

Экономика и право

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СУДЕБНЫХ РЕСУРСОВ И ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СУДОВ

Елена БУРДИНА, Николай ПЕТУХОВ

Елена Владимировна Бурдина —
доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой организации судебной
и правоохранительной деятельности РГУП.
E-mail: elenburdina@yandex.ru

Николай Александрович Петухов —
доктор юридических наук, профессор,
заместитель председателя Верховного суда
Российской Федерации в отставке, заслуженный
юрист Российской Федерации, заведующий
отделом проблем организации судебной
и правоохранительной деятельности РГУП.
E-mail: nikolajpetuhov@yandex.ru

Российский государственный университет правосудия (РГУП)
(117418, Россия, Москва, Новочеремушкинская ул., д. 69).

Аннотация

Предметом настоящей статьи является проблема оптимизации судов в условиях увеличения количества обращений и ограниченных ресурсов, не позволяющих справиться с возрастающим и нередко чрезмерным объемом судебной работы. В контексте поиска способов разгрузки судов обсуждаются теоретические и практические вопросы достаточности судебных ресурсов, включая судебный персонал, судебный бюджет, оснащение судов. Для моделирования рациональной современной судебной организации, исключающей дисбаланс и чрезмерную загруженность судов, в работе широко используются экономические подходы, которые ранее в отечественных исследованиях не применялись. Перспективы судебных преобразований основывались исключительно на правовых ценностях защиты права. Целью работы является разработка и обоснование основных положений теории судебной экономики, связанной с оптимальным распределением ограниченных ресурсов судебной системы (кадровых, финансовых, материально-технических и иных), что позволит осуществлять судебную деятельность эффективно, а также аргументирование приоритетных направлений государственной политики по оптимизации судов, основанной на сбалансированности их нагрузки и ресурсного обеспечения при соблюдении принципа доступа к правосудию. Авторы приходят к выводу, что параметры современной системы федеральных судов общей юрисдикции в России, сложившиеся в 1960-е годы, не соотносятся с современными реалиями. Организация российской судебной системы в настоящий период не соответствует изменившимся факторам социально-демографического характера, потребностям в создании высокотехнологичных электронных судов и концентрации ресурсов, специализации судей, изменениям транспортной доступности. При данных обстоятельствах и в условиях дефицита судебного бюджета требуется создание правовых механизмов, направленных на эффективное управление ограниченными ресурсами судов. Предлагается совокупность мер государственного регулирования по оптимизации судов, включая определение норм судебной нагрузки, более рациональное распределение судебного персонала и судебных ресурсов, а также укрупнение судебных районов.

Ключевые слова: распределение судебных ресурсов, судебная нагрузка, оптимизация судов.
JEL: H60, H80, K40, K41, Z18.

Введение

Суд, эффективно выполняющий свою роль в поддержании верховенства права, в защите гражданских прав и обеспечении правопорядка в обществе, укрепляет государственную организацию, уверенность граждан в законе и справедливости. И наоборот, неэффективное судебное разбирательство, осуществляемое судом, порождает недоверие к суду и государственным институтам, разрушает целостность государственной власти и основу ее легитимности. Совершенно справедливым является утверждение известного русского ученого-процессуалиста Евгения Владимировича Васьковского о том, что «хороший суд — основа государственного строя и что шедевром законодателя является хорошая организация суда» [Васьковский, 2016. С. 28–29].

Задача построения рационального суда и рациональной судебной системы, отвечающих новым глобальным вызовам современности и соответствующих постиндустриальному типу социума, является одной из важных проблем, характеризующих повестку преобразований во многих государствах мира, в том числе в России. В настоящее время для российской и многих зарубежных судебных систем безотносительно к их типу представляют актуальность вопросы рационального судостроительства при увеличивающемся количестве поступающих обращений, росте из-за этого нагрузки в сочетании с дефицитом ресурсов, прежде всего финансовых и кадровых, которые позволяли бы справиться с возрастающим и нередко чрезмерным объемом работы. При данных обстоятельствах государства вынуждены повышать эффективность судов в условиях бюджетных ограничений, в том числе путем более продуктивного использования ресурсов, создания соответствующей системы администрирования. Тема высокой и чрезмерной нагрузки стала в последние годы традиционной при обсуждении проблем развития судебной системы [Ершов и др., 2017]. В дискуссии о создании оптимальной судебной организации, исключающей чрезмерную загруженность судов, и формулировании перспектив преобразований невозможно, как это было ранее, основываться исключительно на правовых ценностях защиты права. Для обоснования рациональной современной судебной организации необходим учет и неправовых, в том числе социально-экономических, факторов, влияющих на эффективность правосудия. Экономические подходы, не применявшиеся в правовых исследованиях более раннего периода, приобретают ценность для поддержания гарантий независимого и справедливого суда, их следует изучать и использовать в процессе судостроительства для моделирования новых судостроительных форм, направленных на эффективное распределение и гибкое перераспределение имеющихся ресурсов, включая самое ценное — судебный персонал.

В настоящей статье исследуется дефицит судебного бюджета на фоне несбалансированной загруженности судов и при наличии чрезмерных объемов работы в отдельных судах. Рассматривая служебную нагрузку на судей как индикатор качества судебной деятельности и показатель эффективности управления судами, авторы предлагают с учетом национального и зарубежного опыта повышать эффективность использования, распределения и перераспределения судебных ресурсов. Для этого обосновываются приоритетные направления изменения судостроительных параметров судебной организации, включая оптимизацию количества судов и численности персонала, иных ресурсов, а также изменение судебных районов.

1. Ресурсы судебной системы и их достаточность: современное состояние правового регулирования и эмпирические данные

Для того чтобы суды, являясь государственными учреждениями, выполняли свое предназначение, государство должно предоставлять им достаточные ресурсы. Как на международном, так и на национальном уровне ресурсная обеспеченность деятельности судов, получение судебной системой достаточного финансирования традиционно рассматриваются в качестве необходимого элемента независимости и самостоятельного статуса судов. При этом значение надлежащего ресурсного обеспечения судебной системы не сводится к узкому его пониманию исключительно в качестве условия нормальной работы судов и судей. Надлежащая ресурсная база правосудия, его экономическая составляющая, рассматриваемая в широком контексте предназначения правосудия, есть необходимое условие эффективного механизма судебной защиты прав граждан и организаций.

Указанные подходы находят отражение в международно-правовых документах. Так, Основные принципы независимости судебных органов ООН провозглашают: «Каждое государство-член обязано предоставлять соответствующие средства, позволяющие судебным органам надлежащим образом выполнять свои функции» (п. 7)¹.

