытости и прозрачности работы судов. Это мнение разделяется активной частью общества, судебной системой, а также совпадает с тенденциями в международном правовом поле. В последние годы открытость и прозрачность, наряду с независимостью, доступностью, доверием, стали обязательными пунктами в оценке работы судов и даже конкретных судей. Дополнительный импульс был внесен процессом информатизации правосудия. Суды активно расширяют возможности доступа к судебной информации, вводятся новые сервисы.

Одновременно наблюдается неопределенность в понимании содержательной стороны расширения открытости в работе судов. Отсутствует общее понимание сущности этого процесса. Основное внимание перенесено на узкие проблемные места, по которым ведется обсуждение, проводятся мониторинги. Однако не хватает целостной картины. К 2013 году уже пройден значительный путь, наработано достаточно эмпирических данных, которые позволяют поставить вопрос о сущности изменений, происходящих в правосудии под лозунгом борьбы за его открытость. Настоящее исследование заключается в обобщении наработанного опыта в области открытости правосудия с использованием методов статистической обработки информации с целью формирования целостного знания.

# 1 Терминология

На прошедшем в конце 2012 года VIII Всероссийском съезде судей одной из тем была открытость правосудия. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин отметил необходимость развития процедур и институтов социального контроля за правосудием<sup>1</sup>. Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ А. А. Иванов подчеркнул, что хотя «...арбитражные суды многое сделали, чтобы обеспечить гласность судебных процессов и доступность информации», «тем не менее, это только начало пути. Надо двигаться дальше», и сформулировал цель «сделать судебную систему максимально открытой»<sup>2</sup>. Эта тема прозвучала в выступлениях президента РФ В. В. Путина<sup>3</sup> и судьи Верховного Суда РФ Ю. И. Сидоренко<sup>4</sup>, возглавлявшего Совет судей России с 1996 по 2012 годы. Обеспечение информационной открытости судов, наряду с другими задачами, нашло свое отражение в резолютивной части постановления съезда «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» от 19.12.2012 г.<sup>5</sup>

Ранее, в концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007—2012 годы, открытость и прозрачность правосудия упоминались в качестве цели номер один<sup>6</sup>. В концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы» предусматривается сохранение преемственности ключевых мероприятий, направленных на обеспечение открытости и прозрачности правосудия.

По вопросу открытости правосудия высказались высшие судебные инстанции. Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ было принято постановление № 61 от 08.11.2012 г. «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе». Через два месяца было опубликовано постановление Пленума Верховного Суда РФ № 35 от 13.12.2012 г. «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов». Каждое постановление подготавливалось в диалоге с обществом, а после опубликования активно обсуждалось в СМИ.

---

<sup>1</sup> Выступление председателя Конституционного суда Российской Федерации В. Д. Зорькина на VIII Всероссийском съезде судей [Электронный ресурс] / Совет судей Российской Федерации. [М., 2012]. URL: <http://www.ssr.ru/page/9098/detail> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>2</sup> Выступление председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А. А. Иванова на VIII Всероссийском съезде судей [Электронный ресурс] / Совет судей Российской Федерации. [М., 2012]. URL: <http://www.ssr.ru/page/9099/detail> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>3</sup> Выступление президента Российской Федерации В. В. Путина на VIII Всероссийском съезде судей [Электронный ресурс] / Совет судей Российской Федерации. [М., 2012]. URL: <http://www.ssr.ru/page/9097/detail> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>4</sup> Отчетный доклад председателя Совета судей Российской Федерации Ю. И. Сидоренко к VIII Всероссийскому съезду судей [Электронный ресурс] / Совет судей Российской Федерации. [М., 2012]. URL: <http://www.ssr.ru/page/8831/detail> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>5</sup> В п. 1 резолютивной части постановления указано:

*Органам судейского сообщества Российской Федерации, судьям, работникам аппаратов судов принять исчерпывающие меры к выполнению настоящего постановления, обеспечению качественного осуществления правосудия в разумные сроки, информационной открытости судов; своим ответственным исполнением обязанностей по защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц и высококонтактным поведением укреплять авторитет судебной власти.*

<sup>6</sup> В разделе II «Цель и задачи Программы, целевые индикаторы и показатели» указано:

*Для реализации цели Программы необходимо решить следующие задачи: обеспечение открытости и прозрачности правосудия; повышение доверия к правосудию, в том числе путем повышения эффективности и качества рассмотрения дел; создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение его доступности; обеспечение независимости судей; повышение уровня исполнения судебных решений.*

Более двух лет действует Федеральный закон № 262-ФЗ от 22.12.2008 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Тема открытости судов часто упоминается как приоритет в интервью представителей судебной системы<sup>7</sup>, рассматривается как важная тема в научных исследованиях<sup>8</sup>. Не остается сомнений в том, что сегодня открытость правосудия является актуальной темой. Но при попытке рассмотреть вопрос углубленно возникает проблема нечеткости используемых формулировок и, как следствие, неопределенность (размытость) самого явления. Общепринятый терминологический аппарат еще не сформирован и требует конкретизации. Чаще обращается внимание на частные проявления, связанные с открытостью правосудия, но отсутствует их единая классификация. Используются самые разные формулировки: «прозрачность судебной системы»<sup>9</sup>, «прозрачность правосудия»<sup>10</sup>, «гласность судебной деятельности»<sup>11</sup>, «информационная открытость судов», «информационная открытость правосудия»<sup>12</sup> и т. д.

В сложившейся ситуации остается неясным, как понятие «открытость» соотносится с «публичностью», «гласностью», «прозрачностью», «доступностью». Необходимо определиться: либо это синонимы, либо они находятся в иерархической соподчиненности.

Точкой, от которой можно оттолкнуться, является принцип публичности, или гласности, судебного разбирательства, закрепленный в Конституции РФ и детализирующийся применительно к каждой отрасли судопроизводства. Базой для раскрытия этого принципа является положение ч. 1 ст. 123 Конституции РФ, согласно которому:

*Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.*

В уголовном процессе закреплено обязательное публичное провозглашение приговора. Согласно ч. 7 ст. 241 Уголовно-процессуального кодекса (УПК) РФ:

*Приговор суда провозглашается в открытом судебном заседании. В случае рассмотрения уголовного дела в закрытом судебном заседании на основании определения или постановления суда*

---

<sup>7</sup> Иванов А. Правосудие онлайн // Российская газета. 2013. № 4. С. 6 ; Перспективы развития информатизации судов общей юрисдикции [Электронный ресурс] : интернет-конференция / Информационно-правовой портал «Гарант». [М., 2012]. URL: <http://www.garant.ru/action/conference/422072> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана ; Горшков В. Судья на выход : Пленум Верховного Суда ввел новые правила гласности // Российская газета. 2013. № 8. С. 8.

<sup>8</sup> См., например: Проблемы транспарентности правосудия / ред. и сост. Е. Б. Абросимова, С. Л. Чижков. М., 2005 ; Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / Под ред. С. В. Кабышева, Н. Н. Чучелиной. М., 2007 ; Пашин С. А. Доступ к информации о деятельности судебных органов // Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации / отв. ред. И. Ю. Богдановская. М., 2009. С. 265—273 ; Этические вопросы освещения судебной деятельности в СМИ / Под общ. ред. Ю. Ф. Казакова, М. А. Федотова. М., 2011. Вып. 2.

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства РФ от 04.08.2006 № 1082-р «О Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007—2011 годы».

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2012 № 1735-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы»».

<sup>12</sup> Постановление VIII Всероссийского съезда судей «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» от 19.12.2012 г.

*могут оглашаться только вводная и резолютивная части приговора.*

Данная норма детализирована в ст. 310 УПК РФ «Провозглашение приговора»:

*По всем уголовным делам, вынесенным в открытом судебном заседании, происходит полное оглашение судебного акта без ограничений доступа любых заинтересованных лиц в зал судебного заседания.*

Принцип гласности в гражданском судопроизводстве закреплен в ст. 10 Гражданского процессуального кодекса (ГПК) РФ «Гласность судебного разбирательства». Согласно этой норме, разбирательство дел во всех судах открытое, лица, участвующие в деле, и граждане, присутствующие на открытом судебном заседании, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход судебного разбирательства; фотосъемка, видеозапись, трансляция судебного заседания по радио и телевидению допускаются с разрешения суда. Предусмотрены основания и условия перехода в закрытое судебное разбирательство. Подробно регламентированы права и обязанности участников процесса. Решения судов объявляются публично, за исключением случаев, если такое объявление решений затрагивает права и законные интересы несовершеннолетних.

Статья с аналогичным названием закреплена в Арбитражном процессуальном кодексе (АПК) РФ под номером 11. Она состоит из восьми частей и подробно регламентирует все действия, связанные с проведением открытого судебного разбирательства и доступом в судебные заседания.

В административном судопроизводстве оглашение судебного акта во многом идентично уголовному процессу. Согласно ч. 1 ст. 30.8 КоАП РФ, решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения.

Указанные нормы являются базисными: на основе их толкования сегодня происходит раскрытие открытости правосудия. Публичность правосудия, в строго юридическом смысле, предполагает доступ в зал судебного заседания, где происходит открытое судебное разбирательство. При этом не идет речь о доступе к иной информации, например о кадровом составе суда, к биографиям судей или к процессуальным документам по другим делам. Таким образом, можно констатировать, что **классическое юридическое понимание публичности судебной деятельности стало тесно для новых требований к судебной системе**. Возникла потребность в новых формулировках и, главное, в новом прочтении старых принципов.

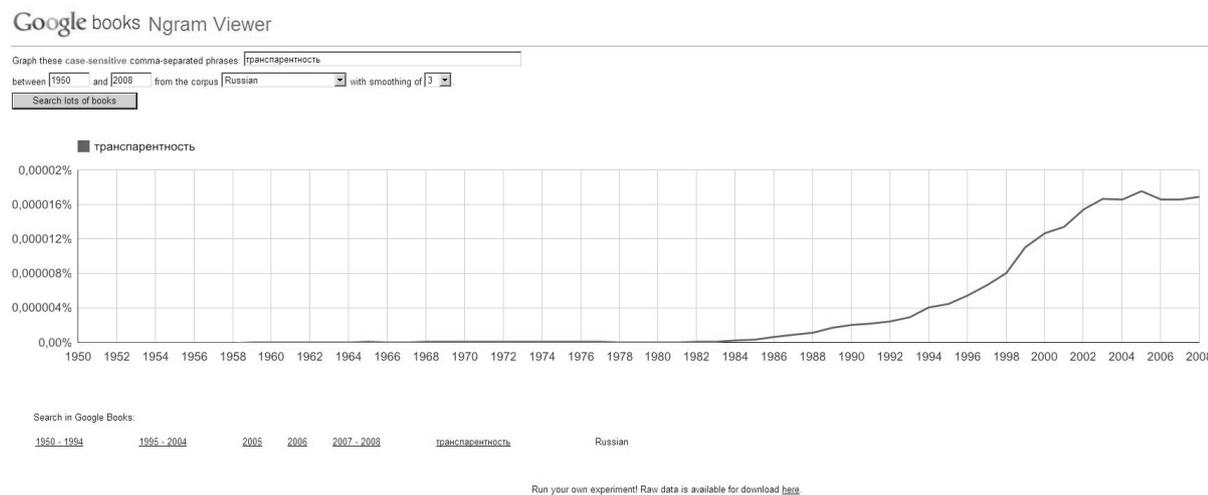
Расширение дискуссии было произведено за счет обращения к слову «транспарентность». Для отечественной юриспруденции это нетрадиционный термин. В советский период он использовался лишь при переводе иностранных документов как особый термин, имеющий отношение к экономике и политике<sup>13</sup>. С

---

<sup>13</sup> Сборник международных договоров СССР. М., 1924. Т. 45. С. 514 ; Шебанов А. Н. Европейское объединение угля и стали. М., 1968. С. 66, 195 ; Белецкий В. Н. Проблемы современной Европы: европейская безопасность и тенденции развития в Зап. Европе. М., 1974. С. 182.

середины 80-х прошлого века наблюдается многократное увеличение частоты употребления этого термина, в связи с активизацией внимания к указанным сферам. В России, применительно к работе судов, частое использование термина «транспарентность» начинается с 2000-х годов (рис.1).

**Рисунок 1. График частоты употребления слова «транспарентность» в книгах на русском языке, по данным Google books Ngram Viewer.**



Важно подчеркнуть, что принцип публичности судебного разбирательства выступил точкой отсчета для введения нового термина в оборот. Есть попытки рассмотреть все аспекты открытости правосудия, используя только принцип публичности (гласности)<sup>14</sup>, встречаются варианты одновременного употребления указанных терминов, а также попытки установить первенство термина «транспарентность»<sup>15</sup>. Но сейчас уже можно констатировать, что термин «транспарентность» применительно к деятельности судов не прижился и уходит из употребления. Оптимальным для описания реалий правосудия представляется слово «открытость».

Как доказательство большей приемлемости слова «открытость» в сравнении со словом «транспарентность» можно привести распространенность употребления этих терминов по основным справочно-правовым системам (СПС). По данным СПС «КонсультантПлюс», слово «открытость» в различных комбинациях встречается чаще слова «транспарентность» в 212 раз, и в 55 раз чаще по данным СПС «Гарант»<sup>16</sup>, что подтверждает тезис о том, что слово «транспарентность» не имеет в русском языке устоявшихся традиций.

Выражение «открытость правосудия» официально будет введено в оборот только в конце 2012 года. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 35 от 13.12.2012 г. «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» нет упоминания ни слова «транспарентность», ни слова «прозрачность».

<sup>14</sup> Михайловская И. Б. Суды и судьи: независимость и управляемость [Электронный ресурс]. 2008. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Абросимова Е. Б. Судебная власть: транспарентность или конфиденциальность? // Проблемы транспарентности правосудия / ред. и сост. Е. Б. Абросимова, С. Л. Чижков. М., 2005. С. 31.

<sup>16</sup> По данным на январь 2013 года. Оценивались разделы федерального законодательства и комментарии.

Нельзя сказать, что на сегодняшний момент найдена итоговая формула, скорее правильно утверждать, что **произошло признание выражения «открытость правосудия» как базового термина**. При этом не достигнуто окончательное понимание того, каким образом это выражение сочетается с принципами гласности, публичности судебного разбирательства. Если проанализировать текст постановления Пленума Верховного Суда РФ 2012 года «Об открытости...», то можно убедиться, что открытость и гласность употребляются как одноуровневые понятия, регламентирующие право на доступ к информации.

Далее в настоящем исследовании выражение «открытость правосудия» будет использоваться как оптимальная формула для описания комплекса факторов, возникающих в процессе расширения доступа к информации о деятельности судов.

## **2 Становление законодательства об открытости правосудия в России**

Для России расширение доступа к информации становится актуальной задачей после 1991 года. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» оказал значительное влияние на формирование постсоветского общества и, кстати, действует до сих пор. В 90-е годы вопросы свободы информации становятся важной темой, вырабатывается особый свод правил. В 1994—2000 годах при президенте РФ действовала Судебная палата по информационным спорам<sup>17</sup>, созданная с целью обеспечения закрепленных 29-й статьей Конституции РФ информационных прав граждан, соблюдения их законных интересов в этой области. Указом Президента РФ от 31.12.1993 № 2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» была инициирована разработка закона «О праве на информацию»<sup>18</sup>. На рубеже 1990—2000-х годов активно развиваются государственные программы поддержки информационного общества. Концепция государственной информационной политики была разработана и одобрена в 1998 году Комитетом по информационной политике и связи Госдумы РФ и Постоянной палатой по государственной политике Политического консультативного совета при Президенте РФ. В следующем 1999 году была разработана Концепция формирования информационного общества в России, которая получила одобрение межведомственной Государственной комиссии по информатизации при Государственном комитете РФ по связи и информатизации. В Концепции подчеркивается, что ведущая роль в развитии информационного общества в России должна принадлежать государству.

Значимым шагом стала Доктрина информационной безопасности РФ, одобренная 23 июня 2000 года Советом безопасности и утвержденная приказом Президента РФ от 09.09.2000 № Пр-1895. Постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 утверждается Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия (2002—2010 годы)», развивающая идеи, изложенные в Окинавской хартии<sup>19</sup>, и посвященная становлению информационных и коммуникационных технологий. В 2008 году президент утверждает «Стратегию развития информационного общества в Российской Федерации».

Активизация темы открытости правосудия в России происходит в 2000-е годы как следствие общего изменения государственной политики в вопросе построения информационного общества. Ранее не наблюдаются процессы внутри судебной власти, способные привести к пониманию того, что открытость правосудия должна стать важнейшим принципом.

В России, в отличие от ряда развитых стран, не было активного сопротивления новым тенденциям, хотя в первой половине нулевых годов на официальном уровне не наблюдалось и особой активности. Работа велась преимущественно в формате

---

<sup>17</sup> Утверждена указом Президента РФ от 31.12.1993 № 2335 «О Судебной палате по информационным спорам при Президенте РФ».

<sup>18</sup> Летом 1996 года законопроект был внесен в Государственную думу, в сентябре 1997 года рассмотрен на пленарном заседании и принят в первом чтении, но в итоге утвержден не был. Об этом подробнее см.: Монахов В. Закрытая открытость власти [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hrighs.ru/text/b26/Chapter4%202.htm> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>19</sup> В 2000 году лидерами стран «Большой восьмерки» была подписана Окинавская хартия глобального информационного общества, манифестировавшая формирование общества двадцать первого века на основе информационно-коммуникационных технологий. Подчеркивается, что основная ответственность за внедрение новых технологий находится на правительствах, а финансирование на государственном секторе.

