ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

ЕВРОПЕЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Аналитические записки по проблемам правоприменения
Июнь 2012

Организационные и структурные ограничения при доступе к судебным актам судов общей юрисдикции

Санкт-Петербург

Организационные и структурные ограничения при доступе к судебным актам судов общей юрисдикции. (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Июнь 2012) Автор: Поздняков М.Л. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2012. — 16 стр.

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 Макартуров 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, оригинальная электронная версия издания, которую можно загрузить с сайта www.enforce.spb.ru.

© ИПП ЕУСПб 2012

Основные выводы (Executive summary)

В конце 2008 года был принят Федеральный закон, обязывающий суды размещать в свободном доступе в сети интернет значительную часть вынесенных решений. Значение этого события в том, что ни одна страна, имеющая многолетние традиции правосудия, не смогла совершить столь решительный шаг. Даже механизм прецедентного права не предполагает столь широкого и беспрепятственного доступа к судебным решениям. Россия, неуверенно вышагнув в судебную реформу, и протоптавшись в начале этого пути два десятка лет, не приобрела того консерватизма, который бы препятствовал переходу к свободному доступу к судебным актам. К моменту содержательного обсуждения законопроекта не было каких-либо обоснованных возражений, а плюсы были очевидны всем. В первую очередь преимуществом открытия доступа к судебным актам является возможность более широкого использования потенциала общественного мнения, а во-вторых, возможность ускорения процедуры выработки судебной практики. Закон вступил силу 1 июля 2010 года и сейчас, по прошествии двух лет, можно подвести некоторые итоги его действия.

Одной из проблем при исполнении судами общей юрисдикции требований Федерального закона от 22.12.2008 N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» в части размещения судебных актов является вопрос ненадлежащей инфраструктурной обеспеченности. На сегодняшний момент для судов общей юрисдикции он решен на 88-95%. Реализуется ошибочная концепция, когда каждый суд имеет свой сервер. В то время как необходимо создавать централизованные хранилища судебных актов, с полноценным аппаратным и кадровым обеспечением. Возможно ситуация будет изменена при начале работы Информационно-аналитического центра поддержки ГАС «Правосудие»[1].

Не решена проблема с целесообразностью удаления персональных данных, в результате наблюдается избыточное удаление информации из текстов судебных актов. В трети случаев удаляется номер судебного акта, хотя это не предусмотрено действующими нормативными актами. Под вопросом сам статус текстов судебных актов, они не являются официальной информацией, в связи с чем утрачивается смысл деятельности по размещению судебных актов в сети интернет.

Исполнение положений Федерального закона 262-ФЗ по размещению судебных актов на сайтах несёт отпечаток организационной специфики системы судов общей юрисдикции и связанных с этим проблем. В целом областные и приравненные к ним суды в наибольшей степени учитывают изменения в правилах делопроизводства. В то время как районные суды обладают большой инерцией и склонны ориентироваться на сложившуюся практику, и игнорировать частое изменение правил делопроизводства. Склонны вырабатывать универсальные правила для делопроизводства и следовать им. Тем самым возникает проблема избыточного удаления важных данных из текстов судебных актов.

Вместе с этим выделяется группа областных судов, примерно треть, которые хотя и обладают большими организационными и финансовыми возможностями в сравнении с районными судами, хуже исполняют требования Закона.

Наблюдается значительная дифференциация практик размещения судебных актов в зависимости от процессуальных порядков. Административные дела выступают той категорией дел, которой уделяется меньше всего внимания. В том числе нарастает отставание качества размещения административных дел от иных процессуальных порядков.

---

[1] Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 года № 681-р создано Федеральное государственное бюджетное учреждение «Информационно-аналитический центр поддержки ГАС «Правосудие». Постановлением Совета судей Российской Федерации от 24 мая 2012 года № 295 согласован Устав и кандидатура руководителя.

Хотя административное судопроизводство является важной частью правосудия (в 2011 году в порядке административного производства судами рассмотрены дела в отношении 5,3 млн. лиц) и стабилизация этой деятельности крайне важна. Принятие решения о создании административной юстиции на базе судов общей юрисдикции резко изменило бы ситуацию в лучшую сторону.

Содержание:

Введение 5

Полнота представленной информации 6

Периодичность пополнения базы судебных актов. 8

Доступ к разделу «Судебные акты» (инфраструктурная обеспеченность системы судов общей юрисдикции) 10

Содержание судебных актов 11

- Наличие номера судебного акта 12
- Наличие даты события по делу 14

Введение

Завершается второй год действия Федерального закона от 22.12.2008 N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (далее 262-ФЗ или Закон). Наиболее значимой в Законе является ст. 15, предписывающая судам размещать судебные акты в сети интернет. Это требование открывает новые возможности для диалога между судами и обществом и позволяет за счет обобщения больших массивов эмпирических данных расширять аналитическую деятельность. Кроме того, создаётся новый инструмент для совершенствования судебной системы и развития юридической науки. Значение единой открытой базы судебных решений для повышения ответственности судей отмечалось Президентом В.Путиным на совещании по вопросам совершенствования судебной системы, которое прошло 8 июня 2012 года в Санкт-Петербурге[2].

Вступлению Закона в силу предшествовал полуторогодовой период, в течение которого шла подготовка к созданию условий для его исполнения. Сам Закон действует два полных года. Итого с момента принятия Закона прошло три с половиной года. Это достаточный период чтобы были выработаны практики для его реализации. Можно подвести итоги, выяснить, что удалось реализовать, а что не удалось, и проанализировать причины.

Предлагаемый мониторинг проведен в мае 2012 года и является третьим по счету[3]. Исследование состояло в изучении практики размещения судебных актов (полнота, периодичность, качество). В выборку вошли четверть районных судов, а также все областные, краевые и приравненных к ним суды (далее областные суды)[4].

