Право. Журнал Высшей школы экономики. 2024. Том 17. № 4.
Law. Journal of the Higher School of Economics 2024. Vol. 17, no 4.

Научная статья
УДК: 342
JEL: K4
DOI:10.17323/2072-8166.2024.4.235.253

Правовые подходы к оценке эффективности судебной власти

Александр Юрьевич Ульянов

Южно-Уральский национальный исследовательский университет, Россия 454080, Челябинск, проспект Ленина, 78,

70ru@bk.ru, https://orcid.org/0000-0003-3858-2424

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы, связанные с оценкой эффективности судебной власти и осуществления правосудия в Российской Федерации. Целью исследования является актуализация подходов и выявление критериев оценки деятельности судебной власти, их классификация по уровням организации судебной системы и видам судопроизводства, поиск ключевых задач и направлений повышения эффективности осуществления правосудия в Российской Федерации. Отмечается, что судебная власть занимает особое место в конституционной системе властно-публичных институтов. Несмотря на это обстоятельство, судебная власть как часть единой системы публичной власти в Российской Федерации и правосудие как особый вид государственной деятельности не могут находиться вне системы оценки, что в первую очередь продиктовано общественным запросом на законное, социально ориентированное, доступное и открытое правосудие. На основе системно-структурного, формально-юридического, формально-логического и других методов познания предлагается использование различных подходов к оценке эффективности таких категорий как «судебная власть», «судебная деятельность», «правосудие». Автор приходит к выводу, что с точки зрения конституционно-правовой доктрины оценка эффективности судебной власти не эквивалентна оценке эффективности правосудия. Эффективность судебной власти рассматривается как степень достижения задач по осуществлению законного, доступного, открытого и социально ориентированного правосудия в рамках всех видов судопроизводства в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Эффективность правосудия в узком смысле выражается в статистических показателях работы судебных органов. Однако в широком понимании она ассоциируется с общим вкладом, который вносит вся судебная система в достижение конституционных целей и решение общегосударственных за-

© Ульянов А.Ю., 2024
Данная публикация лицензируется соответственно условиям лицензии Creative Commons Attribution-Sharealike 4.0 International https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.ru

дач. Особое внимание уделено эффективности конституционного правосудия как ключевого фактора развития судебной системы. Внесены предложения, направленные на совершенствование практики исполнения решений Конституционного Суда России, повышение эффективности электронного правосудия, информационной открытости судебной власти.

Ключевые слова

судебная власть; судебная система; правосудие; оценка; электронное правосудие; судопроизводство.

Благодарности: статья опубликована в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ.

Для цитирования: Ульянов А.Ю. Правовые подходы к оценке эффективности судебной власти // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2024. Том 17. № 4. С. 235–253. DOI:10.17323/2072-8166.2023.4.235.253

Research article

Legal Approaches to Assessing Efficiency of Judiciary

Alexander Yu. Ulyanov

South Ural State National Research University, 78 Lenina Ave., Chelyabinsk 454080, Russia,

70ru@bk.ru, https://orcid.org/0000-0003-3858-2424

Abstract

The article deals with issues related to the evaluation of the effectiveness of the judiciary and the administration of justice in the Russian Federation. The purpose of the study is to update approaches and identify criteria for evaluating the effectiveness of the judiciary, classify them by levels of organization of the judicial system and types of legal proceedings, search for key tasks and directions to improve the effectiveness of the administration of justice in the Russian Federation. It is noted that the judiciary occupies a special place in the constitutional system of public institutions. Despite this circumstance, the judiciary as part of the unified system of public authority in Russia and justice as a special type of state activity cannot be outside the evaluation system, which, first of all, is dictated by the public demand for legitimate, socially oriented, accessible and open justice. On the basis of system-structural, formal-legal, formal-logical and other methods of cognition, it is proposed to use various approaches to assessing the effectiveness of such categories as: “judicial authority”, “judicial activity”, “justice”. The author comes to the conclusion that from the point of view of the constitutional and legal doctrine, the evaluation of the effectiveness of the judiciary is not equivalent to the evaluation of the effectiveness of justice. The latter is considered as the degree of achievement of the tasks of implementing lawful, accessible, open one and socially oriented justice in all types

of legal proceedings, for the purpose of state protection of human and civil rights and freedoms, the interests of society and the state. The effectiveness of justice in a narrow sense is expressed in statistical indicators of the work of judicial bodies. However, in a broad sense, the effectiveness of justice is associated with the overall contribution that the entire judicial system makes to achieve constitutional goals and national tasks. Special attention is paid to the effectiveness of constitutional justice as a key factor in the effective functioning of the judicial system. Recommendations are made aimed at improving the practice of executing decisions of the Constitutional Court, increasing the effectiveness of electronic justice, information openness of the judiciary.

Keywords

judicial authority; judicial system; justice; assessment; electronic justice; judicial proceedings.

Acknowledgments: the paper is published within the project of supporting the publications of the authors of Russian educational and research organizations in the Higher School of Economics academic publications.

