

УДК 343.195:342.571

ГРАЖДАНСКИЕ БОЛЬШИЕ ЖЮРИ КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ*



Руденко Виктор Николаевич,

Институт философии и права
Уральского отделения Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент РАН
Екатеринбург, Россия,
E-mail: rudenkovn@yandex.ru

Аннотация

В статье проанализирован институт гражданского большого жюри. Автор отмечает, что еще в ранний период истории США присяжные больших жюри исполняли роль общественных смотрителей, что нашло закрепление в крылатом выражении «watchdog function» («функция сторожевых псов»). В настоящее время «watchdog function» выполняют большие жюри только в нескольких штатах. Автор обращает внимание на опыт правового регулирования деятельности больших жюри в штате Калифорния, где «watchdog function» больших жюри наиболее развита. Акцентируется внимание на том, что с начала 2000-х гг. большие жюри получают определенную автономию от традиционных больших жюри, действующих в рамках уголовного процесса. По мнению автора, калифорнийский опыт может быть учтен в ходе совершенствования российского законодательства об общественном контроле.

Ключевые понятия:

большое жюри, гражданское большое жюри, полномочия гражданских больших жюри, гражданский контроль, «функция сторожевых псов».

После вступления в силу Федерального закона № 212-ФЗ от 21 июля 2014 года «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» сохраняется своя актуальность изучение и освоение зарубежного опыта законодательного регулирования функций общественного контроля. В этом плане заслуживает пристального внимания уникальный американский опыт организации общественного контроля на основе больших жюри (Grand Juries). Создание больших

* Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ № 18-011-00211 «Общественное согласие в России: механизмы идеологической и институциональной регуляции».

жюри на федеральном уровне организации публичной власти предусмотрено V поправкой к Конституции США, на уровне штатов – конституциями штатов. Как на уровне федерации, так и в каждом отдельном штате в настоящее время действуют соответствующие акты законодательства, регулирующие деятельность больших жюри [1]. Основной задачей больших жюри является рассмотрение вопроса об обоснованности обвинения прокурора и придания обвиняемому суду. В то же время изначально полномочия больших коллегий присяжных не ограничивались рамками уголовного процесса. Большие жюри еще в период существования североамериканских колоний и даже после революции 1775–1783 гг. долгое время оставались едва ли не единственными органами, рассматривавшими обращения граждан по вопросам введения несправедливых, по их мнению, налогов и сборов, фактов чиновничьего произвола [7, р. 518–522]. Иными словами, присяжные больших жюри выполняли роль общественных смотрителей. В обиходной лексике в связи с этим закрепилось выражение «watchdog function» (буквально – «функция сторожевого пса»), означающее гражданский контроль или гражданское наблюдение.

Данной функции больших жюри в современной научной литературе не уделяется должного внимания. В фокусе исследователей, как правило, оказываются вопросы, связанные исключительно с уголовно-процессуальными отношениями. Во многом это обусловлено тем, что на уровне федерации и в большинстве штатов современное законодательство не предусматривает закрепление за большими жюри функций гражданского контроля, так как считается, что контрольные функции успешно выполняют многочисленные административные органы и чиновники [5, р. 2].

В то же время нельзя не отметить тот факт, что в некоторых штатах США (Калифорния, Невада, Теннесси, Флорида и др.) контрольные функции за большими жюри сохранены. Более того, тенденцией развития законодательства ряда штатов является стремление к выделению особых коллегий присяжных, специализирующихся на гражданском контроле. В связи с этим в языке права прочно закрепился термин «Гражданское большое жюри» («Civil Grand Jury»). Он обозначает большую коллегия присяжных, выполняющую функции органа гражданского наблюдения за деятельностью должностных лиц и органов местного самоуправления, органов управления. В наиболее явном виде эта тенденция наблюдается в крупнейшем штате США Калифорнии.