Европейская хартия о статусе для судей гласит: «Государство должно обеспечивать судье средства, необходимые для надлежащего выполнения своих функций и, в частности, для рассмотрения дел в разумные сроки» (п. 1.6)².

¹ Основные принципы независимости судебных органов (приняты VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся в Милане с 26 августа по 6 сентября 1985 года, и одобрены резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29.11.1985). http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/indep.Shtml.

² Европейская хартия о статусе для судей (DAJ/DOC (98) 23) вместе с Пояснительным меморандумом... (принята в Страсбурге 8–10.07.1998). <http://docs.cntd.ru/document/901927869>.

Согласно международным стандартам независимости судей каждое государство самостоятельно определяет способ гарантирования достаточного финансирования судов. Поскольку достаточное финансирование является важнейшим элементом судейской независимости, то этот аспект ее содержания должен быть включен в правовую систему каждого государства, предпочтительно в его конституцию³.

Согласно статье 124 Конституции Российской Федерации финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. В качестве гарантий надлежащего судебного финансирования законодательно закреплены пределы и порядок его уменьшения.

В силу Федерального закона от 10.02.1999 № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» возможность финансирования судов в меньшем по сравнению с предшествующим годом размере допускается исключительно с предварительного согласия Совета судей Российской Федерации (в случае уменьшения бюджета не более чем на 5%) или с согласия Всероссийского съезда судей Российской Федерации (в случае уменьшения бюджета более чем на 5%)⁴.

Тем самым в национальном бюджетном процессе потребности судебной системы рассматриваются как защищенные, высоко приоритетные, требующие соответствующих объемов бюджетного финансирования судов, гарантированные запретом снижения их финансирования без согласия органов судейского сообщества.

Критерием определения объемов ресурсного обеспечения судов является его достаточность для надлежащего выполнения судами возложенных на них обязанностей. Потребности судебной системы в ресурсах разного рода: кадровых, материально-технических, информационных, финансовых — должны обеспечиваться с тем расчетом, чтобы реализовать принципы справедливого судебного разбирательства, достичь надлежащего качества судебных актов и их вынесения в разумные сроки. Только тот объем обеспечения, который позволяет судебной власти действовать эффективно, достигать целей правосудия, качественной судебной деятельности, следует признать достаточным.

В экономической науке под эффективностью традиционно понимается соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами. В силу специфики судебной деятельности под эффективностью судов и судебных систем понимается такое исполь-

³ Международные принципы, касающиеся независимости и подотчетности судей, адвокатов и прокуроров. Практическое руководство № 1. Женева: Международная комиссия юристов, 2013. http://www.eurasian-advocacy.ru/PDF/international_principles_on_the_independence.pdf.

⁴ Федеральный закон от 10.02.1999 № 30-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О финансировании судов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. С. 877.

зование ресурсов, которое влечет принятие качественных (законных и обоснованных) решений в разумные сроки после справедливого рассмотрения дел. Схожее понимание эффективности деятельности судов содержится в п. 31 Рекомендации № Rec (2010) 12 Комитета министров Совета Европы «О судьях: независимость, эффективность и ответственность» (принята 17.11.2010 на 1098-м заседании Комитета министров)⁵.

В Рекомендации № R (94) 12 Комитета министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей (принята Комитетом министров 13.10.1994 на 518-м заседании заместителей министров), а затем и в Рекомендации № Rec (2010) 12 закреплены критерии надлежащего обеспечения судов. Данные критерии призваны гарантировать надлежащие рабочие условия судей и их эффективную работу по осуществлению правосудия.

Согласно международно-правовым актам критериями надлежащего обеспечения судов, в частности, являются:

- 1) достаточное количество судей и квалифицированного вспомогательного персонала;
- 2) наличие надлежащего оборудования, в том числе для автоматизации делопроизводства и обработки данных, с тем чтобы судьи могли эффективно и оперативно выполнять свои обязанности;
- 3) показатели рабочей нагрузки судей, требующие от государств принимать соответствующие меры для предотвращения и сокращения чрезмерной рабочей нагрузки на суды.

Таким образом, критериями надлежащей судебной экономики являются статистические показатели ресурсного обеспечения судов и их нагрузки.

В Российской Федерации обеспечение судов судебскими кадрами, вспомогательным персоналом, необходимыми зданиями и помещениями, оборудованием и оснащением, финансированием, иными материально-техническими и прочими ресурсами ежегодно увеличивается. Так, объем бюджетных ассигнований, выделяемых на финансирование судов общей юрисдикции и органов судейского сообщества, осуществляемое через Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации, значительно вырос — с 9705,6 млн руб. в 2001 году до 29 388,18 млн руб. в 2004 году⁶.

⁵ Recommendation CM/Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th Meeting of the Ministers' Deputies). https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805afb78.

⁶ См.: Постановление VI Всероссийского съезда судей от 02.12.2004 «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования». <http://www.ssrf.ru>.

Если в 2008 году объем финансирования судов общей юрисдикции, органов судейского сообщества, мировых судей и системы Судебного департамента составлял 85 360,5 млн руб., то в 2012 году он достиг 110 717,1 млн руб., то есть возрос на 22,9%⁷.

В 2013 году бюджет Судебного департамента составил 121 759,4 млн руб., а в 2016-м объем бюджетных ассигнований возрос до 193 656,5 млн руб. Значительное увеличение бюджетных ассигнований было обусловлено принятием федеральных законов, связанных с передачей Судебному департаменту полномочий по организационному обеспечению деятельности арбитражных судов, расширением количества субъектов РФ, повышением денежного вознаграждения судей, а также ростом численности судей арбитражных судов⁸.

Первоначальной росписью федерального бюджета Судебному департаменту были предусмотрены бюджетные ассигнования на 2017 год в размере 186 862,42 млн руб. Однако с учетом дополнительно выделенных средств по состоянию на 1 декабря 2017 года объем бюджетных ассигнований, выделенных Судебному департаменту, составил 202 977,4 млн руб.⁹

Федеральным законом от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» Судебному департаменту предусмотрены бюджетные ассигнования в следующих объемах: на 2018 год — 195 814,2 млн руб., на 2019 год — 196 745,48 млн руб., на 2020 год — 203 134,96 млн руб.

В 2015–2016 годах финансирование судов, мировых судей, органов судейского сообщества и системы Судебного департамента осуществлялось в условиях наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры, поэтому отдельные вновь вводимые задачи судебной системы остались без дополнительного финансового обеспечения (например, введение обязательной видеозаписи хода судебных заседаний, внедрение в деятельность судов элементов электронного судопроизводства, обусловленное изменением процессуального законодательства, подготовка к реализации с 1 июня 2018 года института присяжных заседателей в районных судах и гарнизонных военных судах)¹⁰.