---

[2] В частности Президентом было отмечено: «Нам нужно усовершенствовать единую и открытую базу всех судебных решений … такая прозрачность судопроизводства, несомненно, повысит ответственность судей, сузит пространство для разного рода субъективных подходов при принятии решений. Очевидно, что открытый доступ позволит сравнивать и анализировать решения, принимаемые в судах по аналогичным делам, но с разным составом участников. Сразу будет видно, кто как работает, где мотивировка судей очевидна, основана на законе, на практике, а где продиктована подчас непонятной логикой». // Стенограмма совещания. [Электронный ресурс] /: http://news.kremlin.ru/transcripts/15607

[3] Были проведены мониторинги в мае и ноябре 2011 года, на их основе были подготовлены два аналитических доклада: Поздняков М. Мониторинг открытости правосудия. Серия аналитических записок ИПП. Декабрь, 2011. [Электронный ресурс] / http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/monitoring_FZ-262_11_2011_13.pdf . Поздняков М, Доступ к судебным актам судов общей юрисдикции. Серия аналитических записок ИПП. Июль 2011. [Электронный ресурс] / http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/memo_july_2011_analiz_FZ_final.pdf Также проводился предварительный мониторинг в ноябре 2010 года.

[4] Мониторинг включал изучение случайным образом отобранных 575 сайтов районных судов и всех сайтов областных, краевых и приравненных к ним судов (83 единицы). Это позволяет говорить о 3,5% погрешности для районных судов. Выводы по областным судам не имеют такой погрешности, так как охватывают всю генеральная совокупность. На каждом сайте суда было отобрано по одному решению, рассмотренному в первой инстанции по каждому из трёх процессуальных порядков, которое входит в компетенцию судов общей юрисдикции (уголовное, гражданское и административное), в областных судах также оценивалось по одному решению из каждого процессуального порядка, которые были вынесены при рассмотрении дела в кассационной инстанции по уголовным делам, в апелляционной инстанции по гражданским делам, а по административным делам принятые в результате обжалования в порядке ст. 30.2 - 30.8 КоАП РФ (в ГАС «Правосудие» это указано как «первый пересмотр»). Также учитывались такие дополнительные параметры как размер суда (численность действующих судей), статистика посещаемости сайта с 2009 по май 2012 года, местонахождение суда (в региональном центре или нет), что характеризовало инфраструктурную обеспеченность. Всего в базе было более 60 показателей (переменных), характеризующих каждый суд.

Полнота представленной информации

Согласно Закону на сайтах судов должны быть представлены те судебные акты, которые приняты ими в пределах своей компетенции. Закон допускает изъятия из общего числа актов, подлежащих размещению на сайтах (ч. 5 ст. 15 Закона). Но этот список не является четким. Например, Закон позволяет отказать в публикации любого акта в связи с тем, что там затрагиваются права и законные интересы несовершеннолетнего. Это может охватывать разные ситуации: как дела, где несовершеннолетний проходит в качестве главного фигуранта, так и такие дела, где он/она является второстепенным свидетелем. В настоящий момент официального контроля за полнотой размещаемых судебных актов не ведется. Фактически каждый судья или иное лицо ответственное за принятие решения о размещении актов на сайте может произвольно принимать решение в отношении каждого судебного акта. Это подтверждается большим разнообразием практики. Присутствует весь спектр вариантов от полного отсутствия судебных актов до наличия на сайте 90 и более процентов всех принятых решений.

Дополнительной сложностью при установлении полноты размещения судебных актов является несовершенство системы ГАС «Правосудие». Нет возможности отобрать те судебные акты, которые вынесены за конкретный период. В качестве поискового параметра выступает дата размещения судебного акта на сайте. Это создаёт некоторые искажения при оценке полноты размещения судебных актов. Встречаются случаи, когда значительная часть судебных актов, вынесенных в предыдущем году, размещается в течение текущего года. Пока не представляется возможным учесть эти нюансы. Поэтому реальная картина должна быть несколько хуже той, которая описана ниже. Но поскольку **в среднем на сайтах судов общей юрисдикции размещается около половины вынесенных судебных актов**, то даже это искажение не скрывает факта масштабного игнорирования судами положений Закона в части обязывающей их размещать судебные акты на сайтах.