По Конституции штата в каждом из его округов может быть сформировано и создано одно или несколько больших жюри [8, s. 23]. Согласно статутам штата большие жюри формируются высшими судами (superior courts) штата Калифорния, действующими в каждом округе. Как правило, в состав большого жюри включаются 19 присяжных заседателей, отобранных по жребию из списков кандидатов в присяжные, сформированных в суде с использованием списков избирателей и другой официальной информации. Образованный состав большого жюри действует в течение одного года. Большие жюри проводят периодические заседания в соответствии с установленным графиком. В своей деятельности они взаимодействуют с судом и наблюдательными советами (supervisory boards) – руководящими управляющими органами в правительствах соответствующих округов.

Несмотря на отказ законодателей большинства штатов от выполнения большими жюри контрольных функций именно в Калифорнии за этими органами

сохранились достаточно большие полномочия в сфере гражданского наблюдения. В настоящее время деятельность больших гражданских жюри наиболее полно урегулирована Уголовным кодексом Калифорнии [9]. В соответствии с ним большие жюри вправе:

- расследовать гражданские дела или наводить справки по гражданским правоотношениям округа, таким как потребности округа в должностных лицах, создание или упразднение служб, занимающихся приобретением имущества, арендой или продажей оборудования, изменение методов или системы исполнения обязанностей публичных агентств (§ 888; § 914.1);

- проводить расследования и докладывать суду, при котором они действуют, об операциях, счетах и данных документации должностных лиц, департаментов или о функциях округа, включая операции, счета и данные документации специальных округов по выборам в законодательный орган или других округов, созданных в соответствии с законами штата (§ 925);

- в любое время проверять бухгалтерские книги и отчетность агентств, действующих в округе, а также проводить расследования и предоставлять отчеты относительно операций, счетов и записей должностных лиц, департаментов, круга обязанностей и метода либо системы исполнения обязанностей различных агентств и готовить рекомендации, которые они сочтут необходимыми (§ 925a);

- осуществлять запросы по делу каждого лица, находящегося без обвинительного акта в заключении в тюрьме округа по обвинению в совершении уголовного преступления (§ 919);

- расследовать в пределах округа дела о состоянии тюрем и администрировании в них (§ 919);

- расследовать дела по поводу умышленно ненадлежащего исполнения обязанностей или коррупционного поведения любых государственных служащих в пределах округа (§ 919);

- проводить расследования и наводить справки по вопросам продаж или передач земли, а также по вопросам права собственности на землю, которая по законам штата может быть отнесена либо является выморочной (§ 920);

- исследовать вопросы и доводить до сведения наблюдательного совета выводы о необходимости повышения или понижения заработной платы чиновникам округа (§ 927);

- ежегодно на выборочной основе рассматривать дела и готовить доклады о потребностях округа в штатных чиновниках, в компетенцию которых входят вопросы, относящиеся к полномочиям округа в целом, включая вопросы упразднения или учреждения таких штатных должностей, методов или системы исполнения обязанностей различными службами (§ 928);

- в любое время обследовать бухгалтерские книги и отчетность редевелоперских агентств (redevelopment agencies), занимающихся реконструкцией недвижимости, перепланировкой городской среды и другими подобными вопросами, а также управлений жилищного хозяйства (housing authorities) и др. агентств, созданных в соответствии с Кодексом государственного управления Калифорнии (Government Code), рассматривать вопросы, связанные с методами и системой исполнения обязанностей данными агентствами и готовить соответствующие доклады (§ 933.1);

- в любое время обследовать бухгалтерские книги и отчетность специальных округов по налогам или сборам, расположенных полностью или частично

на территории округа, или так называемой Комиссии по формированию местных агентств (Local Agency Formation Commission) (§ 933.5);

– обследовать бухгалтерские книги и отчетность некоммерческих корпораций, учрежденных или управляемых от имени юридических лиц публичного права, а также рассматривать вопросы, связанные с методами и системой исполнения обязанностей данными корпорациями и готовить соответствующие доклады (§ 933.6);

– возбуждать процесс против корпораций (§ 892).

Как видно, гражданские большие жюри наделены весомыми **контрольными полномочиями** по отношению к деятельности отдельных должностных лиц, а также государственных агентств и других органов публичного управления. Обращает на себя внимание, что выбор круга должностных лиц и агентств во многом обусловлен сферами их деятельности, в которых достаточно велика вероятность возникновения коррупционных отношений.

