



## ПРАВО

УДК [342.56:340.132.85](470+571)

### ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. В. Бердникова

Саратовский государственный университет  
E-mail: berev79@yandex.ru

В статье рассматриваются особенности осуществления общественного контроля функционирования судов в Российской Федерации, дается характеристика форм контроля граждан и институтов гражданского общества, используемых для обеспечения открытости деятельности судебной системы.

**Ключевые слова:** общественный контроль, судебная система, открытость органов государственной власти, органы судейского сообщества.

#### Forms of Public Control in Judicial System of the Russian Federation

E. V. Berdnikova

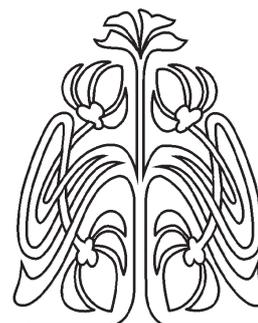
An article features of realization of public control over functioning of courts in the Russian Federation are considered, the characteristic of forms of control of citizens and the institutes of a civil society used for maintenance of an openness of activity of judicial system is given.

**Key words:** public control, judicial system, openness of public authorities, bodies of judicial community.

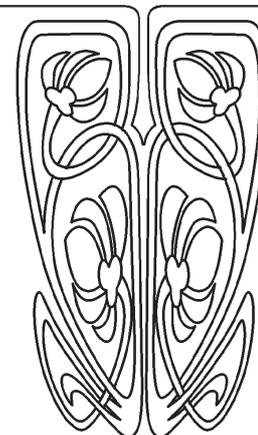
Современное развитие системы государственного управления характеризуется обилием институциональных реформ, охвативших все направления и уровни публичной власти. Модернизация политической системы, объявленная Президентом РФ Д. А. Медведевым, в первую очередь должна быть направлена на повышение открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти, способствовать структурному расширению возможностей для эффективного взаимодействия с институтами гражданского общества. Открытость должна стать не исключением, а нормой, основным принципом деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В связи с этим представляется важным сформировать и институционализировать в обществе оптимальные механизмы для осуществления контрольных функций со стороны граждан и их организаций.

Общественный контроль является неотъемлемым элементом конституционно-правовых отношений, субъектами которых выступают народ, гражданское общество и государство. Функционирование любых государственных органов, лишенное оценки и учета мнений со стороны представителей гражданского общества, неминуемо ведет к злоупотреблениям, связанным с манипулированием властными полномочиями, развитию коррупциогенности. Таким образом, посредством общественного контроля формируется благоприятная среда для реализации и защиты прав человека, поэтому в расширении сферы общественного контроля в первую очередь должно быть заинтересовано само государство.

На сегодняшний день практически на всех уровнях осуществления государственной власти используются те или иные формы контроля со стороны институтов гражданского общества. Особый интерес представляют формы общественного контроля, сопровождающие деятельность судебной системы. В первую очередь это связано



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





с интенсивностью работы судов в Российской Федерации, которые ежегодно рассматривают сотни тысяч дел. В условиях высокой перегруженности российской судебной системы, сопровождающейся скудной материально-технической обеспеченностью судопроизводства, практически очень сложно обеспечивать полноценный контроль со стороны общественности длительности и эффективности рассмотрения дел, объективности решений и их качества. Сложная ситуация складывается с процессом обеспечения доступа граждан в залы судебных заседаний, когда судьи не могут позволить присутствовать на судебном процессе всем желающим из-за элементарного отсутствия свободных мест. Данное обстоятельство прямым образом нарушает п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Европейская конвенция), гарантирующей каждому право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом<sup>1</sup>. Результатом несоблюдения данной нормы являются многочисленные обращения российских граждан в Европейский суд по правам человека.

