Бухарев Антон Викторович. Теоретико-правовые аспекты организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Бухарев Антон Викторович;[Место защиты: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации ].- Москва, 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**1. Научная характеристика и правовые основы организационно управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации . 19**

1.1. Понятие коррупции и формы ее возможных проявлений в судебной системе. 19

1.2. Понятие и принципы организационно-управленческой судебной деятельности по профилактике коррупции 42

1.3. Правовое регулирование организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации . 57

**2. Система мер по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации . 77**

2.1. Организация и виды мер по профилактике коррупции в районных судах 77

2.2. Меры по профилактике коррупции в районных судах, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии коррупции».

2.3. Субъекты профилактики коррупции в районных судах. 118

**3. Основные направления совершенствования правовой основы и практики организации мер по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации . 145**

3.1. Обеспечение открытости и «прозрачности» деятельности районных судов как дополнительная мера по профилактике коррупции 145

3.2. Значение объективного и независимого распределения дел между судьями для предупреждения коррупционных проявлений в районных судах 164

3.3. Совершенствование правовой основы и практики организации иных дополнительных мер по профилактике коррупции в районных судах 179

Заключение. 204

Список литературы: 209

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Коррупция существует во всех государствах, но при отсутствии должного противодействия она начинает проникать во все сферы общественной жизни, нанося ей непоправимый урон, и потому чрезвычайно опасна для развития общества и государства. Коррупция продолжает оставаться одной из серьезных проблем и российской действительности, решить которую пока не удается. Об этом свидетельствуют данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, согласно которым при осуществлении надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в 2015 году в России выявлено свыше 386 000 нарушений законов, что на 1,3 % больше показателей 2014 года1.

Обеспечить строгое и неуклонное соблюдение законодательства о противодействии коррупции необходимо во всех государственных структурах, включая судебную систему. Выступая на VIII Всероссийском съезде судей, Президент Российской Федерации заявил, что в суде вершатся судьбы миллионов, поэтому «важно не совершать судебных ошибок и бороться с коррупцией»2.

Коррупция, представляя собой одну и**з** главных угроз государственности, особенно недопустима при осуществлении судопроизводства, поскольку только честная профессиональная деятельность судей как представителей одной из ветвей государственной власти способна гарантировать верховенство закона, осуществление эффективной защиты прав и законных интересов граждан и организаций.

**1 Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской
Федерации за январь-декабрь 2015 г. URL:** **(дата обращения:
19.02.2016).**

**2 Человек в законе. URL:** **(дата обращения: 21.09.2014).**

Наличие коррупции в судебной системе, будь это единичный случай или системное явление, является весьма тревожным фактором, потому что в результате выносятся неправосудные решения, нарушаются права граждан на объективное и беспристрастное рассмотрение дел. Что же касается аппаратов судов, то коррупция затрагивает их целостность, существенно снижает профессионализм и качество работы. Вместе с тем, коррупционные проявления легче предупредить, чем устранять их негативные последствия. Кроме того, суды не уполномочены осуществлять противодействие коррупции в своей системе посредством пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений (борьбы с коррупцией). Следовательно, в современных условиях представляется актуальным исследование такого аспекта противодействия коррупции в судебной системе, предусмотренного п. 2 ст. 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее по тексту - Федеральный закон), как предупреждение коррупции, в том числе выявление и последующее устранение причин коррупционных проявлений (профилактика коррупции).

Особую важность приобретает деятельность по предупреждению коррупции в районных судах Российской Федерации, которые являются основным звеном системы судов общей юрисдикции и обладают достаточно широкой компетенцией. Ежегодно районные суды рассматривают более 5,5 млн. уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях в качестве суда первой инстанции, свыше 150 тыс. апелляционных жалоб, представлений на решения мировых судей, рассматривают дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, выполняют функции судебного контроля, осуществляют другие предусмотренные законом полномочия. В этой связи изучение вопросов организации работы по профилактике коррупции в районных судах, предполагающее комплексное исследование организационных, правовых и

иных мер в данной сфере, представляет наибольший практический и научный интерес.