Законодательство штата предусматривает отлаженный механизм доведения итогов контроля, выводов и рекомендаций больших жюри до высшего суда и органов местного самоуправления округа. Так, большие жюри обязаны готовить доклады о результатах проведенных ими расследований. В этих докладах они могут акцентировать внимание на причинах правонарушений, способах их профилактики. Большим жюри вменяется в обязанность направлять каждому члену наблюдательного совета округа свои выводы о потребностях округа в штатных чиновниках, предложения по упразднению или учреждению должностей чиновников, в компетенцию которых входят вопросы, относящиеся к полномочиям округа в целом. Большие жюри должны доводить до сведения соответствующих наблюдательных советов выводы о необходимости повышения или понижения заработной платы чиновникам округа (§ 927, § 928). Жюри могут направлять окружному прокурору предписания о необходимости подачи иска по возврату в казну средств, которые, по их мнению, должны причитаться округу (§ 932).

Выводы и рекомендации больших жюри могут затрагивать вопросы совершенствования методов и системы управления с целью достижения надлежащего исполнения обязанностей различными службами и должностными лицами (§ 928). Гражданские большие жюри по итогам своих расследований могут выступать в качестве органов обвинения: возбуждать уголовное преследование по известным им противоправным деяниям (§ 3060).

Помимо вышеописанных полномочий большие жюри в штате Калифорния обязаны вести непрерывный мониторинг системы управления в своем округе. По итогам мониторинга по истечении своих полномочий они представляют председательствующему судье высшего суда штата в округе итоговый доклад (final report), в котором анализируют проблемы функционирования публичных агентств, включая правительственные департаменты, в течение всего календарного или финансового года (§ 933а). Выводы и рекомендации присяжных доводятся до сведения всех должностных лиц и публичных агентств, деятельность которых проанализирована в итоговом докладе, для ответа на высказанные замечания в установленный срок. Эта же информация передается в надзорные органы штата (§ 933с).

Во избежание формального реагирования на итоговый доклад большого жюри калифорнийский законодатель закрепил императивные нормы, опреде-

ляющие возможные варианты ответов должностных лиц и агентств на выводы и рекомендации больших жюри: 1) уведомление о выполнении рекомендации с кратким изложением принятых мер; 2) рекомендация еще не учтена, но будет реализована в течение определенного срока; 3) рекомендация нуждается в изучении с указанием масштабов изучаемых вопросов и временных рамок, необходимых для этого, не превышающих шести месяцев; 4) рекомендация не может быть реализована, так как это не оправдано и не разумно, с объяснением этого вывода (§ 933.05 (b)).

Разумеется, подобного рода контрольные полномочия больших жюри нуждаются в серьезных государственных гарантиях их реализации. Поэтому законодательство штата закрепляет право на свободный доступ присяжных больших жюри в любое разумное время в места ограничения свободы и на ознакомление со всеми публичными записями в пределах округов (§ 921). Присяжные вправе запрашивать у агентств, департаментов и должностных лиц все документы, необходимые для проверки их деятельности. Учитывая, что при этом изучением необходимой бухгалтерской и иной документации занимаются граждане-непрофессионалы, законодатель предусматривает для больших жюри право по согласованию с судом и с согласия наблюдательного совета нанимать на возмездной основе экспертов по рассматриваемым вопросам, а при необходимости и помощников этих экспертов (§ 926 (a)). С согласия наблюдательного совета большие жюри вправе нанимать аудиторов и оценщиков при ознакомлении с бухгалтерскими книгами, счетами, отчетной документацией обследуемых ими органов и организаций. (§ 926 (a)).

Большие жюри могут получать консультации от судов, прокуроров и других официальных лиц. При некоторых больших жюри может действовать специальный адвокат, оказывающий присяжным квалифицированные юридические консультационные услуги на договорной основе (§ 936.7). Большие жюри также могут заключать совместные соглашения с наблюдательным советом с целью получения экспертных услуг (§ 925).