For citation: Ulyanov A.Yu. (2024) Legal Approaches to Assessing Efficiency of Judiciary. *Law. Journal of the Higher School of Economics,* vol. 17, no. 4, pp. 235–253 (in Russ.) DOI:10.17323/2072-8166.2024.4.235.253

Введение

Судебная власть занимает особое место в конституционной системе властно-публичных институтов. Судам принадлежит ведущая роль в обеспечении законности и прав граждан, формировании свободного и инициативного гражданского общества, поддержании взаимного доверия граждан, общества и государства, уважения к закону[1]. Конституция Российской Федерации (далее — Конституция), провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, гарантируя каждому судебную защиту, отводит судебной власти решающую роль в государственной защите прав и свобод.

Суд как самостоятельный и независимый конституционный орган является необходимым условием успешного функционирования публичной власти в правовом государстве. Несмотря на это обстоятельство, судебная власть как разновидность государственной власти, даже с учетом ее самостоятельности и независимости, а также функций правосудия как особого вида государственной деятельности, не свободна от общественного контроля и оценки.

Теория эффективности правосудия в доктрине начала развиваться с середины 1970-х гг. Эффективность правосудия тогда рассматривалась

[1] Постановление X Всероссийского съезда судей от 01.12.2022 № 1 «О развитии судебной системы Российской Федерации» // СПС Гарант.

как степень достижения целей судопроизводства, установленных в процессуальных кодексах. В рамках данной теории были заложены методологические основы оценки эффективности судебной деятельности [Морщакова Т.Г., 1977]; [Петрухин М.Л., 1979].

С начала 1990-х гг. в России последовательно реализуется судебная реформа — система взаимосвязанных мер, направленных на создание необходимых условий для обеспечения прав граждан на доступную и своевременную судебную защиту. Утверждена и реализуется федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы»[2].

Однако в обществе продолжает существовать запрос на законное, социально ориентированное, доступное и открытое правосудие. Этот запрос по сути может быть реализован только на основе принципов самостоятельности судебной власти и независимости судей, с применением научно обоснованных подходов и критериев эффективности организации и функционирования судебных органов.

1. Определение вероятных подходов к оценке эффективности судебной власти в Российской Федерации

Согласно ст. 10 Конституции государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Таким образом, судебная власть является одним из самостоятельных видов государственной власти.

Судебная система представляет собой совокупность всех судов государства, связанных между собой правоотношениями и общими задачами по осуществлению правосудия. Суд как орган судебной власти — звено судебной системы, наделенное полномочиями осуществлять правосудие от имени государства. Правосудие как правило рассматривается как особая форма государственной деятельности, которая заключается в рассмотрении и разрешении судом отнесенных к его компетенции уголовных, гражданских, административных и арбитражных дел. Правосудие осуществляется судом в порядке, регламентированном процессуальным законодательством. В этом функциональном значении правосудие рассматривается как осуществление судопроизводства.

[2] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013 — 2024 годы» // СЗ РФ. 2013. № 1. Ст. 13.

Судебная деятельность — деятельность по осуществлению правосудия и иных полномочий, входящих в компетенцию органов судебной власти. Судебная деятельность несколько шире, чем правосудие, так как она включает в себя организационно-вспомогательную часть — деятельность, осуществляемую судьями, работниками аппаратов судов, судами как органами судебной власти, направленную на повышение эффективности, качества и оптимизацию правосудия [Носков И.Ю., 2015: 87]. При этом критерии организации такой деятельности не могут быть эквивалентны критериям эффективности правосудия. Однако показатели эффективности правосудия одновременно характеризуют эффективность организационного руководства, то есть судебной деятельности [Морщакова Т.Г., 1977: 62].

Таким образом, понятия «эффективность судебной власти» и «эффективность правосудия» далеко не всегда тождественны. Если в узком смысле эффективность правосудия выражается в статистических показателях работы судей, то широкое понимание эффективности правосудия связано с общим вкладом, который вносит судебная система в достижение конституционных целей и общегосударственных задач — защиту прав и свобод граждан, обеспечение законности, поддержание доверия к власти, формирование правового государства, свободного и инициативного гражданского общества и т.д. С функциональной точки зрения эффективность судебной власти равнозначна эффективности осуществления правосудия в широком смысле, однако категория «эффективность судебной власти» значительно шире, так помимо организационно-функционального аспекта, включает социальный, политический, экономический и публично-правовой аспекты.

В советской доктрине было выработано несколько подходов к пониманию критериев эффективности судебной деятельности, основанных на общем понимании эффективности реализации правовых норм. Сторонники более широкого подхода предлагали учитывать необходимость оценки эффективности по двум группам критериев. Одни из критериев должны быть отнесены к целеполаганию и степени достижения целей, а другие — к оценке рациональности использования ресурсов и затраченных средств для достижения поставленных целей, отражая тем самым оптимальность как «правовой баланс» между результативностью и эффективностью [Петрухин И.Л., 1979: 244].