обсуждений. Основные шаги в этом направлении были совершены во второй половине нулевых. В 2008 году, в соответствии с программой Окинавской хартии, принимается Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 07.02.2008 № Пр-212. В 2010 году распоряжением Правительства РФ от 20.11.2010 № 1815-р утверждена государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)». На сегодняшний момент работает множество исследовательских и просветительских программ<sup>20</sup> и центров<sup>21</sup>, созданы профильные веб-сайты<sup>22</sup>. Наиболее известной структурой является Открытое правительство<sup>23</sup>. Открытость правосудия получила импульс именно в контексте государственной политики расширить доступ к информации о работе госучреждений.

Центральным пунктом в развитии открытости правосудия является разработка и принятие регламентирующего федерального закона. Это обстоятельство важно, так как одной из характеристик современной России является то, что в правовой сфере это скорее унитарная модель, нежели федеративная. Поэтому в правовой сфере значение имеют лишь те шаги, которые озвучены на общенациональном уровне. Это может происходить несколькими путями, главным из которых является принятие соответствующего федерального закона, на основе которого в дальнейшем начинает формироваться практика, вырабатывается толкование, ведутся научные дискуссии. Можно сказать, что федеральный закон — это точка отсчета, которая задает импульс любому явлению в российской правовой системе. Наличие или отсутствие федерального закона качественно меняет содержание дискуссий.

С учетом этой особенности, рассматривается открытость правосудия, становление которой условно можно разделить на два этапа. Первый этап следует связывать с активизацией внимания к новой теме, что приводит к разработке законопроекта и его принятию. Второй этап состоит из выработки правоприменительной практики, толкования действующего закона и разработки поправок.

Данное разграничение двух этапов является достаточно условным, так как подготовка законопроекта и его принятие в Госдуме являются, как правило, длительными процессами. Скорее правильно говорить о плавном перетекании из одного состояния, когда начинается дискуссия о том, каким закону быть, в другое, когда происходит раскрытие содержания закона и поиск возможностей его

---

<sup>20</sup> См., например, проект Института современного развития «Разработка механизмов реализации стратегии развития информационного общества в России» [Электронный ресурс] URL: <http://www.insor-russia.ru/ru/node/284> (дата посещения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>21</sup> АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл-Р» [Электронный ресурс] URL: <http://www.transparency.org.ru> (дата посещения 07.05.13). Загл. с экрана; Фонд свободы информации URL: <http://www.svobodainfo.org/ru> (дата посещения 07.05.13). Загл. с экрана; Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» [Электронный ресурс] URL: <http://lap.hse.ru/events>. <http://www.insor-russia.ru/ru/node/284> (дата посещения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>22</sup> Веб-проекты, связанные с фигурой И.Бегтина: агрегатор официальных новостей органов власти <http://federal.polit.ru>; мониторинг государственных контрактов «РосГосЗатраты» [Электронный ресурс] URL: <http://www.rosspending.ru>; Агрегатор блогов государственных людей «ГосЛюди» [Электронный ресурс] URL: <http://www.goslyudi.ru> (дата посещения 07.05.13). Загл. с экрана; Структурированный реестр всех государственных веб-сайтов «ГосСеть» [Электронный ресурс] URL: <http://www.govweb.ru> (дата посещения 07.05.13). Загл. с экрана; Публичный реестр машиночитаемых данных, раскрываемых государством [Электронный ресурс] URL: OpenGovData.ru <http://www.opengovdata.ru> (дата посещения 07.05.13). Загл. с экрана; портал «Открытая полиция» [Электронный ресурс] URL: <http://openpolice.ru> (дата посещения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>23</sup> Система «Открытое правительство» создана для взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и органов власти. Кабинет министров Открытого правительства утвержден президентом В. Путиным 21 мая 2012 года, главой ведомства назначен М. Абызов.

совершенствования. Применительно к открытости правосудия первый этап начинается в 2000 году. С 2006 по 2008 годы шел законодательный процесс, и только в 2010 году закон начинает действовать. Граница между двумя этапами приходится на 2008—2010 годы.

Подготовка законопроекта, ставшего впоследствии федеральным законом от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» была осуществлена Верховным Судом РФ. Эта работа завершилась 9 марта 2006 года, когда Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 9 был утвержден текст проекта Федерального закона «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации». В порядке 104-й статьи Конституции РФ, дающей Верховному Суду РФ право законодательной инициативы, законопроект был внесен на рассмотрение в Госдуму. Этому шагу предшествовал более чем двухлетний период внутреннего обсуждения проекта постановления Пленума, – под рабочим названием «О гласности, публичности и транспарентности российского правосудия», который должен был урегулировать основные вопросы открытости правосудия. Отсутствуют точные данные о дате начала разработки этого проекта, но по имеющимся в публичном пространстве следам можно утверждать, что разработка велась как минимум с 2003 года, так как первые упоминания об этом факте датируются январем 2004 года<sup>24</sup>. Общественный спрос на информацию о работе судов

Согласно исследованию фонда «Индем» 2008 года<sup>25</sup> (то есть в период разработки закона о доступе к судебной информации), в самой массовой группе – «граждане» – доля ответивших, что они «очень интересуются информацией о работе судов», составила 2,4 % (группа, отмеченная как «предприниматели», демонстрирует более активную позицию – очень интересуются 9,6 %). Если объединить результаты ответов граждан на вопросы «очень интересуюсь» и «интересуюсь, но не очень», то можно констатировать, что только 17,1 % граждан проявляли интерес к информации о работе судов (рис. 2).

Данные результаты согласуются с выводами более раннего исследования 2005 года<sup>26</sup>, подтверждающими, что со стороны граждан не наблюдается острого интереса к судебной информации. Лишь 8 % имеющих опыт обращения в суд и 4 % не имеющих такого опыта подтвердили наличие устойчивого интереса к информации о работе судов (рис. 3).

---

<sup>24</sup> См., например: Суд да дела [Электронный ресурс]: Интервью председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева // Итоги. 2004. Янв. URL: <http://www.itogi.ru/pda/archive/2004/1/118071.html> (дата посещения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>25</sup> В опросе приняли участие 2 845 граждан и 602 предпринимателя. См.: Сатаров Г. А., Римский В. Л., Благовещенский Ю. Н. Социологическое исследование российской судебной власти. М. ; СПб., 2010.

<sup>26</sup> Опрос проведен Центром социального прогнозирования в ноябре 2005 года, опрошено 600 респондентов (погрешность ±6 %). См.: Отчет о результатах социологического исследования среди граждан // Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / Под ред. С. В. Кабышева и Н. Н. Чучелиной. М., 2007. С. 83—98.

**Рисунок 2. Распределение ответов граждан и предпринимателей на вопрос «В какой степени интересуетесь информацией о работе судов?» (Сатаров Г. А., Римский В. Л., Благовещенский Ю. Н. Социологическое исследование российской судебной власти. М. ; СПб., 2010. С. 135)**



Но даже эти данные не позволяют утверждать, что у ряда граждан имеется устойчивый спрос на большие массивы информации о работе судов. Интерес обывателя может ограничиваться обработанной информацией и не быть направлен на доступ к исходным материалам. Согласно результатам исследования Фонда свободы информации, представления граждан о том, что происходит сегодня в судах, созданы телевидением.

*...Для большинства опрошенных [источниками информации о работе судов] выступают неспециализированные визуальные медиа: это телепередачи новостей, особенно с криминальным уклоном (в целом по выборке 63 %), а также телепрограммы типа «Суд идет» и другие (в целом 57 %; можно было назвать несколько источников). На третьем по значимости месте для всех опрошенных – причем с большим отрывом – идут газеты, журналы (на них указали в среднем 32 % основной выборки, причем чаще это были респонденты с высшим образованием – 39 % от числа опрошенных в данной группе). Кинофильмы, телесериалы назвали в качестве источника информации о работе российских судов 22 % опрошенных<sup>27</sup>.*

<sup>27</sup> Интернет как средство укрепления общественного доверия к судам общей юрисдикции: пути и перспективы [Электронный ресурс] / Фонд свободы информации. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2452> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

**Рисунок 3. Распределение ответов граждан на вопрос «В какой степени Вы интересуетесь информацией, касающейся работы судов» (Отчет о результатах социологического исследования среди граждан // Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / Под ред. С. В. Кабышева и Н. Н. Чучелиной. М., 2007. С. 84).**



Это означает, что у граждан доминирует пассивное восприятие информации. Создание возможностей для получения информации из специализированных источников предполагает активную позицию граждан, готовность самостоятельно анализировать. Получается, что расширение доступа к большим массивам информации о работе судов не было ответом на реальную потребность со стороны граждан. Основной и самый массовый потребитель — граждане довольствуются уже переработанной информацией, а юристы, будучи заинтересованными в расширении доступа к судебной информации и сориентированные на узкие прикладные задачи, тяготеют к профессиональным источникам (справочно-правовые системы, форумы в Интернете, специализированные журналы) и также не выступают «заказчиком» открытости правосудия.

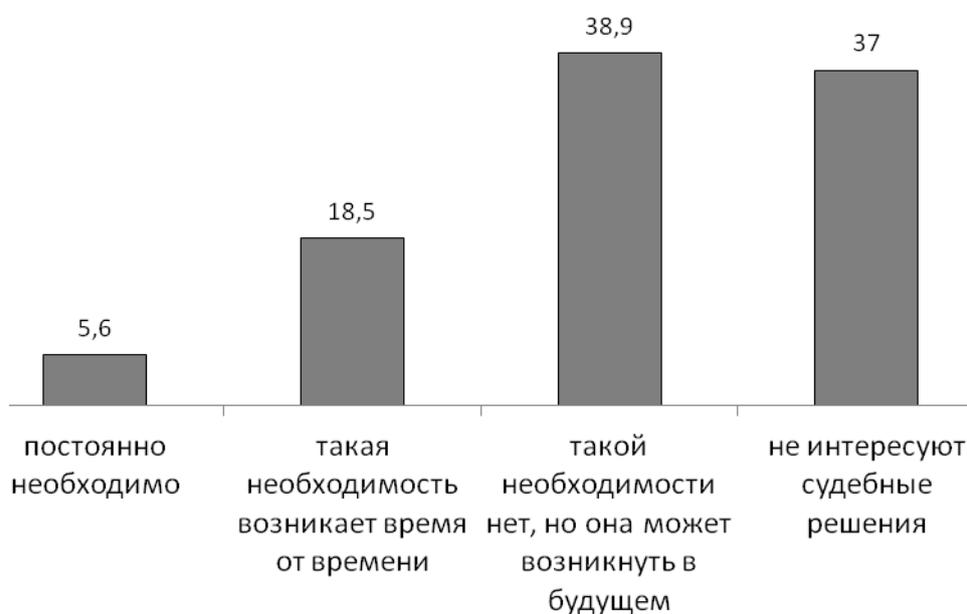
Надо учитывать, что коммерциализация юридической профессии и возникающая в связи с этим конкуренция предполагают наличие некоторых преград в доступе к результатам интеллектуального труда и профессиональным находкам (формулировкам исковых заявлений, стратегиям защиты интересов доверителя и др.)<sup>28</sup>.

Центральным вопросом в открытости правосудия является предоставление доступа к судебным актам. Из исследования 2005 года следует, что 5,6 % респондентов подтвердили постоянное наличие такого интереса, а 18,5 % сообщили, что такая потребность возникает время от времени (рис. 4).

<sup>28</sup> Попытка Высшего Арбитражного Суда открыть доступ ко всем материалам дел уже натолкнулась на позицию профессиональных представителей, заботящихся об охране плодов собственного труда.

При анализе ответов на вопрос «Предпочитаемый тип источников информации» (исследование фонда «ИНДЕМ» 2008 года) было установлено, что среди граждан лишь 7,2 % готовы пользоваться профессиональными источниками информации. При этом, если посмотреть на ответы юристов, то можно увидеть, что для них основным каналом ознакомления с судебными актами являются специализированные справочно-правовые системы (67 %) <sup>29</sup>. При ответе юристов на вопрос об удовлетворенности источниками получения судебных актов 17 % заявили, что они не удовлетворены существующими источниками, а 83 % — что они удовлетворены полностью или частично (рис. 5). Это означает, что структура спроса на информацию о судебной деятельности среди юристов направлена на зарекомендовавшие себя коммерческие программные продукты.

**Рисунок 4. Распределение ответов на вопрос «Насколько Вам лично необходимо регулярно знакомиться с текстами тех или иных судебных решений?» (Отчет о результатах социологического исследования среди граждан // Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / Под ред. С. В. Кабышева и Н. Н. Чучелиной. М., 2007. С. 96)**



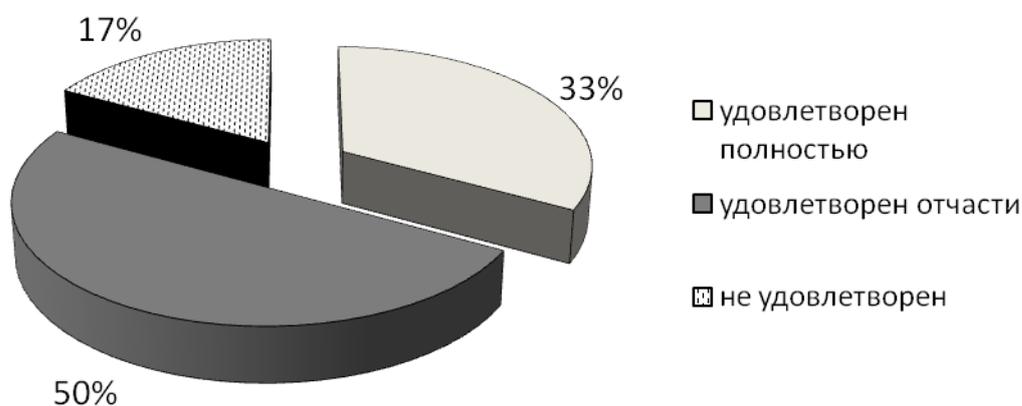
Предоставление свободного доступа к огромным массивам данных предполагает построение удобной навигации и возможность создания сложных запросов. Для этого необходимо специальное программное обеспечение, которое должно совершенствоваться соответственно увеличению массивов данных. Специфика информатизации правосудия в том, что важно быстро найти нужный документ. Поэтому по мере увеличения объемов информации приоритет будет отдаваться тем продуктам, которые предоставляют наиболее удобные возможности поиска. В настоящий момент базы данных с возможностью бесплатного доступа не могут конкурировать с теми поисковыми возможностями, которые предоставляют коммерческие справочно-правовые системы. Их разработчики отслеживают запросы потребителей и, по возможности, стараются их удовлетворять, предоставляя доступ

<sup>29</sup> Опрос проведен Центром социального прогнозирования в ноябре — декабре 2005 года, интервьюированы 43 эксперта. См.: Отчет о результатах социологического исследования среди юристов // Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / Под ред. С. В. Кабышева и Н. Н. Чучелиной. М., 2007. С. 99—111.

не ко всему массиву данных из сотен тысяч и даже миллионов документов, а к наиболее актуальным единичным эталонным решениям (прецедентам).

Между тем, принцип бесплатного доступа является одним из приоритетов информационного общества.

**Рисунок 5. Распределение ответов юристов на вопрос об удовлетворенности источниками получения текстов решений (Отчет о результатах социологического исследования среди юристов // Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / Под ред. С. В. Кабышева и Н. Н. Чучелиной. М., 2007. С. 103).**



Данное противоречие пока разрешается активным участием государства в процессе информатизации, финансирование идет преимущественно из государственных источников. В этом смысле российская судебная система представляет идеальную площадку для информатизации, поскольку полностью принадлежит государственному сектору, имеет большое общественное значение, компактна, но охватывает всю территорию страны, и к тому же достаточно централизована, что позволяет массово и эффективно с мощью государственного аппарата внедрять новые технологии.

### **3 Проблема персональных данных**

#### **3.1 От противоречия идей к стагнации открытости правосудия**

В ходе доработки законопроекта, ставшего впоследствии Федеральным законом от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», его действие распространили на всю судебную систему, хотя изначально законопроект был направлен только на регламентацию работы судов общей юрисдикции. Одновременно наметились контуры будущего конфликта в виде противопоставления открытости правосудия и процессуальных принципов.

В проекте Верховного Суда РФ фундаментом для регламентации режима доступа к информации о деятельности судов, в том числе к судебным актам, был тип судебного разбирательства. Предполагалось, что в том случае, если заседание проходит в открытом судебном разбирательстве, то и результаты этого разбирательства доступны всем без каких-либо ограничений. В случае же если судебное разбирательство закрытое, то и его результаты доступны в соответствии с ограничениями, принятыми в этом судебном процессе.

