

§4 СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

А.О. Коновалов

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДОВ В РОССИИ (НА МАТЕРИАЛАХ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

***Аннотация:** В статье рассматривается практика реализации права на доступ к информации о деятельности судов в субъектах РФ, входящих в состав Сибирского Федерального округа. Автором анализируются результаты проведенного исследования качества реализации таких способов доступа к информации о деятельности судов как присутствие в открытом судебном заседании и предоставление информации по запросу пользователя информации в Сибирском Федеральном округе. В статье содержатся выводы автора о текущем состоянии информационной открытости федеральных судов общей юрисдикции, арбитражных судов и Управлений Судебного департамента в Сибирском Федеральном округе, формируются предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики в сфере доступа к информации о деятельности судов*

***Ключевые слова:** Юриспруденция, информация о деятельности судов, доступ к информации, запрос информации, официальный сайт, отказ в предоставлении информации, фотосъемка, видеосъемка, аудиозапись, Управление Судебного департамента, Сибирский Федеральный округ, суд*

22 декабря 2008 года принят Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»¹. Многие авторы, такие как, например, Павлов И.Ю., Голубева Е.Г., расценивают данный закон как один из самых революционных законодательных актов России последних лет². С данной позицией тяжело не согласиться, поскольку впервые законодатель, провозглашая право на доступ к информации о деятельности судов, нормативно определил и тот объем информации, который относится к указанной информации.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Дмитрий Медведев также обозначил важность федерального закона, который распространяется на все суды и дает людям возможность

получать достоверные сведения о функционировании судебной системы, впервые и достаточно детально закрепляя различные формы их обнаружения, в том числе через Интернет³.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона об обеспечении доступа к информации о деятельности судов, информация о деятельности судов – это информация, подготовленная в пределах своих полномочий судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента, органами судейского сообщества либо поступившая в суды, Судебный департамент, органы Судебного департамента, органы судейского сообщества и относящаяся к деятельности судов. Законодательство Российской Федерации, устанавливающее порядок судопроизводства, полномочия и порядок деятельности судов, Судебного департамента, органов Судебного департамента, органов судейского сообщества, судебные акты по конкретным делам и иные акты, регулирующие вопросы деятельности судов, также относятся к информации о деятельности судов. В качестве основных принципов обеспечения этой информацией в Законе указаны открытость и доступность, которые следует отличать от

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

² Павлов И.Ю., Голубева Е.Г., Институт развития свободы информации. «Особенности правового регулирования вопросов доступа к информации в федеральных законах «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Право и безопасность. М. 2009. № 3 (32). http://dpr.ru/pravo/pravo_28_14.htm.

³ URL: http://archive.kremlino.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374_type63381type82634_208749.shtml.

открытости и доступности судопроизводства как принципов деятельности суда⁴.

Указанное понятие «информации о деятельности суда», в контексте системного толкования ч. 2 ст. 24, ч. 4 ст. 29, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и п. 1, 2 и 3 ст. 3, ч. 2 ст. 5, ч. 1 п. 3 ч. 4 и ч. 5 ст. 8, ч. 1, 3 и 4 ст. 9 Федерального закона № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁵, дает основания утверждать, что каждый имеет право на доступ не только к той информации, которая непосредственно затрагивает его права и свободы (при условии, что запрашиваемая информация не отнесена федеральным законом к охраняемой законом тайне).

По прошествии более чем года с момента вступления закона о доступе к информации о деятельности судов, можно подвести некоторые итоги и сделать определенные выводы о существующих проблемах в его применении. Исследование деятельности правоприменительных органов, а также мониторинг официальных интернет-сайтов судов, приводит к выводу, о формировании в Сибирском Федеральном округе практики, нарушающей право граждан на доступ к информации о деятельности судов, а также законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан.

Исчерпывающий перечень способов доступа к информации о деятельности судов представлен в ст. 6 Федерального закона № 262-ФЗ, среди них хотелось бы отметить два наиболее проблемных, с точки зрения практики их реализации: присутствие в открытом судебном заседании, а также предоставление пользователям информации о деятельности судов по их запросу.

