



НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ВНЕСУДЕБНЫХ МЕХАНИЗМОВ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье проводится исследование действующего законодательства, регулирующего правовые отношения, связанные с реализацией внесудебных механизмов защиты конституционного права на доступ к информации о деятельности судов в Российской Федерации, а также проводится анализ практики их реализации. Автором разграничиваются полномочия председателей судов субъектов РФ и председателей районных (городских) судов, а также дается характеристика надзорных и иных полномочий органов прокуратуры применительно к сфере защиты конституционного права на доступ к информации о деятельности судов в Российской Федерации. В статье также содержатся выводы автора об отсутствии в настоящее время конкретных механизмов контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности судов как на уровне федерального законодательства, так и на уровне внутриведомственных актов, о неэффективности использования полномочий органов прокуратуры для защиты нарушенного права пользователя информацией, а также определяются важнейшие направления совершенствования законодательства и правоприменительной практики в области доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации.

Ключевые слова: юриспруденция, суд, департамент, информация, защита, доступ, надзор, жалоба, право, Конституция.

В соответствии со ст. 45 Конституции РФ государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется¹. При этом следует отметить, что право на защиту выступает не только в качестве самостоятельной правовой категории, но и является гарантией реализации всех других прав граждан, в том числе и права на доступ к информации о деятельности судов.

Вместе с тем, наряду с обязанностью государства обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ также предусматривает возможность самозащиты нарушенных прав, то есть возможность лично защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2

ст. 45), в том числе обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46).

Традиционно в отечественной правовой системе выделяется два основных внесудебных способа защиты нарушенного права:

- административный, реализуемый посредством обращения с жалобой непосредственно в вышестоящий в порядке подчиненности орган, к вышестоящему должностному лицу либо в компетентный орган государственного контроля;
- прокурорско-надзорный, сводящийся к обращению в органы прокуратуры РФ.

Остановимся подробнее на характеристике первого из указанных способов, правовую основу реализации которого составляют ст. 33

¹ Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

© Коновалов Алексей Олегович

* Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Сибирский институт управления, Председатель Третейского суда; постоянно действующего третейского суда Новосибирской области [Konovalov.AO@yandex.ru]

630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 2.



Конституции РФ, согласно которой «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления», Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»², а также ст. 24 и 25 Федерального закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»³.

Следует согласиться с мнением Г.Х. Тонояна, рассматривающим в качестве основных характеристик данного способа защиты нарушенного права оперативность и эффективность⁴, что, безусловно, ставит его в явное преимущество перед судебным способом.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона об обеспечении доступа к информации о деятельности судов, контроль за обеспечением доступа к информации о деятельности судов осуществляют в пределах своих полномочий председатели судов, Генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде РФ, руководители органов Судебного департамента, уполномоченные на осуществление указанного контроля члены органов судейского сообщества. При этом порядок осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности судов устанавливается регламентами и (или) иными актами, регулирующими вопросы внутренней деятельности судов, актами Судебного департамента, актами органов судейского сообщества.

Следует, однако, констатировать, что в настоящее время конкретные механизмы контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности судов ни в федеральном законодательстве, ни во внутриведомственных актах не урегулированы, что, по вполне объяснимым причинам, создает определенные трудности в правоприменительной практике. В этой связи правоприменительным субъектам приходится использовать так называемые нормы общего регулирования.

В системе судов общей юрисдикции полномочия по рассмотрению жалоб, нарушающих право на доступ к информации о деятельности судов, возложены на председателя соответ-

ствующего верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа и председателя районного суда, в зависимости от того, каким именно субъектом было допущено нарушение права пользователя информацией.

Так, в соответствии со статьей 29 Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»⁵ к функциям председателя верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа относятся:

- организация проверок заявлений и жалоб граждан на работу нижестоящих судов и судей;
- обращение, при наличии соответствующих оснований, в квалификационную коллегию судей субъекта РФ с представлением о привлечении судей соответствующего верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, председателей, заместителей председателей и судей районных судов, мировых судей к дисциплинарной ответственности;
- осуществление общего руководства деятельностью аппарата суда, в том числе назначение на должность и освобождает от должности работников аппарата суда, а также распределение обязанности между ними, принятие решений о поощрении работников аппарата суда или о привлечении их к дисциплинарной ответственности.