В связи с принципиальным значением этого положения в проекте Верховного Суда РФ были сформулированы специальные статьи «Открытое судебное заседание» (ст. 14) и «Закрытое судебное заседание» (ст. 15). Весь текст законопроекта был пронизан этой логикой. В частности, при регламентации правил доступа к судебным актам в ч. 5 ст. 18 проекта было указано:

*В информационных системах общего пользования, в том числе в Интернете, судебные акты, вынесенные в открытых судебных заседаниях, размещаются путем полного воспроизведения их текста.*

*Текст судебного акта, постановленного в закрытом судебном заседании, размещается в информационных системах общего пользования, в той части, в которой он был публично провозглашен.*

Нельзя отрицать того факта, что в суде рассматривается множество дел, в том числе и те, которые требуют ограничения открытости. В первую очередь речь идет о делах, затрагивающих личную жизнь, охрана которой является конституционным принципом (ст. 23, 24 Конституции РФ). Нахождение баланса между этими принципами происходит за счет использования особого процессуального механизма в виде рассмотрения дела в закрытом заседании. Это означает, что все участники процесса, которые принимают в нем участие, действуют в общем порядке, но одновременно есть запрет для третьих лиц на посещение судебного заседания и ознакомление с судебным решением в полном объеме. Факт судебного разбирательства никто не скрывает, но общественность ограничена в ознакомлении с деталями. Законом предусматривается жесткий перечень категорий дел, которые подлежат рассмотрению в закрытом судебном заседании в любом случае. Кроме того, существует возможность перейти из ординарного открытого порядка рассмотрения дела в закрытый режим (ч. 2.1 ст. 241 УПК РФ, ч. 4 ст. 10, ч. 5 ст. 159 ГПК РФ, ч. 4 ст. 11 АПК РФ). В каждом случае это происходит на основании мотивированного судебного решения.

Таким образом, существует устойчивая правовая традиция, которая предполагает наличие у суда компетенции по принятию решения о том, в каком формате будет происходить судебное заседание, что и определяет доступ к результатам судебного разбирательства.

Согласно этой логике публикация судебных актов в Интернете — это развитие принципа публичности (гласности). Новые технические возможности существенно расширяют публичность. Право быть ознакомленным с результатами судебного разбирательства перестает быть абстрактным правом, а начинает активно реализовываться, при этом безгранично расширяется круг лиц, ранее никак не фигурировавших в деле. Речь идет о пользователях сети Интернет, которые могут получить доступ к электронной копии судебного акта, многократно и вне зависимости от своего местонахождения. Ранее право доступа на открытое судебное заседание, понимаемое сугубо как личное присутствие, было если не мертвой, то уж точно полумертвой нормой, так как активно не использовалось. Широкое внимание привлекали лишь единичные процессы, а участие общественности ограничивалось представителями СМИ, группой поддержки и родственниками участников процесса. В большинстве случаев заседания проходили и проходят рутинно, без публики, в помещениях, не предполагающих большого числа зрителей.

В целом, разработанный Верховным Судом РФ законопроект с точки зрения сложившегося понимания судебной процедуры был логичен и не имел каких-либо существенных недостатков. Но вместо того чтобы принять закон в редакции, предложенной Верховным Судом РФ, депутаты в ходе доработки в Госдуме создали совершенно новый текст. Вместо отсылки к процессуальному законодательству и общим принципам судопроизводства упор был сделан на пошаговую регламентацию делопроизводства с отказом от обращения к принципам правосудия. Из закона оказалась полностью выхолощена его процессуальная сущность. На первое место вышло представление о суде как государственном органе. В этой логике решение судьи об открытом или закрытом типе судебного заседания стало незначимым. В тексте закона нигде не упоминается принцип гласности, публичности или понятие открытости правосудия. Вместо этого присутствует многосоставная формула «обеспечение доступа к информации о деятельности судов». Из этой формулировки вовсе не проистекает, что речь идет о фундаментальных принципах правосудия. Если посмотреть на ст. 15 Федерального закона от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», которая сегодня регламентирует порядок размещения судебных актов на сайтах судов, то можно увидеть, что статья изложена как инструкция.

Произошел переход от изложения общего правила к пошаговой инструкции. Принципиальное отличие между этими подходами в том, что инструкция, предлагая регламентацию всех возможных случаев и исключая толкования, требует постоянного дополнения и коррекции, в то время как изложение общего правила предполагает самостоятельность в принятии решений. Общее правило универсально и не требует бесконечной коррекции, но если текст закона понимается как инструкция, в него неизбежно внесение изменений<sup>30</sup>. Законодателем был

---

<sup>30</sup> В текст ст. 15 уже дважды вносились изменения (федеральные законы от 28.06.2010 № 123-ФЗ и от 11.07.2011 № 200-ФЗ), причем последнее является сугубо бюрократическим: слово «Интернет» было заключено в кавычки. Также надо учитывать, что ст. 15 действует в жесткой связи с утверждаемыми на федеральном уровне регламентами, которые постоянно корректируются и по объемам многократно превосходят статью. На региональном уровне порождаются разного рода пояснения, которые уже не попадают в публичное пространство и не поддаются учету.

реализован подход, при котором доступ к судебным актам понимается как автономный принцип, не имеющий единой логики и не связанный с принципами правосудия, а соответственно, невозможно его развитие на основе толкования действующих норм и принципов. В ходе доработки законопроекта в Госдуме принципы правосудия оказались вынесены за скобки. Текст федерального закона не был встроен в общую логику правовых понятий, а разрывал правовую ткань, утверждая уникальность своего содержания и отсутствие связи с действующим законодательством. Отсылка к общеправовым принципам и устоявшимся понятиям не рассматривалась как метод восполнения пробелов. Фактически, открытость правосудия оказалась сведена к бюрократической дисциплине. В дальнейшем, когда на практике возникали вопросы, выбор всегда делался в пользу узкого ограничительного толкования.

Утрата понимания открытости правосудия как развития процессуальных принципов публичности (гласности) и переход на бюрократический язык следует даже из названия статей. Если в проекте Верховного Суда РФ статья, регламентирующая свободный доступ к судебным актам, именуется «Общедоступность судебных актов», то в принятом законопроекте она называется «Особенности размещения в сети Интернет текстов судебных актов». В первом случае акцент сделан на доступность как на свойство, во втором случае на первое место поставлены особенности размещения, то есть исполнение указаний.

По своей архитектуре Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» очень похож на Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Несмотря на то что принятие этих законов произошло с разницей более чем в месяц, их стиль очень близок и, скорее всего, они готовились по одной концепции. Такое единство возможно только в том случае, если признать, что суды рассматриваются как разновидность государственного органа, а специфика судебной деятельности игнорируется.

Причина, по которой был произведен пересмотр проекта, представленного Верховным Судом РФ, заключалась в том, что одновременно с ростом спроса на открытость правосудия становилась все более значимой тема охраны личного пространства, что в условиях информационного общества стало выражаться как охрана информации о личности, то есть охрана персональных данных.

Становление глобального информационного общества отразилось на множестве сфер общественной жизни и, помимо оживления движения за открытость правосудия, привело к появлению движения за охрану персональных данных. Это становление происходит за счет опоры на существующие ценности и приоритеты. Стал необходимым ответ на вопрос о том, что будет с личным пространством, — и он был дан в виде гарантий сохранности этого пространства. В ином случае у идеи глобального информационного общества возникло бы слишком много противников, а развитие информатизации — без декларации защиты персональных данных и личного пространства граждан — уже в ближайшее время зашло бы в тупик. Усиление методов охраны персональных данных было закономерно, при этом право на неприкосновенность частной жизни стало пониматься очень широко.

Первые попытки регламентировать доступ к персональным данным прошли еще в 90-е, когда был принят Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации,

информатизации и защите информации». Статья 11 «Информация о гражданах (персональные данные)» регламентировала понятие персональных данных и доступ к этой информации.

Новое обращение к этой теме следует датировать 2000 годом, когда произошла активизация обсуждения вопросов информационного общества на международном уровне<sup>31</sup>, что отразилось на национальном законодательстве. Был принят новый Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>32</sup>. В действующей редакции понятие персональных данных закреплено в п. 1 ст. 3: «Персональные данные — любая информация, относящаяся прямо или косвенно физическому лицу».

Это очень широкое толкование, которое в полной мере согласуется с международными стандартами. В ст. 2 Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, принятой 28 января 1981 года в Страсбурге<sup>33</sup>, под персональными данными понимается информация, касающаяся конкретного или могущего быть идентифицированным лица («субъекта данных»).

Из результатов опроса, проведенного Левада-Центром в 2012 году<sup>34</sup> (рис. 6), следует, что наиболее осторожное отношение к опубликованию полных персональных данных участников процесса проявляют именно представители юридического сообщества. Нет данных о том, что юристы каким-то иным образом относятся к охране персональных данных, чем другие категории граждан. Скорее всего, отличие ответов юристов от ответов лиц, никогда не сталкивавшихся с правосудием, объясняется тем, что юристы воспринимают возможность неограниченного доступа к полным текстам судебных актов как реальную и считают это потенциальным нарушением своего личного пространства. В то время как для граждан, далеких от судопроизводства, это абстрактный спор, не имеющий отношения к их личному пространству.

Согласно результатам опроса, именно юристы, более чем какая-либо иная социальная группа, отстаивают позицию о полном удалении всех персональных данных участников процесса. Среди юристов, в сравнении с гражданами, не имеющими опыта обращения в суд, в 4 раза меньше доля согласных с публикацией судебных актов без каких либо купюр и в 2 раза больше доля тех, кто считает необходимым удаление данных всех участников процесса.

---

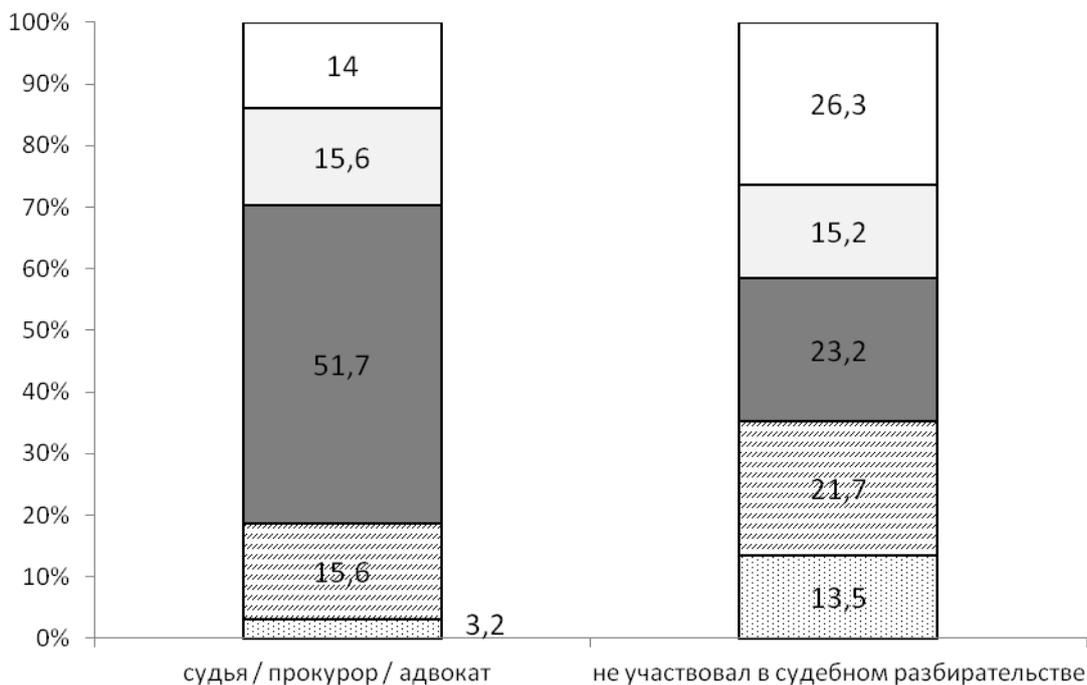
<sup>31</sup> См., например: Декларация принципов : Построение информационного общества — глобальная задача в новом тысячелетии [Электронный ресурс]. 2003. URL: <http://www.un.org/russian/conferen/wsis/dec.pdf> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана ; Выступление Генерального секретаря ООН Кофи Аннана... [Электронный ресурс]. 2005. URL: <http://www.un.org/russian/conferen/wsis/sg05.htm> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>32</sup> Закон активно пересматривается: на сегодня действует девятая редакция. Редакции внесены федеральными законами от 25.11.2009 № 266-ФЗ, от 27.12.2009 № 363-ФЗ, от 28.06.2010 № 123-ФЗ, от 27.07.2010 № 204-ФЗ, от 27.07.2010 № 227-ФЗ, от 29.11.2010 № 313-ФЗ от 23.12.2010 № 359-ФЗ, от 04.06.2011 № 123-ФЗ, от 25.07.2011 № 261-ФЗ.

<sup>33</sup> Конвенция ратифицирована федеральным законом от 19.12.2005 № 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных».

<sup>34</sup> Щербак А. Как граждане России относятся к публикации судебных актов с персональными данными на сайтах судов [Электронный ресурс] / Фонд свободы информации. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2155> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

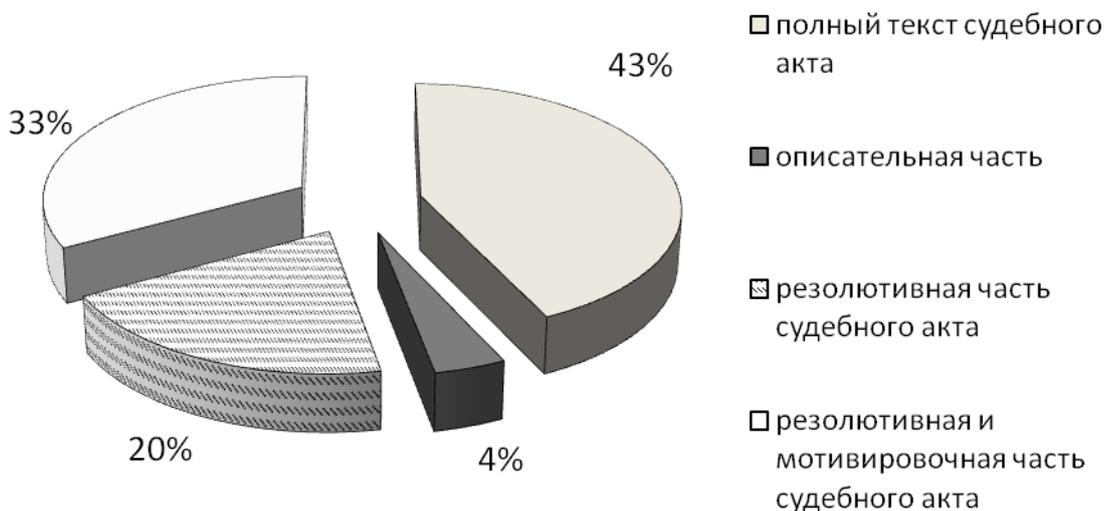
**Рисунок 6. Ответы граждан, не принимавших участия в судебном разбирательстве, и юристов на вопрос о возможности размещения судебных актов на сайтах судов в открытом доступе (опрос проведен Левада-Центром в июле 2012 года).**



- Судебные акты следует публиковать на официальных сайтах судов целиком, без каких-либо купюр
- Судебные акты следует публиковать на официальных сайтах судов, убирая из них персональные данные потерпевших и свидетелей, но оставляя все остальные (персональные данные подсудимых, истцов, ответчиков, третьих лиц, адвокатов)
- Судебные акты следует публиковать на официальных сайтах судов, убирая из них персональные данные всех участников процесса
- Судебные акты вообще не следует публиковать на официальных сайтах судов
- затрудняюсь ответить

Но если посмотреть на структуру интереса к разным частям судебного акта со стороны того же профессионального юридического сообщества (рис. 7), то можно убедиться, что он заключается в получении максимально детальной информации. Только 20 % опрошенных согласились ограничиться наиболее краткой — резолютивной — частью судебного акта. Большинство проявило интерес к разным частям судебного акта, где изложены детали дела. Таким образом, надо констатировать, что профессиональный интерес к наличию максимально полной информации по делам входит в противоречие с принципом охраны персональных данных.

**Рисунок 7. Заинтересованность экспертов-юристов в той или иной части текста судебного акта (Отчет о результатах социологического исследования среди юристов // Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / Под ред. С. В. Кабышева и Н. Н. Чучелиной. М, 2007. С. 102).**



При столкновении принципов правосудия и вопросов охраны персональных данных законодатель всегда рассматривает последние как более значимые. Это подтверждается числом прямых ссылок на соответствующие законы в действующем законодательстве. Согласно данным СПС «КонсультантПлюс», общее количество ссылок в текстах действующих федеральных законов на Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» встречается в 10 раз чаще, нежели количество ссылок на Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». В разделе «Судебная практика» этот разрыв составляет 6 раз<sup>35</sup>.

**Деформация открытости правосудия под давлением темы персональных данных была неизбежна.** Но вначале этот конфликт не был так очевиден. Все обсуждения открытости правосудия и разработка законопроекта велись в отрыве от темы персональных данных. В 2001 году председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев опубликовал статью, где отметил, что установление пределов открытости должно происходить на основе процессуальных норм<sup>36</sup>. В этой же логике был подготовлен проект закона, который получил положительные отклики в юридическом сообществе.

Проблема в полной мере проявилась на уровне законодательной деятельности. Сложность ситуации может быть проиллюстрирована непоследовательностью законодателя. Буквально за два дня до вступления в силу Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»

<sup>35</sup> СПС «КонсультантПлюс»: в разделе «Версия Проф» (здесь представлено федеральное законодательство) встречаются 177 ссылок на закон «О персональных данных» и 18 ссылок на закон «Об обеспечении доступа...», в разделе «Судебная практика» — 634 и 101 ссылка соответственно.

<sup>36</sup> Судейская беспристрастность и социальный контроль за судом // Российская юстиция. 2001. № 7.