В современной юриспруденции количественная трактовка эффективности традиционно сопровождается качественным анализом, при котором учитывается степень социальной ценности (полезности) результатов. Критериями эффективности служат признаки, с помощью которых можно определять степень достижения заданных параметров

или целей. Следовательно, под критериями эффективности судебной власти можно понимать характеристики и признаки, посредством анализа которых можно определять степень выполнения органами судебной власти процессуальных задач судопроизводства и достижения социально значимых целей, их соответствие потребностям общества и интересам государства [Астафьев А.Ю., 2012: 127].

Рассматривая состояние судопроизводства, С.А. Курочкин выделяет пять базовых элементов эффективности правосудия. Это эффективность: реализации норм процессуального права; обращения в суд; судебного разбирательства; судебного решения; проверочных производств. В разрезе каждого из них могут быть сформированы основные критерии, определяющие достижение целей судебной защиты с минимально необходимыми издержками [Курочкин С.А., 2020: 137–138]. Всего автор выделяет 14 таких критериев. Однако данный подход основан на формально-юридических критериях оценки эффективности судопроизводства.

Более широкий подход предлагает использовать А.Ю. Астафьев, который считает, что «эффективность правосудия раскрывается в четырех аспектах: нормативном (качество законодательства), процессуальном (качество судебных решений, своевременность, открытость правосудия), организационном (материальные, технические и кадровые ресурсы) и коммуникативном (культура взаимодействия судьи с участниками судопроизводства)» [Астафьев А.Ю., 2012: 130].

В обоснование своей позиции автор предлагает использовать не только юридические средства оценки, но и аксиологический, т.е. ценностно-ориентированный подход. По его мнению, процессуальный, коммуникативный и организационный аспекты эффективности судебной деятельности должны подлежать этико-юридической оценке, сконцентрированной на личности судьи. При этом такая оценка не поддается строгой формализации, т.е. не может быть выражена в конкретных цифрах, поскольку основана на субъективном восприятии [Астафьев А.Ю., 2012: 131–132].

В русле обозначенной терминологии можно выделить как минимум шесть категориальных подходов к определению эффективности судебной деятельности. Первый, наиболее узкий подход, связан с оценкой деятельности судьи по делу в рамках разрешения судебного спора. Второй подход основан на оценке показателей деятельности судьи за определенный период времени (по данным судебной статистики). Третий подход позволяет оценивать деятельность конкретного судебного органа. Четвертый подход связан с оценкой эффективности звена судебной системы (мировой юстиции, районного звена и т.д.). Пятый из подходов предполагает оценку деятельности судебных инстанций — первой, апелляционной, кассационной, надзорной. Наконец, самый широкий подход

направлен на оценку эффективности судебной системы в целом с точки зрения оптимальности судоустройства и других возможных критериев. Кроме того, на основе обозначенных подходов можно рассматривать и оценивать эффективность правосудия в рамках отдельного вида судопроизводства (конституционного, уголовного гражданского, арбитражного, административного — табл. 1).

Таблица 1 Декомпозиция оценки эффективности судебной власти по уровням судебной системы и видам судопроизводства

По уровню судебной системы	По видам судопроизводства
Оценка эффективности судебной системы в целом	Оценка эффективности конституционного судопроизводства (конституционного судебного контроля)
Оценка эффективности судебных инстанций	Оценка эффективности уголовного судопроизводства
Оценка эффективности звена судебной системы	Оценка эффективности гражданского судопроизводства
Оценка эффективности деятельности судебного органа	Оценка эффективности административного судопроизводства
Оценка эффективности деятельности судьи за определенный период	Оценка эффективности арбитражного судопроизводства
Оценка эффективности деятельности судьи по конкретному делу	

Выделенные категориальные подходы к оценке правосудия как судебной деятельности в широком понимании представляют собой компоненты оценки судебной власти, из которых в итоге и складывается обобщенное мнение об эффективности механизма данной власти.

При этом понятия «эффективность судебной власти» и «эффективность правосудия» не могут рассматриваться как тождественные. По существу эти две категории — явления разного порядка. Судебная власть рассматривается как институциональная категория и представляет собой важнейший институт публичной власти в государстве, а категория «правосудие» в большей степени отражает нормативно-процессуальный аспект деятельности судебных органов. Поэтому критерии эффективности судебной власти не могут быть абсолютно тождественны критериям эффективности правосудия, поскольку понятие «эффективность судебной власти» охватывает не только нормативный и процессуальный аспекты, но и также включает в себя: институциональный, организационный, функциональный, социальный, экономический и другие аспекты (табл. 2).

Таблица 2. Категориальные подходы к оценке эффективности судебной власти, судебной деятельности и правосудия

Категории эффективности	Критерии эффективности
Эффективность судебной власти (судебной системы)	Институциональные, политико-правовые, организационные, функциональные, нормативные, процессуальные, социальные, экономические
Эффективность судебной деятельности	Организационные, функциональные, нормативные, процессуальные, социальные, экономические
Эффективность правосудия (судопроизводства)	Нормативные, процессуальные, коммуникативные, морально-этические

Таким образом, эффективность судебной власти рассматривается как степень осуществления законного, доступного, открытого и социально ориентированного правосудия в рамках всех видов судопроизводства в целях государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Важным показателем эффективности судебной власти является возможность судебных органов юрисдикционно влиять на управленческие и иные решения исполнительных и законодательных органов, а при необходимости также корректировать их с помощью права.