Актуальность исследования теоретико-правовых аспектов

организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в
районных судах обусловлена, прежде всего, тем, что законодательство в
данной сфере носит несистемный характер, содержит большое количество
неточностей и недостатков, что создает трудности и препятствия для
успешного правоприменения. Отсутствуют какие-либо методические
рекомендации, разъясняющие порядок применения тех или иных мер
профилактики коррупции. Вследствие этих обстоятельств

антикоррупционные меры приобретают декларативный характер, что в значительной степени снижает эффективность их применения.

На актуальность исследования, безусловно, указывает тот факт, что некоторые меры по профилактике коррупции в районных судах, такие как контроль за соответствием расходов судей их доходам, учет внепроцессуальных обращений к судьям, являются новыми для отечественной правовой системы. Следовательно, для эффективной реализации указанных мер необходимо их детальное научное изучение и разработка соответствующих предложений по совершенствованию правового регулирования и организации практического применения данных мер.

Следует отметить, что проблемы организации профилактики коррупции в районных судах обусловлены не только недостатками правового регулирования, но и низкой степенью изученности данной сферы научным сообществом. Для решения указанных проблем необходима разработка как концептуальных положений, так и конкретных предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Таким образом, вполне очевидной представляется необходимость научного исследования теоретико-правовых аспектов организационно-

управленческой судебной деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы.** Проблемные теоретические, законодательные и правоприменительные вопросы противодействия коррупции нашли отражение в работах В.В. Астанина, Г.С. Гончаренко, О.С. Капинус, Т.Л. Козлова, А.В. Конова, В.М. Корякина, А.В. Куракина, СЮ. Наумова, А.В. Онуфриенко, А.М. Цирина, СЕ. Чаннова, А.М. Эрделевского, А.А. Яковлева.

Различные аспекты профилактики коррупции в судебной системе, в том числе в районных судах, рассматривались в научных трудах О.П. Антоновой, О.А. Арсентьевой, Е.В. Бердниковой, А.А. Гравиной, Г.Т. Ермошина, В.В. Захарова, М.И. Клеандрова, Ю.А. Курохтина, Е.Н. Рахмановой, А.П. Фокова.

Автором изучены диссертации, защищенные по научной специальности 12.00.11, темы которых затрагивают вопросы организации работы суда и профилактики коррупции. Это докторские диссертации Ф.М. Кобзарева «Проблемы теории и практики процессуальных и организационных отношений прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства» (2007 г.), Б.В. Сангаджиева «Институциональные характеристики судебной власти в Российской Федерации: вопросы теории и практики» (2013 г.); кандидатские диссертации И.А. Калиты «Деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции» (2013 г.), Д.Н. Лукоянова «Правовой статус председателя районного суда как организатора эффективного правосудия» (2011 г.), Р.А. Рябзина «Правовые основы деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (2009 г.), А.А. Цараева «Неприкосновенность судьи как гарантия его независимости» (2003 г.), М.В. Чижова «Применение информационных и коммуникационных технологий в судебной деятельности в условиях формирования информационного общества» (2013 г.). Бесспорно, названные работы внесли

значительный вклад в развитие научных положений и совершенствование законодательства об организационно-управленческой судебной деятельности и деятельности по профилактике коррупции.

Вместе с тем, в них исследовались лишь отдельные стороны организационно-управленческой деятельности судов в целом, и районных судов в частности, но проблема организации судебной работы в ее взаимосвязи с вопросами профилактики коррупции специально не изучалась. В диссертации И.А. Калиты научному исследованию была подвергнута непосредственно деятельность органов прокуратуры по противодействию коррупции. Таким образом, следует отметить, что несмотря на очевидную злободневность проблемы предупреждения коррупции в судебной системе, она не получила достаточного освещения в юридической литературе. До настоящего времени не было комплексного научного исследования, посвященного организационно-управленческой судебной деятельности по профилактике коррупции в районных судах, что свидетельствует о невысокой степени научной разработанности избранной темы диссертации.

**Объектом исследования** в настоящей диссертации выступают правоотношения, складывающиеся в процессе осуществления организационно-управленческой судебной деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются теоретические аспекты организационно-управленческой судебной деятельности по профилактике коррупции в районных судах, нормы законодательства, регулирующие данную деятельность, проблемы организации мер по профилактике коррупции в районных судах, а также практика осуществления указанной деятельности.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе комплексного анализа действующего национального законодательства, положений международных актов,

организационно-управленческих документов судов, достижений современной юридической науки разработать научно-теоретические положения и практические рекомендации, направленные на совершенствование организационно-управленческой судебной деятельности по профилактике коррупции в районных судах.