Первый способ основывается на положении ч. 1 ст. 123 Конституции РФ, согласно которому разбирательство дел во всех судах является открытым, в закрытом заседании слушание допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Когда идет речь о физическом присутствии в открытом судебном заседании, то никаких трудностей у граждан не возникает. Однако указанный способ доступа к информации подразумевает не только физическое нахождение в зале судебного заседания, но и возможность фиксировать процесс осуществления правосудия с помощью средств аудиозаписи, фотосъемки и видеозаписи (данное право пользователей информации, в том числе и журналистов, предусматривается ч. 7 ст. 10 ГПК РФ, ч. 3 ст. 24.3 КоАП РФ, ч. 5 ст. 241 УПК).

⁴ Аносова Л.С. Соотношение понятий гласности, открытости и транспарентности судопроизводства: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 21. С. 25 – 29.

⁵ Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

Практика реализации законодательства о доступе к информации свидетельствует о том, что суды общей юрисдикции необоснованно отказывают в проведении фотосъемки и видеозаписи в открытом судебном заседании. Так, в каждом из 12 субъектов РФ, входящих в Сибирский Федеральный округ, методом случайной выборки было отобрано по 10 федеральных судов общей юрисдикции, в которых в открытом заседании присутствующим журналистом заявлялось ходатайство о проведении видеозаписи и аудиозаписи. Результаты оказались достаточно интересными: чаще всего произвести видеосъемку разрешалось в судах Омской области (в 5 из 10 случаев), далее – в Кемеровской и Томской областях (в 4 из 10 случаях) и т.д. Наихудшая ситуация оказалась в судах Новосибирской области, в которой ни в одном из 10 случаев видеосъемка не была разрешена. При этом лишь в 32 из 120 случаев судами обосновывался отказ в удовлетворении ходатайства о проведении видеосъемки (указывалось на несогласие противной стороны), в остальных 88 случаях обоснование вообще отсутствовало.

Исследование показало наличие пробелов в законодательстве, позволяющих необоснованно нарушать права пользователей информации на доступ к информации о деятельности судов. Так, законом указывается, что видеосъемка в зале ведется с разрешения председательствующего судьи (ч. 7 ст. 10 ГПК РФ) однако порядок получения данного разрешения законом не урегулирован. Должно ли разрешение получаться до начала судебного заседания или же соответствующее ходатайство должно быть заявлено и рассмотрено в рамках судебного заседания? Председательствующему в судебном заседании судье Карасукского районного суда Новосибирской области журналистом, до начала судебного заседания, было подано заявление на получение разрешения на проведение видеосъемки. Судьей было отказано на том основании, что разрешение должно быть получено в судебном заседании. Когда в самом судебном заседании журналистом было озвучено соответствующее ходатайство, судом было отказано, однако уже на том основании, что в судебном заседании заявлять ходатайства имеют право только лица, участвующие в деле, у присутствующих лиц подобное право отсутствует.

Следующая проблема связана с отсутствием установленного порядка очередности рассмотрения ходатайства о разрешении ведения видеозаписи. Так, в Бердском городском суде Новосибирской области в открытом судебном заседании журналистом было заявлено ходатайство о проведении видеосъемки, однако судья определила отложить его рассмотрение до момента разрешения ходатайств всех лиц, участвующих в деле. Поскольку один из участников процесса ходатайствовал об отложении рассмотрения дела, суд удовлетворил указанное ходатайство в первоочередном порядке, так и не разрешив и не отказав в проведении видеозаписи.

Правильной представляется позиция Решетниковой И.В., полагающей, что нежелание судей допускать видеозапись процесса связано с тем, что видеозапись выразительнее, достовернее и убедительнее протокола, ее можно предъявить в вышестоящую судебную инстанцию, квалификационную коллегию, показать по телевидению и т.д., так как это доказательство реального хода процесса, который не может быть в полной мере реконструирован с помощью аудиозаписи, а тем более протокола судебного заседания⁶.