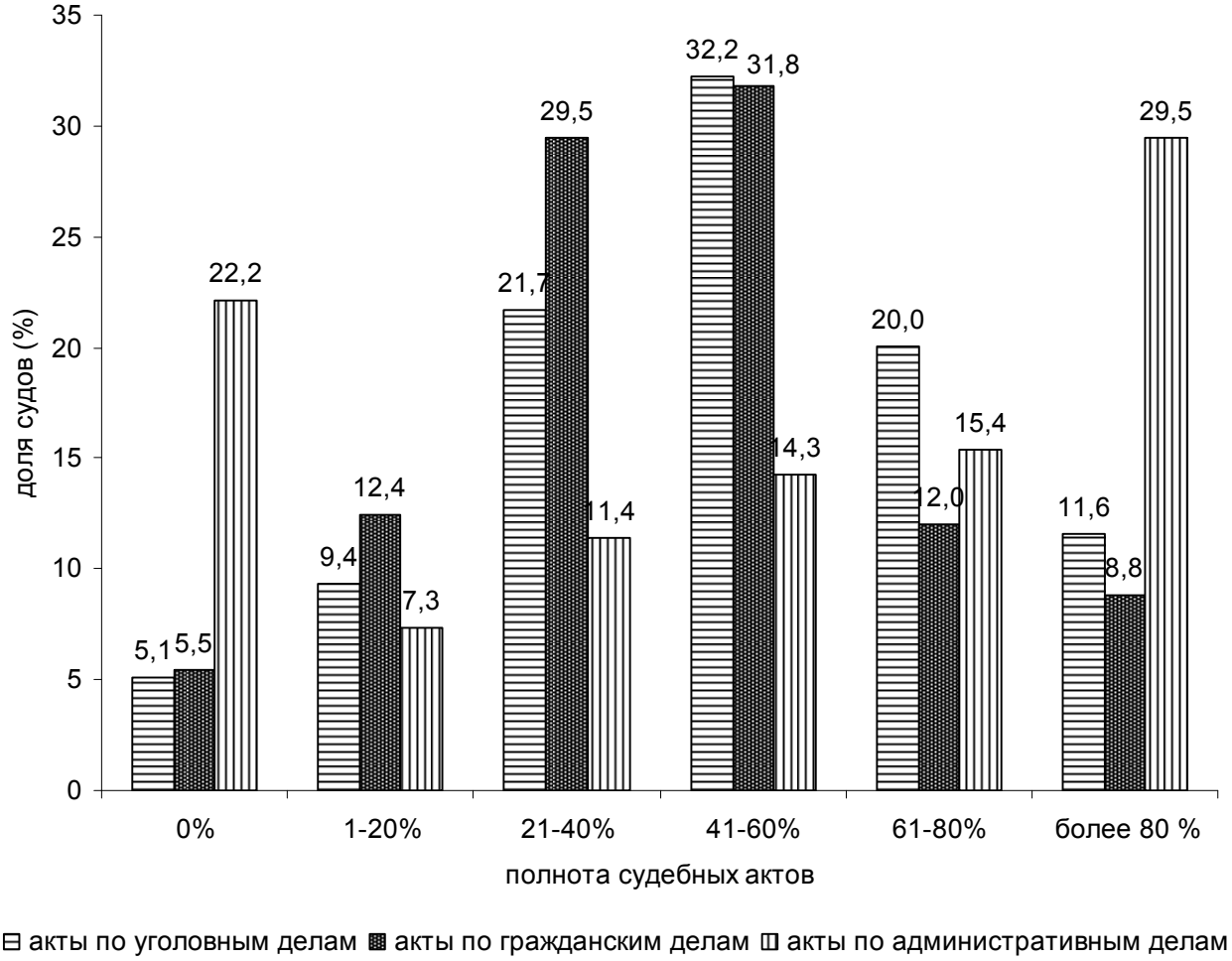
В ходе настоящего мониторинга установлено, что сложились приоритеты в отношении полноты размещения актов, вынесенных в рамках разных процессуальных порядков и можно говорить о стабильной тенденции, сложившейся в практике реализации требований Закона. Эти различия были отмечены ещё в 2011 году, и подтвердились при мониторинге в 2012 году. Лучше всего выкладываются судебные акты по уголовным и гражданским делам, и значительно хуже по административным делам. Административные дела можно выделить в отдельную категорию, которой уделяется минимум внимания. По данной категории полностью отсутствуют судебные акты за текущий год в более чем 1/5 всех случаев (22,2%), а 7,3% судов разместили не более 20%, при том, что по административным делам подлежат размещению более 90% всех дел. Наряду с большой группой судов, охватывающей примерно треть всех судов, которые игнорируют свои обязанности по публикации судебных актов, есть и другая треть судов, которая стремится максимально выполнять требования Закона, они размещает более 70% судебных актов (см. рисунок 1).

С учетом статистической погрешности можно считать что ситуация с выкладыванием судебных актов по уголовным и гражданским делам не претерпела существенных изменений. Уголовные акты в 2011 году отсутствовали в 2,2% случаев, а 2012 в 5,1% случаев, по гражданским делам этот показатель изменился с 4,3% до 5,5%, но все эти различия не являются статистически значимыми. В то же время ситуация по размещению на сайтах решений по административным делам за 2012 год резко изменилась в худшую сторону. Они и ранее были представлены существенно хуже — в 2011 году они отсутствовали полностью на сайтах 10,9% судов, но в 2012 этот показатель составил 22,2%. Это изменило общую картину и можно утверждать, что **увеличивается доля судов, которые игнорируют свою обязанность по размещению на сайтах судебных актов по административным делам**.

На примере размещения судебных актов по административным делам можно констатировать наличие феномена поляризации судов в отношении практики размещения судебных актов. Их можно разделить на две группы. В одну группу войдут суды, которые не

размещают ничего или очень мало, другая группа судов, это те, которые выполняют требования Закона о размещении судебных актов. Причем этот феномен наличия двух противоположных групп судов проявляется, хотя и менее ярко, в отношении иных процессуальных порядков.

Рисунок 1 Полнота судебных актов, представленных на сайтах судов общей юрисдикции



В ходе всех предыдущих мониторингов изучались только районные суды. В этот раз впервые оценивались областные суды. Неожиданным результатом явилось то, что областные суды значительно хуже, чем районные суды, относятся к исполнению своих обязанностей по размещению судебных актов. Они значительно чаще вообще не размещают судебные акты на сайте. По сумме всех процессуальных порядков на сайтах областных судов отсутствуют решения в 16,7% случаев, в то время как для районных судов этот показатель составляет 9,9%. В областных судах более четко просматривается разделение на группы в отношении практики выкладывания судебных актов. Это обстоятельство требует отдельного внимания. Ведь суды уровня субъекта федерации в значительной мере формируют стиль работы нижестоящих судов. Несмотря на то, что часть этих полномочий не раскрыта в законе, роль областных судов в организации делопроизводства в нижестоящих судах достаточно высока. Открытое игнорирование вышестоящим судом требований Федерального закона с большой вероятностью будет распространяться на нижестоящие суды.

В некоторых судах наблюдается путаница между категориями дел. Так на сайте Калининградского, а также Нижегородского областных судов все судебные акты по административным делам находятся в разделе «второй пересмотр», что позволяет формально оценивать раздел «первый пересмотр» как пустой. В Омском областном суде судебные акты по административным делам представлены в виде приложений к карточке, но загружаются в нечитаемом виде.