принимается Федеральный закон от 28.06.2010 № 123-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона „О персональных данных“ и статью 15 Федерального закона „Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации“», который сделал две взаимоисключающие корректировки. Во-первых, исключил распространение положений Федерального закона «О персональных данных» на Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», то есть как бы вернулся к позиции, изложенной в проекте Верховного Суда РФ. Но одновременно, вместо того чтобы устранить из текста Федерального закона «Об обеспечении доступа...» требование об удалении персональных данных, напротив, конкретизировал, какие именно персональные данные не подлежат исключению из судебных актов. Соответственно, был укреплен тезис, что иные персональные данные в судебных актах все-таки подлежат исключению.

После вступления в силу Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» предпринимались попытки решить проблему на основе юридического толкования, что приводило к выводу о необходимости вернуться к принципам гласности (публичности) и устанавливать доступ к судебному акту в зависимости от типа судебного разбирательства (открытое или закрытое). Так, заместитель главного редактора журнала «Судья» Е. А. Поворова ставит множество обоснованных вопросов и приходит к следующему выводу:

*Получается, что действие п. 3 ст. 15 Закона о судебной информации [имеется в виду Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»] прямо нарушает Конституцию, отраслевые нормы о гласности судопроизводства и международные акты, в частности Европейскую конвенцию о защите прав человека (ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство»)<sup>37</sup>.*

С юридической точки зрения данная позиция логична. Последовательное толкование процессуальных норм и конституционных принципов приводит именно к такому выводу. Авторами коллективной монографии «Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования» уже в 2007 году была предпринята попытка решения коллизии путем обращения к принципам правосудия и установления их приоритета<sup>38</sup>. Аналогичные позиции высказывались другими исследователями<sup>39</sup>. Однако двухлетняя практика размещения судебных актов в сети Интернет не всегда совпадает с таким пониманием. Присутствуют разнообразные подходы. В самом общем виде сложившаяся практика может быть классифицирована по видам судебных систем — общая юрисдикция и арбитраж.

---

<sup>37</sup> Поворова Е. А. Защита персональных данных в судебных актах в судах общей юрисдикции и открытость судебного процесса: проблемы совместимости // Судья. 2011. Янв. С. 35—36.

<sup>38</sup> Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / Под ред. С. В. Кабышева, Н. Н. Чучелиной. М., 2007. С. 41—44.

<sup>39</sup> Иванова Т. С. Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»: трудовправовой аспект. Практика судов общей юрисдикции по индивидуальным трудовым спорам в свободном доступе // Трудовое право. 2010. № 7. С. 39—52 ; Поздняков М. Л. Доступ к судебным актам судов общей юрисдикции... [Электронный ресурс] / Институт проблем правоприменения. СПб., 2011. [Электронный ресурс] URL: <http://www.enforce.spb.ru/analiticheskie-zapiski/5576-2011-iyul> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

Арбитражная система сразу выбрала стратегию отказа от купирования текстов судебных актов и начала осуществлять эту деятельность еще до вступления в силу Федерального закона, обязывающего это делать. Впоследствии эта позиция была закреплена в п. 17 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 61 от 08.11.2012 г. «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе», где изложена правовая позиция, согласно которой не производится изъятий из судебных актов на основании наличия там персональных данных:

*Арбитражным судам необходимо учитывать, что опубликование судебных актов, содержащих персональные данные лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, не может само по себе рассматриваться как наносящее ущерб безопасности таких лиц, членов их семей, их близких, а также их чести и достоинству. При этом в силу пункта 5 части 2 статьи 1 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», статьи 15 Федерального закона от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» содержание персональных данных в судебных актах арбитражных судов не препятствует их размещению в сети «Интернет» в полном объеме.*

Система судов общей юрисдикции пошла по другому пути. Была выбрана стратегия, при которой происходит удаление больших массивов информации — на основе позиции о необходимости охраны персональных данных.

### **3.2 Публикация в Интернете судебных актов судов общей юрисдикции**

На протяжении двух лет с самого начала действия Федерального закона № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» Институт проблем правоприменения проводил мониторинги размещения судебных актов на сайтах судов общей юрисдикции. Всего было проведено три мониторинга: в мае 2011 года, в ноябре 2011 года и в мае 2012 года<sup>40</sup>.

В первых двух мониторингах случайным образом были отобраны 100 районных судов, на сайтах которых анализировалась практика размещения судебных актов по гражданским, уголовным и административным делам. Анализировались последние размещенные на сайте судебные акты, вынесенные по существу дела, что сопоставлялось с характеристиками суда (численность, местонахождение, нагрузка).

В последнем мониторинге, в мае 2012 года, было изучено 575 районных судов (погрешность составила  $\pm 3,5$  %) и все суды областного уровня (83 ведомства). Всего в базе было более шестидесяти показателей (переменных), характеризующих каждый суд. Выводы представлены в серии аналитических записок, размещенных на сайте Института проблем правоприменения<sup>41</sup>. Учитывая незначительную динамику практик делопроизводства в судах в отношении размещения судебных актов, будут анализироваться преимущественно результаты последнего мониторинга, проведенного в мае 2012 года.

Если посмотреть на судебные акты, представленные на сайтах судов общей юрисдикции, то можно увидеть, что в связи с необходимостью удаления персональных данных сложились три подхода:

- удалять минимум информации;
- удалять максимум информации;
- не удалять никакой информации.

При проведении мониторинга все судебные акты были разделены по критерию, удалена или нет юридически значимая информация<sup>42</sup>. Получилось, что в диапазоне от трети до половины случаев, в зависимости от процессуального порядка, юридически значимая информация удаляется (рис. 8). Следовательно, примерно в

---

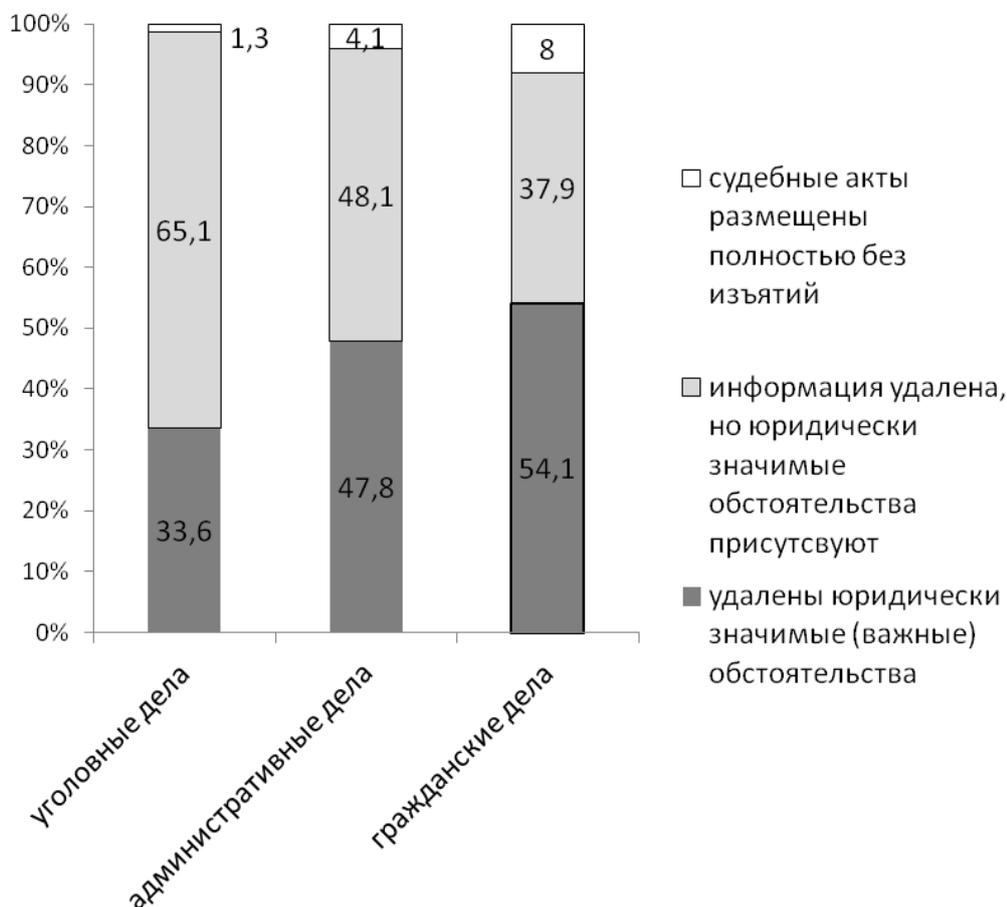
<sup>40</sup> Также был предварительный мониторинг в ноябре 2010 года.

<sup>41</sup> Поздняков М. Л. Доступ к судебным актам судов общей юрисдикции [Электронный ресурс]. 2011. URL: [http://www.enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/memo\\_july\\_2011\\_analiz\\_FZ\\_final.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/memo_july_2011_analiz_FZ_final.pdf) (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана ; Его же. Мониторинг открытости правосудия [Электронный ресурс]. 2011. URL: [http://www.enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/monitoring\\_FZ-262\\_11\\_2011\\_13.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/monitoring_FZ-262_11_2011_13.pdf) (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана ; Его же. Организационные и структурные ограничения при доступе к судебным актам судов общей юрисдикции [Электронный ресурс]. 2012. URL: [http://www.enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/organizacionie\\_strukturnie\\_ogranichenia\\_pri\\_dostupe\\_k\\_sudebnin\\_aktam\\_jun\\_2012\\_pdf.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/organizacionie_strukturnie_ogranichenia_pri_dostupe_k_sudebnin_aktam_jun_2012_pdf.pdf) (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>42</sup> Комментарий автора. Данный критерий относителен: в каждом конкретном случае пользователь может требовать разной информации. В мониторингах к юридически значимой информации были отнесены обстоятельства, характеризующие объективную сторону состава преступления: вес наркотического вещества, даты в делах, возникших в связи с разделом наследства, гражданство в административных делах о депортации, сумма долга в делах о его взыскании и т. д.

половине случаев находится под вопросом целесообразность деятельности по размещению судебных актов в Интернете.

**Рисунок 8. Полнота информации, представленная в судебных актах (результаты мониторинга Института проблем правоприменения в 2012 году).**



Интересен установленный феномен отказа от удаления любых данных из судебных актов. Он не так масштабен, как другие практики, но он противостоит генеральной тенденции, поэтому заслуживает особого внимания. Больше всего судебных актов, размещенных полностью без изъятий, встречаются по гражданским и административным делам – 4 и 8 % соответственно. По уголовным делам данная тенденция минимальна – 1,3 %, что объяснимо. Специфика оформления приговоров предполагает наличие во вводной части приговора блока текста с персональными данными обвиняемого, а закон содержит императивное требование их удаления. Для оформления административных и гражданских дел не сложилась традиция развернутого изложения персональных данных главных участников процесса (лица, привлеченного к административной ответственности, истца, ответчика, заявителя). Поэтому более вероятно, что, в отсутствие явного конфликта с требованиями закона, без купюр будут оставлены судебные акты по гражданским и административным делам.

Данная тенденция устанавливалась на протяжении двух лет, с самого начала публикации судебных актов<sup>43</sup>. С учетом статистической погрешности нельзя делать выводы о динамике этого явления, можно лишь утверждать о наличии в системе общей юрисдикции феномена отказа от удаления какой-либо информации из судебных актов и устойчивости этого феномена.

Вследствие избыточного удаления информации из судебных актов они могут приобрести такой трудночитаемый вид:

*Т.А.А. заключил с ООО «иные данные» договор № № от 00.00.0000 , С.С.А. – договор № № от 00.00.0000 , С.О.В. – договор № № от 00.00.0000 , К.Т.А. – договор № № от 00.00.0000 . В счет исполнения договора Т.А.А. оплатил ООО «иные данные» руб., К.Т.А. – иные данные руб., С.О.В. – иные данные руб., С.С.А. – «иные данные» руб. Ранее 00.00.0000 между ООО «иные данные» и ООО «иные данные» были заключены договоры №, №, согласно которым ООО «иные данные» обязался участвовать в инвестировании строительства квартир по адресу: .....*

....

*Ссылка истцов на письмо от 00.00.0000 , в котором ООО «иные данные» подтверждает переход права требования в размере иные данные коп. С.О.В., С.Л.Я., С.С.А., Т.А.А., несостоятельна, поскольку в нем имеются разночтения в датах его изготовления (00.00.0000 ) и регистрации (00.00.0000 ), подлинное письмо суду представлено не было.*

....

*Решением арбитражного суда ..... от 00.00.0000 , вступившим в законную силу, которым в иске ООО «иные данные» к ООО «иные данные» о расторжении договоров № от 00.00.0000 отказано, установлено, что ООО «иные данные» оплатил ООО «иные данные» иные данные руб. и передал товар на сумму иные данные руб. в счет исполнения обязательств по 6 договорам №, общая сумма которых составила иные данные руб.<sup>44</sup>*

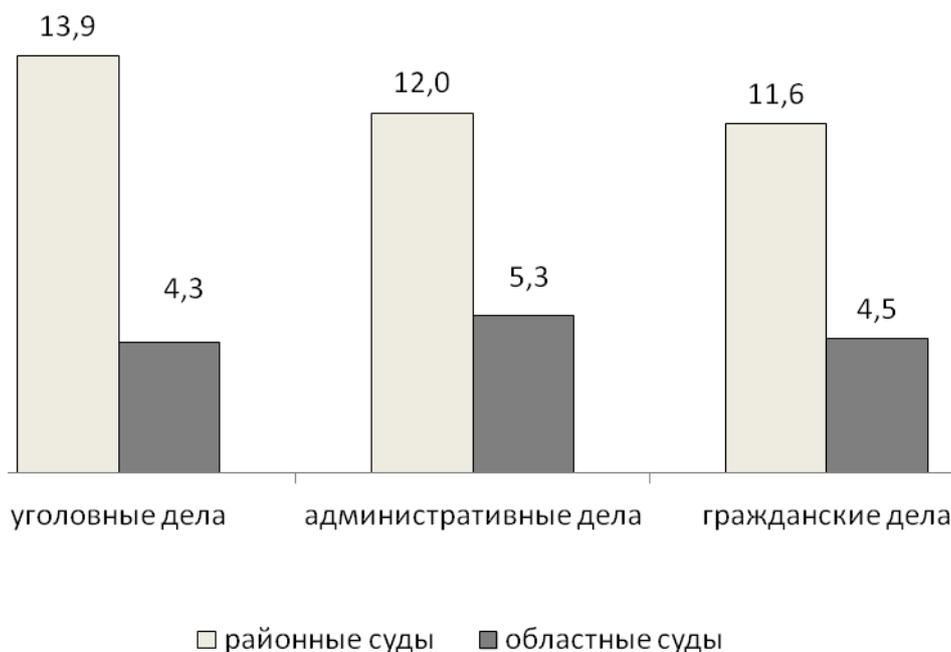
Помимо того, что в результате избыточного удаления персональных данных уменьшается смысл размещения судебных актов в сети Интернет, возникает дополнительная проблема в виде нарастания хаотичности размещения судебных актов. Основными характеристиками дела и вынесенного по нему решения, помимо участников, являются дата и номер. Но имеет место практика удаления номера судебного акта (номера дела) и даты его вынесения. Так, в зависимости от процессуального порядка, дата вынесения отсутствует в судебных актах, представленных: на сайтах районных судов — в диапазоне от 11,6 до 13,9 %

<sup>43</sup> Без купюр размещены: в ноябре 2011 года — 13,8 % решений по гражд. и админ. делам и 1,2 % по уголовным делам, в мае 2011 года — 8 % решений по гражд. делам и 13 % по админ. делам. В ноябре 2010 года эти числа были меньше вдвое по гражд. делам и почти втрое по админ. делам.

<sup>44</sup> Решение по гражданскому делу [Электронный ресурс] / Лобненский городской суд Московской области. URL: [http://lobnia.mo.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show\\_text&sr\\_num=1&id=50600221104181206383751000118975](http://lobnia.mo.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&sr_num=1&id=50600221104181206383751000118975) (дата обращения 07.05.13). Загл. по контексту.

случаев; на сайтах областных судов — в диапазоне от 4,35 до 5,3 % случаев (рис. 9). Отсутствие даты серьезно усложняет поиск нужного документа. Но до тех пор пока судебные акты не начнут датироваться в безусловном порядке, нельзя потребовать, чтобы дата стала одним из обязательных полей поиска.

**Рисунок 9. Доля судебных актов, на сайтах судов общей юрисдикции, в которых удалена дата их вынесения (результаты мониторинга Института проблем правоприменения в 2012 году).**



Не менее важным для поиска является номер судебного акта. Но номер судебного акта удаляется даже чаще, чем дата: он не указан в 31—42 % случаев на сайтах районных судов и в 6—9 % случаев на сайтах областных судов (рис. 10). Из результатов мониторинга следует, что практика удаления номеров распространена именно в районных судах. Разница между областными и районными судами очень значительна, составляя примерно пятикратное значение.

