

ARTICLE 19

**Республика Таджикистан:
обеспечение доступа к
информации о деятельности судов**

Июль 2016 г.

Содержание

Введение

Раздел 1. Прозрачность судов в Республике Таджикистан

Раздел 2. Основные принципы обеспечения доступа к судебным слушаниям и информации о деятельности судов

1. Физический доступ в залы судебных заседаний

2. Доступ к информации, непосредственно связанной с осуществлением судопроизводства

(а) Решения судов

(б) Доступ к судебным документам

(в) Каковы обоснованные ограничения на доступ к информации о деятельности судов?

Особенности доступа СМИ к информации о деятельности судов

3. Доступ к административной информации, связанной с работой судов

Раздел 3. Доступ к информации о деятельности судов в Российской Федерации

Содержание Закона о доступе к информации о деятельности судов

Предоставление информации о деятельности судов по письменному запросу

Обеспечение доступа к информации о деятельности судов посредством официальных сайтов в сети Интернет

Присутствие на открытых судебных заседаниях

Практика реализации права на присутствие на открытых судебных заседаниях

Раздел 4. Рекомендации для Республики Таджикистан

Введение

В этом руководстве исследуется важность основного компонента открытого судопроизводства и права на информацию – обеспечение доступа к информации о деятельности судов. Руководство предназначено для того, чтобы способствовать повышению прозрачности судов в Республике Таджикистан посредством улучшения доступа к информации о деятельности судов. В первом разделе описывается ситуация с прозрачностью судов и доступом к информации о деятельности судов в Республике Таджикистан. Данный раздел был подготовлен партнером Артикуль 19 в Таджикистане, НАНСМИТ, и не обязательно отражает позицию Артикуль 19. В последующих разделах представлены основные принципы обеспечения доступа к информации о деятельности судов, описан международный опыт в этой сфере и то, как открытое судопроизводство может быть эффективно сбалансировано с конкурирующими опасениями по поводу конфиденциальности, безопасности права на справедливое судебное разбирательство и отправление правосудия. Четвертый раздел посвящен системе обеспечения доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации. В нем представлены передовые практики и накопленный опыт – с тем чтобы предоставить Республике Таджикистан руководство по разработке основ обеспечения доступа к информации о деятельности судов. И наконец, в руководстве предлагаются рекомендации Республике Таджикистан по разработке законодательства, гарантирующего доступ к информации о деятельности судов.

Раздел 1. Прозрачность судов в Республике Таджикистан

Присущие правосудию черты, такие как независимость и беспристрастность судей, их подчинение только Конституции и закону, демократические принципы судебного разбирательства, в частности принципы равенства всех перед законом и судом, состязательность и равноправие участников судебного разбирательства, – являются важным гарантом развития и укрепления государства и общества. Как показывает практика, прочность и стабильность государства неразрывно связаны с правосудием как определяющим фактором, требующим последовательного укрепления и развития.

За годы независимости Таджикистан получил важный урок: общественно-значимая информация должна быть доступна для всех – без гражданского контроля и участия даже самые полезные и многообещающие инициативы государственных органов не достигают цели.

Проанализировав национальное законодательство о доступе к информации, в частности к судебной, можно сделать вывод, что оно преимущественно направлено на «обеспечение безопасности», что в свою очередь приводит к закрытости органов судебной власти. Закрытость судебных органов создает условия их неподконтрольности, еще большему разрыву между ними и обществом и противоречит принципам прозрачности и открытости деятельности судов.

В Республике Таджикистан доступ к судебной информации законодательно не закреплен. Доступ к судебной информации регулируется нормативными правовыми актами в рамках доступа к информации в целом. Практика показывает, что ввиду специфики, значимости и актуальности судебной информации, есть необходимость регулирования доступа к ней отдельным нормативным актом.

В настоящее время судебная система Республики Таджикистан находится на стадии реформирования. Начиная с 2007 года, правительство Таджикистана приступило к реализации поэтапной реформы судебно-правовой системы на основании разработанных программ на 2007–2011, 2011–2013, 2013–2015 и 2015–2017 годы. Программа судебно-правовой реформы в Республике Таджикистан на 2015–2017 годы, по сути, является заключительным этапом всей судебно-правовой реформы в Республике Таджикистане.

Целью судебно-правовой реформы является дальнейшее укрепление судебной власти, упрощение судебного процесса, повышение роли суда в защите прав и свобод человека и гражданина, защита интересов государства, организаций, обеспечение законности и справедливости и, как следствие, совершенствование деятельности судебных органов Республики Таджикистан. В рамках этой реформы уже произошли некоторые изменения, и коснулись они не только организации и условий работы судов, но и процедур, обеспечивающих защиту прав личности, доступности правосудия и повышения уровня их информатизации, и в дальнейшем должны способствовать открытости и прозрачности деятельности судебной системы.

Открытость и гласность судопроизводства, своевременное, квалифицированное, объективное информирование общества о деятельности судов способствуют повышению уровня правовой осведомленности о судопроизводстве, являются гарантией справедливого судебного разбирательства, а также обеспечивают общественный контроль над функционированием судебной власти. Количество дел, рассматриваемых судами Республики Таджикистан в прошедшем, 2015 году возросло в разы. Это обусловлено, прежде всего, изменением ситуации во внутривнутриполитической сфере: экономический кризис сильно повлиял на благосостояние населения и его платежеспособность и рост преступности по сравнению с предыдущим годом. В таких условиях суды должны служить не только эффективным инструментом для разрешения конфликтов, но и соблюдать принципы прозрачности и гласности (транспарентности) судебного разбирательства.

Законодательство Таджикистана отчасти регулировало эти принципы судебной деятельности в нормативно-правовых актах. Так, принцип гласности судебного разбирательства был в первую очередь определен нормами Конституции Республики Таджикистан. Согласно ст. 88 Конституции Республики Таджикистан: «разбирательство дел во всех судах открытое, кроме случаев, предусмотренных законом». Данная норма была воспроизведена в ст. 5 Конституционного закона Республики Таджикистан «О судах Республики Таджикистан». В целом судебное разбирательство является открытым, то есть на нем могут присутствовать все желающие лица, однако законодательством предусматриваются исключения из данного принципа. В соответствии со ст. 273 Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан, суд, судья должен обеспечить открытое судебное разбирательство дел, за исключением случаев, когда это может привести к разглашению охраняемой законом государственной и иной тайны. Закрытое судебное разбирательство, кроме того, допускается по мотивированному определению суда (постановлению судьи) по делам о преступлениях лиц, не достигших шестнадцатилетнего возраста, преступлениях против свободы, половых и других преступлениях, в целях предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц либо сведений, унижающих их достоинство, а также случаях, когда этого требуют интересы обеспечения безопасности участников процесса и свидетелей, членов их семей или близких родственников.

Аналогичное положение предусмотрено в ст. 11 Гражданско-процессуального кодекса Республики Таджикистан. Данное ограничение направлено на защиту законных прав и интересов государства и общества в целом.

Открытость и прозрачность судебной деятельности определяется не только режимом судебного разбирательства, но и возможностью фиксации хода судебного заседания. В соответствии со ст. 19 Конституционного закона «О Конституционном суде Республики Таджикистан» с разрешения Конституционного суда Республики Таджикистан допускается использование средств фотографирования, аудио- и видеозаписи, слушание и показ хода судебного заседания по радио и телевидению.

Кроме того, согласно пункту 5 ст. 273 УПК присутствующие на открытом судебном заседании вправе вести письменную и магнитофонную записи. Пункт 7 ст. 11 Гражданско-процессуального кодекса также

предусматривает: «Лица, участвующие в деле, другие лица, участвующие в деле и граждане, присутствующие на открытом судебном заседании, имеют право в письменной форме фиксировать ход судебного разбирательства. Использование средств фотографирования, аудио- и видеозаписи, трансляция процесса судебного разбирательства по радио и телевидению разрешается только судом».