Как следует из рассмотренных положений Уголовного кодекса штата Калифорния, большие жюри, выполняющие функции наблюдения, являются значимыми публичными органами, осуществляющими всесторонний и постоянный контроль функционирования системы публичной власти с целью предотвращения злоупотреблений властью или так называемой политической коррупции (political corruption). Такие органы имеют ряд преимуществ перед государственными контрольными органами. Во-первых, они не связаны с другими контрольными органами служебными взаимоотношениями, влекущими возможность возникновения взаимных обязательств, в том числе по сокрытию фактов правонарушений. Во-вторых, присяжные больших жюри не являются профессиональными контролерами, которые в силу своих должностных обязанностей зачастую нацелены на предвзятое выявление правонарушений. В-третьих, присяжные больших жюри почти лишены риска профессионализации своей наблюдательной деятельности, так как состав большого жюри подлежит ротации по истечении срока его полномочий. В-четвертых, большие жюри могут более оперативно, чем государственные контрольные органы реагировать на обращения граждан об известных им фактах коррупции и других злоупотреблениях властью. В-пятых, большие жюри являются проводником общественного мнения

в органах правосудия, не связанного с позицией органов государственной власти. В-шестых, экспертные оценки и публикуемые итоговые доклады больших жюри могут заслуживать большего доверия, чем соответствующие оценки и доклады правительственных органов, как правило, склонных к завышенной самооценке. Поэтому калифорнийский законодатель считает оправданным и необходимым сохранение функции наблюдения за большими жюри.

В то же время необходимо иметь в виду, что большим жюри присущи те же недостатки, что и классическим судам присяжных. Во-первых, это органы, сформированные по жребию из представителей общественности, которые, как правило, не имеют профессиональных знаний в сфере публичных финансов, менеджмента, государственного и муниципального управления, юриспруденции. Во-вторых, большие жюри заседают хотя и на постоянной основе, но с небольшой периодичностью (один раз в неделю и т. п.), что препятствует обстоятельному освоению имеющихся материалов. Это может служить причиной поверхностных и банальных выводов по результатам расследований. В-третьих, присяжные больших жюри могут следовать за уже сформировавшимся общественным мнением и выдвигать необоснованные обвинения, увлекаться перспективой сенсационных разоблачений и таким образом злоупотреблять своими полномочиями. В-четвертых, присяжные больших жюри могут быть трансляторами ошибочных или предвзятых выводов большого жюри в общество, провоцировать общественную напряженность. В-пятых, присяжные большого жюри не несут ответственности за необоснованность выдвинутых ими обвинений, особенно после роспуска состава большого жюри по истечении срока его полномочий. В-шестых, участие в гражданском контроле отвлекает присяжных от уголовного процесса.

Эти, казалось бы, отвлеченные соображения, находят подтверждение на практике. Среди аргументов против наделения больших жюри функциями наблюдения фигурируют два характерных случая. Во-первых, большое жюри округа Сан-Диего, сформированное на период 1988–1999 гг., опубликовало результаты своего расследования в отношении мэра Сюзан Голдинг (Susan Golding), в котором безосновательно обвинило ее в неправомерном поведении в связи со строительством бейсбольного стадиона в деловом центре города. Большое жюри отказалось получать свидетельства от Сюзан Голдинг и не выдвинуло формальных обвинений против нее. Тем не менее, ее политическая карьера была прервана. Во-вторых, в 1996 г. большое жюри округа Орандж обвинило члена местного представительного органа Скота Боуга (Scott Vaugh) в совершении четырех фелоний и 19 мисдиминоров по фактам фальсификаций подсчета голосов во время дополнительных выборов. Судья высшего суда в округе снял большинство обвинений, поскольку окружной прокурор не смог представить доказательств против показаний ключевых свидетелей [7, p. 514].

С учетом отмеченных недостатков деятельности больших жюри с начала 2000-х гг. в Калифорнии начали осуществлять реформирование этих органов. Основные направления реформ сводятся к следующему.

1. *Автономизация состава большого жюри, наделенного функциями наблюдения.* Это находит выражение не только в использовании особого наименования для данных органов – Civil Grand Juries, но и в фактической институционализации особых составов больших жюри, специализирующихся исключительно на отмеченных выше функциях наблюдения. Автономные гражданские большие

жюри официально стали позиционироваться как правительственные надзорные панели (government oversight panels), задачей которых является выработка рекомендаций по повышению эффективности осуществления публичной власти [4, p. iii].