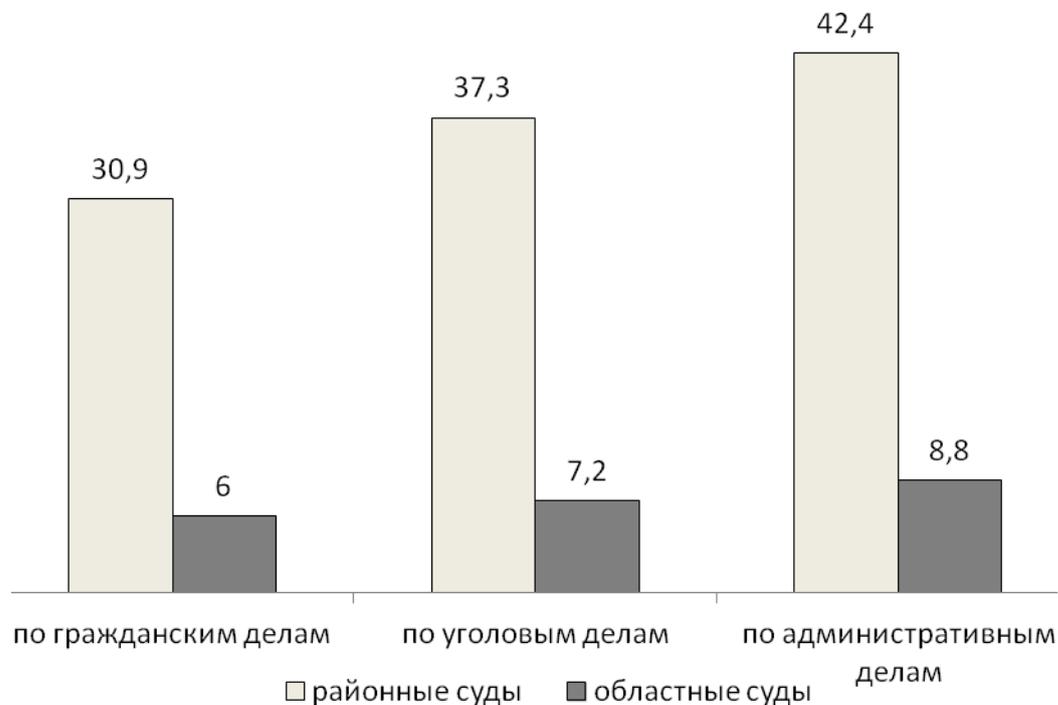
Очевидно, что номер судебного акта не имеет никакого отношения к персональным данным, при этом его отсутствие превращает базу судебных актов в набор файлов, в которых трудно ориентироваться<sup>45</sup>. Столь значительная доля такой практики, особенно в районных судах, ставит вопрос об установлении причины этого явления. Анализ причины удаления номера судебного акта позволит понять, каким образом формируется делопроизводство в судах общей юрисдикции.

До момента вступления в силу Закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» была подготовлена инструкция (временный регламент), где регулировались все аспекты размещения судебных актов в сети Интернет. Данная инструкция была утверждена Советом судей в мае

<sup>45</sup> Комментарий автора. Это сравнимо с библиотекой без каталога. Любой пользователь компьютера знает, что коллекционирование файлов в одну папку без систематизирования, в конце концов, делает их непригодными к использованию.

2010 года<sup>46</sup>. Сама деятельность по размещению судебных актов в открытом доступе была новой, отсутствовали какие-либо устоявшиеся практики. До вступления закона в силу происходило обучение работников суда, до них доводились нормы закона и положения инструкции. Формирование практик осуществлялось с опорой на разъяснения, которые были даны.

**Рисунок 10. Доля судебных актов, на сайтах судов общей юрисдикции, в которых удален номер дела (результаты мониторинга Института проблем правоприменения в 2012 году).**



Первая редакция регламента была наиболее жесткой. Из положений регламента следовало, что номер судебного акта относится к конфиденциальной информации (абз. 3 п. 5.7). Через месяц после начала действия закона были внесены изменения в регламент, которые несколько смягчили требования<sup>47</sup>. В частности, было исключено указание на необходимость удаления номера судебного акта (пп. 5.4, 5.7). Изменений было мало, и если бы делопроизводство в судах опиралось только на инструкции, разъяснения и нормы закона, то практика удаления номера судебного акта достаточно быстро свелась бы к нулю. Но если делопроизводство воспроизводит уже наработанный опыт, то перед нами будет достаточный процент случаев, когда номера судебных актов продолжают удалять в соответствии с положением, не действующим более полутора лет.

Практика удаления номера судебного акта отмечается в работе районных судов с самого начала размещения судебных актов в открытом доступе на сайтах. С учетом погрешности, можно констатировать, что существенных изменений в практике работы судов не происходит. Эта практика быстро устоялась и не менялась в

<sup>46</sup> Постановление Президиума Совета судей РФ от 17.05.2010 № 225 «Об утверждении Временного регламента организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на официальном сайте суда общей юрисдикции».

<sup>47</sup> Постановление Президиума Совета судей РФ от 05.08.2010 № 234 «Об утверждении изменений и дополнений во Временный регламент организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на официальном сайте суда».

дальнейшем<sup>48</sup>. Использование методов статистического анализа подтвердило правильность гипотезы о наличии устойчивой связи между фактом удаления номера судебного акта и уровнем суда<sup>49</sup>. Одновременно была опровергнута гипотеза о том, что есть какая-то зависимость между местонахождением суда и практикой удаления номера судебного акта. Между районными судами, находящимися в столице региона, в районных центрах, нет различий: и там, и там одинаково удаляют номера судебных актов.

Объяснение данного факта надо искать в различии организационной структуры областных и районных судов. Областные суды имеют больше финансовых и кадровых возможностей, чтобы выделить специального работника или даже целый отдел для размещения судебных актов в сети Интернет. Кроме того, есть все основания утверждать, что стабильность кадров в областных судах выше. Это определяет различия и означает, что стиль делопроизводства областных судов в большей степени определяется инструкциями и может быть изменен, в то время как в районных судах присутствует сильная инерция и большая зависимость от выработанного опыта. Изменение инструкций в меньшей степени влияет на изменение стиля работы районных судов. Можно утверждать, что наиболее эффективно работает первая редакция документа (закона, инструкции или даже просто разъяснений), последующие его корректировки становятся все менее эффективными вплоть до полного игнорирования на местах. В районных судах очень высока инерция воспроизведения сформировавшихся практик. Попытка коррекции делопроизводства методом опубликования новых инструкций приводит к положительным результатам в областных судах и неэффективна для изменения работы районных судов. Следовательно, для районных судов должна использоваться принципиально иная методика управления делопроизводством, отличающаяся от таковой в областных судах.

Дата события по делу (под которой понимается дата совершения преступления/правонарушения, а также дата возникновения важных обстоятельств по гражданскому делу) не может быть отнесена к персональным данным. Она не указана среди данных, подлежащих обязательному удалению ни в версиях регламента, ни в тексте закона.

Сложился стиль делопроизводства, при котором по возможности удаляют информацию, содержащую любые числа и любые имена собственные, вне связи с персональными данными. В действующей версии регламента в п. 5.3, не претерпевшем существенных изменений, приведен перечень данных, подлежащих исключению: а) из объема сведений о находящихся в суде делах, б) текстов судебных актов, размещаемых на сайте суда. Помимо того, что в нем перечислена любая информация, которая может характеризовать участника процесса (пол, возраст, место жительства, дата рождения и т. д.), там указано, что этот список не полный (примерный перечень), а значит, могут исключаться и другие сведения. В

---

<sup>48</sup> При мониторинге в ноябре 2010 года номер был удален в половине случаев. При проведении мониторинга в мае 2011 года этот показатель присутствовал в 37 % случаев., а по изученным делам за 2010 год составил 44 %. В ноябре 2011 при изучении судебных актов за 2011 год установлено некоторое снижение. Номер судебного акта был удален лишь в 27,8 %. В рамках этого снижения сохранялся установленный разрыв между процессуальными порядками. В наименьшей степени были удалены номера дел из актов по гражданским делам (20,7%), по административным делам номер был удален в 33,8 %, по уголовным делам номер был удален в 29,4 % случаев.

<sup>49</sup> Поздняков М. Л. Организационные и структурные ограничения... / Институт проблем правоприменения. СПб., 2012. С. 15. [Электронный ресурс] URL: [http://www.enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/organizacionie\\_strukturnie\\_ogranichenia\\_pri\\_dostupe\\_k\\_sudebnin\\_aktam\\_jun\\_2012\\_pdf.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/organizacionie_strukturnie_ogranichenia_pri_dostupe_k_sudebnin_aktam_jun_2012_pdf.pdf) (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

результате каждый работник суда должен самостоятельно устанавливать границы допустимого. Если следовать букве закона, то дата события по делу должна быть указана. Оценив частоту наличия в судебных актах даты события по делу, можно получить иллюстрацию того, насколько широко работники судебной системы понимают персональные данные.

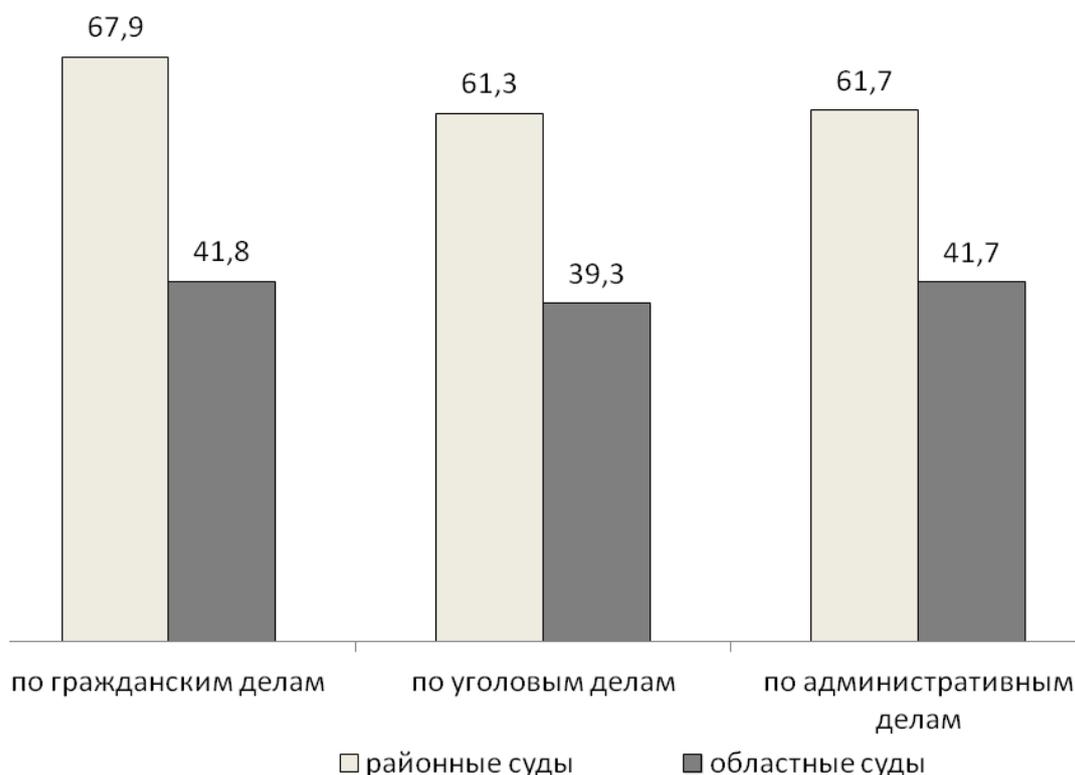
В более чем половине случаев в районных судах удаляют дату события по делу. Это свидетельствует о том, что исполнители на местах не проводят четкой границы между персональными данным и иными фактическими данными, не относящимися к персональным данным. В областных судах реже удаляют дату события по делу. Можно сказать, что ситуации зеркальные: в районных судах примерно в 60 % случаев удаляется дата события по делу, в то время как в областных судах картина прямо противоположная – примерно в 60 % случаев дата события по делу указана (рис. 11). Более подробно полнота информации в судебных актах судов общей юрисдикции представлена в табл. 1.

**Таблица 1. Полнота содержания судебных актов, размещенных на сайтах судов общей юрисдикции (результаты мониторинга Института проблем правоприменения в 2012 году).**

|   | Административные дела |                     | Уголовные дела  |                     | Гражданские дела |                     |
|---|-----------------------|---------------------|-----------------|---------------------|------------------|---------------------|
|   | Указано/ да, %        | Не указано / нет, % | Указано / да, % | Не указано / нет, % | Указано / да, %  | Не указано / нет, % |
| Дата судебного акта   | 88,9                  | 11,1                | 87,3            | 12,7                | 89,3             | 10,7                |
| Номер судебного акта  | 61,9                  | 38,1                | 66,5            | 33,5                | 72,2             | 27,8%               |
| Полное ФИО главного участника (обвиняемый, лицо, привлеченное к адм. ответ-ти, истец) | 44,7                  | 55,3                | 22,8            | 77,2                | 54,8             | 45,2                |
| Фамилия представителя   | 57,6                  | 42,4                | —               | —                   | 76,8             | 23,2                |
| Дата правонарушения/события по делу   | 40,6                  | 59,4                | 41,2            | 58,8                | 35,8             | 64,2                |
| Указано место события по делу   | 25,4                  | 74,6                | 9,9             | 90,1                | 25,7             | 74,3                |
| Название юрлица (если участвует по делу)  | 77,0                  | 23,0                | 32,7            | 67,3                | 82,9             | 17,1                |
| Указаны важные обстоятельства   | 52,2                  | 47,8                | 66,4            | 33,6                | 45,9             | 54,1                |
| Нет изъятий из резолютивной части   | 45,8                  | 54,2                | 39,1            | 60,9                | 35,2             | 64,8                |
| Без купюр   | 4,1                   | 95,9                | 1,3             | 98,7                | 8,0              | 92,0                |

Из представленных данных следует, что в системе судов общей юрисдикции одновременно сосуществуют несколько практик делопроизводства, а единообразие отсутствует. Это контрастирует с целью информатизации, которая, напротив, предполагает унификацию делопроизводства.

**Рисунок 11. Доля судебных актов, на сайтах судов общей юрисдикции, в которых удалена дата события по делу (результаты мониторинга Института проблем правоприменения в 2012 году).**



Согласно предварительным результатам опроса работников судебной системы, проведенного общественным комитетом «За открытость правосудия» (ОКОП) в 2012 году в отношении вопросов открытости правосудия, в том числе размещения судебных актов в открытом доступе, работники судебной системы (опрашивались как судьи, так и работники аппарата) разделились на три основные группы.

Первая — самая немногочисленная группа, составляющая около четверти опрошенных лиц, — занимает наиболее прогрессивные позиции и наиболее положительно относится ко всем формам открытости. Оставшиеся три четверти опрошенных делятся примерно поровну между двумя группами, настроенными более осторожно. Отличие между этими группами заключается в степени осторожности по отношению к открытости. Если проанализировать состав этих групп, то можно увидеть, что работники аппарата суда занимают более консервативные позиции. В то время как судьи, напротив, склонны к более открытой позиции, и их доля среди самой осторожной группы снижается.

Данное разделение нельзя абсолютизировать, необходимо тщательно проанализировать весь массив данных, но пока можно констатировать, что среди работников аппарата суда популярна позиция осторожного отношения ко всем

формам открытости правосудия. Объяснением данного факта является то обстоятельство, что именно работники аппарата суда выполняют основные обязанности по размещению судебных актов и в полной мере ощущают все издержки, связанные с неурегулированностью организационных вопросов, а главное, не видят прямой связи открытости с основной задачей суда — по осуществлению правосудия. Учитывая то, что работники аппарата суда — это основной источник пополнения судейского корпуса, а также то, что интенсивность смены судейских кадров достаточно высока, можно прогнозировать, что вне коррекции ситуации консервативность судей в отношении открытости правосудия будет нарастать.

## **4 Финансирование и эффективное управление как условия успешной информатизации**

### **4.1 Финансирование**

Информатизация во многом является результатом работающей инфраструктуры. Результат в виде работающей инфраструктуры сводится к сумме двух факторов – денег и эффективности управления. Эти слагаемые прочно связаны, и только оптимальное их сочетание влечет за собой результат в виде работающей инфраструктуры, обеспечивающей фундамент открытости правосудия в виде информатизации. Провал на одном направлении тянет вниз общий результат, вплоть до его обнуления. Более подробно рассмотрев сочетание указанных параметров, можно получить ответ на вопрос о причинах различного состояния информатизации в двух сегментах судебной системы.

Составить представление об объемах финансирования информатизации судебной системы можно из Концепции развития судебной системы. В настоящий момент закончился отчетный период 2007—2012 годов и стартовала программа, рассчитанная на 2013—2020 годы<sup>50</sup>. Для наглядности можно сравнивать не годы, а отчетные периоды.

Особенностью является то, что программа на 2007—2012 годы уже реализована, а программа 2013—2020 годов — это планы. Расходы на информатизацию судебной системы за 2007—2012 годы распределились между общей юрисдикцией и арбитражем по 41 и 59 % соответственно (в пользу арбитражной системы), а в планируемых расходах на 2013—2020 годы это соотношение изменилось: по 71 и 29 % уже в пользу общей юрисдикции (рис. 12).