К полномочиям же председателей районных судов, связанным непосредственно с внесудебными механизмами защиты права на доступ к информации о деятельности судов, в силу ст. 35 указанного выше федерального конституционного закона, относится решение вопроса о привлечении соответствующего работника аппарата суда к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, говоря о системе судов общей юрисдикции, следует отметить, что председатели судов субъектов РФ обладают весьма обширными полномочиями в отношении, в том числе, не подчиненных ему напрямую судей районных, городских судов и мировых судей. Следовательно, если лицом, нарушившим право пользователя информации на доступ к информации о деятельности судов, выступает

² Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

⁴ Тоноян Г.Х. Институт обжалования в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Московский университет МВД РФ. 2008. 195 с.

⁵ Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.



судья, право на защиту может быть реализовано только посредством обращения к председателю соответствующего верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа. В том же случае, если лицом, нарушившим право пользователя информации является работник аппарата суда (т.е. государственный служащий), полномочиями по защите нарушенного права на доступ к информации обладает председатель соответствующего районного суда.

Передовым в сфере реализации внесудебных механизмов защиты права на доступ к информации о деятельности судов традиционно выступают арбитражные суды. В данном случае примечательно Положение о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб на действия судей и работников аппаратов арбитражных судов РФ, а также запросов о предоставлении информации о деятельности судов, утвержденное Приказом Высшего арбитражного суда РФ от 30.06.2011 № 68, определяющее единый порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб организаций, предпринимателей, граждан и их представителей на действия судей и работников аппаратов арбитражных судов, а также запросов о предоставлении информации о деятельности судов за исключением тех, которые рассматриваются в процессуальном порядке⁶.

В рамках реализации указанного Положения был разработан достаточно интересный по своим функциональным параметрам электронный сервис «Система подачи жалоб на действия судей и работников аппаратов арбитражных судов»⁷, основной задачей которого, как представляется, является повышение эффективности механизма защиты права на доступ к информации о деятельности арбитражных судов.

Рассмотрим прокурорско-надзорный способ защиты, правовой анализ которого применительно к сфере действия закона о доступе к информации о деятельности судов является достаточно важным, поскольку, как показывает практика, в современных условиях развития российского государства большинство лиц, полагающих, что их права либо законные интересы нарушены, обращаются за защитой

своих нарушенных прав именно в органы прокуратуры.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁸ прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. В соответствии со ст. 10 указанного Федерального закона в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов.

Исходя из смысла указанных правовых норм, соблюдение положений Федерального закона об обеспечении доступа к информации о деятельности судов на территории РФ должно попадать в сферу действия закона о прокуратуре. Тем не менее, анализ действующего законодательства и сложившейся правоприменительной практики приводит к выводу о том, что надзор за соблюдением права на доступ к информации о деятельности судов должностными лицами судов, Судебного департамента, его органов и органов судейского сообщества прокуратура осуществлять не имеет права. Причины этому видятся следующие:

- во-первых, особенности сложившейся в современной России правовой системы исключают из перечня поднадзорных прокуратуре органов должностных лиц органов Судебного департамента, судейского сообщества и судов;
- во-вторых, как правило, должностными лицами органов судейского сообщества и судов, нарушившими право пользователя информации, являются действующие судьи, на которых распространяет свое действие принцип независимости судей, установленный п. 1. ст. 120 Конституции РФ.

В силу п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливается круг органов и лиц, в отношении которых прокурор вправе осуществлять надзор за соблюдением требований Конституции и федеральных законов. К ним относятся: федеральные органы исполнительной власти, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспече-

⁶ Приказ ВАС РФ от 30.06.2011 № 68 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб на действия судей и работников аппаратов арбитражных судов Российской Федерации, а также запросов о предоставлении информации о деятельности судов» // СПС «Консультант Плюс».

⁷ Система подачи жалоб на действия судей и работников аппаратов арбитражных судов // URL: <<http://spg.arbitr.ru/pages/help/About.aspx>> (последнее посещение 27.0.2013).