⁷ См.: Отчетный доклад генерального директора Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации Гусева А. В. на VIII Всероссийском съезде судей. <http://www.ssrf.ru/page/9253/detail>.

⁸ См.: Отчетный доклад генерального директора Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации Гусева А. В. на IX Всероссийском съезде судей. <http://www.ssrf.ru/page/22647/detail>.

⁹ Отчет о деятельности Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации в 2017 году. Совет судей РФ. 22–26 января 2018 года.

¹⁰ См.: Отчетный доклад генерального директора Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации Гусева А. В. на IX Всероссийском съезде судей. <http://www.ssrf.ru/page/22647/detail>; Пашина Е. Минфин согласился выделить 0 руб. на составление списков присяжных для райсудов. 26 мая 2017 года. <https://pravo.ru/news/view/141195>.

Таким образом, развитие национальной судебной системы происходит в условиях дефицита судебного и национального бюджетов. Дефицит государственного бюджета в обозримой перспективе сохранится. Согласно федеральному бюджету на 2018 год и на 2019–2020 годы установлено превышение расходов над доходами¹¹. В целом по стране, несмотря на отдельные позиции недофинансирования судебной деятельности¹², финансовое обеспечение судов при дефицитном государственном бюджете и с учетом экономических возможностей государства можно оценить как приемлемое.

В представления о совокупных ресурсах судебной системы и их достаточности входят и кадровые ресурсы — персонал судов, включающий штатные единицы судей и работников аппарата. Общая численность судей Верховного суда Российской Федерации, федеральных судов общей и арбитражной юрисдикции, мировых судей (штатная численность) на конец 2016 года составила 37 467. По данным Росстата, общая численность населения России на 1 января 2017 года составила 146 804 372 человек¹³. Таким образом, в России на 100 000 граждан судей приходится в среднем 25,5. Такое количество судей соответствует общеевропейским статистическим показателям по оценке Европейской комиссии по эффективности правосудия [Жан, Гурбанов, 2015. С. 79]. Из этого следует, что общероссийские показатели финансового, кадрового обеспечения демонстрируют картину приемлемого состояния обеспеченности российского правосудия с точки зрения ее судебной экономики при ограниченном государственном бюджете, что позволяет ожидать качественного судебного разбирательства всех поступающих в суды на рассмотрение дел в разумные сроки без недопустимых задержек.

Однако статистические данные о судебной загруженности судов в разных регионах показывают крайнюю неравномерность объема их работы, наличие чрезмерной служебной нагрузки в отдельных судах, что не может удовлетворять принципам справедливого судебного разбирательства и оставляет сомнения в качестве судебных актов¹⁴. При таких обстоятельствах проблемным аспектом судебной экономики является не общая обеспеченность ресурсами судебной системы, а справедливость их распределения между судами соразмерно их загруженности. При справедливом распределении ресурсов (фи-

¹¹ Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов». <http://www.pravo.gov.ru>.

¹² В рамках настоящей статьи не анализируется финансовое обеспечение судебных участков мировых судей, возложенное на органы исполнительной власти субъектов РФ.

¹³ См.: официальный сайт Федеральной службы государственной статистики: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#.

¹⁴ См., например: Михайлова А. Верховный суд снова наказал московских судей. 7 декабря 2017 года. <https://pravo.ru/news/view/146379>; Ефименко Е. Верховный суд вынес частное определение четырем судьям Мосгорсуда. 6 декабря 2017 года. <https://pravo.ru/news/view/146392>.

нансовых, материально-технических, персонала) пропорционально поступающим в суды делам эффективность судебной деятельности ожидается более высокой.

Вопросы неэффективного и несправедливого распределения судебных ресурсов между судами являются актуальными для большинства судебных систем, поскольку создается угроза доступу к правосудию и происходит негативное влияние на качество разрешения конкретных дел для определенных слоев населения.

Статистические данные о судебной нагрузке показывают неравномерность ее распределения по субъектам РФ, а также между судами в конкретных регионах, где обнаруживаются суды как чрезмерно загруженные, так и с небольшой судебной нагрузкой. Так, среднемесячная нагрузка мировых судей в 2013 году составляла 199 дел, в 2014 году — 214,4, а в 2015-м — более 236,9; судей районных судов в 2013 году — 44,9 дела, в 2014 году — 48,2, в 2015-м — 53,9; судей областных и равных им судов в 2013 году — 26,6 дела, в 2014 году — 25,4, в 2015-м — 28 дел¹⁵.

В то же время в районных судах г. Москвы как субъекта РФ среднемесячная нагрузка на одного судью в 2016 году составила около 90 дел. В регионах с небольшим числом жителей среднемесячная нагрузка значительно меньше. Например, в среднем по Приволжскому федеральному округу в 2016 году нагрузка на одного судью районного суда составила 56 дел (табл. 1). Показатели нагрузки в субъектах РФ, входящих в округ, демонстрируют крайне неоднородную картину ее состояния: в Республике Марий Эл нагрузка за этот период составила 37 дел, в Республике Мордовия — 38, в Пензенской области — 42, в Кировской области — 44, в Республике Татарстан — 79, в Республике Башкортостан — 82 дела [Бурдина, Петухов, 2017. С. 21].

Т а б л и ц а 1

**Статистические данные о нагрузке судей в судах
субъектов Приволжского федерального округа за 12 месяцев 2016 года**

	Регионы	Штат федеральных судей на 31.12.2016	Нагрузка на одного судью в месяц		
			по уголовным делам	по гражданским делам	по администра- тивным делам и материалам
1	Пермский край	427	2,59	21,33	26,57
2	Республика Башкортостан	381	3,10	45,78	33,15
3	Кировская область	213	2,20	18,35	23,65

¹⁵ См.: интернет-интервью с А. В. Гусевым, генеральным директором Судебного департамента при Верховном суде РФ: «Итоги IX Всероссийского съезда судей: об основных направлениях деятельности и планах развития судебной системы», май 2017 года. <http://www.consultant.ru/law/interview/gusev4/>.

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

	Регионы	Штат федеральных судей на 31.12.2016	Нагрузка на одного судью в месяц		
			по уголовным делам	по гражданским делам	по администра- тивным делам и материалам
4	Республика Марий Эл	93	2,02	17,42	17,93
5	Республика Мордовия	135	1,43	16,75	19,86
6	Нижегородская область	409	1,90	26,23	23,31
7	Оренбургская область	258	2,88	25,09	25,90
8	Пензенская область	170	1,83	18,13	21,87
9	Самарская область	352	2,91	32,24	26,50
10	Саратовская область	296	1,96	26,20	22,93
11	Республика Татарстан	370	2,73	35,83	40,93
12	Ульяновская область	179	1,69	20,34	20,42
13	Удмуртская республика	209	2,46	21,72	26,02
14	Чувашская республика	163	1,77	30,16	19,89
Приволжский федеральный округ в целом		3655	2,38	27,36	26,48

Источник: данные Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации.

