

Михаил Поздняков

Практическая реализация принципа открытости правосудия в Российской Федерации

Санкт-Петербург

2013

Проблемы практической реализации принципа открытости правосудия в Российской Федерации. — СПб: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2013. — 49 стр.

Автор: *Михаил Львович Поздняков* – научный сотрудник Института проблем правоприменения.

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП — содействие судебной реформе и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности — проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ. Деятельность института поддерживается Сбербанком, компаниями АФК-Система, Лента, Фондом Макаруров и Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.

Контакты:

Санкт-Петербург, ул. Гагаринская 3,

Научно-исследовательский центр

«Институт проблем правоприменения»

Тел.: (812) 386 76 12

E-mail: ipp@eu.spb.ru

www.enforce.spb.ru

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 и не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов, оригинальную электронную версию издания можно загрузить с сайта www.enforce.spb.ru.

© ИПП ЕУ СПб. Санкт-Петербург, 2013

Оглавление

Оглавление.....	3
Вступление.....	4
1 Терминология.....	5
2 Законодательство и открытость правосудия.....	9
2.1 Становление законодательства об открытости правосудия в России	9
2.2 Общественный спрос на информацию о работе судов.....	11
3 Проблема персональных данных.....	16
3.1 От противоречия идей к стагнации открытости правосудия	16
3.2 Публикация в интернете судебных актов судов общей юрисдикции.....	23
4 Финансирование и эффективное управление как условия успешной информатизации .	32
4.1 Финансирование	32
4.2 Управление судебным делопроизводством.....	35
4.3 Доступ к судебным актам арбитражных судов и судов общей юрисдикции.....	40
4.4 Пиар активность судебных ведомств	44

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 (оспаривание результатов выборов, обжалование 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 о том, 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 и практических данных, которые позволяют поставить вопрос о существовании изменений происходящих в правосудии, под лозунгом борьбы за его открытость. Настоящее исследование заключается в обобщении наработанного научного и практического 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 съезде судей одной из прозвучавших тем была открытость правосудия. Председатель Конституционного Суда Зорькин В.Д. отметил необходимость развития процедур и институтов социального контроля за правосудием¹. Председатель Высшего Арбитражного Суда Иванов А.А. подчеркнул, что хотя «...арбитражные суды многое сделали, чтобы обеспечить гласность судебных процессов и доступность информации. И, тем не менее, это только начало пути. Надо двигаться дальше» и сформулировал цель «... сделать судебную систему максимально открытой²». Эта тема прозвучала в выступлениях Президента Путина В.В.³ и судьи Верховного Суда РФ Сидоренко Ю.И.⁴ возглавляющего Совет судей России с 1996 г. по 2012 г. Обеспечение информационной открытости судов, наряду с другими задачами, нашло своё отражение в резолютивной части Постановления VIII Всероссийского съезда судей «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» от 19.12.2012 г.⁵

Ранее, в Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007 - 2012 годы», открытость и прозрачность правосудия упоминались в качестве цели номер один⁶. 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 8 октября 2012 г. «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе». Через два месяца было опубликовано Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 35 от 13 декабря 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.

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

¹Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Зорькина В.Д. на VIII Всероссийском съезде судей/ Сайт Совета судей России <http://www.ssrf.ru/page/9098/detail>

² Выступление Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А. на VIII Всероссийском съезде судей/ Сайт Совета судей России <http://www.ssrf.ru/page/9099/detail>

³ Выступление Президента Российской Федерации Путина В.В. На VIII Всероссийском съезде судей / Сайт Совета судей России <http://www.ssrf.ru/page/8831/detail>

⁴ Выступление Председателя Совета судей Российской Федерации Сидоренко Ю.И. на VIII Всероссийском съезде судей/ Сайт Совета судей России / <http://www.ssrf.ru/page/8831/detail>

⁵ 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 высоконравственным поведением укреплять авторитет судебной власти.

⁶ 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.

представителей судебной системы⁷, рассматривается как важная тема в научных исследованиях⁸. 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. Поэтому необходимо определиться с терминологией, так как еще не устоялся общепринятый терминологический аппарат. Чаще обращается внимание на конкретные частные проявления, связанные с открытостью правосудия, но отсутствует их единая классификация. Используются самые разные формулировки: «прозрачность судебной системы»⁹, «прозрачность правосудия»¹⁰, «гласность судебной деятельности»¹¹, «информационная открытость судов», «информационная открытость правосудия»¹² и т. д.

Из представленных примеров видно, что «открытость» рассматривается на одном уровне с «публичностью», «гласностью», «прозрачностью», «доступностью». Необходимо определится 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, детализирующийся применительно к каждой отрасли судопроизводства. Базой для раскрытия этих принципов является положение ч. 1 ст. 123 Конституции РФ, согласно которой:

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.

Приговор суда провозглашается в открытом судебном заседании. В случае рассмотрения уголовного дела в закрытом судебном заседании на основании определения или постановления суда могут оглашаться только вводная и резолютивная части приговора (ч. 7 ст. 241 УПК РФ).

⁷ Председатель Высшего арбитражного суда Иванов А. Правосудие онлайн : Мы должны сделать судебную систему максимально открытой //Российская газета. -2013. - № 4 С. 6; Интернет-конференция «Перспективы развития информатизации судов общей юрисдикции» с Генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации Гусевым А.В. 03.10.2012 г. <http://www.garant.ru/action/conference/422072/>; В.Горшков (судья Верховного Суда РФ) Судья на выход: Пленум Верховного Суда ввел новые правила гласности //Российская газета. 17.01.2013 г. № 8, С. 8.

⁸ Напр.: Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования / под ред. С.В. Кабышева, Н.Н. Чучелиной. М., 2007; Проблемы транспарентности правосудия / ред. сост. Е.Б. Абросимова, С.Л. Чижков. — М.: 2005; Пашин С.А. Доступ к информации о деятельности судебных органов / § 3 Главы 3 Доступ к информации государственных органов в свете принципа разделения властей в колл. монографии 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. Вып. 2 / общ. ред. Ю.Ф.Казакова. М.А.Федотова М. 2011.

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

¹⁰ Там же

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

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

Данная норма детализирована 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 ГПК РФ. Согласно этой норме разбирательство дел во всех судах открытое, лица, участвующие в деле, и граждане, присутствующие в 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.

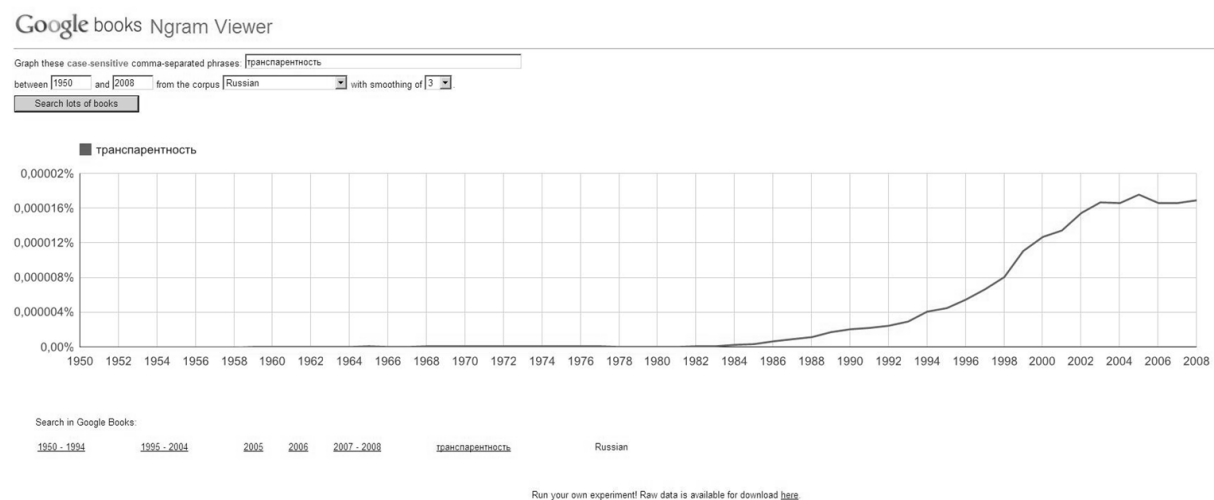
Аналогичная статья закреплена в ст. 11 АПК РФ. Она называется «Гласность судебного разбирательства», состоящая из восьми частей и подробно регламентирующая все действия связанные с проведением открытого судебного разбирательства, доступа в судебные заседания.

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 представляют базис, на основе толкования которых 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 политике¹³. С 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.

¹³ Сборник международных договоров СССР, Том 45, М. 1924, 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.

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)¹⁴, встречаются попытки одновременного употребления указанных терминов, а также попытки установить первенство термина «транспарентность»¹⁵. Но сейчас уже можно констатировать, что попытка ввести в оборот термин «транспарентность» применительно к деятельности судов не устоялась и он уходит из употребления.

Оптимальным представляется использование слова «открытость».

В качестве обоснования наибольшей приемлемости для описания реалий правосудия словом «открытость» в сравнении со словом «транспарентность» можно привести распространённость употребления этого термина по основным справочно-правовым системам. По данным Справочно-правовой системы «Консультант Плюс» слово «открытость» в различных комбинациях встречается чаще слова «транспарентность» в 212 раз, и в 55 раз чаще по данным Справочно-правовой системы «Гарант¹⁶», 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 декабря 2012 г. «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов» нет упоминания ни слова «транспарентность», ни слова «прозрачность».

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

¹⁴ Михайловская И.Б. Суды и судьи: независимость и управляемость. 2008 Консультант Плюс Абзац 1113.

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

¹⁶ Данные на январь 2013 года. При подсчете оценивались разделы с федеральным законодательством и комментарии.

понимание о том, каким образом это понятие 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, которые дополняются правом на доступ к информации.

В дальнейшем, в настоящем исследовании, выражение «открытость правосудия» будет использоваться как оптимальная формула для описания всего комплекса факторов, которые возникают в рамках деятельности по расширению доступа к информации о деятельности судов.

2 Законодательство и открытость правосудия

2.1 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 г. № 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 1993-2000 годах при Президенте РФ действовала Судебная палата по информационным спорам¹⁷, которая была создана с целью обеспечения закрепленных 29 статьей Конституции РФ информационных прав граждан, соблюдения их законных интересов в этой области. Указом Президента РФ от 31.12.1993 г. №2334 «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию» была инициирована разработка закона «О праве на информацию¹⁸». На рубеже 90-2000-х годов активно развиваются государственные программы поддержки информационного общества. Концепция государственной информационной политики была разработана и одобрена Комитетом по информационной политике и связи Госдумы и Постоянной палатой по государственной политике Политического консультативного совета при Президенте РФ в 1998 году. 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 23.06.2000 г. Советом Безопасности и утвержденная Приказом Президентом РФ 09.09.2000 г. № Пр-1895. Информационное обеспечение государственной политики. Постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65 утверждается Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия (2002-2010 годы)», которая является развитием идей изложенных в Окинавской Хартии, и посвящена становлению информационных и коммуникационных технологий (ИКТ)¹⁹. В 2008 году Президент

¹⁷ Утв. Указом Президента РФ от 31.12.1993 г. «О Судебной палате по информационным спорам при Президенте РФ»

¹⁸ Летом 1996 г. законопроект был внесен в Государственную Думу, а в сентябре 1997 г. рассмотрен на пленарном заседании и принят в первом чтении, но, в итоге, принят не был. Подробнее об этом см. Монахов В. Закрытая открытость власти <http://www.hrights.ru/text/b26/Chapter4%202.htm>

¹⁹ В 2000 году лидерами стран «Большой Восьмерки» была подписана Окинавская хартия глобального информационного общества которая манифестировала формирование общества двадцать первого века на

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 к построению 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 на официальном уровне не наблюдалось и особой активности. Работа велась преимущественно в формате обсуждений. Основные шаги в этом направлении были совершены во второй половине нулевых. В 2008 году в развитие Окинавской Хартии принимается Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № Пр-212. В 2010 году Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р утверждена Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)». На сегодняшний момент работает множество исследовательских и просветительских программ²⁰, центров²¹. Наиболее известной структурой является Открытое правительство²². Открытость правосудия получила импульс именно в контексте государственной политики за расширение доступа к информации о работе государственных учреждений.