На момент проведения мониторинга не было размещено ни одного судебного акта по административным делам за 2012 год в порядке пересмотра постановлений об административном правонарушении, вынесенных районными судами (в системе ГАС «Правосудие» это обозначается как «первый пересмотр»), в следующих судах:

1. Амурский областной суд
2. Верховный суд Республики Алтай
3. Верховный суд республики Калмыкия
4. Верховный суд Чеченской республики
5. Воронежский областной суд
6. Ивановский областной суд
7. Московский областной суд
8. Новосибирский областной суд
9. Рязанский областной суд
10. Ставропольский краевой суд
11. Суд Ханты-мансийского автономного округа - Югры
12. Суд Ямало-Ненецкого автономного округа

Так же надо отметить, что в настоящий момент наблюдается большое разнообразие программ, которые присутствуют на сайтах областных судов и должны обеспечивать доступ к судебным актам. Помимо стандартной формы, предложенной ГАС «Правосудие», встречаются альтернативные разработки. Так следует отметить сайт Челябинского областного суда, который ранее рассматривался как экспериментальная передовая площадка по информатизации. В настоящий момент там реализована такая сложная поисковая система, которая фактически исключает возможность получения доступа к текстам судебных актов. В Ставропольском краевом суде, а также Ивановском и Московском областных судах присутствует оригинальная программа, что, однако не способствует более качественному исполнению требований Закона. В системе судов общей юрисдикции отсутствует единый стиль оформления доступа к судебным актам, а, следовательно, необходима его унификация.

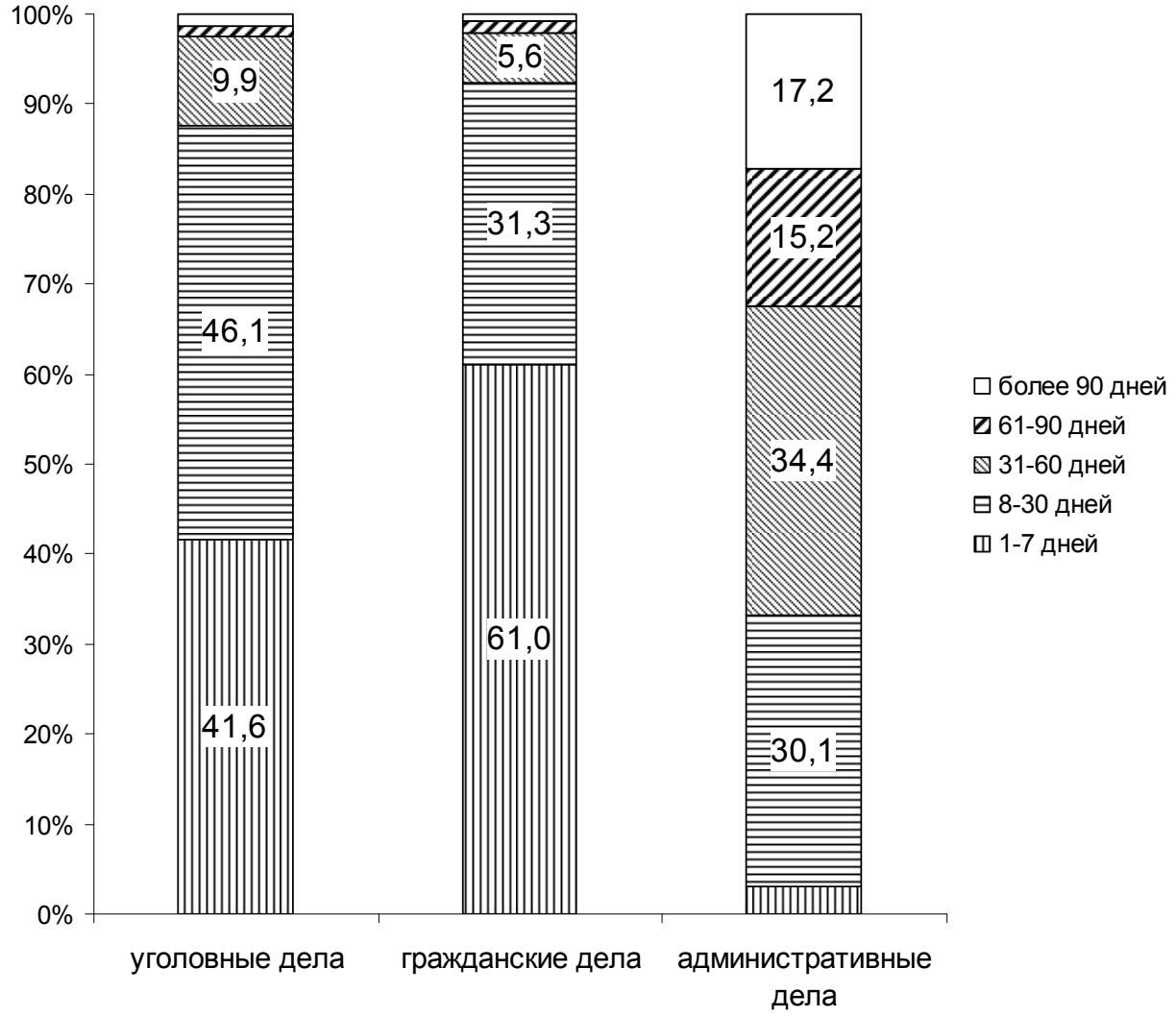
Периодичность пополнения базы судебных актов.

Важным параметром является периодичность размещения судебных актов. Оценивалась дата последнего размещения судебного акта от даты мониторинга. Здесь надо учитывать, что из анализа выпадают случаи, когда не размещено ни одного судебного акта, а также то, что не оценивался разрыв между датой вынесения судебного акта и датой его размещения на сайте. Фактически речь идет о том насколько регулярно пополняется база данных на сайте без связи с общим количеством дел подлежащих размещению. Практика сложилась таким образом, что судебный акт должен быть размещен на сайте в течение месяца после вынесения по гражданским и административным делам, а по уголовным после вступления приговора в законную силу. С учетом общей нагрузки судов это означает, что сайты должны обновляться регулярно не реже одного раза в месяц.

Если посмотреть на рисунок 2, то подтверждается отличие между разными процессуальными порядками. Оперативно обновляются базы по уголовным и гражданским делам — до 90% в течение месяца, причем значительная часть в течение недели (61% по гражданским делами 41,6% по уголовным). В то время как по административным делам наблюдается совершенно другая картина — лишь в трети случаев база пополняется в течение месяца, а в течение недели всего лишь 3,1 %. В трети случаев база обновляется раз в два месяца, а оставшаяся треть обновляется раз в три месяца и реже. Это

кардинально отличается от подхода при размещении судебных актов по гражданским и уголовным делам, где в 90% случаев пополнение базы происходит в течение месяца.