В рекомендациях, содержащихся в международно-правовых документах, неоднократно обращалось внимание государств на обеспечение сбалансированных нагрузок на суды и соответствующего объема их работы, чтобы исключить чрезмерность нагрузки, создающую угрозу самим основам правосудной деятельности. Высокая и чрезмерная судебная нагрузка в одних судах и ее небольшие показатели в других демонстрируют недостаточность ресурсов для отдельных судов и неэффективное распределение имеющихся средств и персонала между судами.

2. Экономические подходы к построению рациональной судебной организации

Термин «судебная экономика» не известен отечественной правовой доктрине. Проблемы, связанные с эффективностью использования судебных ресурсов, их влиянием на качество судебной деятельности и судебной организации, практически не являются предметом самостоятельных научных исследований в российской науке. Между

тем в исследованиях зарубежных авторов вопросы рациональности, эффективности распределения и использования судебных ресурсов рассматриваются как важнейшая часть судебной экономики, а экономический подход к изучению судебной организации применяется всё чаще. В иностранной литературе судебная экономика рассматривается в качестве значимой ценности, призванной удовлетворять потребности граждан и организаций в судебной защите при помощи ограниченных ресурсов [Green, 2017]. В последние 10–15 лет в правовых исследованиях судебных систем анализируются процессы и явления, имеющие экономическую природу, в силу чего к их познанию и прогнозированию перспектив применяется методология иных гуманитарных отраслей¹⁶. Этим же объясняется достаточно широкое использование в работах ряда зарубежных исследователей, изучающих судебные системы, категорий и понятий, традиционно свойственных экономической науке, а также рассмотрение правовых явлений с позиции их экономической эффективности.

Среди проблем, нуждающихся в экономическом анализе, можно выделить следующие: производительность судьи, ее статистическая оценка, определение стандартизированной меры рабочей нагрузки сотрудников судебных органов как важного инструмента управления, а также судебное администрирование и управление судами [Fabri, 2017; Kleiman et al., 2017; Langbroek, 2017; Opeskin, 2017].

В последние годы в США и ряде государств Европы (Австрии, Германии, Нидерландах, Норвегии, Испании, Швейцарии, Болгарии, Боснии, Сербии) применяются объективные, эмпирически обоснованные методы определения потребности в судебных ресурсах. Это связано прежде всего с ростом количества обращений в суды всех уровней и юрисдикций.

Так, например, в Российской Федерации за период с 2007-го по 2016 год на фоне некоторого снижения поступивших в суды общей юрисдикции уголовных дел (на 17,9%) рост гражданских и административных дел составил 87,4%, дел об административных правонарушениях — 15,7% [Бурдина, Петухов, 2017. С. 17]. За период с 2007-го по 2016 год рост нагрузки по экономическим спорам и иным подведомственным арбитражным судам делам составил 206%. Таким образом, за десять лет работы судов арбитражной юстиции в России их нагрузка выросла более чем в два раза. Рост нагрузки на суды не является специфической чертой российской судебной системы, это свойственно подавляющему числу судебных систем мира.

¹⁶ См., например: Гаджиев Г. А. Российские исследования в области права и экономики: уточнение юридической картины мира. Текст выступления на IV Московском юридическом форуме «Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании». Москва. 6 апреля 2017 года. <http://www.msai.ru>.

В зарубежной юридической литературе указывается, что за последние сто лет накоплен большой объем знаний об управлении деятельностью судов, отмечается поступательное развитие теорий, направленных на повышение эффективности их деятельности [Coolsen, 2008. Р. 70–90]. Если первые концепции обосновывали стратегию совершенствования судов с использованием экстенсивных средств: дополнительного выделения ресурсов, увеличения числа судей, решения структурных вопросов, таких как количество дел, приходящихся на одного судью, размер суда, то уже в 1990-е годы в научных исследованиях обращалось внимание на значительное усложнение способов повышения эффективности судов, применение более совершенных организационных схем и ускорение судебных разбирательств. В данных исследованиях, наряду с ресурсными и структурными требованиями к обеспечению деятельности судов, ставились вопросы организации более эффективного взаимодействия суда с адвокатами, смежными государственными учреждениями, обеспечивающими осуществление правосудия, а также отмечалась необходимость внедрения стандартов оценки работы судов и систем измерения их деятельности.

3. Трансформация судебных систем с учетом ограниченных судебных ресурсов: опыт европейских стран

В качестве неизбежного результата развития судебной системы при государственных финансовых ограничениях в зарубежной литературе отмечается тот факт, что судебные органы вынуждены повышать эффективность работы, в том числе управления ресурсами и делами [Lienhard, Kettiger, 2011], что не может не сказаться на судеоустройственных аспектах судебной системы.

В последнее десятилетие в связи с использованием судами современных информационных технологий, изменивших их функционирование, а также под влиянием социально-экономических причин, кризисных явлений в экономике и ограниченного финансирования судов на Европейском континенте наметилась тенденция к изменению построения судебных систем. Европейская комиссия по эффективности правосудия (далее — ЕКЭП), оценивая эволюцию европейских судов с 2010-го по 2014 годы, изменение их географического расположения, указывает на уменьшение числа судов и последовательное увеличение их размера, что приводит к росту в них числа судей и их специализации. По мнению ЕКЭП, во многих государствах судебная организация устарела, поскольку не учитывает демографические тенденции, новые технические средства, развитие транспорта, информационное обеспечение судов и электронные

коммуникации, потребность в специализации судей. В этих условиях многие государства (28 из 47 стран, являющихся членами Совета Европы) предпринимают усилия по созданию новой организации судебной системы, включая укрупнение судов и их специализацию, что должно повысить эффективность судов, создавая эффект масштаба.