⁸ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.



нием прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Вместе с тем, в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона от 8.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»⁹ Судебный департамент является федеральным государственным органом, осуществляющим организационное обеспечение деятельности верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных и специализированных судов, органов судейского сообщества, а также финансирование мировых судей. Таким образом, исходя из формальной позиции действующего законодательства, Судебный департамент не является органом исполнительной власти.

К аналогичному выводу приходит Миронов А.А., указывая, в частности, что «...исходя из семантической оценки самого наименования Судебного департамента, в системе разделения властей явственно следует, что он относится к судебной власти»¹⁰.

Впрочем, в научной литературе ответ на вопрос о правовом статусе Судебного департамента не является столь однозначным. Так, Тарасов А.М. полагает, что «деятельность Судебного департамента непосредственно не относится к правосудию (правоохранительной деятельности судебной власти), к тому же этот Департамент как орган (организационный рабочий аппарат) не входит в судебную систему (систему судопроизводства) и является федеральным государственным органом, по реализуемым функциям — фактически исполнительным органом власти»¹¹.

Более категоричным в своей позиции выступает Завидов Б.Д., полагая, что «по своей природе и осуществляемым функциям Судебный департамент является органом не судебной, а исполнительной власти»¹².

Тем не менее, исходя из буквального толкования указанных положений Федерального

закона о Судебном департаменте и Федерального закона о прокуратуре, Судебный департамент напрямую не определен действующим законодательством как федеральный орган исполнительной власти, а следовательно, соблюдение им и его территориальными органами Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ — не входит в предмет прокурорского надзора.

Аналогичным образом из предмета прокурорского надзора выпадают суды, образующие в соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹³ самостоятельную и независимую судебную систему, а также органы судейского сообщества, которые в силу ст. 1 Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»¹⁴ образуются судьями федеральных судов всех видов и уровней и судьями судов субъектов РФ, составляющих судебную систему России.

Таким образом, в том случае, когда право на доступ к информации о деятельности судов нарушено должностными лицами Судебного департамента, органа судейского сообщества либо суда, прокурор не вправе применять предусмотренные Федеральным законом о прокуратуре полномочия, направленные на восстановление нарушенного права пользователя информацией, а ограничивается только полномочием по возбуждению производства по делу об административном правонарушении (п. 2 ст. 22).

Данный вывод подтверждается сложившейся правоприменительной практикой. Так, в письме Прокуратуры Новосибирской области от 28.01.2013 № 7-50-2013 указывалось, что «...в соответствии с ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры Российской Федерации не осуществляют надзор за деятельностью судов. Согласно п. 10 ч. 3 ст. 29 Федерального конституционного закона от 07.02.2010 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» председатель областного суда организует проверку заявлений и жалоб граждан на работу нижестоящих судов и судей. С учетом изложенного, оснований для вмешательства органов прокуратуры не усматривается. Вы вправе обратиться к председателю Новосибирского областно-

⁹ Федеральный закон от 8.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

¹⁰ Миронов А.А. Комментарий к Федеральному закону от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Система ГАРАНТ.

¹¹ Тарасов А.М. Президентский контроль // Законодательство. № 4. 2003. С. 45–53.

¹² Завидов Б.Д. Комментарий к Закону «О статусе судей в Российской Федерации». М., 2003. С. 10–11.

¹³ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

¹⁴ Федеральный закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 11. Ст. 1022.



го суда с жалобой на действия председателя Дзержинского районного суда»¹⁵.

Вышеизложенное приводит к выводу о невозможности использования пользователем информации прокурорского надзора в качестве механизма защиты своего нарушенного права на доступ к информации о деятельности судов.

При этом следует отметить, что действующим законодательством предусматриваются два иных, не связанных с осуществлением надзорной функции, полномочия органов прокуратуры, направленных на защиту прав граждан. Так, в соответствии с п. 2 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона; в силу ст. 25.11., 28.4. КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении.

В свою очередь, ст. 5.39. КоАП РФ установлена административная ответственность за отказ в предоставлении информации, в соответствии с которой правонарушением признается неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации¹⁶.