Центральным пунктом в развитии открытости правосудия является разработка и принятие федерального закона, регламентирующего вопросы, связанные с открытостью правосудия. 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 общефедеральном 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 считать, что федеральный закон это точка отсчета, которая задает импульс любому

основе информационно-коммуникационных технологий - ИКТ (Information and Communications Technology - IT). Документ состоит из пяти разделов, центральным из которых является раздел посвященный использованию возможностей цифровых технологий. Все продекларированные цели предполагают, внедрение новых технологий и базируются на них. Подчеркивается, что основная ответственность за внедрение новых технологий находится на правительствах, а финансирование на государственном секторе.

²⁰ Напр. См.: Проект Института современного развития - Разработка механизмов реализации стратегии развития информационного общества в России <http://www.insor-russia.ru/ru/node/284> ;

²¹ АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив» Трансперенси Интернешнл – Р <http://www.transparency.org.ru/>; Фонд Свободы информации <http://www.svobodainfo.org/>; Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» <http://lap.hse.ru/events> , целый комплекс проектов связаны с фигурой И.Беггина: Агрегатор официальных новостей органов власти <http://federal.polit.ru> ; РосГосЗатраты мониторинг государственных контрактов (разработан по заказу ИНСОПа) <http://www.rosspending.ru/> ; ГосЛюди.Ру — агрегатор блогов государственных людей <http://www.goslyudi.ru/> ; Государственная Сеть структурированный реестр всех государственных веб-сайтов <http://www.govweb.ru/> ; OpenGovData.ru — публичный реестр машиночитаемых данных раскрываемых государством <http://www.opengovdata.ru/> ; Открытая полиция <http://openpolice.ru/>.

²² 1 мая 2012 Президент РФ В.Путин утвердил состав нового кабинета министров. Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 2012 г. был утвержден состав Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства, которая провела 9 ноября 2012 г. свое первое заседание под председательством Дмитрия Медведева. Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2012 г. был образован Экспертный совет при правительстве РФ.

правовому 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, который завершается принятием законопроекта. Далее следует второй этап, который состоит из выработки правоприменительной практики, толкования действующего закона, и разработки поправок.

Данное разграничение двух этапов является достаточно условным, так как выработка законопроекта и его принятие в Госдуме является, как правило, длительными процессом. Скорее правильно говорить о плавном перетекании из одного состояния, когда начинается дискуссия о том, каким закону быть, в другое состояние, когда происходит раскрытие содержания закона и поиск возможностей его совершенствования. Применительно к открытости правосудия первый этап начинается в 2000 году. С 2006 по 2008 год 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 г. № 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. 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, который должен был урегулировать основные вопросы открытости правосудия, и имел рабочее название «О гласности, публичности и транспарентности российского правосудия». Отсутствуют точные данные о дате начала разработки этого проекта Постановления, но по имеющимся следам в публичном пространстве можно утверждать, что разработка, велась как минимум с 2003 года, так как первые упоминания об этом факте датируются январем 2004 года²³.

2.2 Общественный спрос на информацию о работе судов

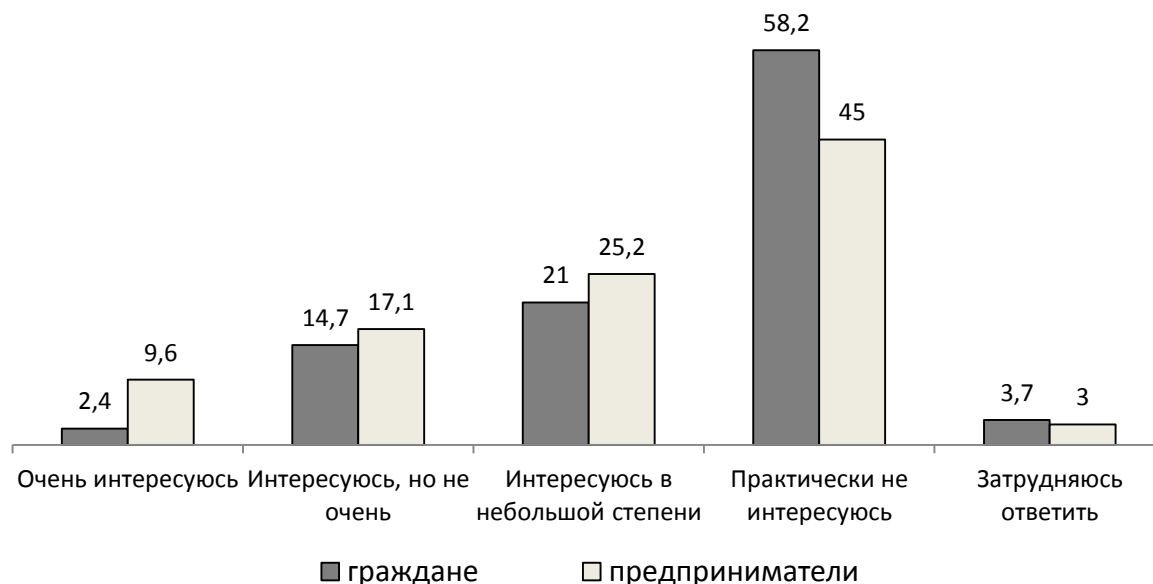
Согласно исследованию Фонда «Индем» 2008 года²⁴, то есть в период разработки закона о доступе к судебной информации, доля граждан, то есть самая массовая группа, ответивших, что они «очень интересуются информацией о работе судов» составила 2,4% (группа, отмеченная как «предприниматели», демонстрирует более активную позицию – очень интересуются 9,6%). Если объединить результаты ответов граждан на вопросы «интересуюсь, но не очень» и «очень интересуюсь», то

²³ Напр. см.: журнал «Итоги» январь 2004 года. Интервью Председателя Верховного Суда РФ В.М.Лебедева. <http://www.itogi.ru/pda/archive/2004/1/118071.html>

²⁴ Опрос проводился осенью 2008 года в нем приняло участие 2845 граждан и 602 предпринимателя. (Сатаров Г.А., Римский В.Л., Благовещенский Ю.Н. Социологическое исследование российской судебной власти М.-СПб. 2010).

можно констатировать, что только 17,1% граждан проявляли интерес к информации о работе судов.

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)



Данные результаты согласуются с выводами более раннего исследования 2005 года²⁵, из которых видно, что со стороны граждан не наблюдается острого интереса к судебной информации. Лишь 8%, из имеющих опыт обращения в суд, подтвердили наличие устойчивого интереса к информации о работе судов, и 4% не имеющих такого опыта.

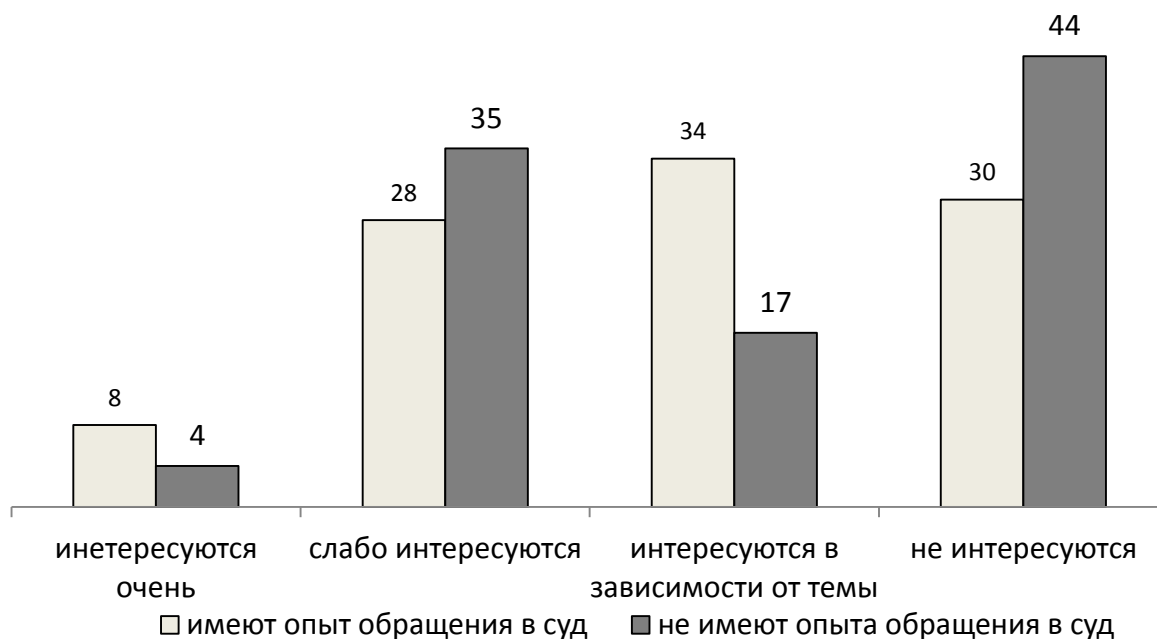
Но даже эти данные не позволяют утверждать, что в этих пределах имеется устойчивый спрос на большие массивы информации о работе судов. Интерес обывателя может ограничиваться обработанной информацией, а не направлен на доступ к исходным материалам. Согласно результатам исследования Фонда Свободы Информации, 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

²⁵ Опрос проведен Центром социального прогнозирования в ноябре 2005 года, было опрошено 600 респондентов (погрешность ±6%). (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).

опрошенных в данной группе). Кинофильмы, телесериалы назвали в качестве источника информации о работе российских судов 22% опрошенных²⁶.

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

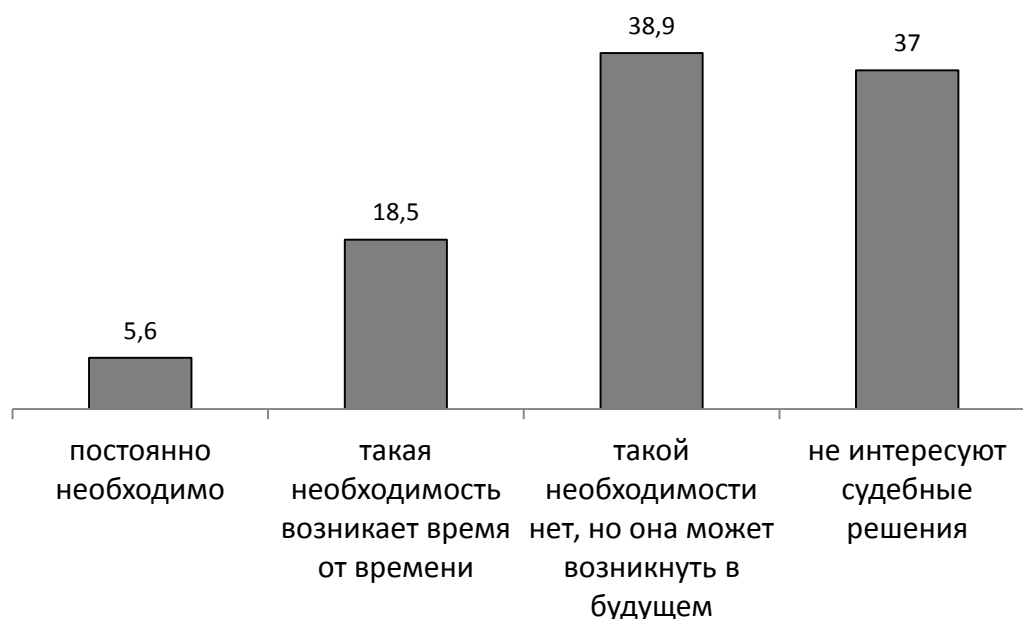
Надо учитывать, что коммерциализация юридической профессии, и возникающая в связи с этим конкуренция, предполагают наличие некоторых преград в доступе к результатам интеллектуального труда и профессиональным находкам

²⁶ Интернет как средство укрепления общественного доверия к судам общей юрисдикции: пути и перспективы/ сайт Фонда Свободы Информации <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2452>

(формулировки исковых заявлений, стратегия защиты интересов доверителя и др.)²⁷.

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% высказались о том, что такая потребность возникает время от времени.