Транспарентность судебной деятельности также обеспечивается посредством публикации информации о деятельности судов. В целом каждая ветвь судебной системы в Республике Таджикистан имеет свое официальное издание. В соответствии со ст. 83 Конституционного закона «О Конституционном суде Республики Таджикистан» официальным изданием Конституционного суда Республики Таджикистан является "Вестник Конституционного суда Республики Таджикистан". Согласно ст. 98 Конституционного закона Республики Таджикистан «О судах Республики Таджикистан» Верховный Суд Республики Таджикистан и Высший экономический суд Республики Таджикистан имеют свои издания. Редакционная коллегия изданий Верховного Суда Республики Таджикистан и Высшего экономического суда Республики Таджикистан утверждается пленумами соответствующих судов по представлению председателей этих судов.

Учитывая субъективный подход представителей органов суда, Пленум Верховного суда Республики Таджикистан своим решением № 6 от 29 сентября 2014 года сделал комментарий норм законов Таджикистана, касающихся открытости судебного разбирательства и права на доступ к информации о деятельности судов.

Как видно из обзора нормативно-правовых актов, в направлении регулирования прозрачности судебной деятельности в Республике Таджикистан имеется необходимый минимум предпосылок для беспрепятственного доступа к судебной информации для любого заинтересованного лица, в том числе и для представителей средств массовой информации.

Соблюдение принципов свободного доступа к судебной информации, в первую очередь, подразумевает допуск журналистов к ней, так как именно они работают с информацией в большей степени. Однако практика показывает, что нормы этих законов и актов не работают должным образом.

Роль и место средств массовой информации в демократическом обществе и в правовом государстве являются значимым и основополагающим, так как от них зависит информационное взаимодействие общества, государства и граждан. Помимо информационной задачи СМИ выполняют и задачи общественного надзора, т.е. критической оценки общества, государства и отдельной личности. Особенность статуса представителя СМИ закреплена законодательно. Следует подчеркнуть, что в Республике Таджикистан вплоть до марта 2013 года действовал закон о средствах массовой информации, принятый ещё в 1990 году. Новая редакция Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации» была принята в марте 2013 года и стала важным шагом на пути к либерализации законодательства о средствах массовой информации, способствовала новому пониманию свободы слова в современном обществе. Хотя в законе предусмотрены исключительные права журналиста на доступ к информации, в том числе и судебной, на

практике проблем в этой сфере остается достаточно.

Анализ публикаций СМИ показывает, что в 2015 году наблюдались множественные нарушения государственными органами конституционных прав граждан на доступ к информации. В сфере доступа представителя СМИ к информации о деятельности судов имеются определенные трудности и создаются препятствия. В Таджикистане особо практикуется разделение СМИ на государственные и независимые. Органами государственной власти и судами при предоставлении информации предпочтение отдается государственным СМИ.

Изучение практики обеспечения гласности судопроизводства, прозрачности и открытости деятельности судов показывает, что судами в ущерб интересам общества допускаются нарушения требований норм, касающихся режима судебного заседания, возможности фиксации хода судебного заседания, размещения достаточной информации на сайте суда, функционирования электронной приемной на сайтах судов и др.

Анализ судебных слушаний с участием СМИ показывает, что отдельными судьями применяется практика проведения судебных заседаний в помещениях, исключающих возможность присутствия на них журналистов и обычных граждан либо эта возможность сведена к минимуму. Вместе с тем от представителей СМИ требуется заблаговременное письменное информирование председательствующего судьи о намерении присутствовать на заседании и дальнейшее согласование с судьей.

Хотя процессуальное законодательство Таджикистана не требует согласования участия наблюдателей и прессы в суде и ведения ими записи, за исключением аудио-, видеозаписи процесса, в большинстве случаев председательствующими на процессах судьями данные действия ограничиваются. При этом субъективные возражения участников слушаний могут приниматься как основание для запрета ведения съемки и допуска представителей СМИ в зал суда.

В 2015 году Правительством была принята программа судебной реформы четвертого этапа на 2015-2017 гг. На втором этапе Программы на 2011-2013 года предусматривалось создание условий и предпосылок доступа к судебной информации. В частности, в целях повышения прозрачности деятельности всем судебным органам предписывалось создание интернет-сайтов. Изучение материалов показывает, что на данный момент создано более 50 сайтов органов районных, городских, областных и республиканских судов, но только некоторые из них активны (сайты Верховного суда, Конституционного суда, Совета юстиции), содержание сайтов обновляется не оперативно, а информация, размещается на сайтах судов, в ограниченном объеме.

Другим важным инструментом взаимосвязи судебного органа с общественностью является аппарат пресс-служб судов. В настоящее время в судебной системе Республики Таджикистан не сформировался институт пресс-секретарей – нет отдельного штата, в обязанности которого входила бы связь с общественностью, нормативно не закреплены положения сотрудников пресс-службы судов по предоставлению информации журналистам и представителям СМИ.

Учитывая обстоятельства, мешающие гласности, открытости и прозрачности деятельности судов в Республике Таджикистан судам рекомендуется:

- создавать необходимые условия для обеспечения доступа к судебной информации всех граждан, организаций, общественных объединений, журналистов и СМИ;
- максимально обеспечивать возможность присутствия на открытых судебных заседаниях журналистов и обычных граждан;
- не ограничивать ведение присутствующими в зале заседания письменной записи, а равно и художественных зарисовок процесса;
- при принятии решения о присутствии представителей СМИ в зале заседания и ведении ими аудио-, видеозаписи не учитывать субъективные возражения участников процесса;
- разработать правовую базу деятельности пресс-служб судебных органов.

В связи с этим, надо признать, что ныне существующие нормы правовых актов не могут в достаточной мере регулировать и обеспечить доступ граждан к судебной информации. С учетом данного обстоятельства соответствующим органам, имеющим законодательные инициативы, необходимо разработать и принять нормативный акт, регулирующий доступ журналистов и СМИ к судебной информации. Учсть, что отношения, связанные с обеспечением доступа журналистов к информации о деятельности судов, необходимо регулировать в отдельном законе. Безусловно, основными принципами доступа журналистов к судебной информации должны быть открытость и доступность информации о деятельности судов, достоверность информации о деятельности судов и своевременность ее предоставления. Законодательством должна быть предусмотрена свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности судов любым законным способом, соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации, права организаций на защиту их деловой репутации; соблюдение прав и законных интересов участников судебного процесса при предоставлении информации о деятельности судов, невмешательство в осуществление правосудия при предоставлении информации о деятельности судов.

Раздел 2. Основные принципы обеспечения доступа к судебным слушаниям и информации о деятельности судов

Принцип доступа к информации судебных органов является краеугольным камнем открытого судопроизводства – правового принципа, согласно которому судебные процессы должны быть открытыми и прозрачными. Считается, что это необходимо для обеспечения справедливого судебного разбирательства и подотчетности судов, а также в целях содействия эффективности и результативности судопроизводства. Британский судья Вульф четко разъяснил важность соблюдения принципа открытого судопроизводства:

«Это необходимо потому что публичный характер разбирательства удерживает суд от неподобающего поведения, а также поддерживает доверие общественности к отправлению правосудия. Это предоставляет общественности возможность знать, что правосудие осуществляется беспристрастно. Это может привести к результату, когда к доказательствам можно получить доступ, что не будет возможным, если разбирательство было проведено за закрытыми дверями или если идентификация одной или нескольких сторон или свидетелей скрыта. Все это делает менее вероятным появление некомпетентных и неточных комментариев о судебных разбирательствах».¹

Аналогично, Европейский суд по правам человека заявил о важности поддержания «пристального общественного контроля» над судебными процессами, в целях защиты права на справедливое судебное разбирательство. В деле Саттера против Швейцарии (1984 год), суд постановил, что «публичный характер разбирательства в судебных органах, определенный статьей 6 (1), является защитой для сторон от ситуации отправления правосудия в тайне, без контроля со стороны общественности; это также является одним из средств, с помощью которых доверие к судам высшей и низшей инстанции может быть поддержано. Делая отправление правосудия видимым, публичность способствует достижению цели, изложенной в статье 6 (1), а именно – справедливое судебное разбирательство, гарантия которого является одним из основополагающих принципов любого демократического общества».²

Концепция открытого судопроизводства проистекает из более широкого права общественности на получение информации, в частности, по вопросам, представляющим общественный интерес, что является фундаментальным аспектом права на свободу выражения. Оно защищено международным правом, включая статью 19 Международного пакта о

¹ Р против Совета по оказанию правовой помощи – в одностороннем порядке Каим Тоднер. 1999.