Исходя содержания данной нормы, должностное лицо суда либо судья вполне могут являться субъектами правонарушения, предусмотренного ст. 5.39 КоАП РФ. И если с работником аппарата суда, являющимся государственным служащим, особых правовых трудностей возникнуть не должно, то в случае нарушении права на доступ к информации судьей прокурору придется преодолеть достаточно сложный механизм привлечения судьи к административной ответственности. Так, в соответствии с Законом РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»¹⁷ решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается:

– в отношении судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, верховного суда ре-

спублики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда — судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда РФ по представлению Генерального прокурора РФ;

– в отношении судьи иного суда — судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по представлению Генерального прокурора РФ.

Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора РФ.

Очевидно, что возможность применения столь сложной процедуры в случае совершения судьей административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.39 КоАП РФ является весьма маловероятной, и все же, как механизм внесудебного способа защиты, она имеет место быть. Тем не менее, даже при таких обстоятельствах привлечение должностного лица органа судейского сообщества либо суда к административной ответственности в установленном законом специальном порядке, в конечном счете, не позволяет в полной мере восстановить нарушенного права пользователя информации.

При осуществлении своих функций прокурор, в том числе, вправе требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегать о недопустимости нарушения закона, а также вносить представление об устранении нарушений закона. Вместе с тем, указанные полномочия прокурора не могут быть применены к должностным лицам судов и органов судейского сообщества.

Также при нарушении права на доступ к информации о деятельности судов прокурор лишен права обращаться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, что делает невозможным использование полномочия, предусмотренные ст. 45 Гражданского процессуального кодекса РФ¹⁸.

В связи с вышеизложенным, можно говорить о неэффективности либо невозможности использования внесудебных способов защиты права на доступ к информации о деятельности судов, использующих в качестве своего механизма полномочия прокурора (как надзорные, так и связанные с возбуждением дел об администра-

¹⁵ Письмо Прокуратуры Новосибирской области от 28.01.2013 № 7-50-2013.

¹⁶ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁷ Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 170.

¹⁸ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.



тивных правонарушениях и проведению административного расследования, а также возможностью выступить гражданским истцом в суде).

Таким образом, общая картина состояния правового регулирования механизмов внесудебных способов защиты конституционного права на доступ к информации о деятельности судов в настоящее время выглядит, по меньшей мере, достаточно несовершенной. Законодатель, исключив применительно к указанной сфере практически все возможности прокурорско-надзорного способа защиты, тем не менее, не обеспечил надлежащее функционирование элементов административного контроля в системе судов, органов Судебного департамента и органов судейского сообщества.

Таким образом, важнейшим направлением совершенствования законодательства и правоприменительной практики в области доступа к информации о деятельности судов в ближайшее время должно стать именно создание систем внутриведомственных актов судов, Судебного департамента и органов судейского сообщества, регулирующих конкретные механизмы и процедуры обеспечения реализации и защиты прав пользователей информации. Наряду с этим, в рамках совершенствования механизмов внесудебной защиты права на доступ к информации о деятельности судов имеет смысл проработать вопрос о внедрении института юридической ответственности самих судов как юридических лиц.

Библиография:

1. Завидов Б.Д. Комментарий к Закону «О статусе судей в Российской Федерации». — М., 2003. — 96 с.
2. Тарасов А.М. Президентский контроль // Законодательство. 2003. — № 4. — С. 45–53.
3. Миронов А.А. Комментарий к Федеральному закону от 08.01.1998 № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Система ГАРАНТ.
4. Тоноян Г.Х. Институт обжалования в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. — 195 с.

References (transliteration):

1. Zavidov B.D. Kommentariy k Zakonu «O statuse sudey v Rossiyskoy Federatsii». — M., 2003. — 96 s.
2. Tarasov A.M. Prezidentskiy kontrol' // Zakonodatel'stvo. — 2003. — № 4. — S. 45–53.
3. Mironov A.A. Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 08.01.1998 № 7-FZ «O Sudebnom departamente pri Verkhovnom Sude Rossiyskoy Federatsii» // Sistema GARANT.
4. Tonoyan G.Kh. Institut obzhalovaniya v administrativnom prave: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2008. — 195 s.

Материал получен редакцией 18 апреля 2013 г.