В рамках сравнительно-правового анализа судов стран Восточной Европы интерес представляют такие показатели, как количество судов различных инстанций и юрисдикций, созданных в том или ином государстве, а также их количественные изменения за определенный период. По отношению к более динамично изменяющимся судебным процедурам организация судебной системы представляет относительно малоподвижный компонент правосудия. Судебные системы отличаются большей, чем судопроизводство, консервативностью и стабильностью. Создание или упразднение суда является сложным процессом, в котором помимо органов судебной власти принимают участие, как правило, органы законодательной и исполнительной власти. Поэтому изменения количества судов первой инстанции в государствах Восточной Европы (как общей, так и специальной юрисдикции) до 2010 года оценивались Европейской комиссией по эффективности правосудия как редкие и незначительные [Жан, Гурбанов, 2015. С. 73]. Единственным значимым фактом стало серьезное сокращение количества судов в Грузии (более чем на 50% за период с 2008-го по 2012 год), что было связано с серьезной реорганизацией судебной системы, в рамках которой было объединено 30 судов первой инстанции. В России и на Украине изменения за этот же период не являлись столь радикальными, хотя и был обозначен курс на укрупнение судов [Жан, Гурбанов, 2015. С. 73]. С 2008-го по 2012 год количество малосоставных судов в России уменьшилось на 270¹⁷.

Общей долгосрочной тенденцией в Европе остается сокращение количества судов, что вызвано в том числе совершенствованием современных средств коммуникации и транспорта¹⁸. Количество судов общей юрисдикции на душу населения в РФ (6,5 на 100 000 человек¹⁹) в разы выше, чем в среднем по другим странам Восточной Европы. Количество судов различных юрисдикций остается ниже среднего во всех закавказских государствах и, напротив, довольно высоким (даже

¹⁷ См.: Отчетный доклад генерального директора Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации Гусева А. В. на VIII Всероссийском съезде судей. <http://www.ssf.ru/page/9253/detail>.

¹⁸ См.: Европейская комиссия по эффективности правосудия (СЕПЕJ). Отчет «Судебные системы Европы — издание 2014 года (данные 2012 года): эффективность и качество системы правосудия». http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/profiles/russia_en.asp?

¹⁹ См.: Отчет делегации Российской Федерации в ЕКЭП, по данным за 2012 год. <http://www.coe.int>.

по отношению к общеевропейским средним показателям) в прибалтийских странах и России.

Показательны данные о количестве судов, их обособленных подразделений, находящихся в рамках судебного района, а также числе судей и персонала в странах — членах Совета Европы. Одиннадцать государств: Армения, Болгария, Чехия, Дания, Франция, Грузия, Мальта, Нидерланды, Швеция, Турция и Великобритания (Англия и Уэльс) имеют один или менее одного суда на 100 000 жителей. Хорватия, Греция, Исландия, Черногория, Португалия, Словения имеют от 3 до 5 судов на 100 000 жителей. Показатель около 5 судов на 100 000 жителей, считающийся высоким, демонстрирует Швейцария.

Для Европейского континента характерны два типа организации судебных систем в зависимости от концентрации судов в одном географическом месте. Ряд государств имеет модель высокой концентрации судов, при которой суды как юридические лица расположены в одном географическом населенном пункте. Другие государства выбрали способ создания судов меньшего размера, которые имеют большое количество обособленных подразделений, расположенных в разных населенных пунктах на территории страны. Среди государств, в судебных системах которых наблюдается концентрация судов (юридических лиц) в одном и том же месте, — Австрия, Франция, Россия. В судебных системах других стран — Боснии и Герцеговины, Хорватии, Эстонии, Финляндии, Латвии, Швейцарии — наблюдается раздробление одного и того же суда (юридического лица) по различным местам. В Ирландии действуют только четыре суда первой инстанции, имеющие обособленные подразделения более чем в 90 местах.

Проводимые реформы судебной системы призваны обеспечить более эффективное управление имущественными активами судов путем их укрупнения и перевода судебного персонала из небольших судов в одно место. Однако в результате этих реформ возникают проблемы, связанные с равным доступом к правосудию граждан и организаций, а также с географическим расположением судов и перераспределением полномочий между различными судами.

Треть государств — членов Совета Европы инициировала концентрацию своей судебной системы, в результате чего в этих странах в период с 2010-го по 2014 год было сокращено число судов, причем в некоторых существенно: в Турции — на 13%, Ирландии — на 21%, Польше — на 21%, Армении — на 22%, Англии и Уэльсе — на 24%, Греции — на 29%, Австрии — на 31%, Грузии — на 33%, Швейцарии — на 35%, Нидерландах — на 38%, Шотландии — на 38%, Италии — на 50%. Бельгия сократила число судов (юридических лиц), но сохранила такое же количество мест их географического расположения.

В Австрии и Италии, наряду с общим сокращением числа судов, вводилась более сильная специализация судебной системы.

По заключению ЕКЭП среднее число всех судов государств — членов Совета Европы, включая их обособленные подразделения, составило в 2014 году 1,8 на 100 000 жителей, медианная величина — 1,4 на 100 000 жителей²⁰.

4. Состояние российской судебной системы и направления ее оптимизации

Очертания современной системы федеральных судов общей юрисдикции в России сложились в 1960-е годы, то есть более полувека назад. В период некоторой либерализации Советского государства [Щечоев, 2010. С. 133] были приняты Основы законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик от 25 февраля 1958 года²¹, которыми были образованы в качестве суда основного звена районные (создаваемые в каждом административном районе) суды и вышестоящие суды — верховные суды республик, областные, краевые и равные им суды. Аргументами для выбора такой организационной модели служили иные, нежели в настоящее время, социально-политические основания. В советский период считалось, что, участвуя в осуществлении почти всех основных функций Советского государства, суд достигал поставленных перед ним задач благодаря выполнению правоохранительной государственной функции наряду с другими органами: прокуратурой, МВД, КГБ, а также некоторыми общественными организациями типа адвокатуры, товарищеских судов и др., которые в целом образуют систему органов охраны правопорядка.

Подобное растворение судов в общей системе правоохранительных органов лишало их какой-либо специфики по сравнению с органами прокуратуры, милиции и т. д. Включение суда в советскую систему правоохранительных органов государства наряду с прокуратурой, следственными органами, органами юстиции предопределило и организационную структуру суда. Суд строился на принципах централизации, подчинения и подотчетности нижестоящих органов вышестоящим, что свойственно исполнительным органам. Судебные территории формировались в пределах административно-территори-

²⁰ См.: Европейская комиссия по эффективности правосудия (СЕПЕЖ). Отчет «Судебные системы Европы — издание 2016 года (данные 2014 года): эффективность и качество». http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%20EN%20web.pdf.

²¹ Об утверждении Основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик: Закон Союза ССР от 25.12.1958. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=4837#03146825274452567>.

ального деления страны, поскольку через единые административные центры территорий осуществлялось обеспечение и контроль за всеми государственными органами, расположенными на соответствующей территории [Абросимова, 2009. С. 12].

Иные современные реалии, в которых функционируют российские суды, включая дефицит судебных ресурсов и неравномерность загрузки судов, предопределяют необходимость изменения судостроительства. Европейскую практику укрупнения судов первой инстанции и специализации судов и судей следует проанализировать применительно к российским условиям для определения направлений совершенствования национальных судов с учетом экономических факторов, а также сложностей и рисков на этом пути.