2. Эффективность конституционного правосудия как ключевой фактор устойчивого развития судебной системы

Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС) — высший судебный орган конституционного контроля, осуществляющий судебную власть самостоятельно и независимо посредством конституционного судопроизводства. Согласно Конституции (ст. 125) и Федеральному конституционному закону от 21.07.1994 «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о КС), КС не возглавляет судебную систему и не является высшей судебной инстанцией по отношению к другим судам, что, однако, не мешает ему занимать ведущее положение в обеспечении эффективности судебной власти и правосудия. Отличительной особенностью конституционного правосудия является возможность влиять не только на решения законодательной и исполнительной властей, но и создавать конституционно-правовую материю для процессуальной деятельности всех элементов судебной системы, корректировать складывающуюся судебную практику.

КС вправе выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения. Однако, в отличие от Верховного Суда Российской Федерации (далее — ВС), данное право на практике не использовалось[3]. Во многом это связано с тем, что фактическая реализация «законодательных инициатив» происходит посредством использования других полномочий этого высшего органа судебного контроля, прежде всего связанных с осуществлением абстрактного нормоконтроля за соблюдением конституционной законности.

Решения КС подлежат неукоснительному исполнению всеми правоприменительными органами, прежде всего судами. Установленные законом положения о юридической силе решений актов конституционного правосудия налагают на суды всех уровней и инстанций обязанность безусловно выполнять все содержащиеся в них предписания, в том числе относительно пересмотра дел заявителей, временного регулирования, особого порядка исполнения, применения компенсаторных механизмов, а также учета всех выраженных правовых позиций.

Достижению надлежащего исполнения судебными органами актов конституционного контроля способствовало принятие Федерального закона от 30.12.2021 № 473-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», конкретизирующего требования ст. 79 Закона о КС применительно к действию процессуального законодательства. Принятым законом внесены корреспондирующие изменения в положения ряда процессуальных кодексов в части дополнения перечня оснований для пересмотра состоявшихся судебных решений.

Вместе с тем проблемы с исполнением решений КС остаются. В немалой степени от этого зависят качество российского законодательства, эффективность действия правовых норм, а также то, насколько последовательно и полно будут воплощаться в жизнь конституционные принципы. Следует заметить, что еще в 2001 г. профессор М.А. Митюков выражал мнение о необходимости внесения в Закон о КС дополнительной главы «Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации» [Митюков М.А., 2001: 12–14]. В настоящее время ряд исследователей обосновывает необходимость принятия отдельного закона «О порядке исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации» [Колесников Е.В., 2017: 55–58].

В ходе изучения вопросов конституционного судопроизводства Ж.В. Нечаева выделила два вида (типа) механизма исполнения решений высшего органа конституционного контроля: непосредственный, в

[3] См.: Информация по субъектам законодательной инициативы. Available at: URL: https://sozd.duma.gov.ru/stat/spzigd (дата обращения: 15.03.2023)

основе которого, в первую очередь, лежит «самоценность» решений КС и его активное участие в процессе их реализации; опосредованный механизм исполнения, включающий деятельность иных государственных органов, действующих согласно их компетенции [Нечаева Ж.В., 2007: 187–194]. Вероятно, эффективность реализации актов конституционного правосудия требуется повышать прежде всего совершенствованием института конституционно-правовой ответственности за их неисполнение, ненадлежащее или несвоевременное их исполнение.

Анализ практики показывает, что разработка законопроектов, направленных на исполнение решений КС, в большей части обеспечивается Правительством России. Иные субъекты законодательной инициативы реже реализуют свое право разработки и внесения соответствующих законопроектов. В частности, в 2021 г. парламентарии внесли всего два законопроекта, направленных на исполнение решений высшего судебного органа конституционного контроля[4]. Дальнейшее совершенствование практики и процедур реализации актов конституционного правосудия требует активного вовлечения в этот процесс как самих законодателей (депутатов Государственной Думы и сенаторов), так и других субъектов законотворческой инициативы, в том числе КС.

Наряду с этим до настоящего времени не решена проблема обеспечения разработки и принятия нормативных актов во исполнение решений КС в случаях, когда ранее разработанный законопроект был по каким-либо причинам отклонен Государственной Думой. Очевидно, решение этой проблемы требует тщательного изучения и соответствующего нормативного закрепления порядка и сроков подготовки и предложения новых законопроектов[5].

Сегодня можно утверждать, что именно исполнение решений КС является одним из основных критериев эффективности конституционного правосудия. Поэтому требуется принимать дополнительные меры, направленные на повышение эффективности конституционно-

[4] См.: Законопроект № 41739-8 «О внесении изменений в статью 242 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (внесен депутатами Государственной Думы), направлен на реализацию постановления от 08.07.2021 № 33-П; законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен сенатором и депутатом Государственной Думы), комплексно направленный на совершенствование организации местного самоуправления и на реализацию постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 27.05.2021 № 23-П и от 23.11. 2021 № 50-П.