Рисунок 2. Периодичность пополнения базы судебных актов судами общей юрисдикции



Очевидно, что в судах сложилась практика разделения судебных актов на более и менее важные, и административные дела являются маргинальной категорией, которой уделяется меньше всего внимания. Объяснение данному факту следует искать в структуре судов общей юрисдикции. Давно устоялось вертикальное деление всех судов на уголовные и гражданские коллегии. На уровне районных судов это не закреплено законодательно, но там где число судей позволяет, происходит фактическое разделение. При этом не произошло выделения административной коллегии. Попытки её создания встречают множество преград, главная из которых нерешенный вопрос об административной юстиции. Создаваемые административные коллегии в любом случае находятся «внутри» официально созданных коллегий по гражданским и уголовным делам. В результате внимание этой категории дел уделяется по остаточному принципу. Административное судопроизводство является важной часть правосудия (в 2011 году в порядке административного производства судами рассмотрено дел в отношении 5,3 млн. лиц) и стабилизация этой деятельности крайне важна. **Принятие решения о создании административной юстиции на базе судов общей юрисдикции изменило бы ситуацию в лучшую сторону.**

Доступ к разделу «Судебные акты» (инфраструктурная обеспеченность системы судов общей юрисдикции)

Хронической проблемой, устойчиво наблюдаемой в ходе всех предыдущих мониторингов, является нестабильный доступ к серверу, на котором размещаются судебные акты. На большинстве сайтов это специальный раздел «Судебные акты». В 2012 году в 14% случаев отсутствовал доступ к разделу «Судебные акты»[5]. Это согласуется с прежними результатами (20% в ноябре 2010, 12% в мае 2011 и 8,3% в ноябре 2011 года). Причины нестабильного доступа к разделу «Судебные акты» — это вопрос качества инфраструктуры (уровня аппаратного обеспечения и наличия стабильного доступа в интернет). В настоящий момент судебные акты не имеют централизованного места хранения и располагаются на имеющихся в судах рабочих станциях. Если рассмотреть ситуацию по уровням судебной системы (областные и районные суды), то можно увидеть, что в областных судах доступ присутствует в большем количестве случаев, нежели в районных судах. В областных судах в 8,4% случаев нет доступа, в то время как в районных судах этот показатель составляет 14,8%. Разделение судов по критерию местонахождения, показывает, что доступ к разделам «Судебные акты» на сайтах судов расположенных в столице региона — 8,4%. Это идентично доступу к разделам на сайтах областных судов, хотя количество судов, попавших в эту категорию, увеличивается почти в два раза. Доступ же к разделам сайтов судов, находящихся за пределами столицы региона составляет 15,7%.

Анализ данной проблемы с использованием методик статистического анализа показал, что существует зависимость между доступом к разделу «Судебные акты» и местонахождением суда в региональной столице[6] и одновременно отсутствует зависимость между уровнем суда (областной или районный) и доступом к разделу «Судебные акты»[7]. Иными словами **во всех судах находящихся в региональном центре доступ к разделу «Судебные акты» лучше, нежели к сайтам тех судов, которые располагаются не в столице 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). С учетом погрешности (± 3,5%) можно утверждать, что система судов общей юрисдикции сегодня в состоянии обеспечить доступ к судебным актам в 88,1-95,1% судов. Эту цифру можно считать объективной оценкой уровня инфраструктурной обеспеченности системы судов общей юрисдикции.

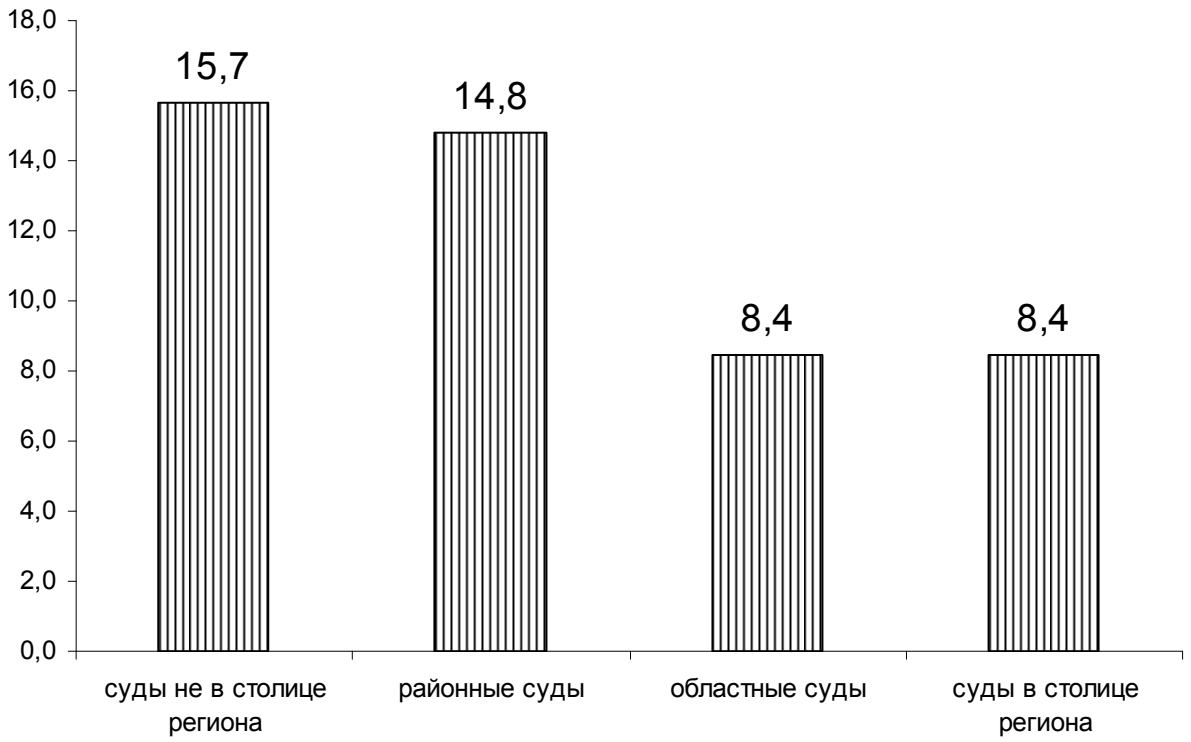
---

[5] Имеются в виду все суды и областные и районные. Далее, будут анализировать разные группы судов, что будет специально оговариваться.