² Саттер против Швейцарии, N 8209/78, 22 февраля 1984 года.

гражданских и политических правах (МПГПП), участником которого является Таджикистан, и который гарантирует «свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода».

Это право также защищено всеми основными договорами по правам человека, включая Европейскую конвенцию по правам человека (статья 10), Американскую конвенцию о правах человека (статья 13) и Африканскую хартию прав человека и народов (статья 9). Право на доступ к информации, которой владеют государственные органы, имеет важное значение для обеспечения их функционирования, демократии участия, прозрачности и надлежащего управления.³ Хорошо подготовленная законодательная основа, гарантирующая широкий доступ к информации, которой владеют государственные органы, позволяет гражданам в полной мере участвовать в демократических процессах, иметь свободный выбор и принимать обоснованные решения, а также требовать от правительств отчета об их деятельности.

В законодательных решениях, принятых за последнее время, повышенное внимание уделяется следующему факту: право на свободу выражения включает право на доступ к информации⁴; в то же время Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций (КПЧ ООН) подчеркивает важность соблюдения права личности на получение информации и важность обязательства государства предоставлять доступ к ней. КПЧ ООН, например, заявляет: «Государства-участники должны проактивно делать всеобщим достоянием информацию, которой они владеют и которая представляет общественный интерес. Государства-участники должны приложить все усилия, чтобы обеспечить легкий, быстрый, эффективный и практический доступ к такой информации».⁵ Суды, как органы государственной власти, также обязаны соблюдать право личности на получение информации и имеют несомненное обязательство, как и любой другой орган государственной власти, предоставлять к ней доступ.

В этом разделе описываются основные принципы и вопросы, касающиеся доступа к информации, и наилучшие практики, которые применяются по всему миру в сфере следующих трех широких категорий:

- 1) **Физический доступ в залы судебных заседаний:** включает как доступ СМИ, так и доступ заинтересованных представителей общественности.
- 2) **Доступ к информации, непосредственно связанной с осуществлением судопроизводства:** включает доступ к решениям суда, в том числе,

³ АРТИКЛЬ 19. Право знать: принципы свободы информационного законодательства <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/public-right-to-know.pdf>

⁴ См.: Союз гражданских свобод Венгрии (*Tarsasag a Szabadsagjogokert*) против Венгрии (2011) 53 Европейские отчеты о ситуации с правами человека 3 («Союз») в Европейском суде по правам человека и *Клод Рейес против Чили* в Межамериканском суде по правам человека.

⁵ Комитет по правам человека ООН. Общий комментарий No 34: Артикль 19: Свободы мнения и выражения. Сентябрь 2011 года <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

материалам, используемым в судебных процессах, протоколам судебных заседаний.

- 3) **Доступ к административной информации, связанной с работой судов:** включает бюджеты и сведения по имеющимся помещениям и оборудованию. В эту категорию входит и информация о штатном расписании судов, судей, их профессиональном опыте и доходах, а также процедуре назначения на должности судей.

1. Физический доступ в залы судебных заседаний

Право на открытый судебный процесс, включая доступ на него СМИ и общественности, гарантировано статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая утверждает: «Каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела». Это было подтверждено в судебной практике международных судов по правам человека, а также национальных судов.

Например, по делу Диенне против Франции Европейский суд по правам человека заявил, что «проведение открытых судебных слушаний является фундаментальным принципом, закрепленным в статье 6», а именно – правом на справедливое судебное разбирательство.⁶ Право на физический доступ в залы судебных заседаний получило дальнейшее развитие на слушаниях в связи с делом Г. А. ван Меерса против Нидерландов в Комитете по правам человека ООН, на которых было ясно озвучено, что государство имеет обязательство облегчать доступ общественности к судебным слушаниям.

«Комитет отмечает, что суды должны предоставлять информацию о времени и месте проведения устных слушаний, доступных для публики, а также предоставлять соответствующие места для размещения (в разумных пределах) заинтересованных представителей общественности, принимая во внимание, например, потенциальный общественный интерес к делу, продолжительность устного слушания и время, когда поступила официальная просьба сделать слушания публичными».⁷

Тем не менее, международные договоры в области прав человека и судебная практика четко определяют, что такое право не является абсолютным и есть некоторые исключения, которые могут быть уместны, когда судебное разбирательство проводится при закрытых дверях. Действительно, статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, что «печать и публика могут не допускаться на всё судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда

⁶ Диенне против Франции, 26 сентября 1995 год. Амели Лепинар. Освещение судебных процессов в СМИ и панъевропейская система защиты прав человека//Европейская аудиовизуальная обсерватория. 2014.

⁷ Г.А. ван Меерс против Нидерландов, слушания N 215/1986, ООН Док. ССРР/С/39/D/215/1986. 1990.

публичность нарушала бы интересы правосудия». Подобное исключение можно найти в статье 6 Европейской конвенции по правам человека (о праве на справедливое судебное разбирательство), которая также определяет, что при рассмотрении дел несовершеннолетних защита их интересов может стать законным основанием для проведения судебного разбирательства за закрытыми дверями.

Учитывая важность прозрачности деятельности судов в свете соблюдения права на справедливое судебное разбирательство, судебный процесс за закрытыми дверями может быть проведен только при исключительных обстоятельствах – это рассматривается в разделе, описывающем ограничения на доступ к информации о деятельности судов.

2. Доступ к информации, непосредственно связанной с осуществлением судопроизводства

Судебные органы, как органы государственной власти, имеют несомненное обязательство предоставлять информацию о своей деятельности. Для судов должно стать обязательным следование принципам предоставления доступа к информации (изложенным выше), которые требуют, чтобы суды, как правило, предоставляли доступ к своим документам по просьбе любого лица.

Имеется все большая согласованность в том, что общественность, помимо доступа на устные слушания, должна также иметь доступ к текстовым материалам суда. Законодательство и судебная практика в ряде стран все чаще определяют, что ряд судебных материалов должен быть доступен общественности, с учетом любых соответствующих уравнительных интересов (см. ниже). Такие судебные материалы включают:

(а) Решения судов

Публикация решений судов повышает доступность закона, делая судебный процесс более понятным и предсказуемым для общественности. Как заявил Европейский суд по правам человека, публикация решений судов имеет важное значение для того чтобы «общественность изучила манеру, с которой суды обычно подходят к рассмотрению дел, и принципы, которые применяются для их решения».⁸

Для государства недостаточно просто предоставить доступ к информации о судебных решениях; у него есть определенное обязательство содействовать максимальному уровню доступа к судебным решениям. Это обязательство требует от государства предпринимать проактивные шаги для публикации решений в доступном формате. Эксперты Правовой инициативы Института «Открытое общество» утверждают: «[Судебные решения] должны быть доступны как в электронном виде в сети Интернет, так и на материальных носителях. Они также должны быть проиндексированы и иметь перекрестные ссылки для облегчения поиска. Правительства должны обеспечить доступ ко всем решениям, в том

⁸ Б и П против Великобритании

числе, решениям судов низшей инстанции, административных судов и комиссий. Наконец, важные решения должны быть зачитаны или по крайней мере, представлены в суммарном виде на открытом судебном заседании в то же самое время, как о них было объявлено».⁹

Публикация судебных решений в Интернете становится все более обычной практикой во всем мире. В Бельгии были предприняты усилия, чтобы обеспечить доступ к решениям Конституционного суда, которые публикуются на трех официальных языках страны (нидерландский, французский и немецкий).¹⁰

(б) Доступ к судебным документам

Артикль 19 считает, что в дополнение к доступу к решениям суда, государства обязаны обеспечить доступ общественности ко всем документам до судебного заседания, включая документы, представленные по делу обеими сторонами и третьими лицами, показания свидетелей, вещественные доказательства, переписку или другие документы. Это необходимо по целому ряду политических причин – важны как повышение осведомленности общественности о судебных процессах в демократическом обществе, так и усиление центральной роли, которую играют СМИ в информировании и стимулировании этой осведомленности.