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)



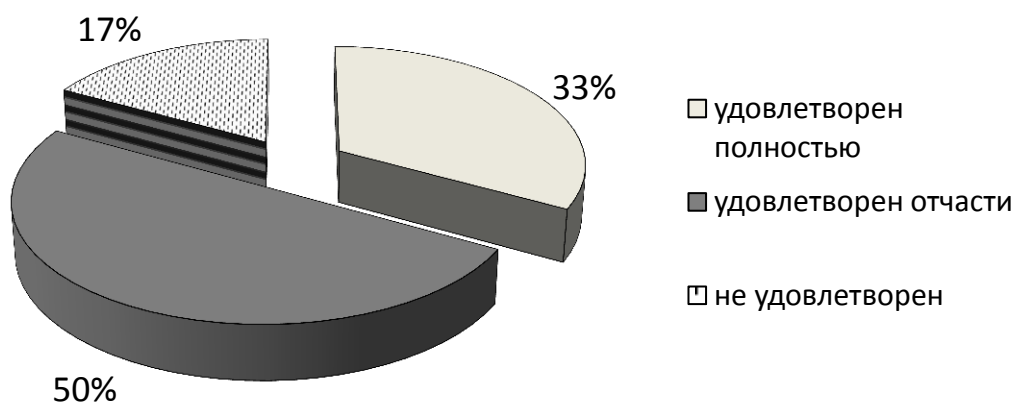
При ответе на вопрос «Предпочитаемый тип источников информации», в рамках исследования Фонда «ИНДЕМ» 2008 года, было установлено, что среди граждан лишь 7,2% готовы пользоваться профессиональными источниками информации. При этом если посмотреть на юристов, то можно увидеть что основным каналом ознакомления с судебными актами являются специализированные Справочно-правовые системы (67%)²⁸. При ответе на вопрос об удовлетворенности источниками получения судебных актов, только 17% заявили о том, что они не удовлетворены существующими источниками, а 88%, что они удовлетворены полностью или частично. Это означает, что структура спроса на информацию о судебной деятельности среди юристов направлена на зарекомендовавшие себя коммерческие программные продукты. 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 одновременно с

²⁷ Попытка Высшего Арбитражного Суда открыть доступ ко всем материалам дел уже натолкнулась на позицию профессиональных представителей, заботящихся об охране плодов собственного труда.

²⁸ В ноябре-декабре 2005 года Центр социального прогнозирования провел интервью среди 43 экспертов (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).

увеличением массивов данных. Специфика информатизации правосудия в том, что важно быстро найти нужный документ. Эту задачу реально решить, используя рыночные механизмы. 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 СПС. Их разработчики отслеживают запросы потребителей, и, по возможности, стараются их удовлетворять, предоставляя доступ 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 информатизации идет преимущественно из государственных источников. В этом смысле российская судебная система представляет идеальную площадку для информатизации, потому что это полностью государственный сектор, имеющий высокое общественное значение, компактный, но одновременно охватывающий всю территорию страны и, к тому же, достаточно централизованный, что позволяет массово и эффективно с мощью всего 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 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» его действие было распространено на всю судебную систему, а изначально он 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 и, 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 том же случае 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 может рассматриваться большое разнообразие 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. Помимо этого существует возможность перейти из ординарного открытого порядка рассмотрения дела в закрытый режим (ч. 2.1 ст. 241 УПК, ч. 4 ст. 10, ч. 5 ст. 159 ГПК, ч. 4 ст. 11 АПК). 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 более активно реализовываться, в том числе безгранично расширяется неопределенный 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, в ходе доработки в Госдуме появился 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 г. № 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 универсального правила к пошаговой регламентации. Принципиальное отличие между этими подходами в том, что инструкция предполагает регламентацию всех возможных случаев и исключает толкование, что требует постоянного дополнения и коррекции инструкции, 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 изменений²⁹. Законодателем был реализован подход, при котором доступ к

²⁹ В текст статьи 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, написанное с большой буквы было заключено в кавычки. Также надо учитывать, что ст. 15 действует в жесткой связи с инструкциями, в роли которых выступают Регламенты утверждаемые на федеральном уровне, которые также постоянно корректируются и по размерам многократно превосходят саму статью. На региональном уровне

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 Государственной Думе 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 предоставление доступа, во втором случае на первое место поставлены особенности размещения, то есть исполнение указаний.

По своей архитектуре Федеральный закон от 22.12.2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» сильно похож на Федеральный закон от 09.02.2009 г. № 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 одновременно 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. Был необходим ответ на вопрос о том, что будет с личным пространством. И он был дан в виде гарантий сохранности личного пространства. В противном случае у идеи глобального информационного общества возникло бы слишком много противников. Поэтому укрепление методов охраны персональных данных было закономерно. Право на неприкосновенность частной жизни стало пониматься очень широко. Но в том случае если бы не декларировалась защита персональных данных и личного пространства граждан, развитие информатизации уже в ближайшее время быстро бы зашло в тупик.

порождаются разного рода разъяснения и пояснения, которые уже не попадают в публичное пространство и не поддаются учету.

Первые попытки регламентировать доступ к персональным данным были сделаны еще в 90-е, когда был принят Федеральный закон от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации». Статья 11 была озаглавлена «Информация о гражданах (персональные данные)» и 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 уровне³⁰, что отразилось на национальном законодательстве. Был принят новый Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»³¹. Понятие персональных данных закреплено в п. 1 ч. 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 Страсбурге³², под персональными данными понимается информация, касающаяся конкретного или могущего быть идентифицированным лица («субъекта данных»).

Из результатов опроса, проведенного Левада-Центром в 2012 году³³, и представленного на рисунке 6 следует, что наиболее осторожное отношение к опубликованию полных персональных данных участников процесса, проявляют именно юристы. Нет данных о том, что юристы каким-то иным образом относятся к охране персональных данных, чем иные 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 возможность, и рассматривают это как потенциальное нарушение 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 четыре раза меньше доля согласных с публикацией судебных актов без каких либо купюр, и в два раза больше доля тех, кто считает необходимым удаление данных всех участников процесса.

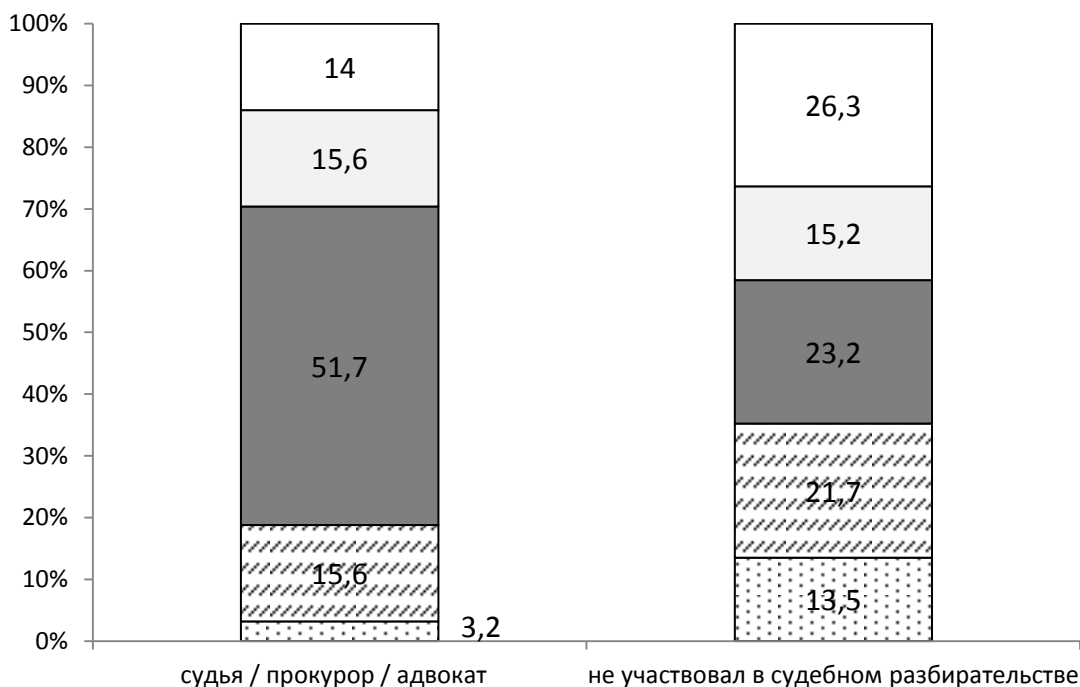
³⁰ Напр. см. Декларация принципов построения информационного общества - глобальная задача в новом тысячелетии. Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/4-R от 12 декабря 2003 г.; Выступление Генерального секретаря ООН Кофи Аннана на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества. Тунис, 16 ноября 2005 г. // <http://www.un.org/russian/conferen/wsis/index.htm>

³¹ Закон «О персональных данных» активно пересматривается, сейчас действует уже 9 редакции. 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.

³² Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 19 декабря 2005 года № 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных».

³³ Щербак А. Как граждане России относятся к публикации судебных актов с персональными данными на сайтах судов / Сайт Фонда Свободы Информации <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2155>

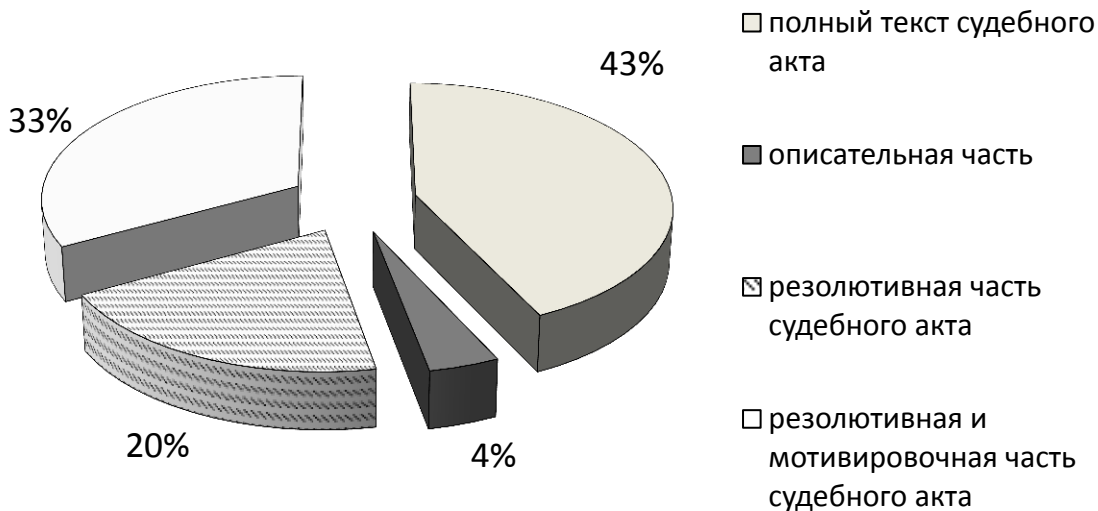
Рисунок 6. Ответы граждан, не принимавших участия в судебном разбирательстве и юристов (Опрос проведен Левада-Центром в июле 2012 года).



- затрудняюсь ответить
- Судебные акты вообще не следует публиковать на официальных сайтах судов
- Судебные акты следует публиковать на официальных сайтах судов, убирая из них персональные данные всех участников процесса
- 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 целиком, без каких-либо купюр

Но если посмотреть на структуру интереса к судебным актам со стороны того же профессионального юридического сообщества (рисунок 7), то можно убедиться, что она заключается в получении максимально детальной информации. Только 20% опрошенных согласились ограничиться наиболее краткой резолютивной частью судебного акта. Подавляющая часть проявили интерес к разным частям судебного акта, где изложены детали дела. Таким образом, надо констатировать, что профессиональный интерес в наличии максимально полной информации по интересующим 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, законодателем последние всегда рассматриваются как более значимые. Это подтверждается числом прямых ссылок на эти законы в действующем законодательстве. Согласно данным СПС «Консультант Плюс» общее количество ссылок в текстах действующих федеральных законов на Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 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 судебной практике этот разрыв составляет 6 раз³⁴.

Деформация открытости правосудия под давлением темы персональных данных была неизбежна. Но, в начале, этот конфликт не был так очевиден. Все обсуждения открытости правосудия и разработка законопроекта велись в отрыве от темы персональных данных. В 2001 году Председателем Верховного Суда РФ Лебедевым В.М. опубликована статья, где отмечено, что установление пределов открытости должно происходить на основе процессуальных норм³⁵. 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

³⁴ Согласно данным СПС «Консультант Плюс» в информационном разделе «Версия Проф», где представлено федеральное законодательство, встречаются 177 ссылок на Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» и лишь 18 ссылок в действующих законах на Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», в разделе «Судебная практика» это упоминание представлено 634 и 101 ссылками соответственно.

³⁵ Судейская беспристрастность и социальный контроль за судом // Российская юстиция», № 7, 2001.