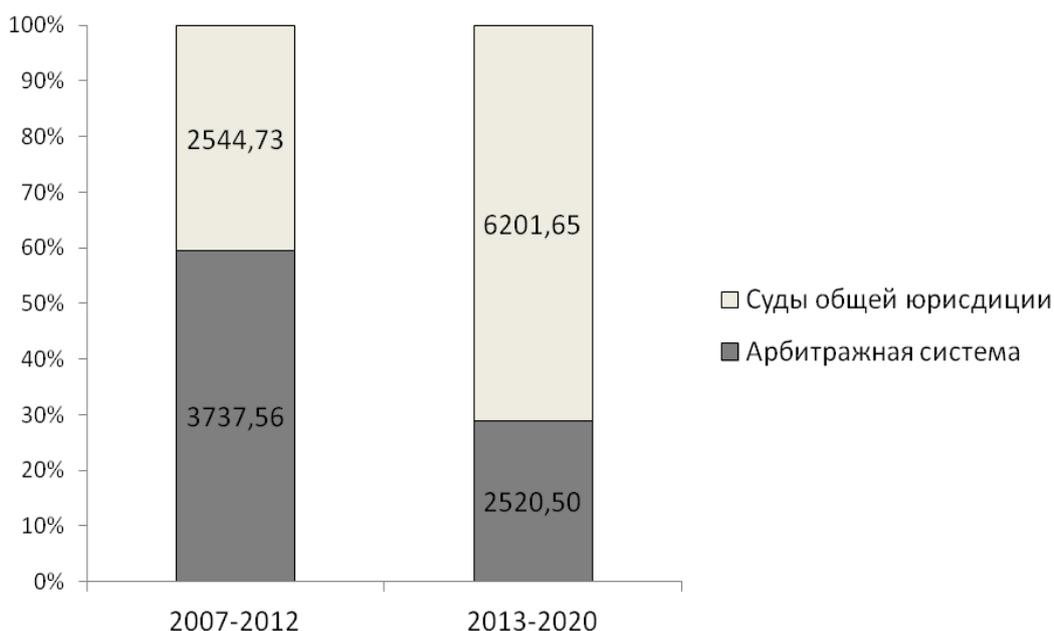
Оценивать соотношения надо с учетом, что перед нами совершенно разные по масштабу и внутреннему устройству структуры. Общая юрисдикция распределена по территории страны: практически в каждом районном центре есть суд. Арбитражная система выстроена по иному принципу: это компактная структура, суды присутствуют только в крупных городах, как правило это региональные центры, что, конечно, облегчает информатизацию. В общей юрисдикции средний суд представлен не более чем 10 судьями, в то время как в арбитраже средний суд включает около 40 судей.

Дополнительным элементом, усложняющим сравнение судебных систем, является то обстоятельство, что до сих пор нет полной определенности статуса мировой юстиции. Формально она включена в общую юрисдикцию, но изначально предполагалось, что регионы принимают активное участие в финансировании мировой юстиции, — и только в период действия программы 2007—2012 года произошло изменение: теперь финансирование информатизации мировых судей идет в рамках федерального бюджета.

---

<sup>50</sup> Все анализируемые в данном разделе числа взяты: а) из приложения № 3 к концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007—2012 годы; б) приложения № 3 к концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы».

**Рисунок 12. Расходы на информатизацию судов общей юрисдикции и арбитражной системы с 2007 по 2020 годы (млн рублей).**



Также нет ясности в отношении как количества реально действующих участков мировых судей, так и — что особенно значимо — их компактного нахождения в одном здании, что важно для выстраивания информационных коммуникаций. По количеству судов, то есть тех мест, которые подлежат информатизации, разница между судебными ведомствами составляет от 20 до 50 раз (без мировой юстиции и с ней) (табл. 2).

**Таблица 2. Количество судов и судей в сегментах судебной системы России.**

|                             | Арбитражная судебная система | Система судов общей юрисдикции |                    |
|-----------------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------|
|                             |                              | без мировой юстиции            | с мировой юстицией |
| Количество судей            | 4 083                        | 25 015                         | 32 464             |
| Количество судов (участков) | 111                          | 2 419                          | 7 000—8 000        |

В районных судах и мировой юстиции работает 80 % всех судей, и они рассредоточены по всей территории страны, в связи с чем требуется гораздо больше усилий, чтобы объединить их в единую информационную сеть. Поэтому фактически **информатизация системы общей юрисдикции — более затратное мероприятие, нежели информатизация арбитражной системы. Изначально требуется больше затрат на систему общей юрисдикции, чтобы достичь одинакового результата в двух судебных ведомствах.**

Таким образом, даже на прямых распределениях финансирования информатизации правосудия видно, что система судов общей юрисдикции в период 2007—2012 годов была явно недофинансирована. Открытым остается вопрос в отношении

эффективности распределения средств. Это, конечно, вносит свои коррективы, но в любом случае без надлежащего финансирования невозможно ожидать каких-то ощутимых результатов.

Если же исходить из более объективного показателя в виде численности судей, то без мировых судей система общей юрисдикции больше арбитража в 6 раз, а с мировыми судьями — примерно в 8 раз (табл. 2).

Рассмотрим объемы финансирования информатизации правосудия за период 2007—2012 годов. В арбитражной системе потрачено 0,92 млн рублей из расчета на одного судью. В системе общей юрисдикции расходы на эти цели в 9 раз меньше и составляют 100 тыс. рублей на одного судью. Если же учитывать мировую юстицию, эта сумма снижается до 80 тыс. рублей (рис. 13).

**Рисунок 13. Расходы на информатизацию судебной системы России за 2007—2020 годы в расчете на одного судью (млн рублей).**



Безусловно, такая ситуация неприемлема. Поэтому при разработке программы на 2013—2020 годы размеры финансирования системы судов общей юрисдикции были увеличены. В общем объеме финансирования доля расходов на общую юрисдикцию возросла до 71 %. Причем этот рост произошел за счет увеличения расходов на основной сегмент судебной системы (областные и районные суды). Представленные данные будут более объективны, если учесть, что в расходах на общую юрисдикцию в период 2007—2012 годы более 10 % составили расходы на информатизацию Верховного Суда РФ (табл. 3). Расходы на информатизацию Верховного Суда РФ в программе 2013—2012 годов, в сравнении с предшествующим периодом, не увеличились. А за счет более чем двукратного роста расходов финансировании общей юрисдикции доля затрат на информатизацию Верховного Суда РФ снизилась с 10 до 3 %. Расходы на одного судью общей юрисдикции повысились более чем в два раза, при одновременном снижении расходов на одного арбитражного судью примерно на треть.

Можно говорить о постепенном выравнивании позиций, однако вряд ли есть основания утверждать, что паритет в распределении средств достигнут. Расходы на информатизацию системы общей юрисдикции все еще отстают от таковых для арбитражной системы.

**Таблица 3. Расходы на информатизацию Верховного Суда РФ в 2007—2020 годы.**

|                              | 2007—2012 годы  | 2013—2020 годы  |
|------------------------------|-----------------|-----------------|
|                              | млн руб. (%)    | млн руб. (%)    |
| Вся система общей юрисдикции | 2 544,7 (100 %) | 6 201,7 (100 %) |
| В том числе Верховный Суд РФ | 260,6 (10,2 %)  | 204,8 (3,3 %)   |

## 4.2 Управление судебным деломпроизводством

Исторически на территории России была выработана четырехзвенная судебная система, ее можно проиллюстрировать схемой судебной системы СССР (рис. 14).

Рисунок 14. Схема судебной системы в СССР.



Суть этой модели в том, что она обеспечивает оптимальное управление с организационной и процессуальной точек зрения. В связи с распадом СССР и отсечением верхнего звена вопрос о необходимости возвращения к четырехзвенной системе ставился в Концепции судебной реформы (утверждена постановлением Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1). Предполагалось создание судебных округов: фактически это означало расщепление областных судов, которые традиционно сочетали в себе две инстанции. Однако эта модель была реализована только в отношении арбитражной системы.

Основная часть судебной системы, представленная судами общей юрисдикции, не смогла реализовать эту, доказавшую свою эффективность, модель. Только в 2012 году предпринята попытка разделения апелляционных и кассационных инстанций, которая в действительности так и не привела к формированию нового уровня: до сих пор система общей юрисдикции представлена тремя уровнями. Введение мировой юстиции также не привело к образованию четвертого уровня. Эта реформа завершилась фактическим уравниванием положения мировых судей с районными судами.

Говорить о наличии четырех судебных инстанций в системе общей юрисдикции можно с большой долей условности. Более того, в ходе судебной реформы система общей юрисдикции приобрела настолько несогласованный характер, что единую схему судов общей юрисдикции сложно изобразить графически. В то время как на сайте Высшего Арбитражного Суда РФ представлена общая схема арбитражной системы (<http://www.arbitr.ru/as/assys/struct>, рис. 15), на сайте Верховного Суда РФ отсутствует общая схема судов общей юрисдикции, имеется только схема самого Верховного Суда РФ и его аппарата (<http://www.vsrp.ru/struct.php>).

Рисунок 15. Схема арбитражной системы в Российской Федерации.



Проблема системы общей юрисдикции в том, что — помимо несовпадения границ инстанций и звеньев судебной системы, когда в областных судах сосредоточено две инстанции, — существует и неопределенность статуса Судебного департамента. Замысел создания в 1998 году новой структуры в виде Судебного департамента<sup>51</sup> заключался в предположении, что она возьмет на себя все организационные вопросы, помимо собственно судебной (процессуальной) деятельности, а также вопросы материально-технического обеспечения. Однако в ходе внедрения новой структуры возникло множество объективных трудностей, которые не были своевременно разрешены. Главным итогом стало нарастание неопределенности, и, как следствие, произошло снижение эффективности работы всей системы общей юрисдикции.

Самым ярким примером организационной неопределенности в системе общей юрисдикции является положение администраторов судов. По закону они работают во всех судах, но находятся в составе Судебного департамента. Предполагалось, что таким образом будет сломана вертикаль председателей судов, администраторы будут заниматься хозяйственными вопросами, а судьи приобретут большую процессуальную самостоятельность. Но этого не произошло: фактически институт администраторов судов не состоялся. Компромисс был найден в том, что во всех судах появился администратор-завхоз, представляющий систему Судебного департамента. Председатели судов не сочли уместным расстаться с полномочиями по управлению судьями и аппаратом судов, в чем были поддержаны законодателем. Сегодня для полноценного осуществления своих полномочий председатель суда использует рычаги, которые ему и даны по закону. Кроме того, администраторы зачастую являются людьми, чуждыми судопроизводству, и не представляют всех нюансов работы суда, а также не отчитываются за работу суда. Ответственность, как за работу суда, так и за работу конкретных судей, возлагается на председателя

<sup>51</sup> Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации».

суда. Если изучить представленные на сайтах судов схемы, из них видно, что компетенция администратора суда дублирует полномочия председателя<sup>52</sup>.

Система Судебного департамента, будучи правильной по замыслу, не привела к улучшению качества взаимодействия между звеньями судебной системы. Напротив, возникли дополнительные сложности. Самое массовое звено – районные, а также мировые судьи оказались в двойном подчинении. Если с процессуальной точки зрения данная ситуация, может, и не является критичной, то в отношении делопроизводства, создания новых практик, внедрения новых технологий, переподготовки кадров это оказалось существенной проблемой.

Из схемы, представленной на рисунке 16, видно, что во всей судебной системе создается напряжение. В кадровом смысле областные суды подчинены Верховному Суду РФ, но финансирование идет через систему Судебного департамента. Управления Судебного департамента в субъектах выступают как работодатели для районных судов и мировой юстиции. Связи областного суда и районных судов очень слабые. Эта модель содержит в себе постоянный конфликт между Управлениями Судебного департамента в регионах и областными судами.

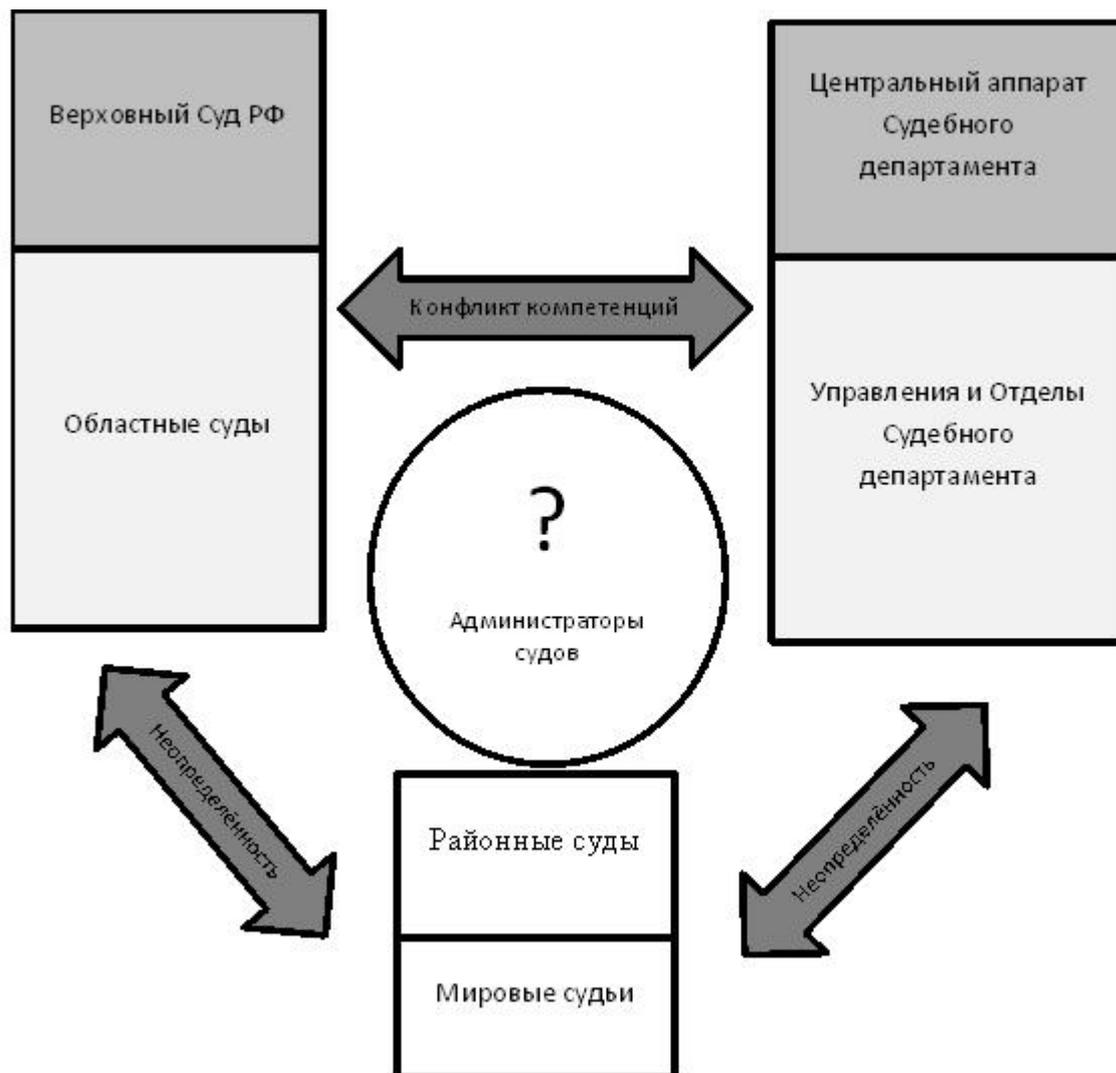
Информатизация предполагает унификацию сложившихся практик и отказ от правил работы, которые не благоприятствуют новым требованиям. Для этого необходимо наличие четкой системы администрирования. В противном случае отсутствует возможность быстрого перехода на новые принципы работы. Анализ практики размещения судебных актов показывает, что в судах общей юрисдикции возникли самые разные варианты размещения, которые не могут быть сведены к какому-то очевидному правилу. Если рассмотреть суды, не размещающие ни одного судебного акта, то можно увидеть, что отсутствует связь с численностью суда. Это означает, что в каждом конкретном случае выбор практики делопроизводства складывался в зависимости от случайного сочетания разных факторов.

В организационном смысле в системе общей юрисдикции наблюдается разрыв в коммуникации между всеми уровнями. В первую очередь, это отсечение Верховного Суда РФ от областных судов. Анализ практик высшего звена и судов областного звена по размещению судебных актов на сайте свидетельствует, что это просто разные принципы работы. Так же сильно различаются практики между областным и районными судами. Каждый уровень замкнут и не оказывает влияния на работу нижестоящих инстанций. Даже если на каком-то участке выработан положительный опыт, он не может быть распространен, так как нет механизмов его передачи. Управления Судебного департамента в регионах также лишены возможности влияния на работу судов. Все это влечет стихийность и неконтролируемость развития практик делопроизводства.

---

<sup>52</sup> См. Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. Ч. 1 : Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции [Электронный ресурс] / Науч. рук. В. Волков, Э. Панеях ; Институт проблем правоприменения. СПб., 2012. С. 50—59. URL: [http://www.enforce.spb.ru/images/Fond\\_Kudrina/irl\\_pravookhrana\\_part\\_1\\_final\\_31\\_12\\_ich.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf) (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

Рисунок 16. Соотношение Судебного департамента и судебной системы общей юрисдикции.