Это определено в юрисдикциях разных стран по всему миру, которые пришли к выводу, что доступ к вещественным доказательствам или судебным документам, даже если такие материалы не были частью устного судопроизводства, имеет важное значение для того, чтобы:

- Способствовать тому, чтобы общественность лучше понимала приговор суда¹¹ и уже осведомленной включалась в дебаты по поводу справедливости или последствий конкретного судебного решения, после того как самолично ознакомилась с доказательствами.¹²
- Повысить доверие общественности к судам как к органам, которые поддерживают прозрачность своей деятельности и не занимают оборонительную позицию в отношении своих процессов.¹³

⁹ Правовая инициатива Института «Открытое общество». Отчет по доступу к информации о деятельности судов. Март 2009 года, стр. 38.

<http://www.right2info.org/resources/publications/publications/Access%20to%20Judicial%20Information%20Report%20R-G%203.09.DOC>

¹⁰ Правовая инициатива Института «Открытое общество». Отчет по доступу к информации о деятельности судов. Март 2009 года, стр. 38.

<http://www.right2info.org/resources/publications/publications/Access%20to%20Judicial%20Information%20Report%20R-G%203.09.DOC>

¹¹ Р против Канадской вещательной корпорации, 2010, Акт Онтарио о некоммерческих корпорациях (ONCA) 726 (Канада), Роджерс против ТВНЗ (2007) NZSC 91 (Новая Зеландия), США против Амодео 71 F.3d 1044. 1995.

¹² Роджерс против ТВНЗ (2007) NZSC 91 (Новая Зеландия).

¹³ Роджерс против ТВНЗ (2007) NZSC 91 (Новая Зеландия); Мафарт против ТВНЗ (2006) NZCA 183 и Мафарт против ТВНЗ (2006) NZSC 33 (Новая Зеландия, Верховный суд и Апелляционный суд).

- Поощрять общественность принимать более активное участие в судебных процессах и проявлять к ним более живой интерес, получая прямой доступ к доказательствам, а не полученным из вторых рук пересказам о прениях или решениях.
- Способствовать справедливому отправлению правосудия, как непосредственно во время судебного процесса, так и во время пересмотра дела, если таковое будет необходимо.¹⁴

Более того, было установлено, что доступ к судебным документам является одним из важнейших компонентов функционирования СМИ как «сторожевых псов общества», а отказ предоставлять такую информацию становится барьером в ее аккуратном освещении СМИ и сдерживающим фактором для журналистов в освещении тем, связанных с деятельностью судов.¹⁵

Кроме того, доступ к подобной информации может рассматриваться как неотъемлемое право, гарантированное Международным пактом о гражданских и политических правах; отказ судов в предоставлении информации, без должных оснований (подробнее – см. ниже), является посягательством на это право. Об этом упоминает Европейский суд по правам человека: суд потенциально может воспользоваться нежелательной возможностью осуществить «цензурную мощь информационной монополии», как это произошло в деле Тарсасаг против Венгрии.

(в) Каковы обоснованные ограничения на доступ к информации о деятельности судов?

Имеются некоторые обстоятельства, при которых доступ к судебной информации может быть ограничен – по причине защиты законных интересов, включая неприкосновенность частной жизни или безопасность сторон, потерпевших, судей или других лиц; для обеспечения отправления правосудия или по соображениям национальной безопасности. Это касается как ограничения доступа к документам суда или показаниям свидетелей, так и редкой необходимости проведения

¹⁴ Этот аргумент был хорошо изложен в отчете Законодательной комиссии Новой Зеландии от 30 июня 2006 года «Доступ к документам суда»: предполагается, что для того чтобы «открытое судопроизводство было эффективным, требуется открытый доступ к документам суда, по меньшей мере, тогда, когда начинаются слушания. Доступ к документам во время слушаний должен помочь аккуратности их освещения в СМИ. Информация о возможной судебной ошибке может выявиться годы спустя после того как решение по делу было принято; в этот период будет необходимо внимательно изучить документы суда. На более позднем этапе лицу или организации, возможно, также потребуется изучить случаи, оставшиеся в истории, с тем чтобы осветить темы, представляющие общественный интерес и вызывающие озабоченность».

¹⁵ Аткинсон против Великобритании (1990) 67 DR 244 A2; Тарсасаг A4; НЗ отчет по доступу к документам суда A26; или (ii) сдерживая журналистов по поводу сообщений по темам, связанным с судебными разбирательствами: Тарсасаг A4.

судебного разбирательства за закрытыми дверями, о чем было упомянуто выше.

Необходимость такого баланса ясно выражена в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах; однако в соответствии с международным правом, любое ограничение доступа к судебной информации: (а) должно быть ясно озвучено; (б) должно быть строго необходимо для продвижения другого (определенного) интереса (установленного законом) и (в) не должно быть строже, чем это необходимо для этой цели (по продолжительности или объему).

Неизбежна ситуация, когда судьям будет необходима некоторая свобода в установлении баланса этих интересов, однако очень важно, чтобы законодательство, регулирующее доступ к информации о деятельности судов, включало бы в себя определение четких и узких границ, которые явились бы руководством для решений судей. Это было хорошо проиллюстрировано в глобальном исследовании практики доступа к информации о деятельности судов, которое проводилось в рамках проекта Правовой инициативы Института «Открытое общество» и по результатам которого было установлено: слишком часто определение границ в законе является расплывчатым; это дает судьям больше возможности устанавливать их по своему усмотрению¹⁶, что, в свою очередь, может привести к злоупотреблениям.

Юриспруденция и передовые практики в статутном праве на национальном и международном уровнях предлагают следующие основания, согласно которым доступ к информации о деятельности суда может быть ограничен:

- 1) неприкосновенность частной жизни, в особенности, несовершеннолетних¹⁷ и в связи с сексуальными отношениями сторон.
- 2) Информация, связанная с полицейским расследованием, когда раскрытие информации может повлиять на результаты расследования; однако, как только дело будет закрыто, информация, к которой не предоставлялся доступ, должна быть обнародована.
- 3) Безопасность судей.

Несмотря на эти исключения, предполагается, что все документы о деятельности суда должны быть общедоступными и что любой член общества может попросить с ними ознакомиться, без предоставления

¹⁶ Правовая инициатива Института «Открытое общество». Отчет по доступу к информации о деятельности судов. Март 2009 года, стр.39.
<http://www.right2info.org/resources/publications/publications/Access%20to%20Judicial%20Information%20Report%20R-G%203.09.DOC>

¹⁷ Это было установлено в прецедентном праве Европейской комиссии по правам человека – например, в деле Б и П против Великобритании, судебном деле по установлению опеки над детьми. Суд пришел к выводу, что было приемлемо проводить судебное разбирательство за закрытыми дверями, без доступа публики и прессы – для того чтобы «защитить неприкосновенность частной жизни ребенка и сторон, а также избежать нарушения интересов правосудия». Для получения дополнительной информации – см. Амели Лепинар. Освещение судебных процессов в СМИ и панъевропейская система защиты прав человека//Европейская аудиовизуальная обсерватория. 2014.