законодателя. Буквально за два дня до вступления в силу Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» принимается Федеральный закон от 28.06.2010 г. № 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 одновременно 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 открытости правосудия требование об удалении персональных данных, напротив, конкретизировал, какие именно персональные данные не подлежат исключению из судебных актов. Соответственно был укреплен тезис о том, что иные персональные данные все-таки подлежат исключению из судебных актов.

После вступления в силу Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов...» предпринимались попытки решить проблему на основе юридического толкования, что приводило к выводу о необходимости возвращения к принципам гласности и публичности и устанавливать доступ к судебному акту в зависимости от типа судебного разбирательства (открытое или закрытое). Так заместитель главного редактора журнала «Судья» Поворова Е.А. ставит множество обоснованных вопросов и приходит к 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»)³⁶.

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...» уже в 2007 году была предпринята попытка решения коллизии путем обращения к принципам правосудия и установления их приоритета³⁷. Аналогичные позиции высказывались другими исследователями³⁸. 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.

³⁶ Поворова Е.А. Защита персональных данных в судебных актах в судах общей юрисдикции и открытость судебного процесса: проблемы совместимости // Судья январь 2011 г. С. 35-36.

³⁷ Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования. Под ред. С.В. Кабышева, Н.Н. Чучелиной. М. 2007. С. 41-44.

³⁸ Иванова Т.С. Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»: трудовая правовая аспекты. 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: мониторинг применения Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», Июль 2011. / Сайт Института проблем правоприменения <http://www.enforce.spb.ru/analiticheskie-zapiski/5576-2011-iyul>

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 Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда, 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.

(п. 17 Постановления Пленума ВАС РФ №61 от 8 октября 2012 г. «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе»)

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 мониторинг размещения судебных актов на сайтах судов общей юрисдикции. Всего было проведено три мониторинга в мае 2011 г., в ноябре 2011 г. и в мае 2012 г. Также проведен предварительный мониторинг в ноябре 2010 г. 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 единицы). Всего в базе было более 60 показателей (переменных), характеризующих каждый суд. Выводы представлены в серии аналитических записок размещенных на сайте

Института проблем правоприменения³⁹. 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 информация⁴⁰. Получилось, что от трети до половины случаев, в зависимости от процессуального порядка, удаляется юридически значимая информация (см. рисунок 8). Следовательно, примерно в половине случаев находится под вопросом целесообразность деятельности по размещению судебных актов в интернете.

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 в вводной части приговора блока текста с персональными данными обвиняемого, а закон содержит императивное требование их удаления. В отношении оформления административных и гражданских дел не сложилась традиция развернутого изложения персональных данных главных участников процесса (лицо, привлеченное к административное ответственности, истец, ответчик, заявитель). Поэтому, более вероятно, что без явного конфликта с требованиями закона будут оставлены без купюр судебные акты по гражданским и административным делам.

Данная тенденция устанавливалась на протяжении двух лет, с самого начала публикации судебных актов⁴¹. С учетом статистической погрешности нельзя делать

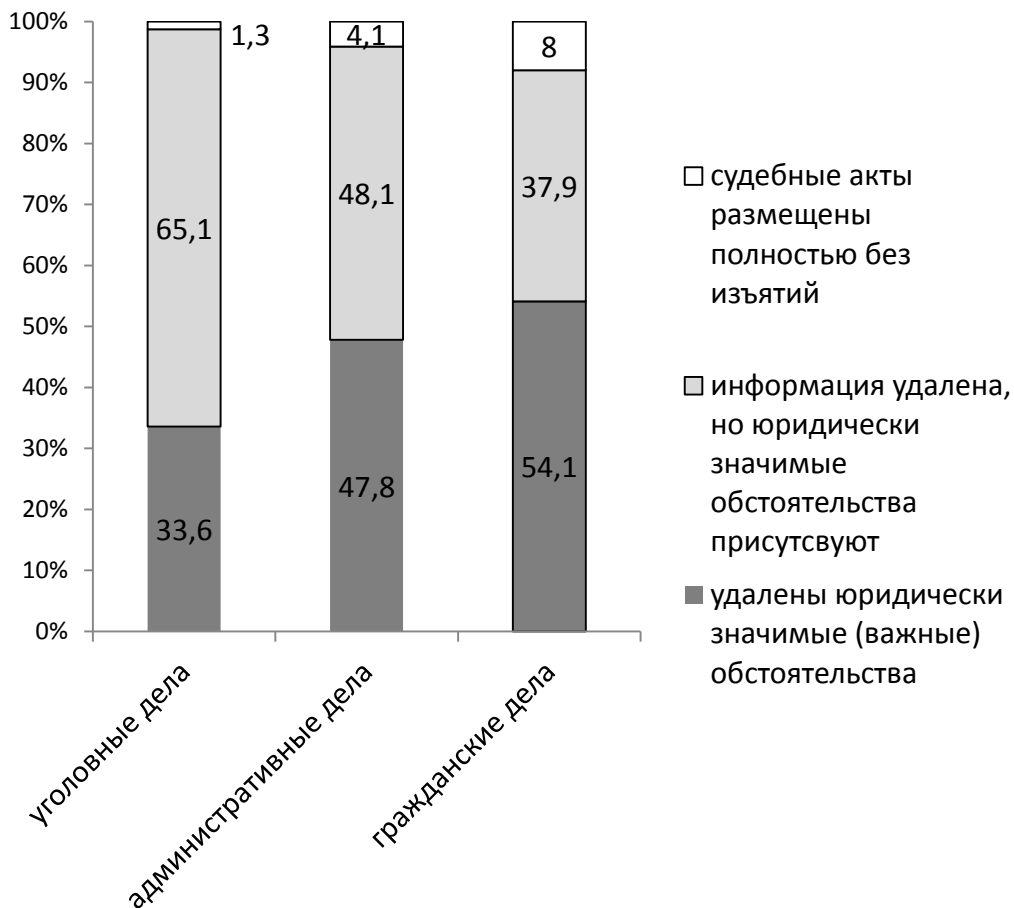
³⁹ Доступ к судебным актам судов общей юрисдикции. Июль 2011/ Сайт Института проблем правоприменения/ http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/memo_july_2011_analiz_FZ_final.pdf; Мониторинг открытости правосудия. Декабрь, 2011/ Сайт Института проблем правоприменения/ http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/monitoring_FZ-262_11_2011_13.pdf ; Организационные и структурные ограничения при доступе к судебным актам судов общей юрисдикции. Июнь 2012/ Сайт Института проблем правоприменения/ http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/organizacionie_strukturnie_ogranichenia_pri_dostupe_k_sudebnin_aktam_jun_2012_pdf.pdf .

⁴⁰ Данный критерий является оценочным, то есть относительным. Не следует его абсолютизировать. В каждом конкретном случае пользователь может требовать разной информации. К юридически значимой информации относились обстоятельства характеризующие объективную сторону состава преступления (например вес наркотического вещества), даты в делах возникших в связи с разделом наследства, гражданства в административных делах о депортации незаконного мигранта, сумма долга в делах о его взыскании и т.д.

⁴¹ Так на ноябрь 2011 года отсутствие купюр в размещенных на сайтах судебных актах было установлено в 13,8 % по гражданским и административным делам и в 1,2 % по уголовным делам. В мае 2011 года были размещены

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 его устойчивости.

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



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:»

без каких-либо изъятий 8 % решений по гражданским делам и 13 % постановлений по административным делам. В ноябре 2010 года эти цифры были вдвое меньше по гражданским делам и почти втрое по административным делам.

....

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.⁴²

Помимо того, что в результате избыточного удаления персональных данных снижается сам смысл размещения судебных актов в сети интернет, параллельно 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 (номер дела) и даты его вынесения. Так, в зависимости от процессуального порядка дата судебного акта отсутствует в судебных актах, представленных на сайтах районных судов, от 11,6% до 13,9% случаев и от 4,35% до 5,3% случаев на сайтах областных судов (рисунок 9). Отсутствие даты серьезно усложняет поиск нужного документа. До тех пор пока судебные акты в обязательном порядке не имеют даты, нельзя ставить вопрос о том, чтобы это стало ординарным полем для поиска.

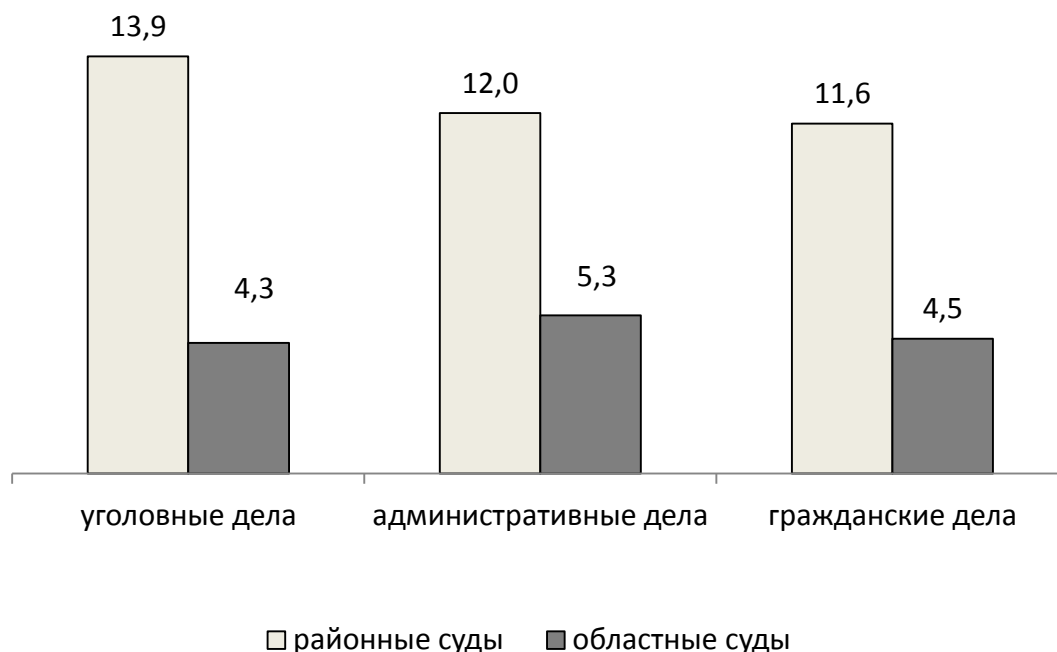
Не менее важным для поиска является номер судебного акта. Но номер судебного акта удаляется даже чаще чем дата, он не указан в 31-42% случаев на сайтах районных судов и в 6-9% случаев на сайтах областных судов (рисунок 10). Из результатов мониторинга следует, что практика удаления номеров наиболее распространена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

Очевидно, что номер судебного акта, не имеет никакого отношения к персональным данным, а его отсутствие быстро превращает базу судебных актов в набор файлов, в которых невозможно ориентироваться⁴³. Столь значительная доля такой практики особенно для районных судов ставит вопрос об установлении причины этого явления. Анализ причины удаления номера судебного акта позволит понять, каким образом формируется делопроизводство в судах.

⁴² Сайт Лобненского городского суда Московской области / http://lobnia.mo.sudrf.ru/modules.php?name=bsr&op=show_text&sr_num=1&id=50600221104181206383751000118975 ; Этот же судебный акт размещен на сайте Gcourts.ru / <http://www.gcourts.ru/case/1062147>

⁴³ Это сравнимо с библиотекой без систематизации и каталога. Любой пользователь компьютера, занимающийся сбором какой-либо информации знает чем заканчивается коллекционирование файлов в одну папку без какой-либо систематизации. По мере увеличения коллекции она становится все менее удобной в использовании и в итоге забрасывается.

Рисунок 9. Доля судебных актов, в которых удалена дата его вынесения (результаты мониторинга Института проблем правоприменения в 2012 году)



До момента вступления Закона в силу была подготовлена инструкция (временный регламент), где регулировались все аспекты размещения судебных актов в сети интернет. Данная инструкция была утверждена Советом судей в мае 2010 года⁴⁴. 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. Первая редакция регламента была наиболее жесткой. Из положений регламента следовало, что номер судебного акта относится к конфиденциальной информации (абзац 3 п. 5.7). Через месяц после начала действия закона были внесены изменения в регламент, которые несколько смягчили требования⁴⁵. В частности было исключено указание на необходимость удаления номера судебного акта (пункты 5.4, 5.7 регламента). Изменений было мало и в том случае, когда делопроизводство в судах опиралось бы только на инструкции, разъяснения и нормы закона, тогда и практика удаления номера судебного акта достаточно быстро бы свелась к нулю. Но в том случае, если делопроизводство является воспроизведением уже наработанного опыта, тогда перед нами будет достаточный процент случаев, когда номера судебных актов продолжают удалять в соответствии с положением, которое уже не действует более полутора лет.