[5] См.: Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, в 2021 году. Available at: URL: https://ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Report%202021.pdf (дата обращения: 15.03.2023)

го судопроизводства на основе использования цифровых технологий. В числе таких мер может быть создание единого информационно-аналитического портала мониторинга исполнения актов конституционного правосудия, что позволит систематизировать информацию по всем неисполненным решениям и отслеживать ход их исполнения в режиме реального времени.

3. Ключевые задачи и способы повышения эффективности судебной власти в Российской Федерации

По итогам X Всероссийского съезда судей 2022 г. ключевыми условиями качества судебной деятельности названы укрепление самостоятельности судебной власти, совершенствование судоустройства и судопроизводства, обеспечение независимости судей. Характерно, что постановлении съезда от 1.12.2022 содержит раздел «О путях повышения качества, оперативности и эффективности правосудия, доверия гражданского общества к суду», где наряду с понятием «эффективность правосудия» широко используется понятие «качество правосудия». Говоря о соотношении этих двух понятий, необходимо отметить, что категория «эффективность» отражает как качественные, так и количественные характеристики, а «качество» есть существенный признак эффективности, который наполняет данную категорию позитивным содержанием.

По данным Европейской комиссии эффективности правосудия, российская система правосудия признана наиболее технологически развитой и наименее финансово затратной в сравнении с судами 47 западных стран. В России гражданские дела рассматриваются почти в пять раз быстрее, чем в среднем по Европе, а административные — почти в 25 раз. Средний срок рассмотрения гражданских дел и экономических споров в российских судах составляет 50 дней. Между тем в Германии этот срок составляет 220 дней, во Франции — 420 дней, в Италии — 527 дней[6]. Однако решение дел в установленные законом сроки обеспечивается в основном за счет повышения интенсивности работы судей. В связи с этим по инициативе ВС разработаны научно обоснованные нормы нагрузки судей и работников аппаратов судов[7].

Тем не менее очевидным препятствием на пути быстрого и эффективного правосудия остается несовершенство процессуального зако-

[6] См.: Судебная система России признана наиболее эффективной в Европе // Российская газета. 2020. 5 ноября.

[7] См.: Постановление X Всероссийского съезда судей от 01.12.2022 № 1 «О развитии судебной системы Российской Федерации» // СПС Гарант.

нодательства; особенно это касается сферы производства по делам об административных правонарушениях. Иначе невозможно объяснить наличие в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях нормы о том, что жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению судом в двухмесячный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела (ч. 1.1 ст. 30.5). Мало того, что эта процессуальная норма не согласуется с положениями части 1 той же статьи, которая предусматривает рассмотрение жалобы внесудебными органами и должностными лицами в 10-дневный срок. Она никак не способствует скорейшему исполнению судебных запросов, поскольку ставит срок рассмотрения жалобы в зависимость от поступления всех материалов дела в суд.

Важную роль в повышении эффективности деятельности судов играет внедрение и развитие элементов электронного правосудия. Оно предполагает регулирование судами правовых конфликтов посредством информационно-коммуникационных технологий, прежде всего электронного документооборота и системы видеоконференцсвязи [Тищенко А.В., 2018: 66]. Основные элементы электронного правосудия были впервые реализованы в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации, Кодексе административного судопроизводства и успешно зарекомендовали себя на практике.

С 2006 г. в России функционирует государственная автоматизированная система «Правосудие» (далее — ГАС «Правосудие»), созданная в целях повышения эффективности деятельности судов, реализации прав граждан на судебно-правовую информацию. В ходе выполнения федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы» ГАС «Правосудие» подверглась модернизации. В частности, была внедрена система юридически значимого электронного документооборота. С 2015 г. появилась возможность ведения онлайн-трансляций судебных заседаний, что стало особенно актуально в период ограничений, связанных с пандемией коронавируса. С 2016 г. ГАС «Правосудие» интегрирована с Единой системой межведомственного электронного взаимодействия. С 2017 г. функционирует сервис подачи документов в федеральные суды общей юрисдикции в электронной форме [Брянцева О.В., 2019: 99].

Максимального использования цифровых возможностей электронного правосудия требует и обеспечение цифровой экономики. Дальнейшее развитие системы электронного правосудия в рамках национальной программы «Цифровая экономика» предполагает автоматическое определение подведомственности и подсудности дел, автоматический расчет размера государственный пошлины на основе информации, ука-

занной в исковом заявлении, а также получение всех процессуальных документов в электронной форме Применение цифровых технологий позволит повысить скорость документооборота и обмена информацией о судебных делах, обеспечив тем самым реализацию такого значимого стандарта судебной деятельности, как оперативность и транспарентность правосудия.

Несмотря на позитивные изменения в области цифровой трансформации судебной системы, цифровизация правосудия активно затронула только систему государственных арбитражных судов[8] и федеральных судов общей юрисдикции. Мировыми судьями, где в настоящее время рассматривается значительная часть гражданских и уголовных дел, а также дел об административных правонарушениях, современные информационные технологии не применяются или применяются не в полном объеме. К существенным недостаткам низового звена судебной системы можно отнести отсутствие в большинстве российских регионов технических средств для использования юридически значимого электронного документооборота. В первую очередь речь идет о возможностях подачи процессуальных документов в электронной форме, направления и получения судебных решений, извещений и других документов с помощью единой системы идентификации и аутентификации пользователей на портале «Госуслуги»[9].