Законом не устанавливаются обязанность лица, ведущего аудиозапись, уведомлять суд об осуществлении такой записи, равно как и получать разрешение на ее ведение. Однако, как показала практика, имеются случаи, когда в судах общей юрисдикции судьи «разрешают» проведение аудиозаписи. Так, 17 июля 2011 года составом из трех профессиональных судей судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда, после заявления ходатайства о проведении аудиозаписи присутствующим в заседании журналистом, было определено «заявленное ходатайство удовлетворить, разрешить произвести аудиозапись судебного заседания». Аналогичная ситуация имела место в Заельцовском районном суде города Новосибирска. В остальных 118 случаях судами разъяснялось, что разрешение на ведение аудиозаписи в судебном заседании не требуется.

Более «прогрессивными» в данном вопросе являются арбитражные суды. Во всех арбитражных судах проведение видеосъемки было разрешено, а в Арбитражном суде Омской, Томской областей, во всех апелляционных арбитражных судах ведется аудио протокол судебного заседания, копию аудиозаписи можно получить у секретаря.

Предоставление информации о деятельности судов по запросу, как показывает практика, является наиболее проблемным в своей реализации способом доступа к информации о деятельности судов. Так, в федеральные суды общей юрисдикции уровня субъекта РФ (всего 12), а также в Управления Судебного департамента субъектов РФ (всего 12), входящие в состав Сибирского Федерального округа, было направлено по 1 запросу информации о деятельности судов.

Федеральные суды общей юрисдикции уровня субъекта РФ просилось предоставить электронную копию кассационного определения, отсутствовавшего на сайте суда, с указанием реквизитов конкретного уголовного дела. У судов районного звена запрашивалась информация о порядке и критериях распределения, перераспределения дел, материалов и других обязанностей между судьями; о

том, каким образом в суде происходит формирования судебных составов из профессиональных судей. Управления Судебного департамента просилось предоставить электронную копию решения Квалификационной Коллегии судей соответствующего субъекта РФ о привлечении конкретного судьи к дисциплинарной ответственности (на интернет-сайте органа Судебного департамента указанные документы отсутствовали). Запрашиваемую информацию просилось предоставить, предварительно исключив все сведения, составляющие охраняемую законом тайну.

Результаты оказались следующими: ни один из областных, краевых и республиканских судов Сибирского Федерального округа не предоставил запрашиваемую информацию. Так, Верховные суды Республики Хакасия, Тыва, Иркутский Новосибирский и Омский областные суды мотивировали свой отказ тем, что для получения копии кассационного определения необходимо обратиться с соответствующим заявлением в суд первой инстанции. На такое основание как непредставление квитанции об уплате госпошлины за выдачу копии судебного акта сослались Верховный суд Республики Хакасия, Верховные суды Республики Хакасия, Тыва, Новосибирский и Омский областные суды, Алтайский и Забайкальский краевые суды. Верховный суд Республики Тыва, Омский и Новосибирский областные суды, Алтайский краевой суд указали при этом на то, что на право получения электронной копии деперсонифицированного судебного акта имеют только участниками процесса. Томский областной суд вообще не ответил по существу на поставленный в запросе вопрос, указав на то, что текст деперсонифицированного судебного акта по запрашиваемому делу будет размещен в установленные сроки на сайте областного суда.

Наиболее оригинальным представляется ответ Новосибирского областного суда, в котором, помимо указанных выше оснований указывалось, что решение о публикации текста конкретного судебного акта принимается судьей – председательствующим по делу (судьей-докладчиком).

Думается, что указанные ответы являются некорректными и не соответствующие положениям закона. Довод судов о необходимости оплатить госпошлину является необоснованным, поскольку взимание госпошлины за выдачу электронной копии деперсонифицированного судебного акта Налоговым кодексом РФ не предусмотрено. Лингвистическое толкование п. 2 ст. 1 Федерального закона № 262-ФЗ приводит к выводу о том, что к информации о деятельности конкретного суда относятся судебные акты, принимаемые этим судом в пределах своих полномочий. Следовательно, довод судов о том, что за получением электронной копии судебного акта вышестоящего суда необходимо обратиться в суд нижестоящий (в нашем случае – районного звена), не основан на нормах законодательства о доступе к информации. Требование ст. 8 Федерального

⁶ Решетникова И.В. Протокол судебного заседания через призмю доступности судебной защиты // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. М. 2001. С. 298

закона № 59-ФЗ о необходимости перенаправления запроса информации в тот орган, в котором запрашиваемая информация имеется (в нашем случае опять-таки районные суды), в любом случае, не было исполнено. Довод о том, что решение о публикации текста конкретного судебного акта принимается судьей – председательствующим по делу (судьей-докладчиком), по мнению автора, является надуманным и не основывается на нормах действующего законодательства.