2. *Изменение порядка формирования состава гражданских больших жюри.* В настоящее время отбор присяжных в гражданские большие жюри производят не только из имеющихся в суде общих списков кандидатов в присяжные, но и из числа добровольцев, заполнивших специальную анкету и приславших ее в суд. Допускается участие в составе гражданских больших жюри номинантов местных властей.

3. *Повышение репрезентативности выборки присяжных заседателей.* Поскольку в состав современных гражданских больших жюри входят добровольцы, суды должны избегать формирования нерепрезентативных составов, включающих исключительно пенсионеров, представителей творческих профессий и других граждан, располагающих свободным временем. При отборе присяжных суды стремятся к тому, чтобы состав гражданских больших жюри отражал состав всего общества в районе юрисдикции суда [3].

4. *Внедрение образовательных программ для присяжных.* В ходе реализации этих программ граждане овладевают навыками работы в качестве присяжных заседателей гражданских больших жюри, знакомятся с особенностями деятельности гражданских больших жюри, методами работы со свидетелями, особенностями подготовки докладов и др. [6, p. 6–7].

5. *Повышение ответственности присяжных гражданских больших жюри.* В частности, большие жюри обязаны взаимодействовать с председательствующим судьей высшего суда штата в округе, а также с наблюдательным советом округа [9, § 925]. По завершении проверок публичных агентств большие жюри обязаны направлять проекты своих итоговых отчетов для замечаний в адрес этих агентств [9, § 933]. Присяжные больших жюри не вправе разглашать содержание своих отчетов и итогового доклада до их официального опубликования. Кроме того законодательно закреплены положения, обязывающие судью информировать присяжных об их полномочиях, обязанностях и ответственности [9, § 914.1], включая ответственность за диффамацию и клевету.

В результате мероприятий по реформированию гражданских больших жюри роль и авторитет этих органов значительно повысились. В настоящее время гражданские большие жюри действуют в каждом из 58 округов Калифорнии. Их доклады регулярно публикуют на сайтах высшего суда Калифорнии в соответствующих округах.

Можно сказать, что по мере институционализации автономных гражданских больших жюри сам этот институт переживает второе рождение и привлекает все большее внимание исследователей. Опыт деятельности калифорнийских гражданских больших жюри оказался настолько привлекательным, что на его основе вырабатывают проекты внедрения данного института на федеральном уровне организации судебной власти [5]. Представляется, что калифорнийская модель гражданского участия в контроле за деятельностью должностных лиц и публичных агентств заслуживает внимания и в нашей стране. Отработанные десятилетиями механизмы контрольной деятельности граждан в составе гражданских больших жюри, создаваемых при судах, могут

быть учтены в процессе совершенствования пока еще становящегося законодательства Российской Федерации и ее субъектов об общественном контроле. Этот вывод основан на том, что имеется некоторое сходство калифорнийской модели гражданского контроля с моделью общественного контроля, выработанной российским законодателем.

1. Руденко В.Н. Большое жури как институт гражданского участия в отправлении правосудия // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отделения Рос. акад. наук. 2011. № 11. С. 467–488.

2. 2013–2014 Civil Grand Jury Reports. URL: http://civilgrandjury.sfgov.org/2013_2014.html (дата обращения: 01.09.2017).

3. 2014–2015 Civil Grand Jury Selection Process Statistics. URL: https://www.stanct.org/sites/default/files/u21/2014_2015Statistics.pdf (дата обращения: 01.09.2017).

4. Ethics in the City: Promise, Practice or Pretense. San Francisco: City and County of San Francisco Civil Grand Jury 2013–2014, June 2014. 80 p. URL: http://civilgrandjury.sfgov.org/2013_2014/2014_SF_CGJ_Report_Ethics_in_the_City.pdf (дата обращения: 01.09.2017).