К основным направлениям повышения эффективности российской системы «электронного правосудия» относятся: создание процессуальных основ возможностей дистанционного (удаленного) участия граждан в рассмотрении гражданских и административных дел без посещения судов (урегулирование споров онлайн); создание возможностей подачи в электронной форме процессуальных документов по делам об административных правонарушениях; сокращение сроков рассмотрения судами жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях до одного месяца; направление судебных документов, повесток, извещений в электронном виде на портале госуслуг без дублирования на бумажном носителе; интеграция ГАС «Правосудия» с информационными системами Федеральной службы судебных приставов.

Значительным потенциалом в области повышения эффективности деятельности судебных органов и улучшения качества судопроизводства

---

[8] В системе арбитражных судов с 2010 г. в сегменте «Электронное правосудие» работает сервис «Картотека арбитражных дел» (https://kad.arbitr.ru), включающий данные о реквизитах всех судебных дел и документов, а также тексты судебных актов.

[9] В 2021 г. в Белгородской области запущен пилотный проект, в рамках которого ведется разработка сервиса «Правосудие онлайн», с помощью которого можно будет подавать документы в суд с использованием портала «Госуслуги».

обладают органы судейского сообщества (квалификационные коллегии судей, экзаменационные комиссии, советы судей и пр.)[10], в компетенцию которых входит широкий круг полномочий, связанных с оценкой деятельности судей. Так, квалификационные коллегии судей осуществляют комплекс полномочий по конкурсному отбору кандидатов на должность судьи, дают рекомендации на замещение вакантных судейских должностей, присвоение квалификационных классов судей, рассматривают вопросы, связанные с дисциплинарной ответственностью и соблюдением Кодекса судейской этики и т.д.

В 2012 г. в Закон от 26.06.1992 № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» введено понятие «квалификационная аттестация судьи», под которым понимается оценка уровня его профессиональных знаний и умения применять их при осуществлении правосудия, результатов судебной деятельности, деловых и нравственных качеств судьи и соответствия его требованиям, предъявляемым, предъявленным Законом о статусе судей и Кодексом судейской этики. При этом, как заметил М.А. Клеандров, сам институт квалификационной оценки не является новым изобретением. Например, в Казахстане действует Судебное жюри, созданное для определения профессиональной пригодности действующего судьи, имеющего низкие показатели по отправлению правосудия или допустившего систематические нарушения законности при рассмотрении судебных дел [Клеандров М.А., 2015: 7].

Таким образом, потенциал органов российского судейского сообщества по повышению эффективности системы правосудия далеко не исчерпан. В связи с этим предлагается укрепить их роль в вопросах оценки профессиональной квалификации судей [Момотов В.В., 2018: 145–146]. В частности, закон связывает возможность досрочного прекращения полномочий судьи в случае грубых и систематических нарушений при осуществлении правосудия, которые повлекли искажение основополагающих принципов судопроизводства и установлены вступившим в законную силу судебным постановлением, только по жалобе или обращению участника процесса[11].

В качестве дополнительных мер ответственности судьи, ранее подвергнутого дисциплинарному взысканию за нарушения процессуального характера, могут рассматриваться: понижение в квалификационном классе и (или) повторная сдача квалификационного экзамена.

---

[10] См.: Федеральный закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.

[11] См.: Закон Российской Федерации от 26.06. 1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (часть 5 статьи 12.1) // СПС Гарант.

Поскольку подобные нарушения свидетельствуют о снижении профессиональной квалификации судьи, в качестве дополнительного основания досрочного прекращения полномочий может быть предусмотрена неудовлетворительная оценка при повторной сдаче квалификационного экзамена, при подтверждении обстоятельств жалобы или обращения участника (участников) процесса о нарушении его (их) прав незаконными действиями судьи.

Не менее актуален вопрос об информационной открытости судебной системы. Анализ информации, размещаемой на сайтах квалификационных коллегий судей субъектов федерации, свидетельствует о том, что имеется значительное пространство для совершенствования этой части деятельности органов судейского сообщества. Так, на сайте квалификационной коллегии судей Томской области информация о привлечении к дисциплинарной ответственности судей размещена только за 2012, 2013 и 2017 гг., а решения по жалобам и ходатайствам на действия судей и вопросам, связанным с гарантиями неприкосновенности судей, в общем доступе отсутствуют. Не заполнены и некоторые другие разделы сайта (анализ практики, порядок подачи документов и др.)[12]. На сайте квалификационной коллегии судей Новосибирской области также отсутствует информация о решениях, связанных с гарантиями неприкосновенности, решениям о приостановлении, возобновлении и прекращении полномочий судей, информация о рассмотренных жалобах и ходатайствах[13]. В итоге правосудие отдаляется от общества, понижается доверие к нему, судьи становятся закрытыми для общественного контроля. Отрицательное влияние на открытость и эффективность судопроизводства, по мнению ученых, могут оказать изменения, внесенные в Закон о КС в 2020 г., предусматривающие недопустимость обнародования особых мнений судей КС и запрет публично высказывать мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения либо изучается или принят к рассмотрению КС, до принятия решения по этому вопросу, а также критиковать в какой бы то ни было форме решения КС (ч. 4 ст. 11, ст. 76) [Михайлов В.К., 2022: 146–147].