Позиция автора сводится к тому, что круг информации о деятельности судов не должен ограничиваться только той информацией, которая непосредственно затрагивает права и свободы граждан, а потому соответствующее основание также рассматривается как необоснованное. Впрочем, ряд исследователей не разделяют подобную позицию, полагая, что указанный запрашиваемая информация должна касаться прав и свобод пользователя информации⁷.

Таким образом, ни один из федеральных судов общей юрисдикции уровня субъекта РФ в Сибирском Федеральном округе не реализовал законное право пользователя информации на доступ к информации о деятельности судов.

Ситуация с ответами Управлениями Судебного департамента аналогична: все 12 Управлений отказали в предоставлении информации на том основании, что предоставление документов квалификационной коллегии судей не входит в компетенцию органов Судебного департамента, которые осуществляют только организационное обеспечение деятельности органов судейского сообщества.

Представляется, что указанные ответы не основаны на нормах действующего законодательства. Так, в силу пп. «в» п. 2 ч. 6 ст. 16 Федерального закона о доступе к информации о деятельности судов, орган Судебного департамента размещает в сети Интернет: решения квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации о приостановлении, возобновлении или прекращении полномочий судей соответствующих судов, квалификационной аттестации судей, а также сведения о наложении на них дисциплинарных взысканий. То есть, законом установлена обязанность Управлений Судебного департамента размещать запрашиваемые сведения на официальных сайтах, в потому указанная информация должна быть у них в наличии.

При этом лишь Управления Судебного департамента Омской области, Красноярского края и Республики Алтай, отказав в предоставлении запрашиваемой информации, руководствуясь ст. 8 Федерального закона о порядке рассмотрения обращений граждан № 59-ФЗ, перенаправили запросы пользователя информации в

соответствующие Квалификационные коллегии судей. Управление Судебного департамента по Новосибирской области вообще не представило какого-либо ответа на письменный запрос.

Таким образом, по мнению автора, всеми 12 Управлениями Судебного департамента по субъектам РФ, входящим в состав Сибирского Федерального округа, было неправомерно нарушено право пользователя информации на доступ к информации о деятельности судов путем непредставления запрашиваемой информации.

Анализ практики применения законодательства о доступе к информации о деятельности судов в Сибирском Федеральном округе позволил выявить в законодательстве и правоприменительной практике в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности судов ряд пробелов и спорных моментов, а также предложить пути их устранения.

Принятие Федерального закона № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ», безусловно, можно считать положительным достижением, однако в условиях появления в законодательстве определенных правовых механизмов, обеспечивающих реализацию права на доступ к информации, эти нормы не всегда однозначно толкуются конкретным правоприменителем.

В судах и органах Судебного департамента Сибирского Федерального округа сформировалось узкое понимание «информации о деятельности судов», которое в значительной степени ограничивает сферу применения Федерального закона № 262-ФЗ. Буквальное толкование понятия «информация о деятельности судов» позволяет отнести к этой категории любые сведения и документы, которые находятся в обладании судов, органов Судебного департамента и Квалификационных коллегий судей, независимо от характера и содержания данных сведений и документов, за исключением случаев отнесения указанных сведений к охраняемой законом тайне.

Текущая практика, по сути своей, исключает из сферы регулирования Федерального закона значительный объем информации, находящейся в судах и носящей социально значимый характер, чем, вне всяких сомнений, нарушает права пользователей информации.