Необходимость реализации положений Европейской конвенции, касающихся обеспечения публичности отправления правосудия в России, нашла практическое выражение в правовой регламентации основных принципов и форм доступа к информации о деятельности российских судов. Следует отметить, что принятие Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» было направлено не только на констатацию принципа открытости судебной системы, но и на формирование публичных контрольных механизмов, реализуемых институтами гражданского общества<sup>2</sup>. В соответствии с данным законом общественный контроль может осуществляться следующими способами:

1) присутствие граждан, представителей организаций, общественных объединений в открытом судебном заседании;

2) обнародование (опубликование), размещение информации о деятельности судов в средствах массовой информации, сети Интернет, в занимаемых судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента, органами судейского сообщества помещениях, архивных фондах;

3) предоставление гражданам, организациям, общественным объединениям по их запросу (в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа) информации о деятельности судов;

4) присутствие представителей редакций средств массовой информации на заседаниях органов судейского сообщества.

По мнению Н. Н. Ковалевой и О. Н. Арестовой, средства массовой информации являются «дополнительными» субъектами информации о деятельности судов, а суды, Судебный департамент и его органы, органы судейского сообщества – ос-

новными и непосредственными субъектами такой деятельности. Они отмечают: «Как правило, вся информация о работе судов, Судебного департамента и его органов, органов судейского сообщества имеет своими целями наступление тех или иных общественно-правовых последствий. В случае ее открытости и доступности для общественности создается правовая возможность для ее обзоров и освещения в прессе. Следовательно, в этом случае различные средства массовой информации автоматически становятся субъектами информации о деятельности судов как подготавливающими, так и использующими такую информацию при одновременном соблюдении следующих условий:

1) отсутствие ограничений на подачу информации;

2) прохождение аккредитации в соответствии с утвержденными положениями»<sup>3</sup>.

Можно согласиться с приводимыми доводами ученых, однако нельзя забывать, что СМИ являются полноценным институтом гражданского общества, осуществляющим всесторонний контроль деятельности органов публичной власти, поэтому было бы неверным исключать его из списка пользователей информации и относить только к субъектам информации. С точки зрения социального предназначения средства массовой информации представляются нам важнейшим элементом в системе информирования граждан, позволяющим привлечь к общественно важной проблеме, сфокусировать внимание общественности и сформировать общественное мнение, что позволяет использовать их посреднические функции в виде публичного контролирования рассмотрения дел в судебном процессе.

Открытость органов судебной власти как основополагающий принцип их деятельности детерминирует развитие разнообразных форм общественного контроля в системе отправления правосудия. Важность такой трактовки объясняется тем, что, к сожалению, правосудие как высшая форма восстановления истины и справедливости не исключает вероятности возникновения ошибок в содержании принимаемых решений, что предопределяет необходимость реализации публичных контрольных функций для незамедлительного устранения дефектных элементов и восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Исходя из того что контрольная деятельность определяется динамическими характеристиками, одной из которых является ее направленность, общественный контроль можно подразделить на:

1) внешний, осуществляемый гражданами или институтами гражданского общества, деятельность которых прямым образом не сопряжена с функционированием судебной системы (например, контроль Общественной палаты РФ, общественная экспертиза судебных решений и др.);

2) внутренний, или инкорпорированный, связанный с деятельностью граждан или органов, которые:



а) непосредственно участвуют в отправлении правосудия (например, присяжные заседатели);

б) не являются структурным элементом судебной системы, но создаются и функционируют при органах судебной власти с целью обеспечения эффективности их деятельности (например, квалификационные коллегии судей, общественные приемные судов, консультационные и совещательные органы при судах).

Инкорпорированный общественный контроль структурно и функционально представлен институционализированными механизмами, имеющими четкую правовую регламентацию деятельности, и реализуется главным образом постоянно. Внешний общественный контроль деятельности органов судебной власти осуществляется факультативно, по мере возникновения определенных условий, вызывающих необходимость для применения его механизмов, большинство которых не является формально закрепленным.