Для достижения поставленной цели автором определены следующие задачи:

исследовать понятие коррупции и формы ее возможных проявлений в судебной системе;

раскрыть содержание понятия и принципов организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в судебной системе;

проанализировать нормативные правовые акты, регулирующие организационно-управленческую судебную деятельность по профилактике коррупции в районных судах;

исследовать организацию и виды мер по профилактике коррупции в районных судах;

рассмотреть меры по профилактике коррупции в районных судах, предусмотренные Федеральным законом, а также другие возможные меры;

проанализировать деятельность субъектов профилактики коррупции в районных судах;

определить организационно-правовые проблемы обеспечения открытости и прозрачности деятельности районных судов;

исследовать значение объективного и независимого распределения дел между судьями для предупреждения коррупционных проявлений в районных судах;

проанализировать правовое регулирование и практику организации иных возможных мер по профилактике коррупции в районных судах, не указанных в Федеральном законе;

- разработать предложения по повышению научной обоснованности и совершенствованию нормативно-правового регулирования организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах.

**Методологическую основу** диссертационного исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, исторический, логический, системный, статистический, формально-юридический.

**Теоретическая база исследования.** В основу исследования положены работы отечественных ученых в области теории и практики противодействия коррупции: В.В. Астанина, И.А Багдасарян, Г.С. Гончаренко, Р.В. Жубрина, И.А. Калиты, О.С. Капинус, О.И. Коротковой, В.М. Корякина, А.В. Кудашкина, Н.А. Кузьмина, А.В. Онуфриенко; ученых, исследовавших организационно-правовые вопросы профилактики коррупции: Л.В. Андриченко, А.Г. Воробьева, В.В. Евстифева, Т.Л. Козлова, А.В. Конова, A.В. Куракина, СЮ. Наумова, Э.В. Талапиной, Т.Я. Хабриевой, С.С. Харитонова, А.М. Цирина, СЕ. Чаннова, А.А. Яковлева и других ученых.

При написании диссертации соискатель опирался на работы, посвященные вопросам организации и деятельности судебной системы, других правоохранительных органов, таких ученых как А.В. Кудряшова, М.И. Москаленко, Т.В. Озол, М.С. Шалумов и другие.

В работе также использованы труды ученых и практиков, исследовавших вопросы судебной власти, статуса судей, эффективности правосудия: О.П. Антоновой, О.Н. Арестовой, О.А. Арсентьевой, Е.В. Бердниковой, В.М. Бозрова, А.А. Гравиной, Г.Т. Ермошина, В.В. Захарова, B.Г. Золотарева, А.А. Кайдаш, М.И. Клеендрова, Н.Н. Ковалевой, В.В. Колосовой Ю.А. Курохтина, И.Б. Лагутина, Д.Н. Лукоянова, Т.Н. Нешатаевой, В.И. Решетняка, Б.В. Сангаджиева, Н.Н. Федосеевой, А.П. Фокова, А.А. Цараева, В.А. Шальнева, А.В Шигурова, Д.А. Ягуповой, Г.Г. Ячменева и других.

**Нормативную базу** исследования составили положения Конституции Российской Федерации, международных правовых актов, а также федеральных конституционных законов и федеральных законов, в числе которых, прежде всего, Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и вышеупомянутый Федеральный закон.

Правовой основой научной работы стали также указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, приказы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и другие нормативные правовые акты, затрагивающие изучаемую проблематику. При проведении диссертационного исследования использовались и акты органов судебной власти: постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащие важные для исследуемой темы правовые позиции и толкование правовых норм.

При формировании **эмпирической базы** исследования осуществлялся системный подход к процессу сбора и анализа актов правоприменения и статистического материала, обеспечивающих достоверность и обоснованность выводов и предложений, сформулированных в работе.

Данные выводы и предложения основаны на результатах изучения и использования значительного массива организационно-управленческих документов органов судейского сообщества и руководителей судов различного уровня, имеющих значение актов применения права, в числе которых 23 постановления Совета судей Российской Федерации и его Президиума, более 250 решений и заключений квалификационных коллегий судей 34 субъектов Российской Федерации, свыше 300 организационно-управленческих актов руководителей Верховного Суда Российской

Федерации, верховных судов республик, краевых, областных и приравненных к ним судов, а также районных судов, включая акты, размещенные на официальных сайтах указанных судов. Использованы имеющиеся в открытом доступе сведения о расследовании и судебном рассмотрении 16 уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, совершенных судьями и работниками аппаратов судов.