обоснования. Даже там, где доступ к информации о деятельности суда может быть ограничен с целью защиты других законных интересов, лучшая практика диктует, что информация о существовании такого решения является публичной. Так обстоит дело в отношении судебных решений, например, в Финляндии и Канаде.¹⁸

Особенности доступа СМИ к информации о деятельности судов

Средства массовой информации играют важную роль в деле информирования общественности по темам, представляющим общественный интерес в демократическом обществе. Такие темы включают в себя освещение процессов по уголовным делам, а также доступ к документам судов; СМИ, присутствующие на заседаниях судов, были названы «глазами и ушами общественности».¹⁹

У государств есть определенные обязательства обеспечивать СМИ физический доступ в залы судов, где проходят судебные процессы, и государства требуют от судов способствовать этому доступу. Этот принцип прочно укоренился в международном праве. Например, в 2003 году Комитет Министров Совета Европы опубликовал рекомендации по предоставлению СМИ информации по уголовным делам, заявив, что журналистам, без какой-либо дискриминации и требований предварительной аккредитации, должен быть открыт доступ на открытые судебные заседания и публичные выступления в суде. Органы власти должны облегчать журналистам условия доступа на заседания судов, предоставляя им, где это возможно, достаточное количество мест.²⁰ Кроме того, государства должны обеспечить доступ всем журналистам, не дискриминируя их и не требуя аккредитации.²¹

Тем не менее, существует ряд сложностей, касающихся присутствия СМИ на судебных процессах и их освещения. Как и в случае исключений, перечисленных выше, важно, чтобы права на свободу выражения и открытое, справедливое судебное разбирательство были сбалансированы с принципами конфиденциальности, национальной безопасности, обеспечением безопасности участников судебного процесса, а также с правом на справедливое судебное разбирательство и надлежащее отправление правосудия. Существуют определенные опасения в отношении соблюдения в ходе уголовного судопроизводства принципа презумпции невиновности, учитывая, что СМИ посредством своих выступлений способны влиять на общественное мнение и следовательно, на вердикт суда присяжных. Поэтому ограничения на освещение СМИ судебных процессов могут быть законными – для того чтобы обеспечить справедливое судебное разбирательство.

¹⁸ См.: Акт о публичности судебных процессов в судах общей юрисдикции (370/2007) (Финляндия); и Канада.

¹⁹ Генеральный прокурор против компании газет «Гардиан» Лтд. (N 2) (CA) (1990) 1 AC 109 в 183 (Сэр Джон Дональдсон, председатель Апелляционного суда): СМИ – «глаза и уши общественности».

²⁰ КОМИТЕТ МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ. Рекомендации Рек(2003)13 Комитета министров государствам-членам по поводу предоставления СМИ информации, связанной с рассмотрением уголовных дел. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=51365>

²¹ Там же

В своих рекомендациях 2003 года по освещению СМИ процессов по уголовным делам, Комитет Министров Совета Европы заявил, что «мнения и информация, относящиеся к рассматриваемым уголовным делам, должны сообщаться СМИ или распространяться ими только если это не наносит ущерба презумпции невиновности подозреваемого или обвиняемого».²² Этот принцип был применен в системе прецедентного права Европейского суда по правам человека. Например, в деле Туранчо и Джулая против Франции: два журналиста подали апелляцию на приговор суда Франции по их опубликованной статье о деле об убийстве. Суд не поддержал их утверждения о нарушении права на свободу выражения и пришел к выводу, что публикация журналистов (учитывая силу воздействия печатного слова на членов жюри присяжных) имела разрушительные последствия для права обвиняемых по делу об убийстве считаться невиновными, пока не доказано обратное.²³

Как и в случае некоторых ограничений доступа к документам суда, судам также необходимо определить уровень ограничений для СМИ в случае освещения ими судебных процессов. Однако чтобы предотвратить злоупотребления, любые ограничения, их необходимость и законность, должны быть четко определены и претензии по ним должны рассматриваться судом.

3. Доступ к административной информации, связанной с работой судов

Прозрачность в отношении предоставления административной информации о функционировании судов, включая сведения о бюджетах, персонале и закупках, крайне важна для того чтобы ограничить возникновение возможности для коррупции. Общественный контроль над такой информацией может стать защитой от неправомерного использования средств из государственного бюджета, а также ограничить возможности для nepotизма, позволяя общественности отслеживать процесс назначения на должности в судебной системе.

На административную информацию о функционировании судебных органов должны распространяться те же требования прозрачности, как и на любую другую административную информацию, которая касается функционирования государственных органов. Так обстоит дело почти во всех европейских странах, Австралии, Израиле, Эквадоре, Мексике и Панаме. И даже если в законодательстве о доступе к информации не содержатся статьи, касающиеся доступа к административной информации, некоторые страны разработали другие законы и указы, которые обязывают судебные органы публиковать подобную информацию.²⁴

²² КОМИТЕТ МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ. Рекомендации Рек(2003) 13 Комитета министров государствам-членам по поводу предоставления СМИ информации, связанной с рассмотрением уголовных дел. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=51365>

²³ Вурхуф Д. «Дело Туранчо и Джулая против Франции (в отношении газеты «Свобода»)», IRIS 2006-2/2//Европейская аудиовизуальная обсерватория. 2006. Доступно на: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/2/article2.en.html>

²⁴ Правовая инициатива Института «Открытое общество». Отчет по доступу к информации о деятельности судов. Март 2009 года. <http://www.right2info.org/resources/publications/publications/Access%20to%20Judicia>

Не имеет значения, действующие ли законы о доступе к информации или специально разработанные законодательные акты регулируют доступ к информации о деятельности судов – законодательство в любом случае должно гарантировать общественности доступ ко всей информации, касающейся внутреннего функционирования судебных органов, с очень ограниченными исключениями, которые четко определены в законе (например, когда в информации может быть отказано в интересах сохранения тайны личной жизни или с целью защиты безопасности работников суда).

Лучшие практики в этой сфере включают регулярную публикацию информации, которая затрагивает все административные аспекты функционирования судов; в доступном формате, который общественность может легко использовать. Такие практики включают следующие:

- Размещение информации о статьях расхода бюджетных средств, увеличениях и сокращениях расходов и о том, как бюджетные средства были потрачены – этой практике, например, следуют в Мексике, где Верховный суд обязан публиковать в Интернете всю информацию о статьях расхода бюджетных средств; расходах, которые уже были произведены и средствах, которые еще будут потрачены. Статьи расходов расписаны более детально по категориям (по типу расходов), например: персональные услуги, материалы и принадлежности; общие услуги; фиксированные и реальные активы; общественные работы; финансовые инвестиции; гранты; выходные пособия и пенсии, другие расходы.²⁵
- Размещение информации о закупках и заключении контрактов. В ряде стран есть специализированные сайты, на которых все государственные органы, в том числе, органы судебной системы, обязаны размещать объявления о проведении закупок и тендеров, а также предоставлять информацию о том, как они производятся. Такой практики придерживаются, например, в Чили и Гватемале.²⁶
- Размещение информации о назначении судей и должностных лиц. Должна быть доступна информация о вакансиях и требованиях к кандидатам, а также списки кандидатов с описанием их опыта работы. Некоторые страны также стремятся обеспечить участие общественности в процессе приема на работу судей – например, в Аргентине публично проводят интервью с прошедшими отбор кандидатами.²⁷

[l%20Information%20Report%20R-G%203.09.DOC](#), стр. 40.

²⁵ Альваро Эрреро и Гаспар Лопес. Доступ к информации и прозрачность в судебной системе; хорошие практики в странах Латинской Америки//Институт Всемирного банка. 2010. http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf

²⁶ Альваро Эрреро и Гаспар Лопес. Доступ к информации и прозрачность в судебной системе; хорошие практики в странах Латинской Америки//Институт Всемирного банка. 2010. http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf

²⁷ Правовая инициатива Института «Открытое общество». Отчет по доступу к информации о деятельности судов. Март 2009, стр. 40. <http://www.right2info.org/resources/publications/publications/Access%20to%20Judicial%20Information%20Report%20R-G%203.09.DOC>

Со всем этим связана тема соблюдения норм морали в судебной системе, когда государства все активнее берут на себя обязательства предоставлять информацию об имуществе и накоплениях судей и должностных лиц – с целью предотвращения коррупции и конфликта интересов. Целью становится не только повышение прозрачности деятельности судебной системы внутри страны, но также и формирование ее положительного имиджа, который влияет на привлечение иностранных инвестиций.²⁸ Подобные действия, как правило, предпринимаются в рамках законодательства о борьбе с коррупцией государственных служащих, но также обязательно должны охватывать и работающих в судебной системе. Законодательство должно обязывать их, а также членов их семей раскрывать информацию об их банковских счетах, заработках, бизнес-интересах и имуществе, подарках и услугах, которые они получили.²⁹