⁴⁴ 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».

⁴⁵ 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».

Практика удаления номера судебного акта отмечается в работе районных судов с самого начала.⁴⁶ С учетом погрешности можно констатировать, что не происходит существенных изменений в практике работы судов. Она быстро устоялась, и не менялась в дальнейшем. Анализ данных различий с использованием методов статистического анализа подтвердил правильность гипотезы о наличии связи между фактом удаления номера судебного акта и уровнем суда⁴⁷. 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, они 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 изменён, 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 всё 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 не эффективна для изменения работы районных судов. Следовательно, для районных судов должна использоваться принципиально иная методика управления делопроизводством, отличающаяся от областных судов.

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, и она не указана среди данных подлежащих обязательному удалению ни в одной из версий регламента, ни в тексте закона.

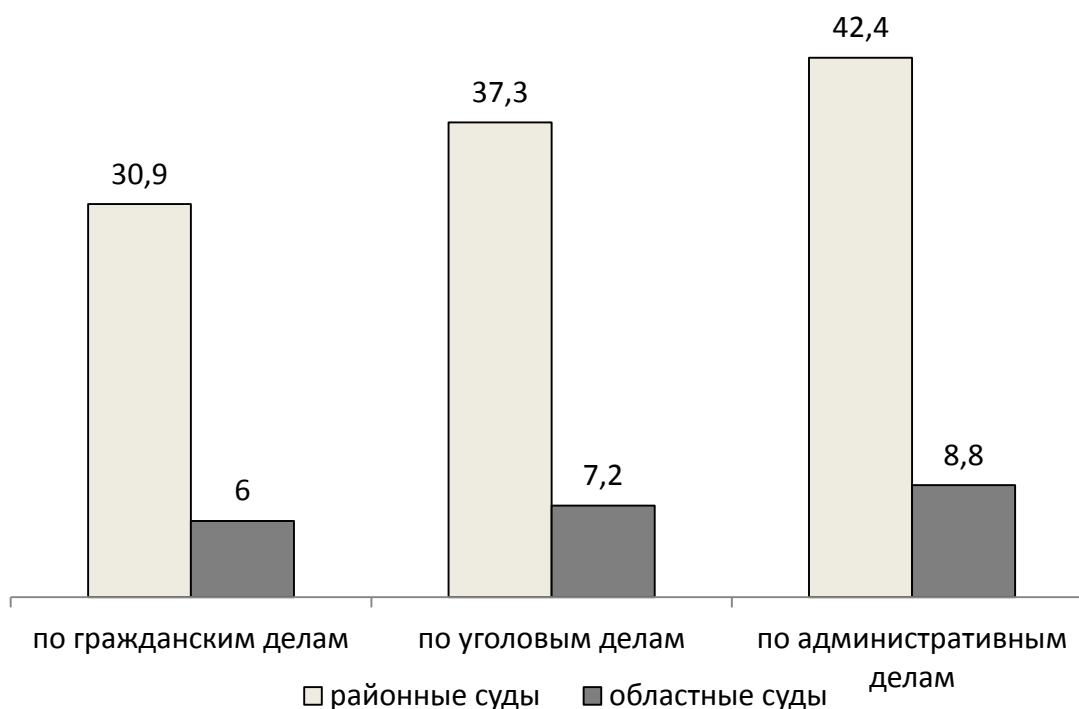
Сложился стиль делопроизводства, при котором по возможности удаляют информацию, содержащую любые цифры и любые имена собственные, вне связи с персональными данными. В действующей версии регламента в п. 5.3, который не претерпел существенных изменений, приведен перечень данных подлежащих исключению из объема сведений о находящихся в суде делах и 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

⁴⁶ 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 удалён в 33,8 %, по уголовным делам номер был удален в 29,4 % случаев.

⁴⁷ Организационные и структурные ограничения при доступе к судебным актам судов общей юрисдикции. Июнь 2012, С. 15 / Сайт Института проблем правоприменения/
http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/organizacionie_strukturnie_ogranichenia_pri_dostupe_k_sudebnin_aktam_jun_2012_pdf.pdf

(примерный перечень), а значит, могут исключаться и другие сведения. В результате каждый работник 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.

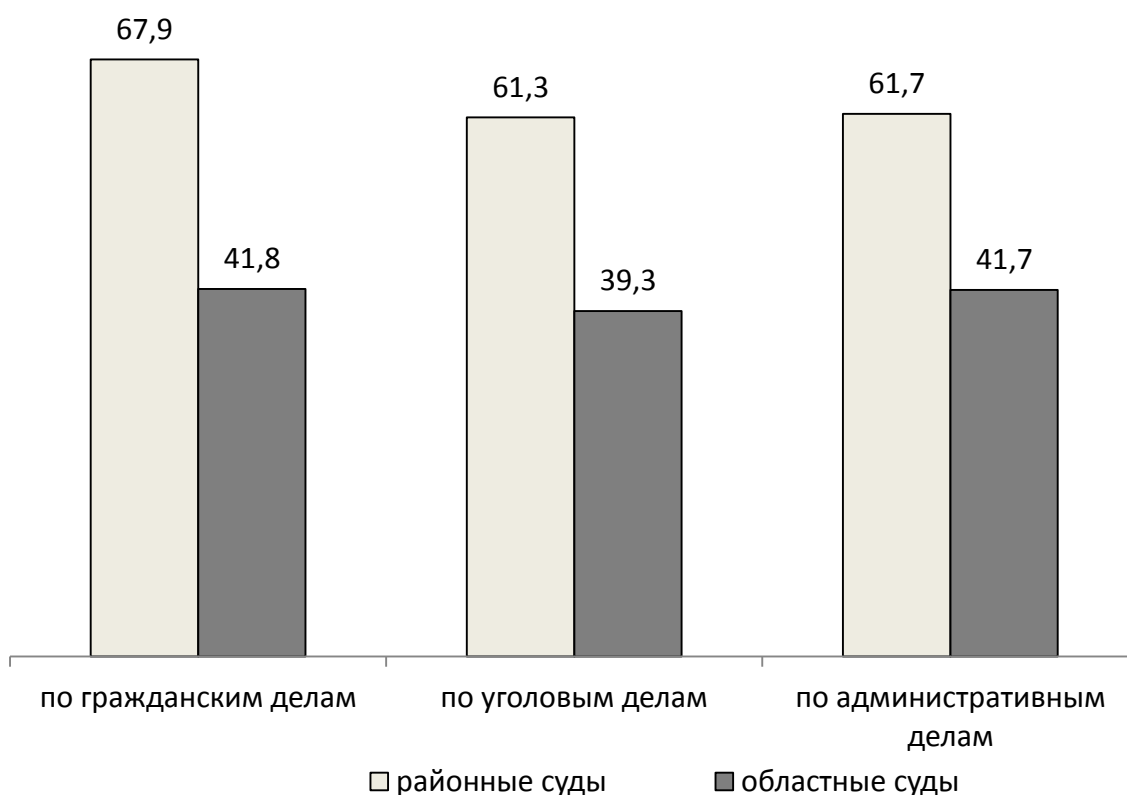
Рисунок 10. Доля судебных актов судов общей юрисдикции, из которых удален номер дела (результаты мониторинга Института проблем правоприменения в 2012 году).



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 указана дата события по делу. Более подробно полнота информации в судебных актах судов общей юрисдикции, представлена в таблице 1.

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 положительна относительно всех форм открытости. Оставшиеся три четверти делятся примерно поровну между двумя группами, которые настроены 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 судов 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 аппаратов судов 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, что работники аппаратов судов это основной источник пополнения судейского корпуса, а также достаточно высокую интенсивность смены

судейских кадров, можно прогнозировать, что при отсутствии коррекции ситуации, консервативность судей в отношении открытости правосудия будет неуклонно возрастать.

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. отв., 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 юр.лица (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

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 – деньги и эффективность управления. Это слагаемые, которые прочно связаны и только оптимальное их сочетание влечет возникновение результата в виде работающей инфраструктуры, обеспечивающей фундамент открытости правосудия в виде информатизации. Провал на одном направлении тянет вниз общий результат, вплоть до его полного обнуления. Более подробно рассмотрев вопрос о сочетании указанных параметров можно получить ответ на вопрос о причинах различного состояния информатизации в двух сегментах судебной системы.

Получить представление об объемах финансирования информатизации судебной системы можно из Концепции развития судебной системы. В настоящий момент закончился один отчетный период 2007-2012 год, и стартовала программа, рассчитанная на 2013-2020 годы⁴⁸. Для наглядности можно сравнивать не годы, а отчетные периоды.

Особенностью является то, что программа на 2007-2012 годы уже реализована, а 2013-2020 годы это планы. Расходы на информатизацию судебной системы за 2007-2012 годы между общей юрисдикцией и арбитражем распределились как 41% к 59%, в пользу арбитражной системы, а в планируемых расходах на 2013-2020 годы это соотношение изменилось 71% к 29% уже в пользу общей юрисдикции.

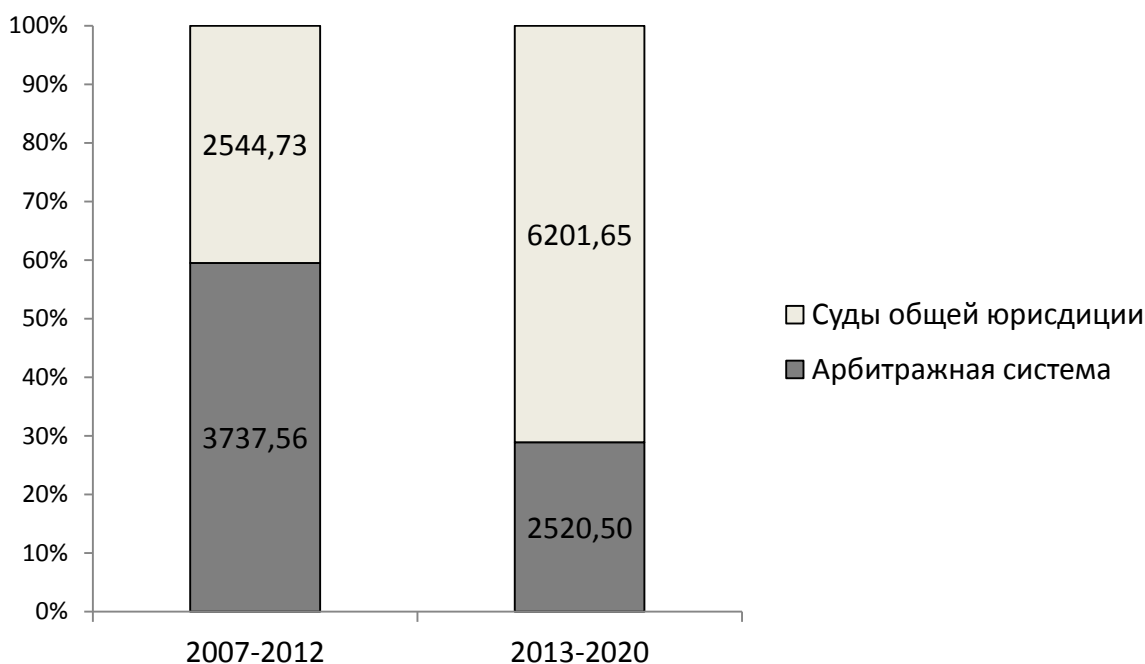
Оценивать соотношения надо с учетом, что перед нами совершенно разные по масштабу и внутреннему устройству структуры. Общая юрисдикция более распределена по территории страны, практически в каждом районном центре есть суд, в то время как арбитражная система выстроена по иному принципу, это компактная 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, и теперь финансирование информатизации мировых судей происходит в рамках федерального бюджета. Также нет ясности в отношении как количества реально действующих судебных участков, так и, что особенно важно, их компактного нахождения в одном здании, что важно для выстраивания информационных коммуникаций. По количеству судов, то есть тех мест, которые подлежат

⁴⁸ Все далее анализируемые цифры взяты из Приложения № 3 к Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007 - 2012 годы» и Приложения № 3 к Концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013 - 2020 годы».

информатизации, разница между судебными ведомствами составляет от 20 до 50 раз (без мировой юстиции и с ней).