5. Fukurai H., Wang Zh. Proposal to Establish the Federal Civil Grand Jury System in America: Effective Civic Oversight of Federal Agencies and Government Personnel // Journal of Civil & Legal Sciences. 2014. Vol. 3, iss. 1. P. 1–6.

6. Kelso J.C., Vitiello M. Final recommendation reform of California grand jury statutes / Capital Center for Government Law & Policy, University of Pacific McGeorge School of Law, January 24, 2003. 51 p. URL: http://www.mcgeorge.edu/Documents/Publications/ccglp_pubs_grand_jury_final%20recommendation.pdf (дата обращения: 01.09.2017).

7. Vitiello M., Kelso J.C. Reform of California's Grand Jury System // Loyola of Los Angeles Law Review. 2002. Vol. 35. P. 513–608.

8. California Constitution. URL: <http://law.justia.com/constitution/california/> (дата обращения: 01.09.2017).

9. California Penal Code // 2015 California Code. URL: <http://http://law.justia.com/codes/california/2015/code-pen/> (дата обращения: 01.09.2017).

References

1. Rudenko V.N. Bol'shoe zhyuri kak institut grazhdanskogo uchastiya v otravlenii pravosudiya // Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-niya Ros. akad. nauk. 2011. № 11. S. 467–488.

2. 2013–2014 Civil Grand Jury Reports. URL: http://civilgrandjury.sfgov.org/2013_2014.html (data obrashheniya: 01.09.2017).

3. 2014–2015 Civil Grand Jury Selection Process Statistics. URL: https://www.stanct.org/sites/default/files/u21/2014_2015Statistics.pdf (data obrashheniya: 01.09.2017).

4. Ethics in the City: Promise, Practice or Pretense. San Francisco: City and County of San Francisco Civil Grand Jury 2013–2014, June 2014. 80 p. URL: http://civilgrandjury.sfgov.org/2013_2014/2014_SF_CGJ_Report_Ethics_in_the_City.pdf (data obrashheniya: 01.09.2017).

5. Fukurai H., Wang Zh. Proposal to Establish the Federal Civil Grand Jury System in America: Effective Civic Oversight of Federal Agencies and Government Personnel // *Journal of Civil & Legal Sciences*. 2014. Vol. 3, iss. 1. P. 1–6.

6. Kelso J.C., Vitiello M. Final recommendation reform of California grand jury statutes / Capital Center for Government Law & Policy, University of Pacific McGeorge School of Law, January 24, 2003. 51 p. URL: http://www.mcgeorge.edu/Documents/Publications/ccglp_pubs_grand_jury_final%20recommendation.pdf (data obrashheniya: 01.09.2017).

7. Vitiello M., Kelso J.C. Reform of California's Grand Jury System // *Loyola of Los Angeles Law Review*. 2002. Vol. 35. P. 513–608.

8. California Constitution. URL: <http://law.justia.com/constitution/california/> (data obrashheniya: 01.09.2017).

9. California Penal Code // 2015 California Code. URL: <http://http://law.justia.com/codes/california/2015/code-pen/> (data obrashheniya: 01.09.2017).

UDC 343.195:342.571

CIVIL GRAND JURIES AS A FORM OF CIVIL CONTROL

Rudenko Viktor Nikolaevich,

The Institute of Philosophy and Law,
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of Law, Professor, Corresponding member of RAS,
Ekaterinburg, Russia,
E-mail: rudenkovn@yandex.ru

Annotation

The article analyses the institute of civil grand juries. the author underlines that even the early period of U.S. history civil grand juries served as public controllers of the governance activities. the members of civil grand juries played the role of the public watchers reflected in the idiom “watchdog function”. Nowadays, the grand civil jurors fulfill “watchdog function” only in few states. the author takes into account the experience of legal regulation of the grand juries’ activity in California, where “watchdog function” is well developed. the author emphasizes that since the beginning of the 2000’s, grand juries obtained the certain autonomy from the traditional grand juries acting in the framework of the criminal procedure. According to the author it is possible to take into account the California experience in improving the Russian legislation on the public control.

Key concepts:

grand jury, civil grand jury, power of civil grand juries, civil control, “watchdog function”.