[6] Для того, что бы принять гипотезу о том, что есть зависимость между местонахождением суда и доступом к разделу судебные акты, асимптотическая значимость критерия Хи-квадрат (Пирсона) должна быть меньше 5%. В данном случае асимптотическая значимость равна 0,024. Значит, с вероятностью в 97,6% (1-0,024) мы принимаем гипотезу о том, что связь есть и различия статистически значимы и отвергаем альтернативную гипотезу о том, что связи нет и различия статистически незначимы.

[7] Для того, что бы отвергнуть гипотезу о наличии связи между уровнем суда (районный или областной) и доступом к разделу «Судебные акты», асимптотическая значимость Хи-квадрата должна быть больше 0,05. В данном случае асимптотическая значимость равна 0,119. Значит, с вероятностью в 88,1% можно утверждать, что нет различия между судами разных уровней с точки зрения доступа к разделу «Судебные акты».

Рисунок 3. Доля судов общей юрисдикции (%), в которых отсутствует доступ к разделу «Судебные акты»



Системным решением проблемы нестабильного доступа могло бы стать создание единого мощного сервера для всех судов. Это бы сняло как проблему с нестабильным доступом в интернет, что имеет место в районных центрах, так и проблему несоразмерных затрат, необходимых для создания нескольких тысяч полноценных серверов.

Содержание судебных актов

Вопрос качества размещаемых на сайтах судебных актов является наиболее проблемным. Суть его в том, что в ходе удаления персональных данных от трети до половины судебных актов теряют важные данные, которые необходимы для юридического анализа. Например, это может быть удаление дат из дел о наследстве; удаление веса наркотического вещества, по соответствующей категории уголовных дел; удаление размера штрафа по административным делам; удаление вида и меры наказания по уголовным делам; а также какие-либо фактические данные, повлиявшие на выводы суда или значимые для анализа судебной практики. В той части, где происходит удаление важных данных, работа по размещению судебных актов в сети интернет не имеет большого смысла и совершается впустую.

Эта проблема связана с избыточным удалением информации из судебных актов, которое сложилось в ходе правоприменительной деятельности и напрямую не предусмотрено в Законе, что можно охарактеризовать как определенный стиль делопроизводства. Можно выделить параметры, которые должны быть в судебном акте обязательно, и проанализировать их наличие, а также обстоятельства связанные с их удалением. В ходе мониторинга оценивалось много параметров: номер судебного акта, дата его постановления, наличие фамилий участников процесса, название юридического лица, дата события по делу, наличие важных обстоятельств и др. Но наиболее показательными являются:

1) номер судебного акта;

2) дата события по делу (дата преступления по уголовному делу, дата совершения административного правонарушения, а также дата обстоятельства подлежащего установлению по гражданскому делу).

Номер судебного акта однозначно не может быть отнесен к персональным данным. Это реквизит документа, облегчает поиск нужного дела и придаёт документу официальный статус. Дата события по делу, также не может быть отнесена к персональным данным и показывает, насколько расширено понимается задача удаления персональных данных в конкретном суде. В том случае если она удаляется можно говорить, что имеет место слишком широкое толкование, что наносит ущерб самой задаче по размещению судебного акта на сайте суда.

Наличие номера судебного акта

Номер судебного акта (он же номер дела) является наиболее показательным, так как он иллюстрирует возможности корректировки судебного делопроизводства. Дело в том, что до момента вступления Закона в силу была подготовлена инструкция (временный регламент), в которой регулировались все аспекты размещения судебных актов в сети интернет. Данная инструкция была утверждена Советом судей в мае 2010 года[8]. Сама деятельность по размещению судебных актов в открытом доступе была новой и отсутствовали какие-либо устоявшиеся практики. До вступления Закона в силу происходило обучение работников суда, до них доводились как нормы Закона, так и положения инструкции. Формирование практик осуществлялось с опорой на те разъяснения, которые были даны. Первая редакция регламента оказалась излишне 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 требования[9]. В частности было исключено указание на необходимость удаления номера судебного акта[10]. Изменений было мало и в том случае когда делопроизводство в судах встраивается только с опорой на инструкции, разъяснения и нормы закона, тогда практика удаления номера судебного акта достаточно быстро бы свелась к нулю. Но в том случае, если делопроизводство выстраивается как воспроизведение уже наработанного опыта, тогда перед нами будет достаточный процент случаев, когда номера из судебных актов продолжают удалять в соответствии с положением, которое уже не действует более полутора лет.

Из результатов мониторинга следует, что примерно в четверти случаев до сих пор удаляются номера. Есть отличия по процессуальным порядкам с которыми можно познакомится на рисунке 4. Если разделить суды по уровням то получается, что практика удаления номеров популярна именно в районных судах. Разница между областными и районными судами очень значительна, различие примерно в пять раз.

Практика удаления номера судебного акта отмечается в работе районных судов с самого начала[11]. Причем с учетом погрешности можно констатировать, что не происходит

---

[8] Постановление Президиума Совета судей РФ от 17.05.2010 N 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"