²⁸ Антикоррупционные политики в странах Азии и Тихоокеанского региона. Прогресс в области правовой и институциональной реформы в 25 странах. 2006. Доступно на: http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en_34982156_34982460_36831894_1_1_1_1,00.htm

¹ Цит. по: Правовая инициатива Института «Открытое общество». Отчет по доступу к информации о деятельности судов. Март 2009. <http://www.right2info.org/resources/publications/publications/Access%20to%20Judicial%20Information%20Report%20R-G%203.09.DOC>

²⁹ Альваро Эрреро и Гаспар Лопес. Доступ к информации и прозрачность в судебной системе; хорошие практики в странах Латинской Америки//Институт Всемирного банка. 2010, стр. 19. http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Transparency_Judiciary.pdf

Раздел 3. Доступ к информации о деятельности судов в Российской Федерации

Опыт правового регулирования доступа к информации о деятельности судов в России

Конец 2008-го-начало 2009 годов ознаменовалось принятием в России двух федеральных законов, регламентирующих реализацию права на доступ к государственной информации: общего Федерального закона Российской Федерации от 22 декабря 2008 N 262-ФЗ (ред. от 12.03.2014 с изменениями вступившими в силу с 06.08.2014) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (далее в тексте – ФЗ-262) и специального Федерального закона от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – ФЗ-8; вместе – Законы о доступе к государственной информации).

По оценкам экспертов, принятые законы представляют собой одни из самых революционных законодательных актов последних лет. Ведь в России до сих пор как в теории, так и на практике оставался открытым вопрос – имеют ли право физические лица на доступ к такой официальной информации, которая непосредственно не затрагивает их прав и свобод? И хотя сведения о расходовании бюджетных средств, статистические отчеты органов государственной власти и местного самоуправления непосредственно не затрагивают права и свободы гражданина, но являются социально значимой информацией.

Законы о доступе к государственной информации внесли определенность в этот вопрос, предоставив гражданам Российской Федерации право доступа к информации, которой обладают исполнительные, законодательные и судебные органы, а также органы местного самоуправления. Причем это право распространяется как на информацию, которой органы власти располагают в силу непосредственной реализации возложенных на них полномочий, так и на информацию, которая поступает к ним из различных внешних источников (ст. 1 ФЗ-8, ст. 1 ФЗ-262). По своему содержанию Законы о доступе к государственной информации не уступают аналогичным нормативным правовым актам в европейских государствах и США, а в отдельных аспектах обеспечивают возможность реализации прав граждан на доступ к официальной информации даже в большей степени, чем это определено в законодательстве других стран.

Различные инициативы в области установления правового регулирования вопросов доступа к информации о деятельности судов возникали в России еще с 1991 года, после появления действующего и по сей день Закона РФ от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 30.12.2015) «О средствах

массовой информации». Принимая во внимание возникшую необходимость отрегулировать дополнительные аспекты доступа к информации о деятельности судов, проект такого акта был утвержден в 2006 году постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации и затем, в соответствии со статьей 104 Конституции РФ, предоставившей Верховному Суду РФ право законодательной инициативы, внесен на рассмотрение в Государственную думу Федерального собрания РФ в январе 2007 года. Закон был принят Государственной думой 10 декабря 2008 года и одобрен Советом Федерации 17 декабря 2008 года. Датой вступления в силу данного закона является 1 июля 2010 года. Полугодовой интервал между принятием закона и вступлением его в силу объяснялся необходимостью запуска и обеспечения надлежащей материально-технической базы для обеспечения он-лайн доступа к судебной информации.

Содержание Закона о доступе к информации о деятельности судов

ФЗ-262 предлагает решение ряда важных задач в сфере правового регулирования обеспечения прозрачности и подотчетности деятельности органов судебной системы.

Во-первых, Закон впервые устанавливает границы реализации права на доступ к информации, давая определение понятию «информация о деятельности судов», указывая на предельно широкий круг данных, входящих в рассматриваемое понятие, и включая в него как данные, непосредственно имеющие отношение к судопроизводству, так и административную информацию, касающуюся работы судов.

Статья 4 рассматриваемого Закона устанавливает следующие принципы обеспечения доступа к информации о деятельности судов: открытость и доступность информации, ее достоверность, свобода поиска информации, ее получения, передачи и распространения любым законным способом. Статья 8 устанавливает также право получать информацию о деятельности судов без обоснования необходимости получения запрашиваемых сведений.

В то же время статьи Закона содержат и положения, устанавливающие границы рассматриваемого понятия, а именно:

- принцип соблюдения прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту их чести и деловой репутации; прав организаций на защиту их деловой репутации в процессе обеспечения доступа к информации;
- принцип соблюдения прав и законных интересов участников судебного процесса при предоставлении информации о деятельности судов;
- принцип невмешательства в осуществление правосудия при предоставлении информации о деятельности судов.

Кроме того, Закон определяет, что его действие не распространяется на:

1. порядок осуществления конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, судопроизводства в арбитражном суде, порядок судопроизводства в квалификационных коллегиях судей;
2. порядок исполнения судебных актов;
3. отношения, связанные с обеспечением доступа к персональным данным, обработка которых осуществляется судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента и органами судейского сообщества;
4. порядок информационного взаимодействия, осуществляемого судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента, органами судейского сообщества (статья 2).

Статья 5 также устанавливает ограничение на доступ к информации о деятельности судов, отнесенной в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну.

Во-вторых, Закон определяет 6 способов, которыми может быть реализовано право на доступ к информации, а именно:

1. Присутствие в открытом судебном заседании.
2. Обнародование (опубликование) информации о деятельности судов в СМИ.
3. Размещение информации о деятельности судов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.
4. Размещение информации о деятельности судов в помещениях, занимаемых судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента, органами судейского сообщества.
5. Ознакомление пользователей с информацией о деятельности судов, находящейся в архивных фондах.
6. Предоставление пользователям по их запросу информации о деятельности судов.

В-третьих, Закон закрепляет возможность обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц, нарушающих право на доступ к информации о деятельности судов. Пользователь информации, чье право нарушено, может его защитить, используя административный (то есть подача жалобы вышестоящему лицу, прокурору (заявление в прокуратуру)) и судебный методы.

Контроль за обеспечением доступа к информации в каждом суде осуществляет в пределах своих полномочий его председатель. Общее руководство обеспечением соблюдения прав граждан в данной сфере осуществляет Судебный департамент при Верховном Суде РФ, в том числе через сеть своих региональных подразделений. Также при Совете судей³⁰ создана Комиссия по информатизации и автоматизации работы судов, в

³⁰ Совет судей – постоянно действующий орган судейского сообщества России, избираемый Всероссийским съездом судей из числа судей федеральных судов, а также судей судов субъектов РФ.

сферу компетенции которой входит рассмотрение вопросов открытости в Интернете.

Рассмотрим подробнее регулирование наиболее востребованных пользователями способов реализации права на доступ к информации. Это – запрос, доступ к информации через Интернет-сайт и возможность посещения открытых судебных заседаний.

Предоставление информации о деятельности судов по письменному запросу

ФЗ-262 обязывает суды предоставлять данные о своей деятельности любому физическому лицу, сделавшему письменный запрос на получение такой информации, даже если запрашиваемая информация непосредственно не затрагивает права заявителя. В Законе описаны процедуры получения, регистрации и рассмотрения запросов, а также определены сроки для них. Специально оговаривается, что информация о деятельности судов предоставляется бесплатно, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Однако на практике, к сожалению, реализация права на доступ к информации о деятельности судов по письменному запросу осуществляется со значительными трудностями³¹. По мнению экспертов, основными проблемами в этой сфере являются следующие:

- Вопросы делопроизводства, связанные с информационными запросами. Такие запросы не учитываются отдельно, а подлежат регистрации в общем потоке документов. В результате официальная статистика по количеству поступивших запросов и качеству ответов на них не ведется, что не дает возможности самой судебной системе получить достоверную информацию по поводу качества предоставления данных по запросу.
- Недостаточное внимание к вопросам обеспечения открытости деятельности судов, в особенности, судов общей юрисдикции; отсутствие политической воли для обеспечения открытости в системе судов общей юрисдикции и органов Судебного департамента.
- Отсутствие систематического контроля за работой судов по обеспечению прозрачности и подотчетности их деятельности.
- Низкий уровень компетенции сотрудников судов в сфере реализации положений законодательства о доступе к информации.