На наш взгляд, одной из важнейших форм внутреннего общественного контроля деятельности российских судов является функционирование институтов присяжных и арбитражных заседателей, что в первую очередь определяется их конституционно-правовой природой. Следует отметить, что судебная власть обладает монопольным правом на отправление правосудия в Российской Федерации. Однако не только не исключается, но и закрепляется в качестве гражданского долга возможность участия граждан Российской Федерации в качестве присяжных, народных и арбитражных заседателей<sup>4</sup>. Правовую возможность участия граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных, народных и арбитражных заседателей уверенно можно отнести к формам общественного контроля, в ходе которого происходят всестороннее изучение материальных и процессуальных аспектов рассматриваемых дел, их оценка, а также непосредственное участие в вынесении судебного решения. Несмотря на острую дискуссионность, которую до сих пор вызывает вопрос качества работы граждан-заседателей, в целом хочется отметить, что альтернативы данному институту, обеспечивающему публичность и демократичность судопроизводства, пока еще не найдено ни в России, ни в мировой практике.

На сегодняшний день необходимо признать неоднозначное положение народных заседателей в российской судебной системе, так как Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает наличие данного института, однако в самом Федеральном законе от 2 января 2000 г. № 37-ФЗ «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» говорится, что этот закон утратил силу в части гражданского и уголовного судопроизводства. Если принимать во внимание, что сам по себе рассматриваемый нами элемент правосудия является

недействующим, возникает необходимость либо исключить норму из закона о судебной системе, либо реставрировать его в свете принятия нового Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

Особую роль в осуществлении общественного контроля в судебной системе также играют представители общественности в составе квалификационных коллегий судей Российской Федерации, которые входят в систему органов судебного сообщества<sup>5</sup>. Квалификационные коллегии имеют два уровня формирования: федеральный – Высшая квалификационная коллегия судей РФ и региональный – квалификационные коллегии судей субъектов РФ.

Квалификационные коллегии судей осуществляют контрольные полномочия как в отношении кандидатов на пост судьи, так и всей дальнейшей профессиональной деятельности судей, что, несомненно, положительно сказывается на качестве принимаемых судебных решений и содействует полноценному отправлению правосудия.

В настоящее время в академической среде высказываются различные предложения, касающиеся «усовершенствования» статуса представителя общественности в квалификационных коллегиях судей. Так, О. В. Романовская предлагает закрепить в числе требований, предъявляемых к представителям общественности в квалификационных коллегиях судей субъектов РФ, принадлежность к научной или преподавательской сфере, а для членов Высшей квалификационной коллегии судей, являющихся представителями общественности, установить наличие ученой степени или ученого звания в области права как условие надления полномочиями<sup>6</sup>. Думается, что такой подход к формированию правового статуса представителя общественности в квалификационной коллегии судей, с одной стороны, будет способствовать повышению качества работы коллегий за счет повышения профессионализма части членов, а с другой – ограничит в реализации права на участие в отправлении правосудия ряд не менее квалифицированных практических работников.

Следует согласиться с мнением М. А. Кулушевой, что деятельность квалификационных коллегий судей как «органов профессионального самоуправления по осуществлению правосудия предполагает полную независимость в принятии решений от влияния других лиц». Руководствуясь данным подходом, она делает вывод: «В связи с этим представителей общественности как членов квалификационных коллегий судей нельзя рассматривать в качестве представителей законодательной или исполнительной власти, представителей общественных организаций или объединений. Участие представителей общественности в работе квалификационных коллегий судей должно состоять, прежде всего, в обеспечении основ конституционного строя, связанных с принципами организации судебной власти»<sup>7</sup>.



Отмечая положительную роль в развитии российской правовой системы института представителей общественности в работе квалификационных коллегий судей, А. Г. Чепурнов отмечает: «Налицо разрыв корпоративной замкнутости судебных органов, последствием которого не стала разобщенность судейского корпуса. Наоборот, появился дополнительный фактор оценки и социального контроля за решением очень важных вопросов: подбор кадров, аттестация судей, дисциплинарная ответственность и др. Качество работы не пострадало, апокалипсические оценки не подтвердились»<sup>8</sup>.