[9] Постановление Президиума Совета судей РФ от 05.08.2010 N 234

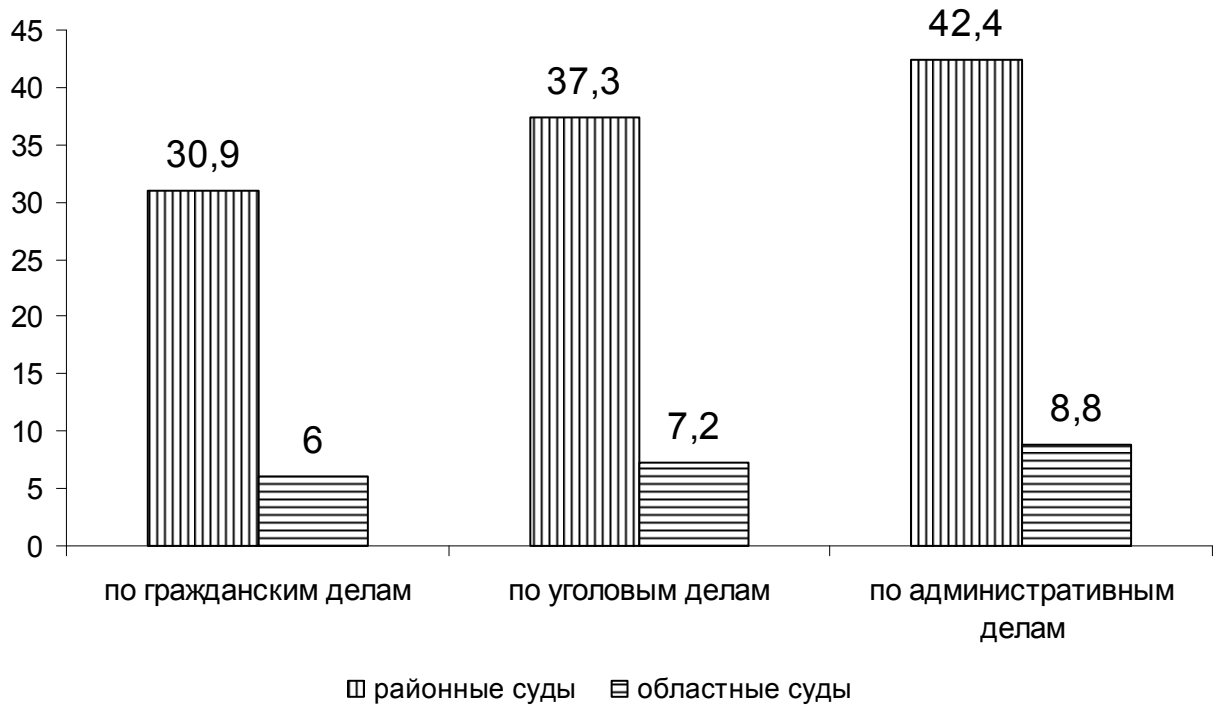
"Об утверждении изменений и дополнений во Временный регламент организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на официальном сайте суда"

[10] (пункты 5.4, 5.7 регламента)

[11] При мониторинге в ноябре 2010 года номер был удален в 50% случаев. При проведении мониторинга в мае 2011 года этот показатель присутствовал в 37 % случаев., а по изученным делам за 2010 год 44 %. В ноябре 2011 при изучении судебных актов за 2011 год установлено некоторое

существенных изменений в практике работы судов. Она быстро устоялась и не меняется в дальнейшем.

Рисунок 4. Доля судебных актов (%) из которых удалён номер дела



Анализ данных различий с использованием методов статистического анализа подтвердил правильность гипотезы о наличии связи между фактом удаления номера судебного акта и уровнем суда[12]. 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 возможностей выделить специального сотрудника или даже целый отдел для размещения судебных актов в сети интернет, у них больше финансовых ресурсов. Кроме того, есть все основания утверждать, что стабильность кадров в областных судах выше.

Это определяет различия при контроле размещения судебных актов на сайте и означает, что **стиль делопроизводства областных судов в значительной степени связан с инструкциями и может быть изменён, в то время как в районных судах присутствует**

снижение. Номер судебного акта был удален лишь в 27,8 %. В рамках этого снижения сохранялся разрыв между процессуальными порядками. В наименьшей степени были удалены номера дел из актов по гражданским делам (20,7%), а наиболее небрежно подошли к обработке административных дел, в них номер удалён в 33,8 % случаев, по уголовным делам номер был удален в 29,4 % случаев.

[12] Для того, что бы принять гипотезу о том, что есть зависимость между уровнем суда и удалением номера судебного акта, асимптотическая значимость критерия Хи-квадрат (Пирсона) должна быть меньше 5%. В данном случае асимптотическая значимость равна 0. Значит, с максимальной вероятностью мы принимаем гипотезу о том, что связь есть и различия статистически значимы и отвергаем альтернативную гипотезу о том, что связи нет и различия статистически незначимы.

сильная инерция и большая зависимость от прежнего опыта, изменение инструкций в меньшей степени влияет на изменение стиля работы районных судов. Можно утверждать, что наиболее эффективно работает первая редакция документа (инструкции или иных разъяснений), последующие его корректировки становятся всё менее эффективными вплоть до полного игнорирования на местах. Это надо учитывать при попытках вносить коррективы в делопроизводство районных судов[13].

Это означает, что 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 является эффективной для изменения работы районных судов. Следовательно, для районных судов должны использоваться принципиально иная методика управления делопроизводством, отличающаяся от областных судов.

Наличие даты события по делу

Дата события по делу (под которой понимается дата совершения преступления, правонарушения, а также дата возникновения важных обстоятельств по гражданскому делу) не может быть отнесена к персональным данным. Она не указана среди данных подлежащих обязательному удалению ни в одной из версий регламента, ни в тексте Закона. Вместе с этим стал складываться такой стиль делопроизводства, при котором старались удалять максимум информации, особенно содержащей цифры и имена собственные.

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 (примерный перечень), а значит могут исключаться и другие сведения. В результате каждый работник должен самостоятельно устанавливать границы допустимого. Оценив частоту наличия в судебных актах даты события по делу можно получить иллюстрацию того, как работники судебной системы понимают границу персональных данных. Если следовать букве закона, то дата события по делу должна быть указана.