Эмпирическую базу исследования составили также результаты анализа статистических данных о судебной деятельности, данных социологических опросов, проведенных ведущими центрами по изучению общественного мнения: Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), фондом «Общественное мнение», Левада-Центром, характеризующие деятельность судебной системы Российской Федерации в целом и районных судов в частности.

**Научная новизна** исследования определяется тем, что диссертант осуществил комплексное исследование теоретико-правовых аспектов организационно-управленческой судебной деятельности по профилактике коррупции в районных судах. Автором обоснованы предложения по совершенствованию нормативного и методического обеспечения организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах, по результатам исследования сформулирована совокупность научных положений, имеющих существенное значение для повышения ее эффективности.

Новизна диссертационного исследования выражается в рассмотрении теоретических аспектов организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах, определении правовой природы деятельности по профилактике коррупции в судах Российской Федерации, раскрытии понятия «профилактика коррупции в судебной системе», разработке системы мер по профилактике коррупции в районных судах, определении основных направлений совершенствования данных мер,

исследовании особенностей и практических проблем обеспечения доступа к информации о деятельности районных судов, определении значения объективного и независимого распределения дел между судьями для предупреждения коррупционных проявлений в районных судах, разработке типовых ситуаций конфликта интересов в районных судах, выявлении организационно-правовых проблем учета внепроцессуальных обращений к судьям.

Научная новизна диссертационного исследования находит свое отражение также в основных положениях, выносимых на защиту.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Профилактика коррупции в судебной системе, в том числе в районных судах Российской Федерации, представляет собой внепроцессуальную деятельность председателей судов, органов судейского сообщества, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и его управлений в субъектах Российской Федерации по применению организационных, правовых, воспитательных мер, направленных на предупреждение коррупции среди судей и работников аппаратов судов, в том числе на выявление и последующее устранение причин коррупции и способствующих ей условий.
2. При определении места профилактики коррупции в районных судах в структуре внепроцессуальной судебной деятельности профилактику коррупции следует рассматривать в качестве одного из основных направлений обеспечивающей правосудие организационно-управленческой судебной деятельности наряду с организацией правового и информационно-аналитического обеспечения деятельности районного суда, работы по подбору и расстановке кадров аппарата суда, ведения делопроизводства, и другими.
3. Система мер по профилактике коррупции в районных судах включает в себя меры, которые условно можно разделить на основные, прямо

предусмотренные статьей 6 Федерального закона «О противодействии коррупции», и взаимосвязанные с ними дополнительные, выявленные диссертантом на основе анализа и обобщения различных нормативных правовых актов, действующих в сфере профилактики коррупции, материалов судебной и правоохранительной практики, к числу которых следует отнести: 1) контроль за соблюдением судьями и работниками аппарата суда предусмотренных законом запретов и ограничений; 2) предотвращение и урегулирование конфликта интересов; 3) обеспечение открытости правосудия; 4) обеспечение объективного распределения дел; 5) учет внепроцессуальных обращений к судьям.

4. В целях совершенствования законодательства в области
профилактики коррупции в районных судах и повышения эффективности
профилактических мер необходимо расширить перечень лиц, в отношении
которых судья районного суда обязан представлять сведения о доходах,
расходах, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и
обязательствах имущественного характера, включив в него
совершеннолетних детей и родителей. Данное положение сформулировано
диссертантом в соответствующем законопроекте, предусматривающем
внесение изменений в Закон «О статусе судей в Российской Федерации»
(Приложение № 2 к диссертации).

5. Обеспечение единых подходов к решению вопросов организации
работы по профилактике коррупции в районных судах возможно путем
разработки типового плана профилактики коррупции в районном суде и
использования его председателями районных судов при планировании своей
работы и составлении соответствующего плана. Для каждого районного суда
такой план выступает организующим началом, важным условием
рациональной организации работы по профилактике коррупции, и может
включать в себя, в частности: 1) мероприятия, направленные на
организационное обеспечение антикоррупционной работы; 2) общие меры по

профилактике коррупции в районном суде; 3) мероприятия, направленные на повышение уровня антикоррупционного правосознания судей и работников аппарата районного суда; 4) мероприятия, направленные на обеспечение доступа к информации районного суда; 5) мероприятия по учету проводимой в районном суде антикоррупционной работы. Диссертантом разработан один из возможных вариантов типового плана профилактики коррупции в районном суде (Приложение № 1 к диссертации).