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



В общей юрисдикции районные и мировые суды, а это 80% всех судей, 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, можно 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.

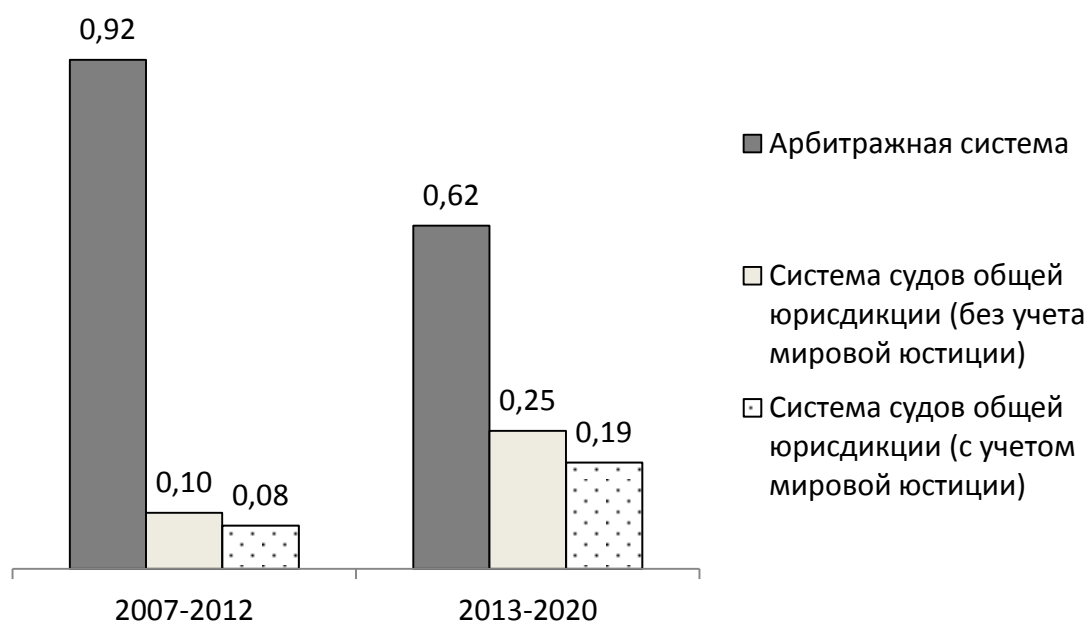
Таблица 2. Количество судов и судей в сегментах судебной системы России

	Арбитражная судебная система	Система судов общей юрисдикции	
		без мировой юстиции	с мировыми судьями
Количество судей	4083	25015	32464
Количество судов (участков)	111	2419	7000-8000

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.

Рассмотрим объемы финансирования в расчете на одного судью. В арбитражной системе за период 2007-2012 годы потрачено 0,92 млн. рублей из расчета на одного судью. В то время как в системе общей юрисдикции расходы на информатизацию, в расчете на одного судью в 9 раз меньше (100 тысяч рублей за 6 лет на одно судью). Если же учитывать мировую юстицию, то эта цифра снижается до 80 тыс. рублей.

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 (таблица 3). Расходы на информатизацию Верховного Суда РФ в сравнении с предшествующим периодом не увеличилась. А за счет более чем двукратного роста общих расходов, их доля в общем финансировании общей юрисдикции снизилась с 10% до 3%. При расчете расходов на одного судью произошло повышение затрат общей юрисдикции 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 для утверждения о том, что паритет в распределении средств достигнут. Расходы на информатизацию системы общей юрисдикции все еще отстают от арбитражной системы.

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

	2007-2012 годы		2013-2020 годы	
	млн.руб.	доля %	млн.руб.	доля %
вся система общей юрисдикции	2544,7	100%	6201,7	100%
в том числе Верховный Суд РФ	260,6	10,2%	204,8	3,3%

4.2 Управление судебным делопроизводством

Исторически на территории России была выработана четырехзвенная судебная система, она может быть представлена в виде схемы судебной системы СССР.

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 (утв. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1). Там 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 реально, 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 судов 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/>, воспроизведена на рисунке 15, на сайте Верховного Суда РФ такая схема отсутствует, 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 новой структуры в виде Судебного департамента, заключался в предположении, что она возьмет на себя все организационные вопросы, помимо собственно судебной (процессуальной) деятельности, а также вопросы материально технического обеспечения. Судебный департамент был создан в 1998 году⁴⁹. Однако по ходу реализации возникло множество объективных трудностей, которые не были своевременно разрешены. Главным итогом этой реформы 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

⁴⁹ Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации».

во всех судах, но находятся в составе Судебного департамента. Предполагалось, что таким образом будет сломана вертикаль председателей судов, а администраторы будут заниматься хозяйственными вопросами, тем самым 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 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 нуждается в наличии рычагов, которые ему и даны по закону. Кроме того, администраторы, зачастую являются людьми чуждыми судопроизводству, и не представляют всех нюансов работы суда, а также они не отчитываются за работу суда. Ответственность, как за работу суда, так и за работу конкретных судей, возлагается на председателя суда. Если изучить представленные на сайтах судов схемы, то из них видно, что компетенция администратора суда лишь дублирует полномочия председателя⁵⁰.

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 создаётся напряжение. В кадровом смысле областные суды подчинены Верховному Суду РФ, но финансирование идёт 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 тонкие. Эта модель содержит в себе постоянный конфликт между Управлениями Судебного департамента в регионах и областными судами.

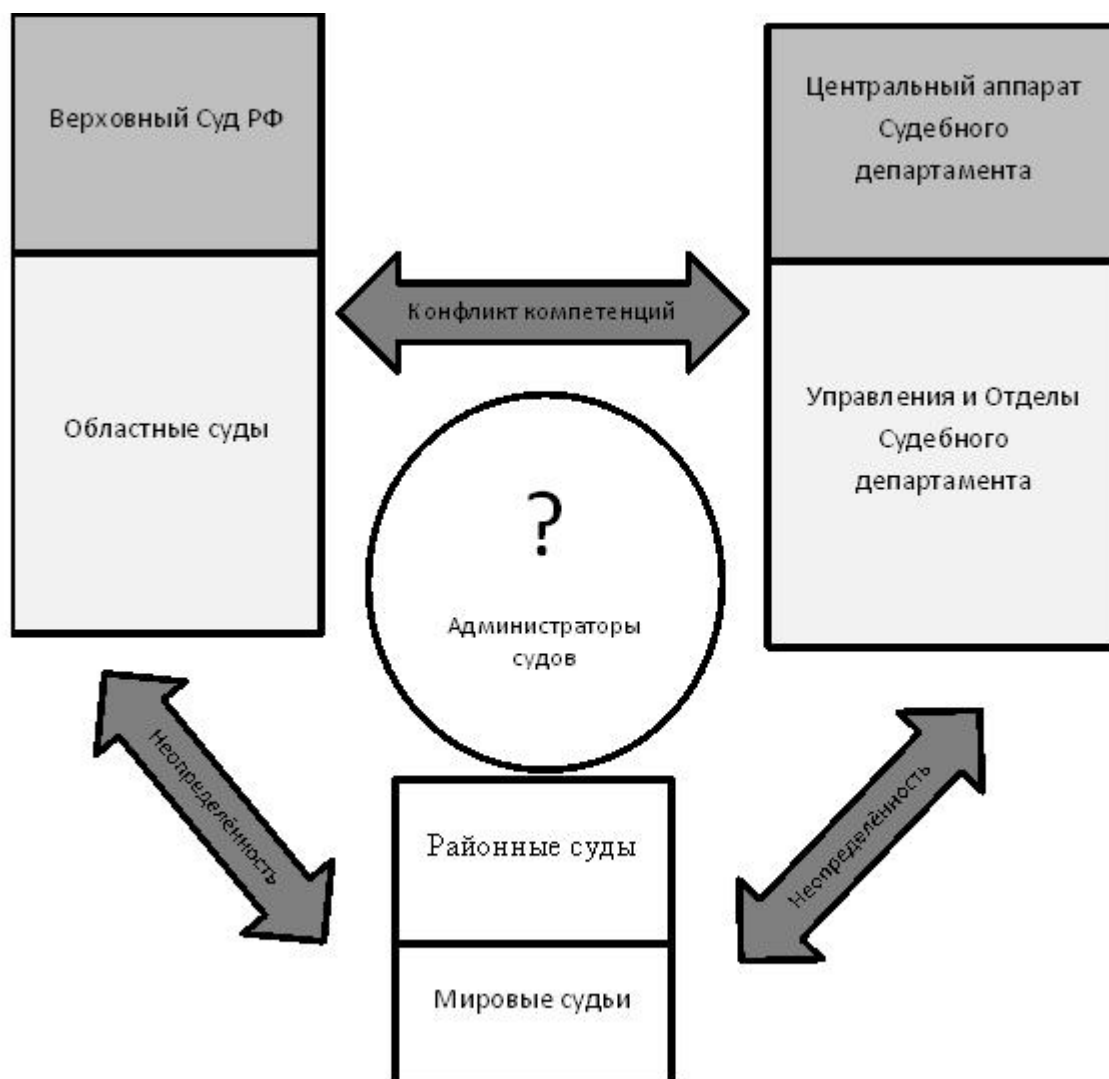
Информатизация предполагает унификацию сложившихся практик, и отказ от правил работы, которые не благоприятствуют новым требованиям. Для этого необходимо наличие четкой системы администрирования. В противном случае отсутствует возможность быстрого перехода на новые принципы работы. Анализ практики размещения судебных актов показывает, что в судах общей юрисдикции возникли самые разнообразные практики, 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 практики высшего звена и судов областного

⁵⁰ См. Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. Часть 1. Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции. Научные руководители: В.Волков, Э.Панеях, СПб. 2012. С. 50-59. / Сайт Института проблем правоприменения/ http://www.enforce.spb.ru/images/Fond_Kudrina/irl_pravookhrana_part_1_final_31_12_ich.pdf

звена по размещению судебных актов на сайте, свидетельствует, что это просто разные принципы работы. Также сильно различаются практики между областным судом и районными судами. Каждый уровень замкнут и не оказывает коррекции работы 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.

Рисунок 16 Соотношение Судебного департамента и судебной системы общей юрисдикции