Проблема рациональной организации государственной власти в целом и судебной власти в частности решается в каждом государстве по-разному, с учетом его уникальности, национального и общемирового опыта [Правосудие в современном мире, 2012. С. 316]. Рациональный выбор модели организации судебной системы в конкретных национальных правовых системах опирается не только на юридические представления о судебных звеньях и инстанциях, на исторически сложившуюся совокупность судов, но исходит и из ценностей защиты права и справедливости, социальных потребностей граждан, экономических возможностей государства. Такой выбор оказывается вполне осознанным, если он опирается на множественность ценностей [Карапетов, 2016. С. 21–24], которые следует учитывать в современном построении судебной системы. В настоящее время выводы относительно того, какая судебная система должна признаваться рациональной, необходимо основывать на разумном компромиссе между собственно правовыми категориями обустройства системы судов, социологическими закономерностями и реалиями, отличающими информационное, в большей степени городское общество, складывающимися нравственными представлениями о справедливом суде и доступе к нему, экономическими проблемами финансирования судов. Создание современной рациональной судебной организации невозможно без оценки судебных потребностей в персонале, необходимых материально-технических, информационных ресурсах на основе объема поступающих дел и круга закрепленных за судами полномочий. На конкретные формы судов и судебных систем в настоящее время оказывают влияние факторы транспортной доступности, географической удаленности судов и плотности населения, социальные потребности в электронных коммуникациях, в обращениях к суду как органу государственной власти по принципу «одного окна».

Обособление судов от системы исполнительных органов, их организационная, административная и функциональная самосто-

тельность в условиях разделения властей обуславливают организацию судов на иных началах, с учетом территориальной юрисдикции, не совпадающей с границами административных территорий. Рациональность судебной организации предполагает учитывать в построении судов необходимость более четкого инстанционного обособления судов общей юрисдикции, а также изменившуюся социально-демографическую структуру российского общества по сравнению с началом 1960-х годов. Если формирование районных судов в середине XX века происходило в стране, имевшей преимущественно сельское население, то обсуждение нынешних проблем судебной системы происходит на фоне принципиально иной структуры населения.

По данным Росстата, на 1 января 2016 года 74% населения России проживало в городах, доля сельского населения составляла 26%²². На 349 сельских жителей приходится 1000 горожан. Доля городского населения особенно велика в Северо-Западном, Центральном и Уральском федеральных округах — соответственно 84, 82 и 81% всех жителей. Население распределено крайне неравномерно: 68,3% россиян проживают в Европейской России, составляющей 20,66% территории. Плотность населения европейской части России — 27 чел./кв. км, а азиатской — 3 чел./кв. км. Среди субъектов Федерации наибольшая плотность населения зарегистрирована в Москве — более 4626 чел./кв. км, наименьшая в автономном округе Чукотка — менее 0,07 чел./кв. км.

В литературе применительно к процессу урбанизации в России в XX веке [Россия — страна..., 2016] указывается на сверхконцентрацию населения в столице, которая сочетается «с редкой сетью городов и депопуляцией обширной периферии» [Нефедова и др., 2015. С. 60–69]. Количественные показатели населения не могут не влиять на расположение судов и их размер. Правовое регулирование образования, реорганизации и упразднения судов должно основываться в том числе на количестве жителей судебных территорий, находящихся в их юрисдикции. С учетом численности населения российский законодатель связывает формирование только низшего звена судов общей юрисдикции — мировых судей. Образование, реорганизация и упразднение районных судов не имеют законодательных критериев численности населения, количества дел.

Доступ к судам является ключевым элементом принципа доступа к правосудию. В контексте указанного принципа содержание доступа к суду предполагает наличие такой организации судебной системы, при которой истцы, ответчики, иные заинтересованные лица могут

²² См.: Федеральная служба государственной статистики (Росстат). http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#.

принять личное участие в судебном разбирательстве, лично явиться к месту его проведения.

За последние двадцать лет изменилось содержание доступа к правосудию. Близость населения к правосудию предполагает сегодня прежде всего транспортную доступность к суду, что обеспечивается сетью автодорог, разветвленным автотранспортным, железнодорожным сообщением. Современной реальностью является мобильность населения. Доступ к суду обеспечивается возможностью удаленных, без физической явки коммуникаций и обращения к суду в электронном виде. Многие имущественные требования рассматриваются по упрощенным процедурам, основанным не на физическом присутствии спорящих сторон, а на письменных разбирательствах. Подобные трансформации содержания доступа к правосудию необходимо учитывать при построении рациональной судебной организации. Все указанные обстоятельства должны влиять на распределение судебных ресурсов.

В рамках развития сервисно ориентированных процедур взаимодействия общества и государства с использованием информационных и телекоммуникационных технологий [Денисов, 2012. С. 186], интеграции информационных ресурсов в механизмы функционирования суда как государственного института последний с материально-технической точки зрения представляется мощным имущественным комплексом, основанным на определяющей роли информационно-цифровой и коммуникативной среды в судопроизводстве, делопроизводстве, межведомственном и ином обмене информацией. Это означает большие затраты на содержание судов первой инстанции, техническое обслуживание информационных электронных комплексов и систем и вместе с тем открывает возможности концентрации судов, расширения их судебной территории, не совпадающей с административными границами районов, введения большего штатного числа судей и судебного персонала, их специализацию, более эффективную обработку и рассмотрение в разумные сроки большего количества дел.

Модель модернизации российской судебной системы, направленной на оптимизацию нагрузки на суды, должна основываться, наряду с правовыми закономерностями и справедливым представлением о доступности правосудия, на факторах социально-демографического и экономического свойства.

За годы реформ, начиная с Концепции судебной реформы 1991 года, судебная система (в части федеральных судов общей юрисдикции) практически не менялась, хотя процедуры судебной защиты подверглись серьезным новациям. Объяснение такой консервативной стабильности судебной организации как формы судебной власти в отличие от ее содержания во многом состоит в опасении остановить

судебную машину, которая должна работать непрерывно. Такие опасения имели место и в 1990-е годы, что не позволило реализовать идею о судебных округах и создании новых судов в период слабой государственности, экономической, правовой и общественной нестабильности.