1. Повышению уровня профилактики коррупции в районных судах, реализации прав граждан на получение полной и достоверной информации о деятельности соответствующих судов будет способствовать единый подход к организации работы по наполнению раздела «Меры по противодействию коррупции» на сайтах районных судов, для чего предлагается включить в него следующие подразделы: 1) нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции; 2) сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера судей и работников аппарата суда; 3) комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; 4) формы документов, связанных с противодействием коррупции, для заполнения; 5) методические материалы; 6) доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация; 7) обратная связь для сообщений о фактах коррупции; 8) часто задаваемые вопросы.
2. Для обеспечения объективного и беспристрастного рассмотрения дел, минимизации возможности влияния председателя районного суда и других должностных лиц на судей, необходимо внести изменения в Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции», дополнив его положением, предусматривающим распределение дел между судьями районного суда исключительно с использованием автоматизированной информационной системы, что позволит адекватно и справедливо распределять служебную нагрузку между судьями, сведет к минимуму «человеческий фактор», устранит возможную коррупционную

составляющую данной процедуры, повысит общий уровень независимости судей и степень открытости судебной системы.

8. В целях обеспечения независимости судейс повышения эффективности учета внепроцессуальных обращений как меры профилактики коррупции в районных судах необходимо уточнить закрепленное в Законе «О статусе судей в Российской Федерации» понятие «внепроцессуальное обращение», дополнив его обязательным признаком вмешательства в деятельность судьи по осуществлению правосудия, а также размещать на официальных сайтах районных судов в сети «Интернет» информацию обо всех поступивших в соответствующие суды внепроцессуальных обращениях.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные в ходе его проведения выводы и предложения научно-прикладного характера можно рассматривать как определенный вклад в систему научных знаний о судебной деятельности в целом и организационно-управленческой судебной деятельности в частности, в том числе по профилактике коррупции в судебной системе. Результаты проведенного диссертационного исследования позволяют повысить научную обоснованность продолжающегося в Российской Федерации реформирования судебной системы, уровень открытости, независимости судов и судей, обеспечить научную основу работы районных судов по реализации целей, стоящих перед ними, в том числе посредством повышения уровня организации деятельности судов и других субъектов по предупреждению коррупционных проявлений среди судей и работников аппаратов районных судов. Сформулированные в диссертационном исследовании выводы и предложения могут быть применены для совершенствования научных основ организации антикоррупционной работы не только в районных судах, но и в судах других уровней.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования выводов, предложений и рекомендаций, содержащихся в диссертации, для совершенствования законодательства в сфере организации работы по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации. Выводы, предложения и рекомендации диссертанта могут быть использованы председателями районных судов, представителями органов судейского сообщества, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации при организации работы районных судов, осуществлении ведомственного правотворчества, подготовке научно-методических и практических рекомендаций, в работе по повышению квалификации судей и работников аппаратов судов, а также могут применяться в образовательном учебном процессе по юридическим специальностям.

Внедрение разработанных автором предложений и рекомендаций в законодательство и правоприменительную практику в конечном итоге направлено на обеспечение объективного и беспристрастного судебного разбирательства, повышения уровня доверия граждан к судебной системе.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре судебной и правоохранительной деятельности юридического факультета Костромского государственного университета имени НА. Некрасова, где проведено ее рецензирование и обсуждение. Результаты диссертационного исследования нашли практическое применение. В частности, в рамках работы действующего при кафедре Научно-образовательного центра по изучению проблем научной организации судебной власти и правоохранительной системы «Судебная реформа» диссертантом подготовлены предложения в Федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы», которые были направлены в Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. На основании изучения, анализа и обобщения планов

профилактики коррупции районных судов и с учетом сформулированных в работе рекомендаций диссертантом разработан Типовой план профилактики коррупции в районном суде, который направлен в управление Судебного департамента в Костромской области с предложением его использования в работе районных судов области, а также передан для сведения в Отдел по вопросам противодействия коррупции Управления кадров и государственной службы Верховного Суда Российской Федерации.