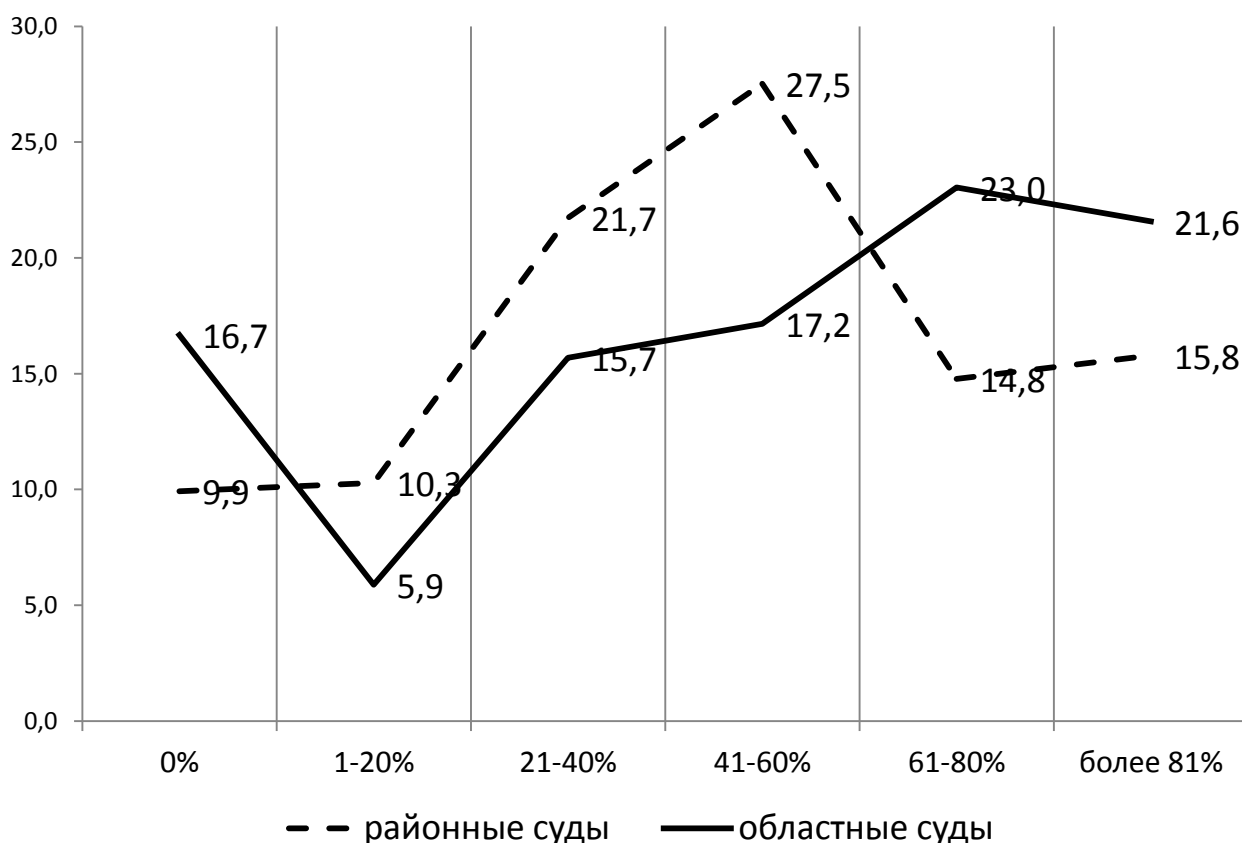


На уровне областных судов присутствует большое разнообразие практик, они чаще, чем районные суды не размещают никаких судебных актов, а также чаще размещают максимальное количество судебных актов. Эти полюсы представлены и в работе районных судов, но там они менее выражены. Это позволяет сделать вывод, 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. Имеется в виду единая база на сервере областного суда, куда бы районные суды, размещали свои судебные акты в единую с областным судом базу. Но это один из центральных вопросов информатизации правосудия. 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 возникал на стадии разработки. Тот факт, что он 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. Необходимо сделать выбор между двумя вариантами. Первый вариант заключается в том, когда все организационные вопросы решаются внутри судебной системы. Этот вариант реализован сегодня в арбитражной системе. Второй вариант заключается в том, что необходимо пересмотреть компетенцию по решению организационных вопросов в пользу Судебного департамента, а суды только осуществляют правосудие, что было бы логичным развитием

первоначальной концепции создания Судебного департамента. Несмотря на то, что первый вариант на примере арбитражной системы себя оправдал, скорее всего, приоритет 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 г. № 681-р было принято решение о создании федерального государственного бюджетного учреждения «Информационно-аналитический центр поддержки ГАС «Правосудие» и отнесении его к ведению Судебного департамента при Верховном Суде РФ. В течение лета были утверждены комиссия для решения этого вопроса (Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29.06.2012 г. № 130) и Устав, и началась процедура регистрации (Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 4 июня 2012 г. № 118).

Проектом государственного задания ФГБУ «Информационно-аналитический центр поддержки ГАС «Правосудие» на 2013 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, это 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 представлена двумя основными стратегиями. Одна представлена арбитражной системой и характеризуется тем, что там предоставляется доступ ко всем судебным актам, в том числе и к промежуточным судебным решениям. Вторая стратегия представлена судами общей юрисдикции, согласно которой представляется доступ не ко всем судебным актам, а сами судебные акты представлены хаотично (не объединены в одно дело, нет достоверной информации о статусе судебного акта – отменено или нет и. т. д.).

Согласно исследованию ВЦИОМ, которое было проведено в середине 2012 года на основании опроса экспертов, оценки качества работы портала ГАС «Правосудие» почти по всем пунктам проигрывают оценками, полученным при анализе Картотеки арбитражных дел (КАД)⁵¹.

Доступность сайта в системе общей юрисдикции в 4 раза хуже, чем в арбитражной системе. Это подтверждается эмпирическими данными, полученными Институтом

⁵¹ 2 года закону об обязательной публикации судебных актов: мнение юридического сообщества о результатах // ВЦИОМ М., сентябрь 2012, С.8.

проблем правоприменения в ходе всех мониторингов. В ходе исследования 10 000 судебных актов представленных на сайтах арбитражных судов не было установлено существенных изъянов⁵². 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 с доступом находятся в пределах 1%.

Таблица 4. Интегральные показатели сравнения Картотеки арбитражных дел (КАД) и Государственной автоматизированной системы «Правосудие» (ГАС «Правосудие»). (Данные исследования ВЦИОМ «2 года закону об обязательной публикации судебных актов: мнение юридического сообщества о результатах». М. сентябрь 2012.)

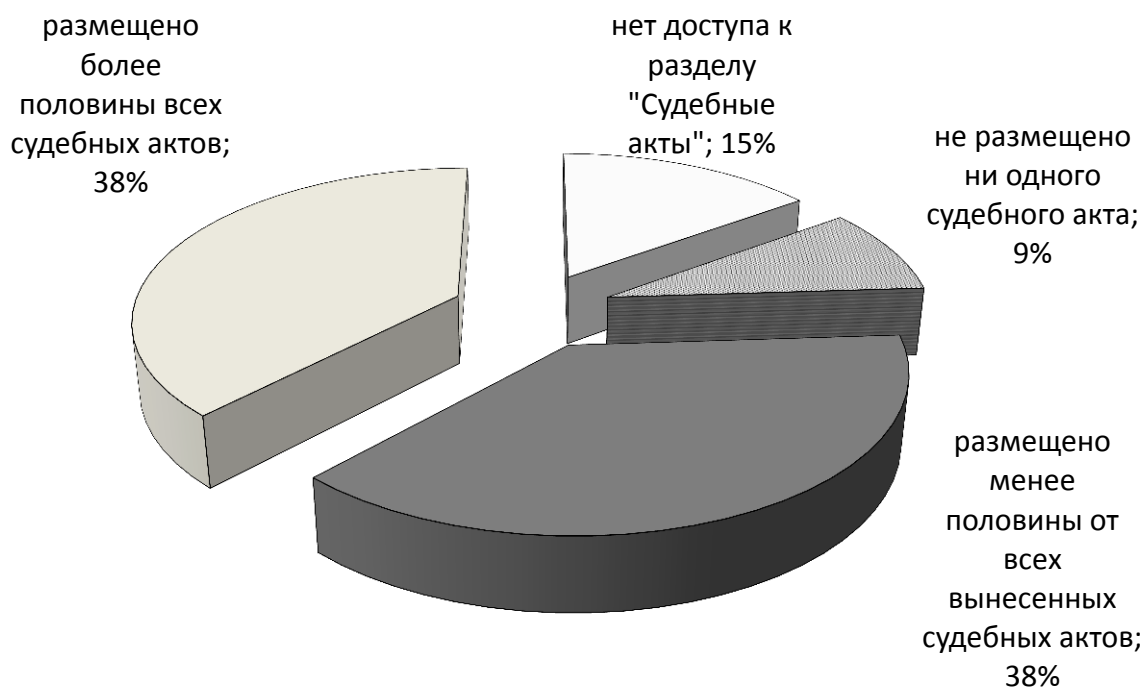
	КАД	ГАС «Правосудие»
полнота информации	0,8	0,6
оперативность обновления информации	0,5	0,3
удобный пользовательский интерфейс	0,6	0,4
система поиска и систематизация данных	0,5	0,4
доступность сайта	0,4	0,1
возможность скачивания судебных актов для работы в офлайн режиме	0,7	0,2
формат документации 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, проведенной Институтом проблем правоприменения, хронической проблемой, устойчиво 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». Это согласуется с прежними результатами (20% в ноябре 2010, 12% в мае 2011 и 8,3% в ноябре 2011 года). Причина нестабильного доступа к разделу «Судебные акты» — это 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

⁵² Исследование работы российских арбитражных судов методами статистического анализа / под ред. К.Титаева. — СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2012/ Сайт Института проблем правоприменения/ http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/irl_arbitrazh_site_new.pdf

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»⁵³. Иными словами во всех судах находящихся в региональном центре доступ к разделу «Судебные акты» лучше, нежели к сайтам тех 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 надёжного 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).

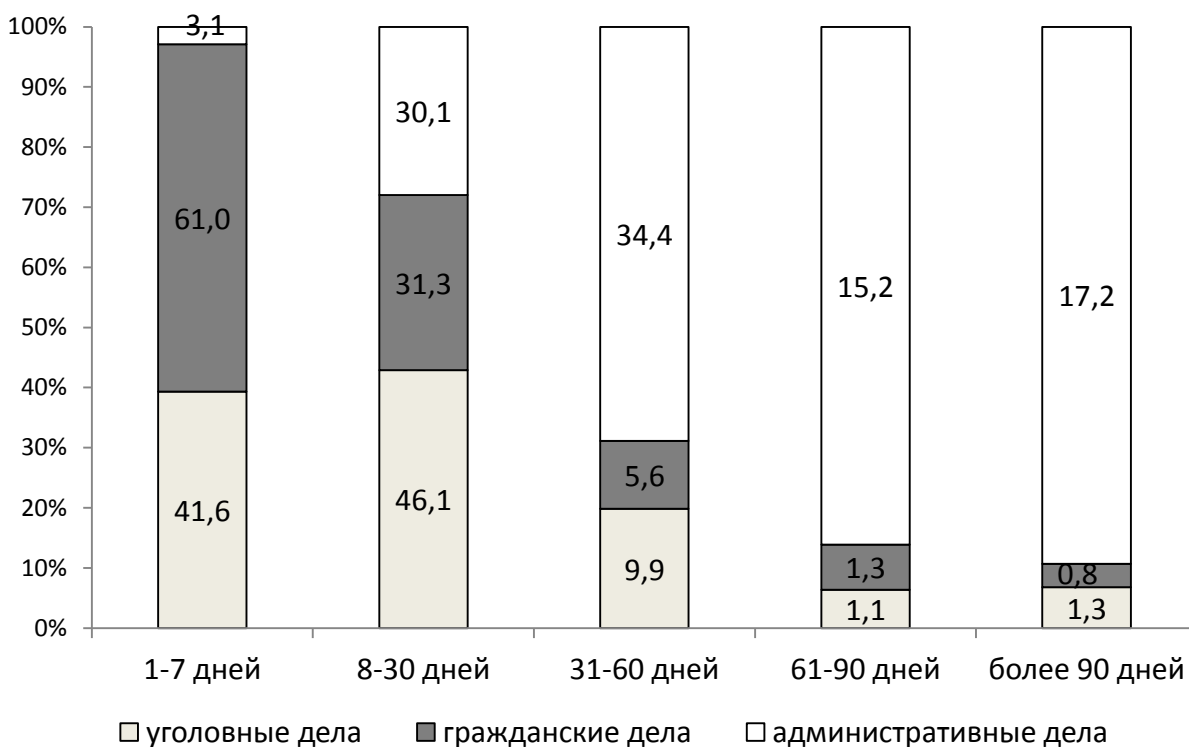
Важным отличием между двумя судебными ведомствами, повлиявшим на становление практик делопроизводства, является то, какое значение имеет база судебных актов внутри системы. В арбитраже данная база является элементом реального делопроизводства, в то время как в системе общей юрисдикции

⁵³ Организационные и структурные ограничения при доступе к судебным актам судов общей юрисдикции. СПб. Июнь 2012. С. 10. /Сайт Института проблем правоприменения / http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/organizacionie_strukturnie_ogranichenia_pri_dostupe_k_sudebnin_aktam_jun_2012.pdf

представление судебных актов на сайте является дополнительной 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, что и объясняет возникшие проблемы. Дополнительная обязанность выполняется в меру возможности и позиции руководителя. Это отражается на деформациях делопроизводства приведших к избыточному удалению персональных данных, и явной нерасторопностью при размещении судебных актов на сайтах. Если гражданские и уголовные дела в основной массе размещаются в течение месяца, то административные дела, явно размещаются последнюю очередь. Только треть административных дел размещаются в течение месяца, остальные позже, причем 17,2% административных дел размещаются по истечении 90 дней.

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 в виде отсутствия доступа к разделу «Судебные акты», незначительного количества размещения судебных актов, избыточного удаления информации, полного игнорирования 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 в 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 основных направления, помимо самой деятельности по осуществлению правосудия, по которым происходит воздействие на общество со стороны судебной системы. Это 1) интервью и выступления первых лиц; 2) работа пресс-служб; особенность этого направления в том, что это очень близко к работе СМИ, но поскольку пресс-службы находятся внутри судебной системы, они действуют по иным, отличающимся от СМИ правилам; 3) научная и публицистическая деятельность.