В законодательстве необходимо четче сформулировать содержание понятия «информация о деятельности судов», с той целью, чтобы понимать под ней любые сведения, связанные с осуществлением судами, Управлениями Судебного департамента и Квалификационными коллегиями, их должностных лиц всех предусмотренных законом полномочий (например, предусмотренные ст. 29 Федерального конституционного закона от 07 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» полномочия председателя судов общей юрисдикции уровня субъекта РФ по распределению

⁷ Хургин В.М. О праве граждан на доступ к информации // Научные и технические библиотеки. 2004. № 5. С. 5-14

обязанности между своими заместителями, судьями, по внесению в соответствующую квалификационную коллегию судей представления о квалификационной аттестации судей соответствующего суда, а также о приостановлении или прекращении их полномочий и т.п).

Законом не предусмотрен механизм получения разрешения судьи на проведение фото- и видеосъемки и очередность рассмотрения соответствующего ходатайства, отсутствует механизм обжалования определений суда, не связанных с прекращением дальнейшего движения дела. Указанные механизмы необходимо разрабатывать и внедрять в процессуальное законодательство. Поскольку, как правильно отметил Кабышев С.В., публичность судебного разбирательства отражает существо взаимоотношений суда как органа государственной власти и общества⁸, эффективная реализация такого способа доступа к информации о деятельности судов как присутствие в открытом судебном разбирательстве, будет способствовать, в конечном счете, повышению авторитета судебной власти.

Важным направлением совершенствования законодательства о доступе к информации о деятельности судов в ближайшее время должно стать совершенствование механизма привлечения должностных лиц судов, Управлений Судебного департамента и Квалификационных коллегий судей к административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений (запросов) граждан, а также внедрение института юридической ответственности самих судов как юридических лиц.

Таким образом, эффективная реализация Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в РФ» позволит не только решить проблемы доступа граждан к информации о деятельности судов, но и повысить эффективность работы и социальную ответственность судов, Управлений Судебного департамента, Квалификационных коллегий судей, а также их должностных лиц.

Библиография:

1. Аносова Л.С. Соотношение понятий гласности, открытости и транспарентности судопроизводства: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 21. С. 25 – 29.

2. Кабышев С.В. Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования М. 2007. С. 6.
3. Павлов И.Ю., Голубева Е.Г., Институт развития свободы информации. «Особенности правового регулирования вопросов доступа к информации в федеральных законах «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Право и безопасность. М. 2009. № 3 (32). http://dpr.ru/pravo/pravo_28_14.htm.
4. Решетникова И.В. Протокол судебного заседания через призму доступности судебной защиты // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве. М. 2001. С. 298
5. Хургин В.М. О праве граждан на доступ к информации // Научные и технические библиотеки. 2004. № 5. С. 5-14

References (transliteration):

1. Anosova L.S. Sootnoshenie ponyatiy glasnosti, otkrytosti i transparentnosti sudoproizvodstva: konstitutsionno-pravovye aspekty // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2009. N 21. S. 25 – 29.
2. Kabyshev S.V. Otkrytost' pravosudiya v Rossii: problemy i perspektivy pravovogo regulirovaniya M. 2007. S. 6.
3. Pavlov I.Yu., Golubeva E.G., Institut razvitiya svobody informatsii. «Osobennosti pravovogo regulirovaniya voprosov dostupa k informatsii v federal'nykh zakonakh «Ob obespechenii dostupa k informatsii o deyatel'nosti sudov v Rossiyskoy Federatsii» i «O dostupe k informatsii o deyatel'nosti gosudarstvennykh organov i organov mestnogo samoupravleniya» // Pravo i bezopasnost'. M. 2009. № 3 (32). http://dpr.ru/pravo/pravo_28_14.htm.
4. Reshetnikova I.V. Protokol sudebnogo zasedaniya cherez prizmu dostupnosti sudebnoy zashchity // Problemy dostupnosti i effektivnosti pravosudiya v arbitrazhnom i grazhdanskom sudoproizvodstve. M. 2001. S. 298
5. Khurgin V.M. O prave grazhdan na dostup k informatsii // Nauchnye i tekhnicheskie biblioteki. 2004. № 5. S. 5-14

⁸ Кабышев С.В. Открытость правосудия в России: проблемы и перспективы правового регулирования М. 2007. С. 6.