Содержащиеся в работе выводы, предложения и рекомендации положены в основу выступлений диссертанта на международных научно-практических конференциях: «Модернизация функций права и государства: традиции, установки, тенденции, перспективы» (Кострома, 2011 г.); «Законность в Российской Федерации: вызовы эпохи» (Сухаревские чтения) (Академия Генеральной прокуратуры РФ, Москва, 2015 г.), а также на всероссийских научно-практических конференциях: «Конституционные и международно-правовые основы противодействия коррупции в Российской Федерации: новое законодательство и проблемы его применения» (Кострома, 2009); «Правовая политика как фактор устойчивого развития национальной правовой системы: общетеоретические и отраслевые аспекты» (Кострома, 2012 г.); «Актуальные вопросы квалификации преступлений коррупционной направленности» (Верховный Суд Российской Федерации, Москва, 2013 г.); «Конституционные основы развития российского государства и права: прошлое, настоящее, будущее» (Кострома, 2013 г.); «Правовые реформы: причины, процедуры, результаты, эффекты» (Кострома, 2014 г.).

Основные результаты исследования отражены в 7 научных статьях, в том числе в 5 научных статьях, опубликованных в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Теоретические положения и практические рекомендации, опубликованные соискателем, используются в учебном процессе

юридического факультета Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова, в частности при чтении лекций по дисциплине «Ответственность за коррупционные правонарушения».

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами научного исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих 9 параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

## Понятие и принципы организационно-управленческой судебной деятельности по профилактике коррупции

Конвенция ООН против коррупции 2003 года, не давая прямого определения коррупции, устанавливает достаточно обширный круг уголовно наказуемых деяний, совершаемых умышленно (ст. 15 - 25 Конвенции ООН), каждое из которых имеет свои особенности и свою специфику15. К таким деяниям относятся: подкуп в частном секторе; хищение имущества в частном секторе; отмывание доходов от преступлений; сокрытие; воспрепятствование осуществлению правосудия, иные деяния.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года, констатируя, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает . 17-21. стабильности демократических институтов и моральным устоям общества16, определяет тем самым объект воздействия коррупционного поведения. Конституция Российской Федерации придает перечисленным благам и сферам общественных отношений статус основ конституционного строя и содержания прав и свобод человека и гражданина. Тем самым всем видам коррупционного поведения присваивается качество правонарушений с высокой степенью общественной опасности, что должно найти отражение в различных отраслях национального законодательства в области противодействия коррупции.

Конвенция Совета Европы также охватывает широкий круг составов коррупционных преступлений, включая активный и пассивный подкуп национальных и международных государственных должностных лиц, злоупотребление влиянием в корыстных целях, подкуп судей и должностных лиц международных судов.

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 года в ст. 2 определяет коррупцию как просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового17.

В российском праве традиционное понятие коррупции до недавнего времени ограничивалось весьма узкой сферой общественных отношений, включающей неправомерную деятельность должностных лиц, находящихся на государственной службе. Однако принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» отчасти разрешило эту проблему. В ст. 1 указанного Закона под коррупцией предлагается понимать следующее: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица18. Трактуемое действующим российским законодательством понимание коррупции не соответствует сущностным характеристикам данного явления, в том числе отраженным в ратифицированных Российской Федерацией международных конвенциях19. Анализ приведенного в Законе понятия указывает на неточность законодательных формулировок, многозначность употребляемых в определении понятий, наличие коллизий с другими нормативными положениями, что чревато определенными сложностями в правоприменении. Речь идет о терминологических недостатках нормы, которая в силу заимствования должностных составов из уголовного законодательства говорит об ограниченности базового понятия Закона20. Законодатель свел понятие коррупции к простому перечислению известных уголовному законодательству России преступлений против государственной власти, составляющих суть должностной преступности.

Другое неоднозначное решение законодателя, используемое в исследуемом понятии, - конструкция «вопреки законным интересам общества и государства». Указанная формулировка, очевидно, введена в законодательное определение с целью показать масштаб противодействия коррупции и не несет определенной смысловой нагрузки, поскольку незаконное использование физическим лицом своего должностного положения априори нарушает законные интересы общества и государства.