³¹ Цит. по: Коновалов А.С. Реализация права на доступ к информации о деятельности судов в РФ (на материалах Сибирского Федерального округа). Вестник НГУ (Серия: Право. Том 7, вып.2). Также опубликован на: <http://old.svobodainfo.org/ru/node/1523>

Обеспечение доступа к информации о деятельности судов посредством официальных сайтов в сети Интернет

Размещение информации на сайте фундаментально отличается от получения информации по индивидуальному запросу. Кардинально отличается охват аудитории; несопоставимы также усилия, которые необходимо приложить для получения информации. При направлении запроса прилагаются значительные усилия и имеется только один пользователь. При размещении информации на сайте доступ к ней осуществляется мгновенно и открыт для всех.

И хотя некоторая информация о деятельности судов была ранее доступна в Интернете, ФЗ-262 ознаменовал значительный прогресс процесса проактивного раскрытия информации судами. В статье 14 ФЗ-262 содержится обширный список данных (23 категории), которые должны быть опубликованы на сайтах судов. Категории объединены в следующие группы:

- 1) Общая информация (контакты, состав, полномочия).
- 2) Информация, связанная с процедурой рассмотрения дел (определенных дел).
- 3) Тексты проектов нормативных правовых актов, внесенных судами в законодательные органы.
- 4) Данные судебной статистики.
- 5) Информация о кадровом обеспечении суда.
- 6) Информация о работе с обращениями граждан.
- 7) Сведения о закупках товаров, работ, услуг для нужд судов.

Развитие технологий обеспечивает повышение доступности этой информации. В 2012 году была официально введена в действие техническая платформа – государственная автоматизированная система «Правосудие» (далее – ГАС «Правосудие»³²). Система имеет широкое назначение и предназначена для информационной и технологической поддержки судопроизводства, предоставления информационных и телекоммуникационных услуг работникам судов и органов Судебного департамента при Верховном Суде РФ, а также сотрудничающим организациям. Это единая платформа для типовых сайтов более чем 2200 судов общей юрисдикции по всей стране. Благодаря наличию заранее установленных модулей на сайте каждого суда общей юрисдикции, пользователи могут получить доступ к следующей информации:

- общей и контактной информации суда (адрес, состав судей, контакты сотрудников и вышестоящих судов);

³² <http://www.sudrf.ru>

- текстам актов, которые регламентируют работу суда и пропускной режим;
- информации о дате и месте рассмотрения судебных дел, их участниках; текстам судебных решений (с удаленными персональными данными), с возможностью поиска;
- информации о порядке доступа СМИ на слушания дел и процедуре получения аккредитации;
- сведениям о вакансиях и зарплатах сотрудников судов;
- справочной информации – формам судебных документов, описанию прав участников процесса, таблицам расчёта пошлин для подачи документов в суд;
- формам направления обращений в суды, в том числе, жалоб на коррупцию; информации о рассмотренных судами обращениях граждан.

С принятием ФЗ-262 создание и ведение для каждого суда общей юрисдикции своего сайта на ГАС «Правосудие» стало обязательным. По результатам исследований по проекту «Инфометр», в рамках которого более 5 лет осуществляются регулярные публичные аудиты сайтов органов власти в России, принятие Закона привело к значительному прогрессу в сфере прозрачности судебных органов. Однако на сайтах все еще недостаточно представлены некоторые категории информации, включая:

- информацию о противодействии коррупции в судах (сведения о доходах судей и председателей судов, мерах по борьбе с коррупцией и т.д.) – об этом сообщалось в 2013 году;
- образцы заявлений, которые граждане подают каждый день (исковые заявления, жалобы и т.п.); было выявлено их полное или частичное отсутствие на сайтах судов общей юрисдикции – об этом сообщалось в 2014 году;
- информацию о ходе рассмотрения дел (об этом сообщалось в 2015 году)³³

Другая проблема заключается в том, что ГАС «Правосудие» применяется не ко всем судам. До 2014 года арбитражное судопроизводство в России было изолированной системой, во главе с Высшим Арбитражным судом РФ, который распоряжался вопросами открытости подведомственной системы независимо от Верховного Суда РФ и органов Судебного департамента. Сайты арбитражных судов и Картотека арбитражных дел³⁴ на текущий

³³ <http://system.infometer.org/ru/monitoring/11/rating/>

³⁴ <http://kad.arbitr.ru>

момент размещаются на самостоятельной платформе Право.ру, не имеющей отношения к ГАС «Правосудие».

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос опубликования на сайтах текстов судебных актов. Закон о доступе к информации о деятельности судов впервые устанавливает обязанность судов публиковать все решения суда он-лайн. Тексты судебных актов, за исключением приговоров, размещаются после их принятия; тексты приговоров – после вступления в силу. Из общего правила необходимости опубликования всех судебных актов установлены исключения. Так, при публикации из указанных актов исключаются персональные данные, кроме фамилий, имен и инициалов истца, ответчика, третьего лица, гражданского истца, гражданского ответчика, осужденного, оправданного, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, секретаря судебного заседания, рассматривавших (рассматривавшего) дело судей (судьи), а также прокурора, адвоката и представителя сторон, если они участвовали в судебном процессе. Вместо исключенных персональных данных используются инициалы, псевдонимы или другие обозначения, не позволяющие идентифицировать участников судебного процесса. При размещении текстов актов, содержащих сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, эти положения также исключаются из текстов судебных актов. Кроме того, акты по ряду категорий дел не подлежат размещению – например, по делам, затрагивающим безопасность государства, связанным с вопросами семейно-правовых отношений, по преступлениям против половой неприкосновенности и половой свободы личности и некоторым другим.

К сожалению, для судов общей юрисдикции необходимость деперсонализации судебных актов перед публикацией не только создает дополнительный объем работы для сотрудников, но и зачастую лишает сам факт публикации смысла, так как ознакомление с опубликованным частично или полностью решением не дает возможности понять суть судебного спора и результат его разрешения.

Второй сложной проблемой является вопрос количества судебных актов, размещаемых в Интернете. Нормы закона сформулированы таким образом, что не вменяют в обязанность размещать все судебные акты, не имеющие ограничений. Политика открытости формулируется внутри судебного ведомства, исходя из той концепции, которой оно придерживается. Арбитражные суды и суды общей юрисдикции пошли разными путями. Арбитражные приняли решение о размещении всех судебных актов, не имеющих запрета на опубликование. Суды общей юрисдикции решили этот вопрос иначе. Доля судебных актов, формально не имеющих ограничений для опубликования, составляет более 90%. Вместе с тем, на практике нормы закона толкуются таким образом, чтобы существенно занижать

количество судебных актов, подлежащих опубликованию в Интернете. В довершение к невыполнению обязанности размещать все судебные акты, не имеющие ограничений, очень широко толкуется п.3 ч. 5 ст. 15 262-ФЗ, согласно которому не подлежат размещению в сети Интернет судебные акты по делам с участием несовершеннолетних. На практике это приводит к тому, что запрет на публикацию налагается на любые дела с участием несовершеннолетних, даже если несовершеннолетний проходит по делу только как свидетель. Такой подход приводит к необоснованному снижению количества размещаемых судебных актов.

Таким образом, в России к основным проблемам, связанным с реализацией права на доступ к информации о деятельности суда посредством сайтов можно отнести следующие:

- по техническим и организационным причинам судами не размещается значительное количество принимаемых актов, публикация которых обязательна;
- сотрудниками судов систематически нарушаются сроки публикации актов;
- имеются проблемы деперсонализации судебных актов, выраженные в необоснованных и обширных изъятиях сведений из судебных актов;
- судами неудовлетворительно выполняются требования к обеспечению проактивной прозрачности их деятельности;
- отсутствует систематический контроль за реализацией положений законодательства о доступе к информации, касающихся вопросов проактивной прозрачности судов в Интернете.