В юридической литературе справедливо отмечается, что «традиционные формы судоустройства выдерживают нагрузку самого разнообразного содержания, связанного со сменой политических режимов и задач судебной политики, кроме экстремальных ситуаций. Однако существует предел, за которым консервация правовых институтов может привести к падению их эффективности и престижа» [Судебные системы..., 1991. С. 20]. Консервация организационных форм судебной власти не может быть чрезмерно долгой в условиях модернизации процессуальных ее сторон, внедрения электронных средств, изменения социально-демографических, экономических, организационно-кадровых обстоятельств функционирования судов. В противном случае несоответствующая содержанию организационная форма снизит эффективность судебной защиты, подорвет доверие населения к суду.

Организация российской судебной системы в настоящий период не соответствует изменившимся факторам социально-демографического характера, потребностям в создании высокотехнологичных электронных судов и концентрации ресурсов, специализации судей, что требует в условиях дефицита судебного бюджета оптимального распределения имеющихся средств и персонала, создания правовых механизмов, направленных на эффективное управление ограниченными ресурсами судов. Дефектность судебной организации и управления судебными ресурсами явственно демонстрируют статистические данные о судебной нагрузке судов, расцениваемые как показатели эффективности деятельности судов.

С учетом применения экономических подходов к моделированию рациональной судебной системы предлагается совокупность мер и приоритетных направлений государственной политики по оптимизации судов, исключающих неравномерность ресурсного обеспечения и угрозу в доступе к правосудию. К числу таких мер и направлений, направленных на создание рациональной судебной организации, где сбалансированы судебные ресурсы (число судов, наделенных соответствующими полномочиями, их состав и оснащение) с количеством поступающих в суды дел, относятся следующие:

- 1) определение норм судебной нагрузки, на основании которых оценивались бы потребности в персонале и принимались бы обоснованные решения об оптимизации судебных районов и судов;

- 2) оптимизация путем упразднения малосоставных судов и укрупнения судебных районов, для чего необходимо законодательное определение критериев создания, укрупнения (реорганизации) и упразднения судов, их филиалов и подразделений с учетом доступа граждан к суду и обеспечения их личной явки²³;
- 3) перераспределение вакантных ставок судей и работников аппарата между судами в пределах региона или иной судебной территории;
- 4) введение новых ставок работников аппарата судов;
- 5) расширение полномочий помощников судей;
- 6) специализация судов, судей, работников аппарата;
- 7) возложение на суд обязанностей по координации работы по внесудебному альтернативному урегулированию споров (медиации, посредничества и др.);
- 8) развитие методического и научного обеспечения судебной работы, в том числе увеличение эффективности курсов повышения квалификации судей и работников аппарата.

Заключение

На основании вышеизложенного в работе обоснованы следующие выводы.

1. Надлежащая ресурсная база правосудия, его экономическая составляющая есть необходимое условие эффективного механизма судебной защиты прав граждан и организаций.
2. Проблемой ресурсного обеспечения российских судов является справедливое распределение ресурсов (финансовых, материально-технических, персонала) между судами соразмерно поступающим в суды делам. Высокая и чрезмерная судебная нагрузка в одних судах и ее небольшие показатели в других указывают на неэффективное распределение имеющихся средств и персонала между судами.
3. Развитие судебной системы при государственных финансовых ограничениях и дисбалансе загруженности судов вызывает потребность в повышении эффективности управления ресурсами и делами, для чего необходимы изменения в судебной организации.

²³ По состоянию на 1 мая 2017 года в России из 2183 районных (городских) судов насчитывалось 20 односоставных, 207 двухсоставных и 323 трехсоставных суда. То есть практически каждый четвертый районный суд является малосоставным, что не позволяет вводить специализацию. При таких условиях укрупнение судов должно опираться, как представляется, на единые критерии. См.: Пашина Е. Минфин согласился выделить... <https://pravo.ru/news/view/141195/>.

4. Российская судебная организация устарела, поскольку не учитывает демографических тенденций, новых технических средств, развития транспорта, информационного обеспечения судов и электронных коммуникаций, потребности в специализации судей. На основе применения экономических подходов к моделированию рациональной судебной системы и предотвращению чрезмерной судебной нагрузки предложена совокупность мер и приоритетных направлений государственной политики по оптимизации судов, включая определение норм судебной нагрузки, количества судов и судебного персонала, иных судебных ресурсов, а также укрупнение судебных районов.

Литература

1. *Абросимова Е. Б.* Очерки российского судостроительства: реформы и результаты. М.: Институт права и публичной политики, 2009.
2. *Бурдина Е. В., Петухов Н. А.* Служебная нагрузка на судей: проблемы определения, оценки, управления. М.: РГУП, 2017.
3. *Васьковский Е. В.* Избранные работы польского периода. М.: Статут, 2016.
4. *Денисов И. С.* Электронное правосудие как элемент электронного государства // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 3(22). С. 186–189.
5. *Ершов В. В., Петухов Н. А., Бурдина Е. В.* Служебная нагрузка на судей как предмет научного анализа: теоретические и методологические вопросы // Российское правосудие. 2017. № 6. С. 5–23.
6. *Жан Ж.-П., Гурбанов Р. А.* Европейская комиссия по эффективности правосудия. Организация. Деятельность. Развитие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
7. *Каранетов А. Г.* Экономический анализ права. М.: Статут, 2016.
8. *Нефедова Т. Г., Покровский Н. Г., Трейвиш А. И.* Урбанизация, дезурбанизация и сельско-городские сообщества в условиях роста горизонтальной мобильности // Социологические исследования. 2015. № 12. С. 60–69.
9. *Правосудие в современном мире: Монография / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой.* М.: Норма; Инфра-М, 2012.
10. *Россия — страна умирающих деревень.* Центр экономических и политических реформ. 2016. <http://cepr.ru>.
11. *Судебные системы западных государств / отв. ред. В. А. Туманов.* М.: Наука, 1991.
12. *Печоев В. К.* История суда России. М.: Проспект, 2010.
13. *Coolsen J. P.* Case Management Innovation in a Large, Urban Trial Court: The Critical Importance of Legal Stakeholder Attitudes // Justice System Journal. 2008. Vol. 30. No 1. P. 70–90.
14. *Fabri M.* Methodological Issues in the Comparative Analysis of the Number of Judges, Administrative Personnel, and Court Performance Collected by the Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe // Oñati Socio-Legal Series. 2017. Vol. 7(4). P. 616–639. <http://ssrn.com/abstract=3040109>.
15. *Green B.* The Price of Judicial Economy in the US // Oñati Socio-Legal Series. 2017. Vol. 7(4). P. 790–808. <http://ssrn.com/abstract=3035295>.
16. *Kleiman M., Lee C., Ostrom B., Schauffler R.* Case Weighting as a Common Yardstick: A Comparative Review of Current Uses and Future Directions // Oñati Socio-Legal Series. 2017. Vol. 7(4). P. 642–655. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3047725.