Открытость деятельности органов судебной системы для контроля общественности может обеспечиваться функционированием специальных органов, создаваемых в структуре судов для взаимодействия с гражданами. Следуя целям и задачам, заложенным в содержании Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2007–2011 годы», с 2008 г. в качестве эксперимента в структуре российских судов общей юрисдикции стали появляться общественные приемные по работе с обращениями граждан. Главным образом, те основные задачи, которые закреплены за данными органами, связаны с информированием граждан о некоторых процессуальных особенностях работы судов (например, порядок и сроки обжалования решения или приговора), а также с приемом жалоб на действия судей. Полномочия общественных приемных судов исключают оказание юридической помощи и какую-либо неформальную связь и общение граждан с работниками аппарата суда, кроме служащих общественной приемной.

В целом опыт по созданию общественных приемных при судах можно охарактеризовать как положительный, так как, с одной стороны решается проблема организации работы с гражданами в рамках одной структуры, а с другой стороны, осуществляется информационная поддержка граждан, в том числе обеспечивающая контроль за процессуальным порядком и сроками рассмотрения дел.

Общественный контроль, в том числе и отправления правосудия, может осуществляться посредством участия граждан и организаций в деятельности консультативных и совещательных органов, создаваемых при органах государственной власти. При судах Российской Федерации, как правило, формируются и функционируют научно-консультативные советы, осуществляющие научно-методическую помощь по принципиальным вопросам судебной практики. Научно-консультативные советы имеют регламентированную структуру и полномочия, позволяющие осуществлять контрольную деятельность в отношении рассматриваемых судами дел.

Так, в структуру полномочий членов Научно-консультативного совета при Верховном суде РФ входят участие в изучении и обобщении судебной

практики, работа по повышению квалификации судебных работников, выполнение поручений по разработке проектов научно обоснованных рекомендаций и заключений. Им также предоставляется возможность участвовать в работе Пленума Верховного суда с материалами судебной практики и данными судебной статистики и др.

Значимое место в системе внешних форм общественного контроля деятельности органов судебной власти занимает Общественная палата Российской Федерации. В ее структуре была создана и активно действует Комиссия по общественному контролю за деятельностью и реформированием правоохранительных органов и судебно-правовой системы (председатель – А. Г. Кучерена). Выступая 23 ноября 2007 г. на пленарном заседании Общественной палаты РФ, посвященном реформированию судебной системы, Анатолий Кучерена отметил, что «более трети жалоб и судебных материалов, поступающих на рассмотрение комиссии, касаются грубых нарушений прав граждан судами»<sup>9</sup>. По его мнению, при разрешении споров в судах не действует около десяти статей Конституции, например статья 19, провозглашающая принцип равенства, и статья 120, констатирующая независимость судей.

Уникальность деятельности Общественной палаты РФ состоит в способности фокусировать внимание органов государственной власти на острых социально-политических проблемах и правовых последствиях решения данных вопросов. В качестве примера можно привести ситуацию в районе Южное Бутово г. Москвы, связанную с незаконно вынесенным постановлением Зюзинского районного суда г. Москвы, в результате чего оказались ущемленными конституционные права граждан. Общественный резонанс, возникший в результате привлечения внимания чиновников и граждан к этой ситуации со стороны членов Общественной палаты РФ, привел к отмене данного решения и принятию законодательного акта, способствующего недопущению возникновения аналогичной ситуации в будущем.

Абсолютно новой формой общественного контроля деятельности органов судебной власти в российской правовой практике является общественная экспертиза судебных решений по так называемым резонансным делам (например, дело С. Магнитского или дело М. Ходорковского и П. Лебедева). Введение в научный оборот данного понятия диктуется современным состоянием общественных отношений в сфере судебной защиты прав граждан в национальной правовой системе.