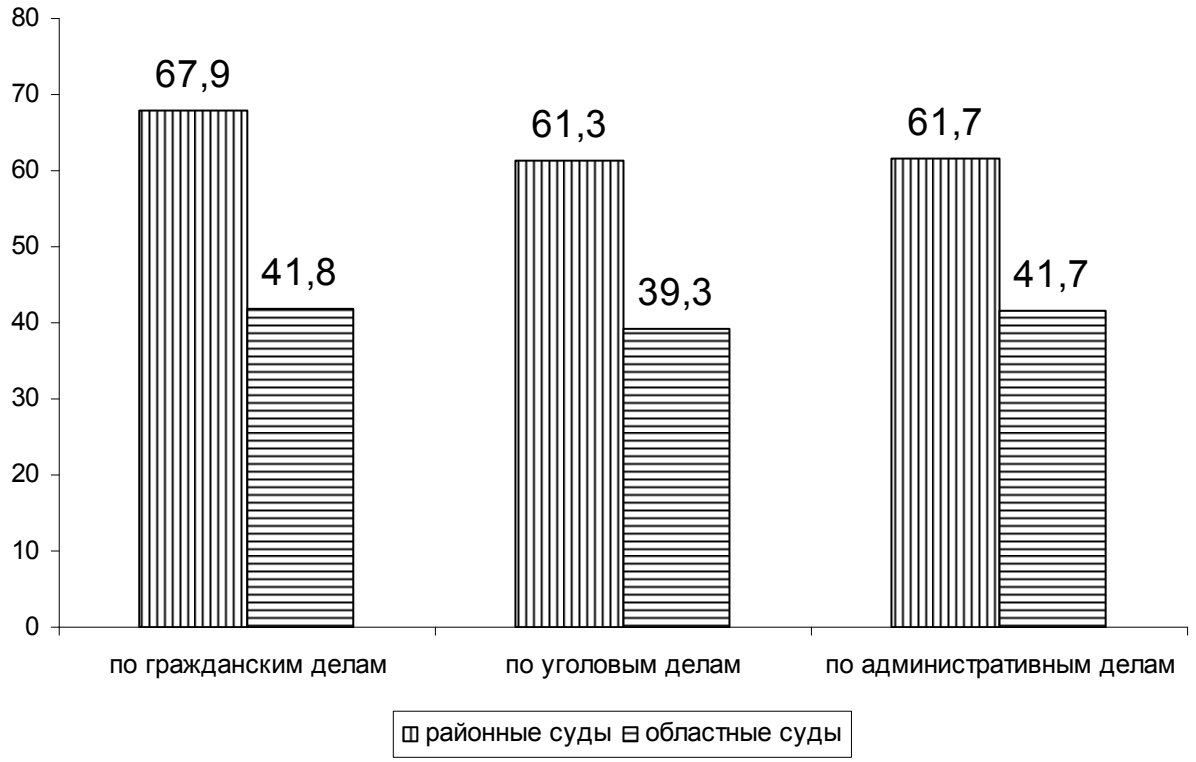
Если смотреть на все суды в целом, то видно, что в более чем половине случаев удаляют дату события по делу. Это свидетельствует о том, что исполнители на местах не проводят четкой границы между персональными данным и иными фактическими данными, не относящимися к персональным данным.

Если же сравнить практики в областных и районных судах, то можно увидеть различия. Картина близка к тому, как поступали при удалении номера судебного акта. 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.

[13] Здесь надо подчеркнуть, что данный вывод не означает, что во всех областных судах ситуация лучше чем в районных судах. Результаты показывают отличия между теми судами, которые размещают судебные акты. В то время как среди областных судов можно выделить, значительную группу, которые игнорируют требования Закона и не размещают никаких судебных актов.

Анализ данных различий с использованием методов статистического анализа показывает, что существует зависимость между тем удаляется ли дата события по делу и уровнем суда (областной районный) [14].

Рисунок 5. Доля судебных актов (%) из которых удалена дата события по делу



Можно сделать вывод о том, что районные суды склонны следовать максимально общим правилам, и избегают индивидуального подхода к каждой ситуации. Например, стараются удалять все даты, вместо того чтобы содержательно оценивать каждый случай. Это можно охарактеризовать как стремление к выработке универсального правила «на все случаи жизни». Данная особенность присутствует в практике областных судов, но в меньшей степени. В дальнейшем, при разработке инструкций, следует учитывать реальные возможности районных судов как основного сегмента судебной системы и формулировать более исполнимые правила делопроизводства.

[14] Для того, что бы принять гипотезу о том, что есть зависимость между уровнем суда и удалением номера судебного акта, асимптотическая значимость критерия Хи-квадрат (Пирсона) должна быть меньше 5%. По всем процессуальным порядкам это требование выполняется.

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, специалист по работе следственных органов

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

Иван Григорьев – политолог, специалист по исследованиям конституционного правосудия.

Административный директор: ***Мария Батыгина***

Администратор: ***Камиля Тухтаметова***

В серии «Аналитические записки по проблемам правоприменения» уже выпущены (доступны на сайте www.enforce.spb.ru):

Январь 2010	Произвольная активность правоохранительных органов в сфере борьбы с экономической преступностью. Анализ статистики.
Февраль 2010	Ущерб от «копеечных дел», инициируемых государством в арбитражном суде.
Март 2010	Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. Анализ статистики.
Апрель 2010	Численность и финансирование правоохранительных органов. Сравнительно-статистический анализ постсоциалистических стран.
Май 2010	Законодательная активность, стабильность законодательства и качество правовой среды: сравнительный анализ постсоциалистических стран
Июнь 2010	Реформа МВД в России четыре проблемы и восемь мер по их решению
Сентябрь 2010	Реформирование управления вневедомственной охраны в контексте развития рынка охранных услуг
Январь 2011	Система родовых сертификатов: правоприменительные барьеры в реализации реформы
Март 2011	От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел
Апрель 2011	Российское законодательство и баланс интересов правообладателей, пользователей и провайдеров в цифровую эпоху
Май 2011	Точки торможения в российской экономике: локализация и эффекты плохих институтов
Июнь 2011	Авторское право в Интернете: конфликты, распределение ответственности и варианты регулирования
Июль 2011	Доступ к судебным актам судов общей юрисдикции: мониторинг применения Федерального закона от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»
Ноябрь 2011	Активность правоохранительных органов РФ по выявлению преступлений в сфере экономической деятельности, 2000–2011 гг.
Декабрь 2011	Мониторинг открытости правосудия.
Март 2012	Порядок особый — приговор обычный: практика применения особого порядка судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ) в российских судах.