17. Langbroek P. Court Administration in Europe — Management in a Different Context // International Journal for Court Administration. 2017. Vol. 8. No 3. P. 1–2.
18. Lienhard A., Kettiger D. Research on the Caseload Management of Courts: Methodological Questions // Utrecht Law Review. 2011. Vol. 7. No 1. P. 66–73.
19. Opekin B. The Supply of Judicial Labour: Optimising a Scarce Resource in Australia // Oñati Socio-Legal Series. 2017. Vol. 7(4). P. 847–878. <http://ssrn.com/abstract=2928388>.

Ekonomicheskaya Politika, 2018, vol. 13, no. 2, pp. 126-147

Elena V. BURDINA, Dr. Sci. (Law). Russian State University of Justice (69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russian Federation).
E-mail: elenburdina@yandex.ru

Nikolai A. PETUHOV, Dr. Sci. (Law), Professor. Russian State University of Justice (69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russian Federation).
E-mail: nikolajpetuhov@yandex.ru

Efficiency of the Use of Judicial Resources and Problems of Court Organization

Abstract

The subject of this article is the problem of optimization of courts in the conditions of an increasing number of applications and limited resources that do not allow coping with the growing and often excessive volume of judicial work. In order to model a rational modern judicial organization, which excludes imbalance and excessive load of courts, the work widely uses economic approaches related to redistribution of judicial resources, including judicial personnel and judicial budget. The purpose of the paper is to develop and substantiate the main provisions of the theory of judicial economy related to optimal distribution of limited resources of the judicial system (personnel; financial, material and technical resources etc.). The authors come to the conclusion that the outlines of the modern system of federal courts of general jurisdiction in Russia formed in the 1960s and do not conform to modern realities. The organization of the Russian judicial system at the present time does not correspond to the changed socio-demographic factors, the need to create high-tech 'electronic courts' and concentration of resources, the specialization of judges, and trends in transport accessibility. Under these circumstances and in the context of a shortage of the judicial budget, it is necessary to create legal mechanisms aimed at effective management of limited judicial resources, including the definition of judicial burden, the optimization of the number of courts and judicial personnel, and the enlargement of judicial areas.

Keywords: distribution of judicial resources, judicial load, optimization of courts.

JEL: H60, H80, K40, K41, Z18.

References

1. Abrosimova E. B. *Ocherki rossiyskogo sudoustroystva: reformy i rezul'taty* [Essays on the Russian Judiciary: Reforms and Results]. Moscow, Institute for Law and Public Policy, 2009.
2. Burdina E. V., Petuhov N. A. *Sluzhebnyaya nagruzka na sudey: problemy opredeleniya, otsenki, upravleniya* [Service Load on Judges: Problems of Definition, Evaluation, Management]. Moscow, RSUJ, 2017.

3. Vas'kovskiy E. V. *Izbrannye raboty pol'skogo perioda* [Selected Works of the Polish Period]. Moscow, Statut, 2016.
4. Denisov I. S. Elektronnoe pravosudie kak element elektronno gosudarstva [Electronic Filing as the Element of Electronic Government]. *Vestnik Volgogradskoy akademii MVD Rossii* [Volgograd Academy of the Russian Internal Affairs Ministry's Digest], 2012, no. 3(22), pp. 186-189.
5. Ershov V. V., Petuhov N. A., Burdina E. V. Sluzhebnyaya nagruzka na sudey kak predmet nauchnogo analiza: teoreticheskie i metodologicheskie voprosy [Judges Workload as Subject of Scientific Analysis: Theoretical and Methodological Issues]. *Rossiyskoe pravosudie* [Russian Justice], 2017, no. 6, pp. 5-23.
6. Zhan Zh.-P., Gurbanov R. A. *Evropeyskaya komissiya po effektivnosti pravosudiya. Organizatsiya. Deyatel'nost'. Razvitie* [European Commission for the Effectiveness of Justice. Organization. Activity. Development]. Moscow, YuNITI-DANA, 2015.
7. Karapetov A. G. *Ekonomicheskiy analiz prava* [Economic Analysis of Law]. Moscow, Statut, 2016.
8. Nefedova T. G., Pokrovskiy N. G., Treyvish A. I. Urbanizatsiya, dezurbanizatsiya i sel'sko-gorodskie soobshchestva v usloviyakh rosta gorizontally mobil'nosti [Urbanization, Counterurbanization, and Rural-Urban Communities Facing Growing Horizontal Mobility]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2015, no. 15, pp. 60-69.
9. Lebedev V. M., Habrieva T. Ya. (eds.). *Pravosudie v sovremennom mire* [Justice in the Modern World]. Moscow, Norma, Infra-M, 2012.
10. *Rossiya - strana umirayushchikh dereven'* [Russia, a Land of Dying Villages]. CEPR Centre for Economic and Political Reforms, 2016. <http://cepr.ru>.
11. Tumanov V. A. (ed.). *Sudebnye sistemy zapadnykh gosudarstv* [Judicial Systems of Western States]. Moscow, Nauka, 1991.
12. Tsechoev V. K. *Istoriya suda Rossii* [The History of Russian Court]. Moscow, Prospekt, 2010.
13. Coolson J. P. Case Management Innovation in a Large, Urban Trial Court: The Critical Importance of Legal Stakeholder Attitudes. *Justice System Journal*, 2008, vol. 30, no. 1, pp. 70-90.
14. Fabri M. Methodological Issues in the Comparative Analysis of the Number of Judges, Administrative Personnel, and Court Performance Collected by the Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe. *Oñati Socio-Legal Series*, 2017, vol. 7(4), pp. 616-639. <http://ssrn.com/abstract=3040109>.
15. Green B. The Price of Judicial Economy in the US. *Oñati Socio-Legal Series*, 2017, vol. 7(4), pp. 790-808. <http://ssrn.com/abstract=3035295>.
16. Kleiman M., Lee C., Ostrom B., Schauffler R. Case Weighting as a Common Yardstick: A Comparative Review of Current Uses and Future Directions. *Oñati Socio-Legal Series*, 2017, vol. 7(4), pp. 642-655. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3047725.
17. Langbroek P. Court Administration in Europe - Management in a Different Context. *International Journal for Court Administration*, 2017, vol. 8, no. 3, pp. 1-2.
18. Lienhard A., Kettiger D. Research on the Caseload Management of Courts: Methodological Questions. *Utrecht Law Review*, 2011, vol. 7, no. 1, pp. 66-73.
19. Opeskin B. The Supply of Judicial Labour: Optimising a Scarce Resource in Australia. *Oñati Socio-Legal Series*, 2017, vol. 7(4), pp. 847-878. <http://ssrn.com/abstract=2928388>.