Повышению эффективности судебной власти способствует закрепление прав граждан на участие в отправлении правосудия и на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции), которые реализуются через функцию общественного контроля над правосудием, обеспечивающую демократизм, открытость и независимость судебной власти. В частности, В.М. Лебедев определял участие общественности в

[12] Available at: URL: http://tom.vkks.ru (дата обращения: 15.03.2023)

[13] Available at: URL: http://nvs.vkks.ru (дата обращения: 15.03.2023)

отправлении правосудия как форму «реализации суверенитета народа в осуществлении важнейшего вида государственной власти» [Лебедев В.М., 2001: 174]. При этом формы такого участия не должны ограничиваться институтами присяжных и арбитражных заседателей. Одно время практиковалась общественная оценки эффективности деятельности органов судебной власти в рамках опросов населения в российских регионах[14]. Целью опросов было выявление отношения населения к деятельности органов государственной власти, в том числе судебных органов. Но методика данных опросов была противоречивой, их результаты не доводились до сведения общественности, а служили инструментом политической оценки эффективности региональных органов исполнительной власти.

Степень удовлетворенности граждан деятельностью судов общей юрисдикции может оцениваться на любой стадии непосредственного взаимодействия граждан с судом, в том числе в электронной форме. Деятели бизнес-сообщества могут участвовать в оценке работы арбитражных судов. С помощью независимых экспертов, включенных в состав образованных при судах научно-консультативных советов, можно выявить сильные и слабые стороны в работе отдельных судов или звеньев судебной системы. Общественному контролю способствует открытость судебных заседаний, а также возможность участия в судебном производстве общественного защитника в уголовном процессе (ч. 2 ст. 49 Уголовно-процессуального кодекса России).

При ВС, областных, краевых судах при участии академического сообщества формируются научно-консультативные советы, которые осуществляют научно-методическое сопровождение судебной деятельности, обсуждают проблемы судебной практики, участвуют в разработке обобщений, проектов заключений и научно обоснованных рекомендаций, содействуют повышению профессионального уровня и квалификации судебных работников.

В доктрине обсуждается вопрос, связанный с влиянием общественного мнения на отправление правосудия: можно ли характеризовать участие граждан и институтов гражданского общества в принятии судебных решений как проявление принципов народовластия и одновременно выражение социальной справедливости ? [Бердникова Е.В., 2012: 97–101]. Рассмотрение возможных подходов к оценке эффективности судебной деятельности закономерно обуславливает постановку про-

[14] См.: Постановление Правительства РФ от 14.11.2018 № 1373 «О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 48. Ст. 7415. Документ утратил силу.

блемы пределов участия общественности в такой оценке. Формы такого участия до сих пор законодательно не определены.

Несомненно, важным вопросом является обеспечение принципов правосудия, в том числе независимости и беспристрастности судей при вынесении ими решений. Однозначного ответа на данный вопрос нет, тем более когда речь идет о явных нарушениях закона, связанных с вынесением неправосудных судебных решений. Этот значимый с точки зрения баланса публичных и частных интересов аспект требует отдельного исследования в целях выработки оптимальных форм участия общественности в оценке эффективности органов судебной власти.

Заключение

Анализ проблем судебной власти и качества отправления правосудия в России позволяет выделить несколько ключевых моментов. Во-первых, неоспоримо, что деятельность органов судебной власти как особого института публичной власти не может находиться вне системы оценивания. Во-вторых, юридический механизм оценки судебных органов должен руководствоваться конституционными принципами самостоятельности судебной власти, независимости и неприкосновенности судей, недопустимости вмешательства в судебную деятельность. В-третьих, нельзя смешивать многоаспектный характер оценки эффективности судебной власти как базовой категории и отдельные аспекты оценки судебной деятельности, качества правосудия. В-четвертых, необходимо принимать во внимание возможную декомпозицию оценки судебной власти по уровням организации судебной системы и видам судопроизводства.

К приоритетным задачам повышения эффективности судебной власти и осуществления правосудия относятся: развитие электронного правосудия в регионах на основе современных цифровых технологий; создание единого информационно-аналитического портала мониторинга исполнения актов конституционного правосудия; повышение информационной открытости деятельности судов и органов судейского сообщества; введение процедуры сдачи повторного квалификационного экзамена в качестве дополнительной меры ответственности судей; расширение возможностей участия граждан в отправлении правосудия.

Список источников

1. Астафьев А.Ю. Эффективность судебной деятельности: понятие и критерии оценки // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 1. С. 123–133.

2. Бердникова Е.В. Формы общественного контроля в судебной системе Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2012. № 1. С. 97–101.

3. Брянцева О.В. Электронное правосудие в России: проблемы и пути решения // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 12. С. 97–104. DOI: 10.17803/2311-5998.2019.64.12.097-104.