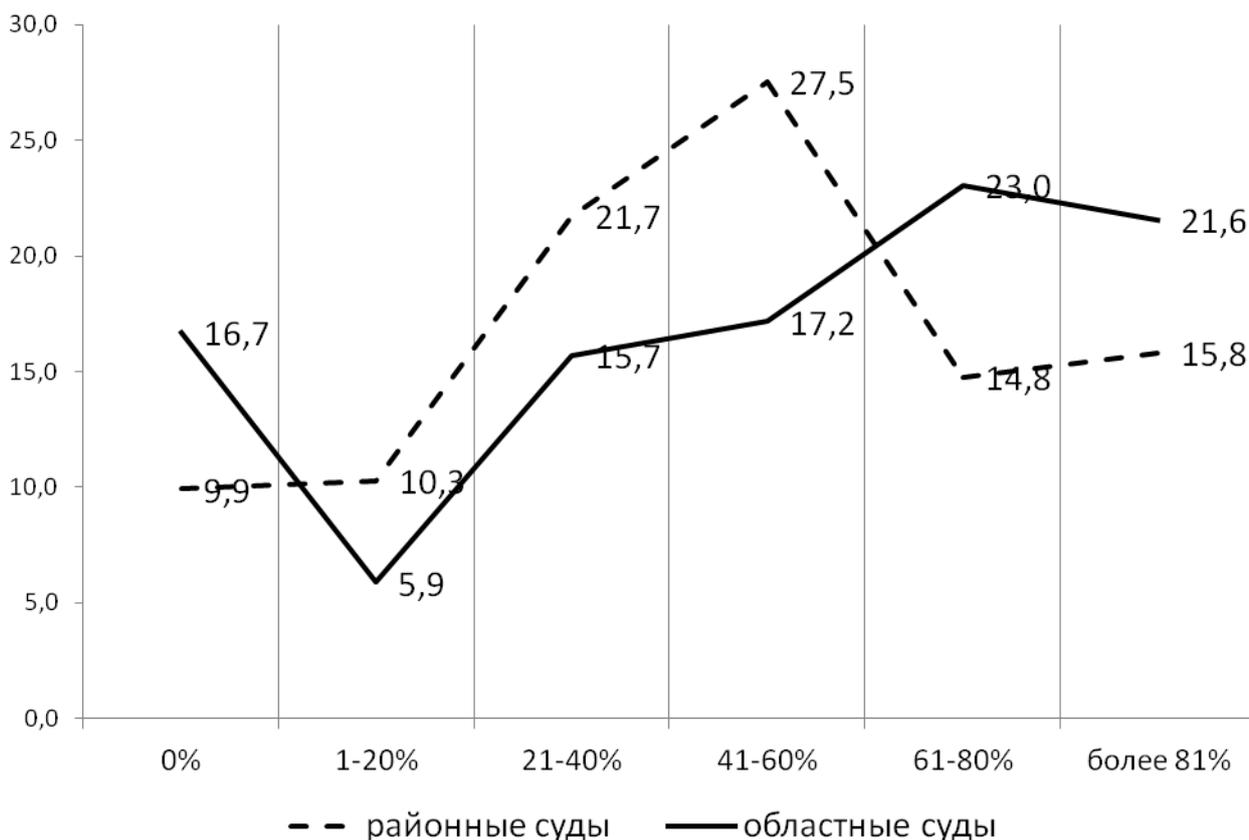


На уровне областных судов присутствует большое разнообразие практик. Областные суды чаще, чем районные, не размещают никаких судебных актов, а также чаще размещают максимальное количество судебных актов. Подобные полюсы представлены и в работе районных судов, но там они менее выражены (рис. 17). Это позволяет сделать вывод о том, что на каждом уровне в системе общей юрисдикции практики делопроизводства складываются по разному и, по-видимому, под влиянием разных, не поддающихся учету, обстоятельств.

Среди областных судов есть особая категория судов, разработавшая свою альтернативную программу для размещения судебных актов. Не затрагивая существа этих разработок, надо подчеркнуть, что ни в одном случае не реализован подход с созданием карточек дел, а это одно из обязательных условий информатизации правосудия. Имеется в виду единая база на сервере областного суда, куда бы районные суды также размещали свои судебные акты. Без такой систематизации само действие по размещению судебных актов в Интернете теряет смысл. Однако на момент мониторинга ни один областной суд не смог осуществить этот шаг. Логика информатизации предполагает централизацию данных и унификацию способа их представления, то есть вопрос о создании единой базы данных, объединяющей судебные акты, вынесенные районными судами, с

судебными актами, вынесенными областными судами, должен возникать на стадии разработки. Тот факт, что этот вопрос не был решен, означает, что как минимум в вопросах информатизации районные суды не подчиняются вышестоящему суду, а практики делопроизводства на каждом уровне складываются независимо.

**Рисунок 17. Количество судебных актов, представленных на сайтах судов общей юрисдикции, с разделением по уровням судов по всем процессуальным порядкам; ось ОХ – доля судебных актов, размещенных на сайте, от всех вынесенных конкретным судом, ось ОУ – доля судов, соответствующая конкретному показателю (результаты мониторинга Института проблем правоприменения в 2012 году).**



Система судов общей юрисдикции стоит перед выбором более эффективной организационной модели, представленной в двух вариантах. Первый — когда все организационные вопросы решаются внутри судебной системы. Этот вариант реализован сегодня в арбитражной системе. Второй заключается в необходимости передать компетенцию по решению организационных вопросов в пользу Судебного департамента, а судам оставить осуществление правосудия, что было бы логичным развитием первоначальной концепции создания Судебного департамента. Несмотря на то что первый вариант — на примере арбитражной системы — себя оправдал, приоритет, скорее всего, следует отдать второму варианту. Задача по проведению информатизации судов общей юрисдикции с учетом масштаба этого сегмента судебной системы может быть решена только отдельной централизованной структурой. Поэтому представляется правильным выбор, сделанный в пользу создания отдельной структуры, которая будет отвечать за информатизацию судов.

В мае 2012 года распоряжением Правительства РФ от 02.05.2012 № 681-р было принято решение о создании федерального государственного бюджетного

учреждения (ФГБУ) «Информационно-аналитический центр поддержки ГАС<sup>53</sup> «Правосудие» и отнесении его к ведению Судебного департамента при Верховном Суде РФ. За лето была создана комиссия для решения этого вопроса (приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29.06.2012 № 130), утвержден устав, после чего началась процедура регистрации (приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 04.06.2012 № 118). Проектом государственного задания ФГБУ «Информационно-аналитический центр поддержки ГАС «Правосудие» на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов предусмотрена интеграция информационных ресурсов.

### **4.3 Доступ к судебным актам арбитражных судов и судов общей юрисдикции**

Доступ к судебным актам является во многом центральным пунктом в развитии открытости правосудия. Во-первых, этот доступ в наибольшей степени расширяет массив актуальной информации, а во-вторых, основывается на использовании новых технологий. Рассмотрев сложности, которые возникли в ходе реализации доступа к судебным актам, можно дать оценку тем проблемам, которые имеют место в развитии открытости правосудия.

Практика предоставления доступа к судебным актам сегодня исчерпывается двумя стратегиями. Согласно практике, реализуемой арбитражной системой, доступ обеспечивается ко всем судебным актам, в том числе и к промежуточным судебным решениям. Во втором случае, в системе общей юрисдикции, доступ возможен не ко всем судебным актам, а сами акты представлены хаотично: не объединены в одно дело, отсутствует достоверная информация о статусе судебного акта (отменено или нет) и т. д.

Согласно исследованию ВЦИОМ, проведенному в середине 2012 года на основании опроса экспертов, оценки качества работы портала ГАС «Правосудие» почти по всем пунктам проигрывают оценкам, полученным при анализе картотеки арбитражных дел (КАД) (табл.4)<sup>54</sup>.

Доступность сайтов в системе общей юрисдикции оценивается в 4 раза хуже, чем в арбитражной системе. Это подтверждается эмпирическими данными, полученными Институтом проблем правоприменения по результатам всех мониторингов. В ходе исследования 10 тыс. судебных актов, представленных на сайтах арбитражных судов,<sup>55</sup> не было установлено существенных изъянов. Судебные акты арбитражных судов представлены с 2007 года, организованы в карточки, судебный акт можно легко найти по номеру и дате, а также по участникам или фразе. Не установлено каких-то серьезных проблем с доступом, выявленные сложности доступа находятся в пределах 1 %.

---

<sup>53</sup> Государственная автоматизированная система «Правосудие» (<http://www.sudrf.ru>) — автоматизированная информационная система, предназначенная для формирования единого информационного пространства судебной системы РФ.

<sup>54</sup> 2 года закону об обязательной публикации судебных актов: мнение юридического сообщества о результатах // ВЦИОМ М., сентябрь 2012, С.8. [Электронный ресурс] URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113823> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>55</sup> Дмитриева А., Титаев К., Четверикова И. Исследование работы российских арбитражных судов методами статистического анализа [Электронный ресурс] / Под ред. К. Титаева. ; Институт проблем правоприменения. СПб., 2012. URL: [http://www.enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/irl\\_arbitrazh\\_site\\_new.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/irl_arbitrazh_site_new.pdf) (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

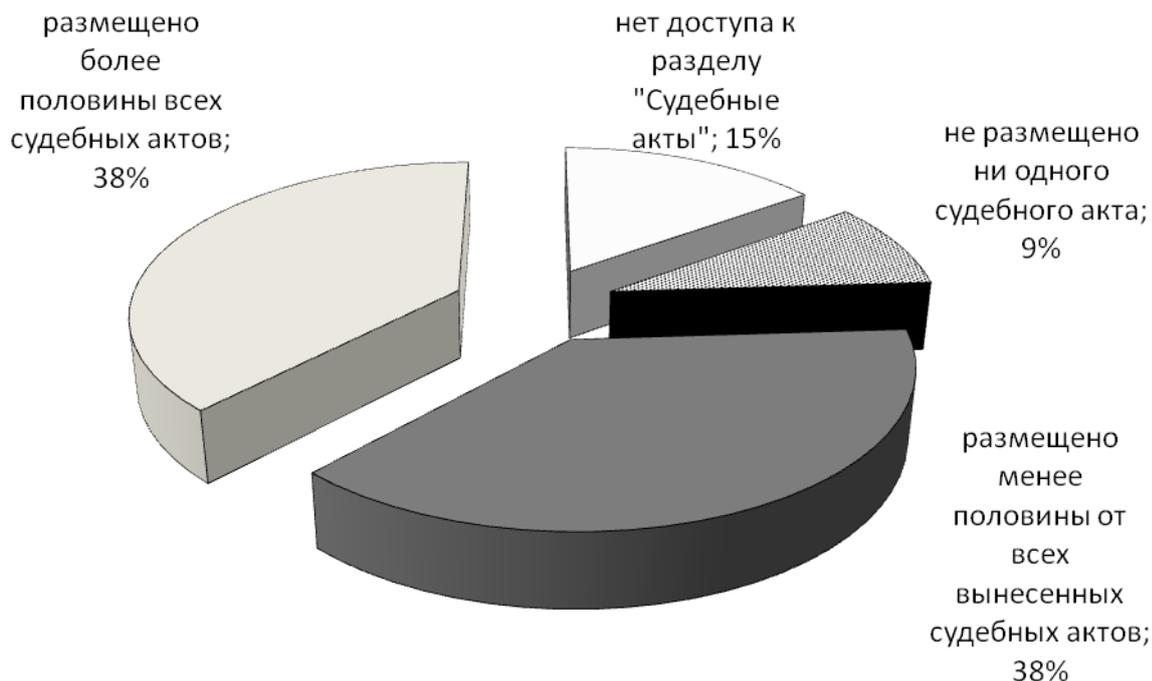
**Таблица 4. Интегральные показатели сравнения картотеки арбитражных дел (КАД) и ГАС «Правосудие» (данные исследования ВЦИОМ «2 года закону об обязательной публикации судебных актов: мнение юридического сообщества о результатах», проведенного в 2012 году).**

|  | КАД  | ГАС «Правосудие» |
|--|------|------------------|
| Полнота информации   | 0,8  | 0,6              |
| Оперативность обновления информации                              | 0,5  | 0,3              |
| Удобный пользовательский интерфейс                               | 0,6  | 0,4              |
| Система поиска и систематизация данных                           | 0,5  | 0,4              |
| Доступность сайта  | 0,4  | 0,1              |
| Возможность скачивания судебных актов для работы в офлайн-режиме | 0,7  | 0,2              |
| Формат документации для работы                                   | 0,5  | 0,5              |
| Интегральная оценка с учетом значимости всех факторов            | 0,52 | 0,32             |

Иным образом обстоит ситуация с доступом к судебным актам судов общей юрисдикции. Согласно результатам мониторинга сайтов судов общей юрисдикции, проведенного Институтом проблем правоприменения, проблемой, наблюдаемой в ходе всех мониторингов, является нестабильный доступ к серверу, на котором размещаются судебные акты. На большинстве сайтов это специальный раздел «Судебные акты». В 2012 году в 15 % случаев отсутствовал доступ к разделу «Судебные акты» (рис. 18). Это согласуется с прежними результатами (20 % в ноябре 2010, 12 % в мае 2011 и 8,3 % в ноябре 2011 годов).

Причина нестабильного доступа к разделу «Судебные акты» — низкое качество инфраструктуры (уровень аппаратного обеспечения и стабильность доступа в Интернет). В настоящий момент судебные акты не имеют централизованного места хранения и располагаются на имеющихся в судах рабочих станциях. Если рассмотреть ситуацию по уровням судебной системы (областные и районные суды), то можно увидеть, что в областных судах доступ присутствует в большем количестве случаев, нежели в районных судах. В областных судах в 8,4 % случаев нет доступа, в то время как в районных судах этот показатель составляет 14,8 %. Разделение судов по критерию местонахождения показывает, что доступ к разделам «Судебные акты» на сайтах судов, расположенных в столице региона, отсутствовал в 8,4 % случаев. Это идентично отсутствию доступа к судебным актам на сайтах областных судов, хотя количество судов, попавших в эту категорию, увеличивается почти в два раза. Отсутствие доступа к судебным актам судов, находящихся за пределами столицы региона, составляет 15,7 %.

**Рисунок 18. Общее распределение доступности и полноты судебных актов на сайтах судов общей юрисдикции в 2012 году (результаты мониторинга Института проблем правоприменения в 2012 году).**



Анализ данной проблемы показал, что существует зависимость между доступом к разделу «Судебные акты» и местонахождением суда в региональной столице. Одновременно отсутствует зависимость между уровнем суда (областной или районный) и доступом к разделу «Судебные акты»<sup>56</sup>. Иными словами, на сайтах всех судов расположенных в региональных центрах, доступ к разделу «Судебные акты» лучше, нежели на сайтах судов, которые располагаются за пределами столицы региона. Если исходить из позиции, что в региональных центрах создана инфраструктура для стабильного доступа к Интернету и всегда имеется возможность выбора надежного провайдера, то можно констатировать, что проблемы с доступом к разделу «Судебные акты» в 8,4 % случаев, которые присутствуют в региональных центрах, связаны с сугубо внутренними проблемами судов общей юрисдикции (уровень аппаратного обеспечения, организационные вопросы).

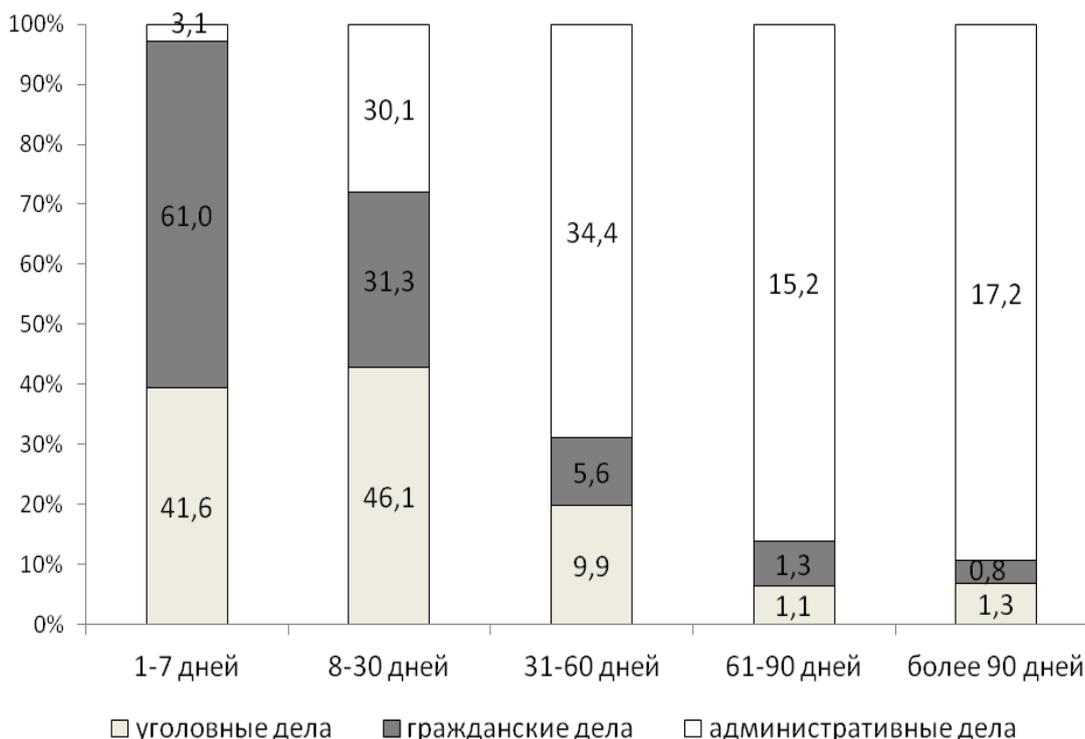
Важным отличием между двумя судебными ведомствами, повлиявшим на становление практик делопроизводства, является то, какое значение имеет база судебных актов внутри системы. В арбитраже данная база является элементом реального делопроизводства, в то время как в системе общей юрисдикции представление судебных актов на сайте является нагрузкой в дополнение к основной работе.

Разобщенность звеньев системы общей юрисдикции исключила возможность резкого изменения практик делопроизводства. Единственный вариант, по которому могла развиваться информатизация в системе судов общей юрисдикции, сводился к созданию дополнительных обязанностей, выполняемых лишь в меру возможности и

<sup>56</sup> Поздняков М. Л. Организационные и структурные ограничения... [Электронный ресурс] / Институт проблем правоприменения. СПб., 2012. С. 10. URL: [http://www.enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/organizacionie\\_strukturnie\\_ogranichenia\\_pri\\_dostupe\\_k\\_sudebnin\\_aktam\\_jun\\_2012\\_pdf.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/organizacionie_strukturnie_ogranichenia_pri_dostupe_k_sudebnin_aktam_jun_2012_pdf.pdf) (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

позиции руководителя. Отсюда деформации делопроизводства: в частности, избыточное удаление персональных данных и явная нерасторопность при размещении судебных актов на сайтах. Если гражданские и уголовные дела, в основной массе, размещаются в течение месяца, то административные дела — явно в последнюю очередь. Только треть административных дел размещается в течение месяца, остальные позже, причем 17,2 % административных дел размещаются по истечении 90 дней (рис. 19).