Присутствие на открытых судебных заседаниях

Закон о доступе к информации о деятельности судов закрепляет важную гарантию реализации принципа открытости и гласности судопроизводства, а именно – возможность присутствия на открытом судебном заседании граждан (физических лиц), в том числе, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления; возможность фиксировать ход судебного разбирательства в порядке и формах, которые не нарушают законодательство Российской Федерации. Закон предоставляет самим судам определить регламент порядка реализации права на присутствие на открытом судебном заседании и (или) определить этот регламент иными актами, регулирующими вопросы внутренней деятельности судов.

Важно, что данная норма устанавливает возможность присутствия в зале суда не только журналистов, но и любых заинтересованных физических

лиц, полномочия которых в данном случае фактически ничем не отличаются от журналистских. Так, согласно действующим положениям законодательства, присутствующие на судебном заседании, как и стороны процесса, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход судебного разбирательства. Разрешение суда на это не требуется. Оно необходимо только для осуществления фотосъемки, видеозаписи, трансляции судебного заседания по радио и телевидению.

Практика реализации права на присутствие на открытых судебных заседаниях

С точки зрения права, естественным ограничителем доступа населения в здания судов является лишь официальное время работы судов как государственных учреждений, а режим работы судов обычно указан либо при входе в судебное здание, либо о нем можно узнать, позвонив по телефону в канцелярию суда. Интересно отметить, что даже на уровне проектирования и строительства новых судебных зданий предусматривался комплекс мер, направленных на облегчение доступа публики в здания судов и залы судебных заседаний. Так, Сводом правил по проектированию и строительству зданий районных (городских) судов (Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 02.12.99 N 154; утратил силу на основании приказа Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 22.04.2014 N 96) были установлены, в частности, следующие нормативы на количество мест для публики: в зале для рассмотрения уголовных дел – от 40 до 90 мест (при площади зала от 60 до 100 кв.м); в зале для рассмотрения гражданских дел – от 20 до 30 мест (при площади от 40 до 48 кв.м). Расписание судебных заседаний можно узнать, позвонив по телефону в канцелярию суда или посетив его сайт. Что касается картотек судебных дел на сайтах судов, то опыт показывает, что они не задокументированы надлежащим образом по причинам организационным и техническим.

По результатам публичного аудита сайтов, проведенного в рамках проекта «Инфометр», информация о залах, в которых рассматривались дела, не была размещена на сайте 1531 суда общей юрисдикции. Такая важная информация, как фамилия, имя и отчество председательствующего судьи, отсутствует на 139 сайтах, а на 117 сайтах не названы фамилии лиц, участвующих в слушаниях. Другим препятствием для реализации права на присутствие на открытом судебном заседании является пропускной режим в здание суда. Например, для того, чтобы присутствовать на заседании Конституционного Суда РФ, необходимо заранее заполнить на сайте суда специальную электронную форму³⁵, которая открывается за три рабочих дня до начала заседания и закрывается в 2 часа пополудни рабочего дня накануне заседания. Без заполнения данной формы попасть в здание Конституционного Суда невозможно, так как оно имеет специальный пропускной режим. В целом, эксперты отмечают соблюдение судами требований к обеспечению участия

³⁵ <http://www.ksrf.ru/ru/Sessions/VisitTo/Pages/default.aspx>

в открытых судебных заседаниях. В то же время, довольно часто в судах используется прием, когда для проведения слушаний выбирают помещение, которое не может вместить всех желающих присутствовать.

Например, в громком процессе по делу братьев Навальных, формально открытом, в зале заседаний не уместились все желающие присутствовать, хотя международные стандарты диктуют, что это должно быть обеспечено. Поэтому судом была организована трансляция процесса в холле здания суда. Однако в первый же день слушаний судью Елену Коробченко проинформировали о том, что кто-то организовал звуковую трансляцию в Интернете. Судья объявила, что трансляция процесса в холле прекращается. На следующем заседании трансляцию процесса в холле было решено возобновить, но отключать на время допроса свидетелей, чтобы их показания раньше времени не услышали другие свидетели, ожидающие, когда их вызовут. Таким образом, фактически наблюдать за процессом могли только те, кто непосредственно присутствовал в зале³⁶. Широкие возможности доступа в зал судебных заседаний и большое количество резонансных судебных процессов дали толчок для интенсивного развития такого жанра судебной журналистики как онлайн-трансляция судебных заседаний (например, была осуществлена твит-трансляция судебного процесса по делу известного оппозиционера Алексея Навального)³⁷. Сайт Российского агентства правовой и судебной информации (РАПСИ) содержит специальный раздел с текстовыми онлайн-репортажами³⁸

³⁶ <https://openrussia.org/post/view/265/>

³⁷ <http://www.novayagazeta.ru/news/52400.html>

³⁸ http://rapsinews.ru/online_translation/

Раздел 4. Рекомендации для Республики Таджикистан

Учитывая практический опыт реализации законодательства о доступе к информации о деятельности судов в Российской Федерации, а также анализ международного опыта и опыта правового регулирования доступа к информации о деятельности судов, предлагается в ходе разработки и продвижения аналогичного законопроекта в Республике Таджикистан принять к сведению следующие рекомендации:

1. Установить по умолчанию открытые слушания в судах для всех дел, за исключением тех, слушания которых проводятся за закрытыми дверями (по решению суда или согласно требованиям законодательства).
2. Включить в текст нормативного акта обязательное определение о том, чтобы каждый судебный орган имел лицо, ответственное за обеспечение доступа к информации о деятельности суда, а также включить требование о порядке приема на эту позицию и размещении контактных данных этого лица.
3. Обратить особое внимание на законодательное регулирование обеспечения прозрачности судов в сети Интернет, установив:
 - единые и максимально детализированные стандарты размещения информации на сайтах, перечисленные в исчерпывающем перечне всесторонне описанных категорий данных, размещение которых является обязательным (включая данные административного характера о деятельности судов);
 - обязанность судов публиковать онлайн все оглашенные в ходе открытых судебных слушаний судебные решения, без каких-либо изъятий из текстов;
 - обязательное требование к системе опубликования судебных актов, а именно - возможность извлекать тексты опубликованных решений из базы (баз) данных через API (интерфейс прикладного программирования – набор необходимых функций, при помощи которых любое приложение может взаимодействовать с операционной системой – прим. пер.); в качестве перспективного может быть рассмотрено требование публикации судебных решений в машиночитаемых форматах;
 - обязанность судов размещать на сайтах формы обратной связи, с помощью которых осуществлять прием запросов на предоставление информации, с последующей регистрацией согласно процедурам документооборота.
4. Установить детализированные требования к форме информационного запроса о деятельности суда, а также срокам его рассмотрения и отдельному учету поступивших информационных запросов в системе документооборота суда.

5. Предусмотреть в законе о доступе к информации о деятельности судов определение категорий сведений, входящих в понятие «информация о деятельности судов», доступ к которым является свободным и не может быть ограничен. Данное определение должно включать как информацию, непосредственно связанную с осуществлением судопроизводства, так и данные административного характера о деятельности судов, судьях и персонале, работающем в судах. Определение, данное в статье 1 ФЗ-262, может быть использовано в качестве ориентира.
6. Установить, чтобы процедура получения информации о деятельности судов не требовала от заявителя предоставлять какие-либо мотивировки или обосновывать интерес.
7. Установить исчерпывающий перечень оснований для ограничения доступа к информации о деятельности судов, в соответствии с основаниями, определенными международным правом; любые исключения должны быть сформулированы точно и четко, чтобы судьи были в состоянии решить, к какой информации доступ не предоставляется.
8. Установить требования к систематическому официальному мониторингу различных аспектов состояния открытости судебной системы, в том числе, открытости сайтов и качеству ответов на информационные запросы, с обязательным указанием контролирующего органа и его полномочий.
9. Предусмотреть в действующем законодательстве ответственность для должностных лиц за ненадлежащее обеспечение открытости деятельности судебной системы.