Само по себе резонансное дело можно определить в качестве судебного разбирательства в отношении лица (группы лиц), вызывающего значительный общественный интерес и требующего привлечения дополнительных внесудебных властных ресурсов для предотвращения эскалации конфликтных настроений в обществе. Таким



образом, следует говорить о том, что в данном случае дело из категории судебных переходит в разряд политических.

Политизированность судебного разбирательства имеет неоднозначные последствия для правовой системы, так как, с одной стороны, способствует открытости отправления правосудия, а с другой – угрожает конституционному принципу независимости деятельности судей, что не только напрямую сказывается на качестве принимаемых решений, но и дестабилизирует функционирование всей судебной системы. Кроме того, отсутствие четких правовых оснований и механизмов осуществления общественной экспертизы судебных решений может привести к нивелированию значения закона в регулировании общественных отношений, поэтому следует осторожно относиться к использованию тех механизмов общественного контроля, которые граничат с элементами неформального давления на органы государственной власти.

Резюмируя вышесказанное, хочется еще раз обратить внимание на то, что в условиях реформирования судебной системы возрастающее значение приобретает участие граждан в отпращивании правосудия в форме всесторонней оценки и контроля принимаемых решений, и это является одним из основных факторов, способствующих формированию правового государства в России и купированию коррупционных процессов в сфере государственного управления. Однако следует признать, что общественный контроль в отношении деятельности органов судебной власти должен иметь правовые пределы и осуществляться только в рамках формальных требований закона.

## Примечания

- 1 См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13 мая 2004 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.
- 2 См.: Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 дек. 2008 г. № 262-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (часть 1), ст. 6217.
- 3 Ковалева Н. Н., Арестова О. Н. Комментарий к Федеральному закону от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (постатейный). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 4 См.: О судебной системе Российской Федерации : федер. конституционный закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 27 дек. 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1; 2009. № 52 (ч. 1), ст. 6402.
- 5 См.: Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : федер. закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ (ред. 28 нояб. 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 11, ст. 1022; 2009. № 48, ст. 5746.
- 6 См.: Романовская О. В. Квалификационные коллегии судей и судебная реформа // Российская юстиция. 2009. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 7 Комкова Г. Н., Кулушева М. А. Конституционно-правовые основы участия граждан Российской Федерации в отпращивании правосудия. Саратов, 2006. С. 112.
- 8 Чепурнов А. Г. Некоторые аспекты повышения эффективности судебной системы // Администратор суда. 2007. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 9 Как улучшить качество правосудия? // Общественная Палата Российской Федерации : [сайт]. URL: [http://www.oprf.ru/newsblock/news/1510/chamber\\_news](http://www.oprf.ru/newsblock/news/1510/chamber_news) (дата обращения: 27.10.2010).

УДК 9(47).084.1+929Бейлис

## ДЕЛО М. БЕЙЛИСА В МАТЕРИАЛАХ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СЛЕДСТВЕННОЙ КОМИССИИ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Ю. В. Варфоломеев

Саратовский государственный университет  
E-mail: ybartho@mail.ru

В статье рассматривается работа одной из следственных частей Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства по расследованию «противозаконных действий высших должностных лиц по делу Менделя Бейлиса».

**Ключевые слова:** дело Менделя Бейлиса, расследование, Чрезвычайная следственная комиссия.

**Case M. Baylis in the Materials Extraordinary Inquiry Commission of Provisional Government**

Yu. V. Varfolomeev

The article reviews the work of one of the investigative unit of the Extraordinary Inquiry Commission of Provisional Government to investigate



«illegal actions of senior officials in the criminal case of Mendel Bailis».

**Key words:** case Mendel Bailis, investigation, Extraordinary Inquiry Commission.

Еврейский вопрос был одним из самых острых во внутренней политике России конца XIX – начала XX в., и вполне закономерно, что Чрезвычайная следственная комиссия Временного правительства (далее – ЧСК) проявила особую заинтересованность в изучении практики решения межнациональных проблем, и прежде всего еврейского вопроса, в правительственной политике последних лет царствования Николая II. Между тем совет-