**Рисунок 19. Периодичность пополнения базы судебных актов на сайтах судов общей юрисдикции (результаты мониторинга Института проблем правоприменения в 2012 году).**



Важной особенностью, на которую следует обратить внимание, является отсутствие в системе общей юрисдикции положительной динамики. Все негативные проявления: отсутствие доступа к разделу «Судебные акты», избыточное удаление информации, игнорирование обязанности по размещению судебных актов — проявились с самого начала размещения судебных актов на сайтах в июле 2010 года. Результаты мониторинга показывают отсутствие значимых изменений. Если и можно говорить о какой-то динамике, то скорее в сторону нарастания поляризации. Уменьшается количество судов, демонстрирующих средние показатели, и возрастают доли судов с крайними показателями.

Информатизация — это в первую очередь пересмотр сложившихся практик делопроизводства, что невозможно без административного воздействия. Кризис управления в судебном ведомстве исключает пересмотр делопроизводства. Ни закон, ни само судопроизводство не содержат в себе потребность к переходу на электронный документооборот. Несмотря на все ожидания «эры электронного правосудия», какой-либо рациональной причины для глубокой информатизации правосудия не существует. Информатизация правосудия может развиваться только как часть государственной политики по развитию информационного общества, с опорой на механизмы административного принуждения и значительное

финансирование. На том участке, где имеется провал в указанных направлениях, следует ожидать стагнации развития новых технологий.

#### **4.4 Пиар-активность судебных ведомств**

Помимо того, что судебная система является объектом воздействия со стороны общественного мнения и воспринимает импульсы, идущие из публичного пространства, одновременно она воздействует на общество. Существует три направления, кроме самой деятельности по осуществлению правосудия, по которым происходит воздействие на общество со стороны судебной системы.

1. Интервью и выступления первых лиц.
2. Работа пресс-служб.
3. Научная и публицистическая деятельность.

Рассмотрим третье направление — научную и публицистическую деятельность. В качестве выборки будет взята база СПС «КонсультантПлюс», которая обладает одним из самых больших массивов юридической информации. В разделе «Комментарии законодательства» на начало 2013 года находится более 60 тысяч книг и статей. Из 72 публикаций, содержательно употребляющих выражение «открытость правосудия», 14 — книги, а 58 — статьи<sup>57</sup>. Такое соотношение объяснимо, поскольку объем трудозатрат на написание книги всегда больше, нежели на написание статьи, кроме того, для издания книги необходимы финансовые траты, в то время как публикация статьи, как правило, их не предполагает.

Разделим все эти публикации по одному из критериев: а) к какому судебному ведомству относится автор: к системе судов общей юрисдикции или к арбитражной системе (предполагается, что в этом случае основной акцент направлен на изучение работы «своего» ведомства); б) практика какого судебного ведомства анализируется (что можно рассматривать как пиар конкретного судебного ведомства). Обоснованием такого разделения является то, что на сегодня общая юрисдикция и арбитражная система представляют собой два основных ведомства, на базе которых и происходит развитие открытости правосудия. Добавим, что имеется третья — нейтральная — категория, авторы которой не работают в аппарате суда и рассматривают вопросы открытости правосудия без явного акцента в сторону какой-то судебной системы. Оценивая активность, исходящую от конкретного судебного ведомства, можно получить представление о его активности по популяризации своего участия в открытости правосудия, что можно назвать пиар-активностью.

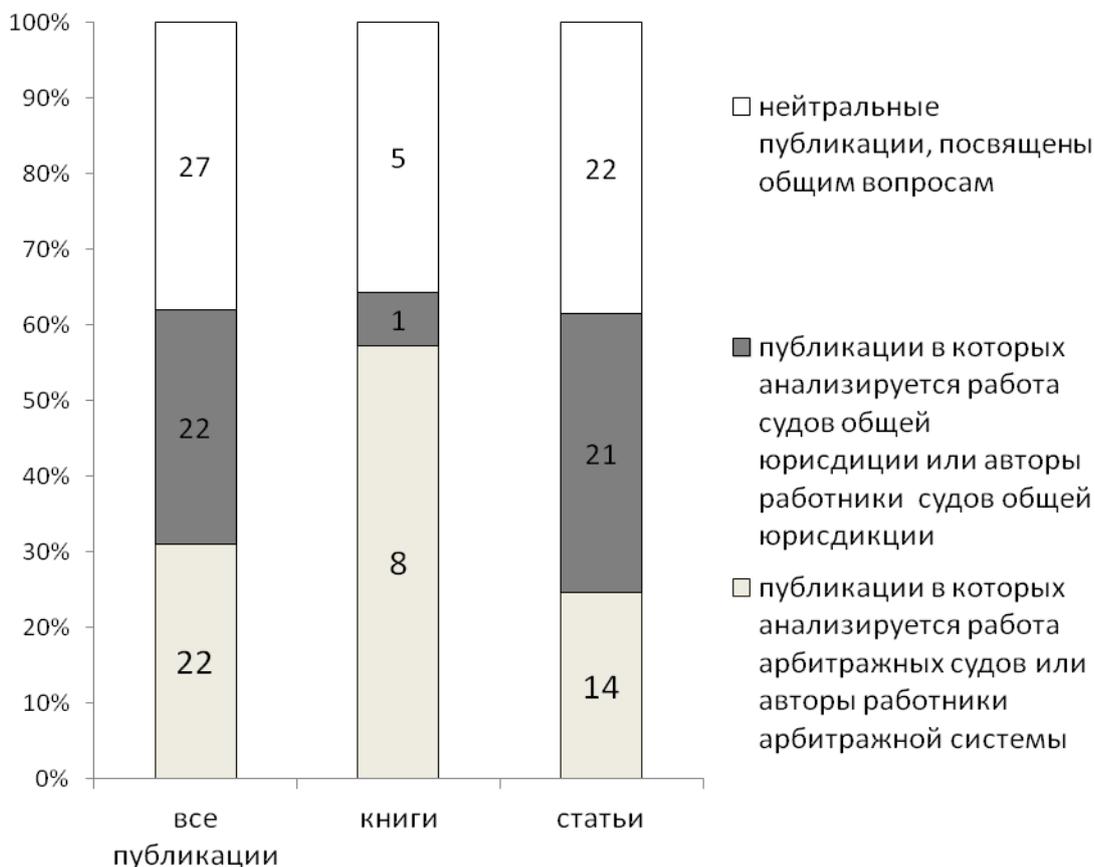
Если посмотреть на общее количество всех публикаций, то можно увидеть, что каждый сегмент занимает примерно треть. Нейтральных публикаций 27, а судебные ведомства представлены равным количеством публикаций — по 22. Напрашивается вывод, что никаких особых отличий по пиар-активности между ведомствами нет. Однако если рассмотреть книги и статьи отдельно, ситуация меняется. В общем объеме книг, использующих выражение «открытость правосудия», арбитраж обгоняет общую юрисдикцию: 8 публикаций против одной. Соотношение статей

---

<sup>57</sup> При подсчете не учитывались публикации, в которых словосочетание «открытость правосудия» выступало лишь как часть названия и не использовалось в тексте.

иное: 14 имеют арбитражную «прописку», 21 связана с системой судов общей юрисдикции (рис. 20).

**Рисунок 20. Публикации (из раздела «Комментарии законодательства» в СПС «КонсультантПлюс»), в которых используется выражение «открытость правосудия».**



Интерпретируя эти результаты, следует учитывать, что публикация книги по конкретной теме — это, как правило, результат коллективной работы. Подготовка и редакция издания большого объема требует как готовности автора (а чаще группы авторов) это сделать, так и согласия ведомства оказать содействие финансово и организационно. Иными словами, публикация книг — это планируемая деятельность и не может осуществляться только автором, без поддержки организации. В то время как для опубликования статьи не требуется каких-либо серьезных временных и финансовых затрат, планирования и согласования — вполне достаточно доброй воли автора. Таким образом, отдельная оценка количества книг и статей позволяет оценить отношение конкретного судебного ведомства к задаче популяризации собственной активности в сфере открытости правосудия.

Маркером этой активности будет количество книг, исходящих от конкретного ведомства. Если публикационная активность не поддерживается внутри судебного ведомства, а существует только за счет личных инициатив, эта активность останется на минимальном уровне и будет выражена преимущественно в статьях. Если же присутствует поощрение публикационной активности (что, скорее всего, имеет место внутри арбитражной системы), то умножатся публикации не только статей в расчете на одного работника, но и, главное, книг.

Из представленной на рис. 20 диаграммы видно, что арбитражная система имеет большее число публикаций статей в расчете на одного работника аппарата, а по книгам является абсолютным лидером<sup>58</sup>. Следовательно, **арбитражная система более организованно подходит к популяризации своей активности в сфере открытости правосудия, а суды общей юрисдикции не рассматривают это как важное направление.** В целом это совпадает с общественным мнением, которое традиционно отдает арбитражной системе пальму первенства как в области открытости правосудия, так и в части внедрения новых технологий.

Интригу в эти данные вносит то обстоятельство, что, несмотря на доминирование в общественном сознании арбитража как лидера по внедрению новых технологий, система общей юрисдикции первоначально провела основную работу по популяризации открытости правосудия как актуального направления. В частности, сама дискуссия об открытости правосудия была переведена в практическую плоскость Верховным Судом РФ. В 2004 году был подготовлен проект постановления Пленума Верховного Суда РФ по теме открытости правосудия. В дальнейшем разработан законопроект, ставший впоследствии Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Все это время со стороны арбитражной системы не было каких-либо значимых шагов. Изменение отмечается на рубеже 2008 года, после того как стало ясно, что тема открытости правосудия переходит от обсуждения к конкретным шагам. Размещение судебных актов в открытом доступе было начато в арбитражной системе до вступления закона, обязывающего этого делать. Отметим, однако, что начальник Управления делопроизводства Высшего Арбитражного Суда РФ Е. Г. Авакян в докладе на конференции 2011 года, рассматривая недавнюю историю активности арбитража по открытости правосудия, упоминала только практические шаги, основная фаза которых начинается с 2008 года<sup>59</sup>.

Стоит обратить внимание, что арбитражная система демонстрирует приоритет практической деятельности, а любая пиар-активность основывается на популяризации уже сделанных шагов, а не рассматривается как самоцель. Так, арбитражная система уже реализовала постоянную видеотрансляцию заседаний Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ (<http://www.youtube.com/arbitrru>). Важной особенностью действий арбитражной системы в вопросах внедрения новых технологий является решительный характер действий. Это проявилось на примере публикации судебных актов, которые размещаются полностью и без купюр, несмотря на то, что не утихают споры по этому вопросу.

---

<sup>58</sup> Общая юрисдикция численно превышает арбитраж в 6 раз (без мировых судей) и примерно в 8 раз (с учетом мировых судей).

<sup>59</sup> Авакян Е. Г. Опыт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по предоставлению доступа к решениям арбитражных судов Российской Федерации // Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде. Сб. статей науч.-практ. конф. / Науч. ред. Н. А. Шевелева. СПб., 2011. С. 46—47.

Фонд свободы информации проводит регулярные мониторинги сайтов судов<sup>60</sup>, оценивая полноту информации, которая должна содержаться на сайтах согласно требованиям закона.

По результатам одного из таких мониторингов, средний рейтинг информационной открытости составляет для арбитражных судов первой инстанции 31 % и 35 % для апелляционных арбитражных судов<sup>61</sup>. Среднее значение составляет для районных судов системы общей юрисдикции 12,5 % и 21 % для областных судов<sup>62</sup>. С учетом того, что система общей юрисдикции изначально находится в более сложных условиях (почти на порядок меньше финансирование, имеются организационные проблемы внутри ведомства), можно констатировать, что у нее есть потенциал — как во внедрении новых технологий, так и в популяризации своих результатов. Но этот потенциал остается нераскрытым, и отсутствует целенаправленная продуманная пиар-активность. Есть целые участки информатизации, в которых общая юрисдикция явно выигрывает у арбитражных судов, однако из-за отсутствия соответствующего пиара это не оценивается обществом как достижение. Так, например, статистика работы судов общей юрисдикции, представленная на сайте Судебного департамента, изложена очень подробно, в табличной форме, ее детализация постоянно совершенствуется.

Важнейшее отличие между двумя судебными ведомствами в том, что арбитражная система не тратит время на проработку теоретических вопросов, а действует, избегая распыления сил: после того как определяется цель, весь потенциал системы направлен на ее достижение. Это качество управления позволяет всем уровням системы действовать согласованно. Используются все возможности, в том числе и потенциал вертикали института председателей. Из-за наличия убедительных результатов работы арбитража общество не ставит в вину опору на институт председателей. Клеймо всевластных председателей достается системе общей юрисдикции, хотя в ней, напротив, для внедрения новаций не используется в полной мере потенциал судебной вертикали.

Нельзя сказать, что ситуация статична. В системе общей юрисдикции наблюдается разворот к практической деятельности и отход от общих деклараций. В этом плане показательны выступления председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева на двух съездах судей. На съезде 2008 года в его выступлении очень часто упоминалась тема открытости правосудия в различных комбинациях, но без каких-то конкретных предложений<sup>63</sup>. В его же выступлении через четыре года, на съезде в

---

<sup>60</sup> Об этом подробнее см.: Павлов И. Ю., Голубева Е. Г., Голубев В. О. Методика мониторинга официальных сайтов органов власти [Электронный ресурс] / Под ред. И. Ю. Павлова ; Фонд свободы информации. СПб., 2011. URL <http://www.svobodainfo.org/ru/node/939> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>61</sup> Рейтинг открытости официальных сайтов арбитражных апелляционных судов – 2012 [Электронный ресурс] / Фонд свободы информации. URL: [http://www.svobodainfo.org/ru/system/files/Report\\_arbitr\\_2012\\_0.pdf](http://www.svobodainfo.org/ru/system/files/Report_arbitr_2012_0.pdf) (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>62</sup> Итоговый сводный Рейтинг информационной открытости официальных сайтов федеральных судов общей юрисдикции – 2012 [Электронный ресурс] / Фонд свободы информации. URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2368> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.

<sup>63</sup> «В качестве антикоррупционной меры следует рассматривать транспарентность правосудия, в том числе в процедуре отбора на должность судьи, назначения, практики работы дисциплинарных коллегий, прозрачность самой судебной деятельности, доступность и открытость судебных решений. <...> Для решения перечисленных вопросов Верховным Судом Российской Федерации в марте 2006 года внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации», развивающий и конкретизирующий нормы Конституции и федерального законодательства о расширении открытости и гласности судебной деятельности, информационной доступности судебных актов и права граждан на доступ к информации, принципах взаимодействия судов и

2012 году, данная тема была затронута сугубо в практическом аспекте. Рассматривались возможности СМС-уведомлений, перспективы информатизации судов, создание информационно-аналитического центра поддержки ГАС «Правосудие», введение аудио- и видеопотоколирования.

В качестве дополнительного примера отхода системы общей юрисдикции от деклараций можно привести изменение регламента Верховного Суда РФ. В редакции 2009 года открытость правосудия упоминается при изложении основных задач и направлений деятельности международного сотрудничества (п. 8.2). Указано, что Верховный Суд РФ разрабатывает совместно с Советом Европы и реализует программы, направленные на дальнейшее содействие осуществлению судебно-правовой реформы в Российской Федерации, повышению эффективности и открытости правосудия в России. В 2011 году был принят новый регламент, и в нем уже отсутствует упоминание принципа открытости правосудия. Наблюдается переход от общих фраз и деклараций к описанию механики работы. В заключительных положениях лишь подчеркивается, что судебные заседания проводятся открыто, если иное не предусмотрено законом, также есть отсылка к положениям Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

---

*СМИ и ряд других. <...> За годы реализации судебно-правовой реформы вопрос о гласности и открытости правосудия неоднократно поднимался судебным сообществом и сегодня, по-прежнему, остается в центре внимания общественности и средств массовой информации». См. подробнее: Выступление председателя Верховного Суда Российской Федерации Лебедева В. М. [Электронный ресурс] / Совет судей Российской Федерации. [М., 2008]. URL: <http://www.ssr.ru/page/858/detail> (дата обращения 07.05.13). Загл. с экрана.*

**Поздняков Михаил Львович**

**Практическая реализация принципа  
открытости правосудия  
в Российской Федерации**

*В авторской редакции*

Корректор М.С.Бугаева

Научно исследовательский центр  
«Институт проблем правоприменения»  
Европейский университет в Санкт-Петербурге  
191187 г. Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3А  
[www.enforce.spb](http://www.enforce.spb)  
e-mail: [ipp@eu.spb.ru](mailto:ipp@eu.spb.ru)  
тел. +7 812 386 76 12

Подписано в печать 31.05.2013 Формат 60x84/8  
Усл. печ. л. 6 Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии  
ООО «Лайн Фото»  
193036 Санкт-Петербург, пер. Ульяны Громовой, д. 1/13, лит. А, пом. 2Н  
Тел. +7 (812) 702-90-77