Рассмотрим третий параметр – научную и публицистическую деятельность. В качестве выборки будет взята база СПС «Консультант Плюс», 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 статьи⁵⁴. Такое соотношение объяснимо, поскольку объем трудозатрат на написание книги всегда больше нежели на написание статьи, но кроме того для подготовки издания книги необходимо произвести финансовые траты, в то время как публикация статьи, как правило, их не предполагает.

Разделим все эти публикации по критерию, 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), или практика, какого судебного ведомства анализируется, что можно рассматривать как пиар конкретного судебного ведомства. Обоснованием такого разделения выступает утверждение о том, что на сегодняшний день эта два основных ведомства, на базе которых и происходит развитие открытости правосудия. Также образуется третья нейтральная категория, авторы которой не работают в судебной системе, 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-активность.

⁵⁴ Публикации, в которых фраза «открытость правосудия» не использовалась в тексте, а выступала как название книги приведенной в ссылке, в подсчете не участвовали.

Если посмотреть на общую долю всех публикаций, то можно увидеть, что каждый сегмент занимает примерно треть. Нейтральных публикаций 27, а судебные ведомства представлены равным количеством публикаций – 22. Напрашивается вывод о том, что никаких особых отличий нет. Однако если рассмотреть книги и статьи отдельно, то можно увидеть сильные отличия. В общем объеме книг использующих выражение «открытость правосудия» арбитраж абсолютно обгоняет общую юрисдикцию (8 публикаций против 1). Соотношение статей иное: 14 статей имеют арбитражную «прописку», а 21 статья связана с системой судов общей юрисдикции.

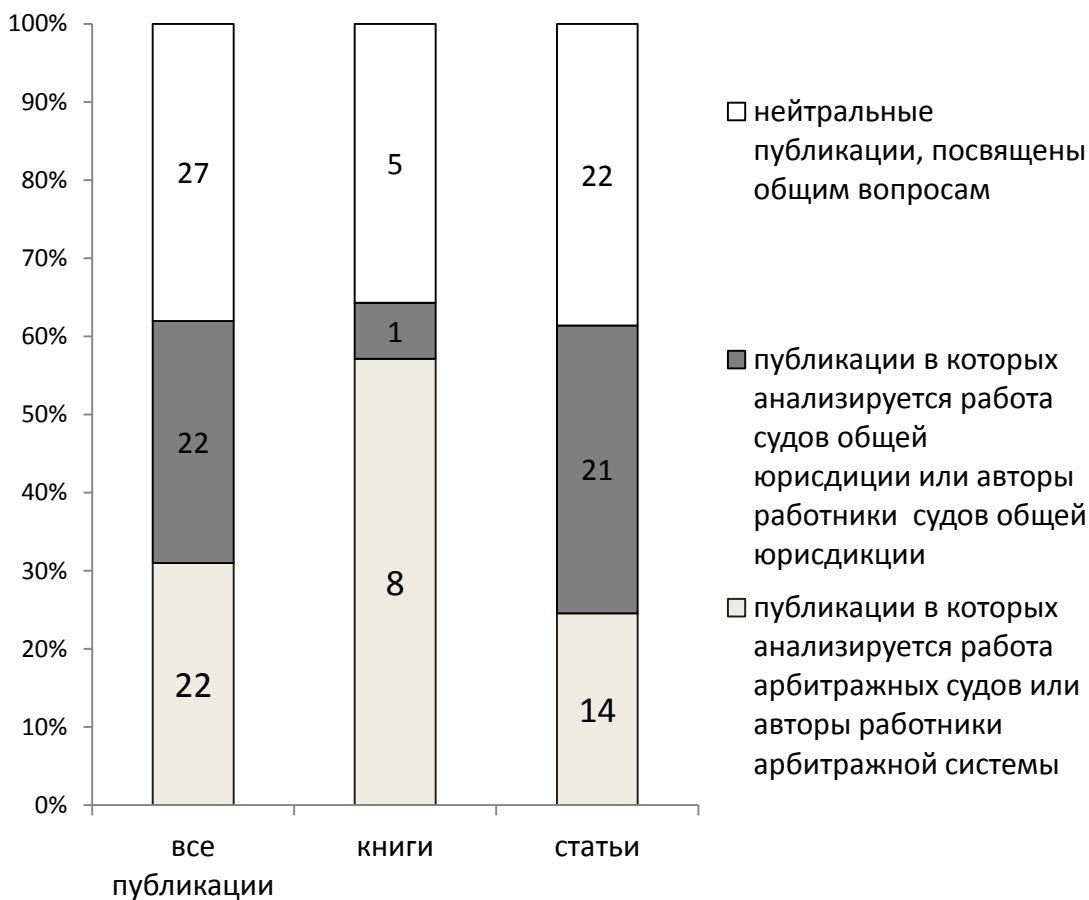
Интерпретируя эти результаты, следует учитывать, что публикация книги по конкретной теме это, как правило, результат коллективной работы. Подготовка и редакция издания с большим объемом происходит при наличии как готовности автора, а чаще группы авторов, это сделать, так и при готовности ведомства оказать 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 достаточного доброй воли автора. Таким образом, смысл раздельной оценки количества книг и статей позволяет оценить позицию конкретного судебного ведомства к задаче популяризации собственной активности в сфере открытости правосудия. Маркером этой активности будет количество книг исходящих от конкретного ведомства. В том случае если публикационная активность не поддерживается внутри судебного ведомства, а существует только за счет личной инициативы, она будет находиться на минимальном уровне, и будет выражена преимущественно в статьях. Если же присутствует поощрение публикационной активности, что, скорее всего, имеет место внутри арбитражной системы, то произойдет как рост публикаций статей в расчете на одного работника, но главное будет увеличено количество книг, как продукции с наибольшим эффектом.

Из представленной на рисунке 20 диаграммы видно, что арбитражная система имеет большее число публикаций в расчете на одного работника, а по книгам является абсолютным лидером. Общая юрисдикция численно превышает арбитраж в 6 раз (без мировых судей) и примерно в 8 раз, если учитывать мировых судей, на что нужно сделать поправку при оценке результатов. Из представленных данных следует, что **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 полное 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 «О доступе к информации о деятельности судов...». На всем протяжении

этой активности 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 отрытом доступе было начато в арбитражной системе, до вступления закона, обязывающего этого делать. Однако начальник Управления делопроизводства ВАС РФ в докладе на конференции 2011 года, рассматривая недавнюю историю активности арбитража по открытости правосудия упоминает только практические шаги, основная фаза которых начинается с 2008 года⁵⁵.

Рисунок 20. Публикации из раздела «Комментарии законодательства» в СПС Консультант Плюс, в которых используется выражение «открытость правосудия»



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. Арбитражная система уже реализовала постоянную видео-трансляцию заседаний Президиума Высшего Арбитражного Суда (<http://www.youtube.com/arbitru>). Важной особенностью действий арбитражной системы в вопросах внедрения новых технологий является решительный характер действий. Это проявилось на примере

⁵⁵ Авакян Е.Г. Опыт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по предоставлению доступа к решениям арбитражных судов Российской Федерации. //Электронное законодательств: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде. Сб. статей науч.- практ. конф. / науч. ред. Н.А.Шевелева, СПб. 2011. С. 46-47.

публикации судебных актов, которые размещаются полностью и без купюр, несмотря на то, что не утихают споры по этому вопросу.

Фонд Свободы Информации проводит регулярные мониторинги сайтов судов. Методика включает в себя оценку полноты информации, представленной на сайтах, которая должна там содержаться согласно требованиям закона⁵⁶.

Согласно результатам мониторинга Фонда Свободы Информации средний рейтинг информационной открытости арбитражных судов первой инстанции составляет 31%⁵⁷ и 35% для апелляционных арбитражных судов⁵⁸. Среднее значение для районных судов системы общей юрисдикции составляет 12,5% и 21% для областных судов⁵⁹. С учетом, того что система общей юрисдикции изначально находится в более сложных условиях (почти на порядок меньше финансирование, организационные проблемы внутри ведомства), можно констатировать, что у системы общей юрисдикции 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 система арбитражных судов явно проигрывает общей юрисдикции, однако из-за отсутствия соответствующего пиара, это не оценивается обществом как серьезный успех. Так, например, в системе общей юрисдикции представлена подробная статистика в табличной форме и ее детализация постоянно совершенствуются, а арбитражная система представляет статистику в том виде, который не может сравниться с уровнем детализации статистики о работе судов общей юрисдикции, представленной на сайте Судебного департамента.

Важнейшее отличие между двумя судебными ведомствами в том, что арбитражная система не тратит время и силы на проработку теоретических вопросов, а действует, избегая распыления сил. После того как определяется цель, весь потенциал системы направлен на ее достижение. Здесь и проявляется отличие в качестве управления и возможность всем уровням системы действовать согласованно. Используются все возможности, в том числе и потенциал вертикали института председателей. Из-за наличия убедительных результатов, общество не ставит арбитражу в вину опору на институт председателей, достается же, как раз, системе общей юрисдикции, в которой, напротив, для внедрения новаций не используется в полной мере потенциал судебной вертикали, но именно общая юрисдикция имеет клеймо всевластных председателей.

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 Лебедева В.М. на двух съездах судей. На съезде 2008 года в его выступлении очень часто упоминалась тема открытости правосудия в различных комбинациях, но без каких-то

⁵⁶ Подробнее о методике мониторинга см.: Методика мониторинга официальных сайтов органов власти./ под.ред. И.Ю.Павлова, СПб. 2011/ сайт Фонда Свободы Информации http://www.svobodainfo.org/ru/system/files/Metodika_Monitoring.pdf

⁵⁷ Итоговый сводный рейтинг информационной открытости официальных сайтов арбитражных судов субъектов РФ в 2012 году / сайт Фонда Свободы Информации http://www.svobodainfo.org/ru/system/files/Report_arbitr_2012.pdf

⁵⁸ Результаты мониторинга официальных сайтов арбитражных апелляционных судов (Рейтинг открытости официальных сайтов арбитражных апелляционных судов – 2012 год) / сайт Фонда Свободы Информации http://www.svobodainfo.org/ru/system/files/Report_arbitr_2012_0.pdf

⁵⁹ Итоговый сводный Рейтинг информационной открытости официальных сайтов федеральных судов общей юрисдикции – 2012 / сайт Фонда Свободы Информации <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2368>

конкретных предложений⁶⁰. В его же выступлении через четыре года на съезде судей в 2012 году данная тема была затронута сугубо в практическом аспекте. Рассматривались возможности СМС-уведомлений, перспективы информатизации судов, создание Информационно-аналитического Центра поддержки «Государственной автоматизированной системы Правосудие», введение аудио и видео – протоколирования.

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.Регламента в ред. 2009 года). 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 этот 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, так же есть отсылка к положениям Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов...».

⁶⁰ *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 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. (Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации Лебедева В.М. на VII на съезде судей / сайт Совета судей России/ <http://www.ssrf.ru/page/858/detail/>)*

Сотрудники ИПП:

Научный руководитель: Вадим Волков — д. с. н., PhD (Cambridge University), проректор по международным делам, профессор факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

Научные сотрудники:

Элла Панеях — Doctoral Candidate (University of Michigan), автор книги «Правила игры для российского предпринимателя» (2006)

Кирилл Титаев — социолог, специалист по проблемам неформальной экономики;

Арина Дмитриева — социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права;

Михаил Поздняков — юрист, специалист по вопросам организации судебной деятельности;

Мария Шклярук — юрист, L.L.M. (Hamburg), экономист, специалист по проблемам правоохранительной деятельности;

Дмитрий Скугаревский – экономист, специалист по судебной статистике;

Екатерина Моисеева – социолог, специалист по социологическому анализу рынков;

Ирина Четверикова — юрист, социолог, специалист по проблемам правоохранительной деятельности;

Административный директор: Мария Батыгина,

Администратор: Камиля Тухтаметова

Публикации Института проблем правоприменения:

Исследование работы российских арбитражных судов методами статистического анализа. 2012

Российская полиция в сравнительной перспективе: национальные модели и опыт реформ. 2012

Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции. 2012

Российские судьи как профессиональная группа: социологическое исследование. 2012

Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права (коллективная монография). 2012

Авторское право в Интернете: конфликты, распределение ответственности и варианты регулирования. 2011

Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования (коллективная монография). 2011

Эффекты, механизмы и локализация плохих институтов в российской экономике. 2011

**и другие публикации Института проблем правоприменения
доступны на сайте enforce.spb.ru**