4. Клеандров М.И. О несовершенстве механизма квалификационной аттестации судей // Российское правосудие. 2015. № 6. С. 5–12. DOI: 10.17238/issn2072-909X.2015.6.5.

5. Колесников Е.В. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 55–58.

6. Курочкин С.А. Критерии и показатели эффективности гражданского судопроизводства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 4. С. 137–138.

7. Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. СПб.: Лань, 2001. 382 с.

8. Митюков М.А. Исполнение актов Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2001. № 6. С. 12–14.

9. Михайлов В.К. Обеспечение открытости и гласности суда как гарантия независимости правосудия // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 2. С. 138–151. DOI: 10.12737/jrl.2022.022.

10. Момотов В.В. Судебная реформа 2018 года в Российской Федерации: концепция, цели, содержание // Журнал российского права. 2018. № 10. С. 145–146.

11. Морщакова Т.Г. Критерии эффективности организации и деятельности судебной системы / Организация судебной деятельности. М.: Юрид. лит., 1977. С. 61–105.

12. Нечаева Ж.В. Об эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ // Философия образования. 2007. № 2. С. 187–194.

13. Носков И.Ю. Судебная деятельность и правосудие: понятие, соотношение // Современное право. 2013. № 11. С. 84–90.

14. Петрухин И.Л. Теоретические основы эффективности правосудия. М.: Наука, 1979. 392 с.

15. Тищенко А.В. Электронное правосудие: судебное реформирование к 2020 году // Правопорядок: история, теория, практика. 2018. № 4. С. 65–69.

References

1. Astafyev A.Yu. (2012) Efficiency of judicial activity: concepts and criteria of evaluation. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta*=Bulletin of Voronezh State University, no. 1, p. 130 (in Russ.)

2. Berdnikova E.V. (2012) Forms of public control in judicial system of the Russian Federation. *Izvestiia Saratovskogo universiteta*=Bulletin of Saratov University, no. 1, pp. 97–101 (in Russ.)

3. Bryantseva O.V. (2019) Electronic justice in Russia. *Vestnik Universiteta Kutafina*=Bulletin of Kutafin University, no. 12, pp. 97–104 (in Russ.). https://doi.org/10.17803/2311-5998.2019.64.12.097-104.

4. Kleandrov M.I. (2015) On imperfection of judge qualification machine. *Rossiiskoe pravosudie*=Russian Justice, no. 6, pp. 5–12 (in Russ.). https://doi.org/10.17238/issn2072-909X.2015.6.5

5. Kolesnikov E.V., Saibulaeva S.A. (2017) Fulfilling the Constitutional Court decisions. *Rossiiskaia justitcia*=Russian Justice, no. 1, pp. 55–58 (in Russ.)

6. Kurochkin S.A. (2020) Criteria and indicators of efficiency of civil proceedings. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*=Law. Journal of the Higher School of Economics, vol. 13, no. 4, pp. 137–138 (in Russ.)

7. Lebedev V.M. (2001) Judicial authority in modern Russia. Saint Petersburg: Lan' Press, p. 174 (in Russ.)

8. Mityukov M.A. (2001) Fulfilling the Russian Constitutional Court and regional constitutional (statutory) courts decisions. *Rossiyskaia justitcia*=The Russian Justice, no. 6, pp. 12–14 (in Russ.)

9. Mikhailov V.K. (2022) Openness and transparency of the court as a guarantee of the independence of justice. *Zhurnal rossiiskogo prava*=Journal of Russian Law, vol. 26, no. 2, pp. 138–151 (in Russ.). https://doi.org/10.12737/jrl.2022.022

10. Momotov V.V. (2018) Judicial reform of 2018 in the Russian Federation: concept, goals, content. *Zhurnal rossiiskogo prava*=Journal of Russian Law, no. 10, pp. 145–146 (in Russ.)

11. Morshakova T.G. (1977) Criteria for the efficiency of organization and activity of the judicial system. In: Organization of judicial activity. Moscow: Juridicheskaya literatura, p. 62 (in Russ.)

12. Nechaeva Zh. V. (2007) Efficiency of executing decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Filosofiia obrazovaniia*= Philosophy of Education, no. 2, pp. 187–194 (in Russ.)

13. Noskov I. Yu. (2013) Judicial activity and justice: concept, correlation. *Sovremennoe pravo*=Modern Law, no. 11, pp. 84–90 (in Russ.)

14. Petrukhin I.L. (1979) *Theoretical foundations of the justice efficiency.* Moscow: Nauka, p. 244 (in Russ.)

15. Tishchenko A.V. (2018) Electronic justice: judicial reform by 2020. *Pravoporiadok: istoriia, teoriia, praktika*=Law and Order: history, theory, practice, no. 4, pp. 65–69 (in Russ.)

Информация об авторе:

А.Ю. Ульянов — кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author:

A.Yu. Ulyanov — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 13.07.2023; одобрена после рецензирования 22.11.2023; принята к публикации 15.03.2024.

The article was submitted to editorial office 13.07.2023; approved after reviewing 22.11.2023; accepted for publication 15.03.2024 .