Вместе с тем, существуют иные подходы к исследованию и пониманию коррупции. Так, известный исследователь Макс Вебер положил начало функциональному подходу к изучению коррупции. Он пришел к выводу о функциональности и допустимости коррупции в том случае, если она укрепляет положение элит, способствующих ускорению общественных изменений. По мнению сторонников данного подхода, реализовав свои основные функции, коррупция пропадает. Г. Мюрдаль, являясь сторонником функционального подхода, отмечает негативную составляющую коррупции, указывая, что она является преградой на пути общественных преобразований. Сторонники институционального подхода (С. Хантингтон, Я. Тарковски) рассматривают коррупцию как эффективное средство поэтапного создания институтов, необходимых для демократического развития общества. Согласно их взглядам, коррупция выступает не как результат отклонения от норм поведения, а как итог несоответствия между действующими нормами и существующими моделями поведения

## Правовое регулирование организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации

Также экспертами ГРЕКО были сформулированы рекомендации, направленные на совершенствование мер по профилактике коррупции в судебной системе. Так, было предложено активизировать работу по реальному обеспечению независимости судов и судей, и при этом особое внимание обратить на порядок отбора кандидатов на должность судьи, недопустимость вмешательства кого-либо в деятельность судьи по отправлению правосудия.

Как уже отмечалось выше, основополагающим национальным законодательным актом в сфере профилактики коррупции является Федеральный закон «О противодействии коррупции». Характеризуя указанный закон, следует подчеркнуть, что это в значительной мере не только нормативно-правовой, но и программный документ. Он дает ключевые понятия и закрепляет ключевые направления деятельности государства в сфере противодействия коррупции, определяет сферу применения антикоррупционной политики (в первую очередь как сферу служебных отношений). И именно с этих позиций следует оценивать критику, касающуюся определенных сложностей, связанных с его реализацией. Являясь нормативным актом программного характера, Федеральный закон требует для своего осуществления принятия ряда развивающих его положения документов. По сути - это акт систематизации различных норм права, имеющих целью развертывание широкого фронта в вопросе противодействия коррупции.

В то же время следует отметить, что Федеральный закон выступает и актом прямого регулятивного действия, что повышает его социальную ценность. Законом установлены ограничения, запреты и обязанности, налагаемые на лиц, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской службы, в целях противодействия коррупции, а также общий порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов. В статье 7 указанного Закона закреплены основные направления деятельности органов власти по повышению эффективности противодействия коррупции, среди которых следует выделить такое, как неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность92. Принятие Федерального закона стало, безусловно, важным шагом, организующим и унифицирующим антикоррупционные мероприятия, позволило создать комплексные схемы противодействия коррупции и зачастую эффективно применять их в повседневной жизни общества и государственного аппарата. Все это позволяет говорить о том, что рассматриваемый закон выступает системообразующим звеном отечественного права в сфере профилактики коррупции. Не менее важным нормативно-правовым актом в сфере профилактики коррупции в судебной системе, в том числе в районных судах, является Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее - Закон о статусе судей). Настоящий Закон устанавливает требования, предъявляемые к судье; порядок отбора кандидатов на должность судьи; гарантии независимости судей93. Все эти требования предъявляются и к судьям районных судов.

Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» закрепляет такое направление профилактики коррупции, как обеспечение открытости деятельности судебной системы, в том числе районного суда94. Настоящий закон определяет и сам процесс организации доступа к информации о деятельности судов, и основные требования при обеспечении доступа к такой информации. В данном Законе названы основные принципы, указаны способы обеспечения доступа к информации, установлена форма предоставления такой информации, а также четко определены права пользователей информации. Особого внимания заслуживают Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», которым закреплены основы осуществления контроля за расходами судей и работников аппарата районного суда95, и Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ, запрещающий судьям, их супругам и несовершеннолетним детям открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, а также пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Важное место в осуществлении правового регулирования отношений, направленных на предупреждение коррупции в судебной системе, в том числе в районных судах, занимают указы Президента России. В частности, следует отметить Указ Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции»97. В соответствии с данным указом был образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в целях создания эффективной системы противодействия коррупции и устранения причин, ее порождающих.

Согласно Указу основной задачей Совета является подготовка предложений Президенту, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции. Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции, представляющая собой систему мер организационного, правового, информационного характера, направленную на ликвидацию основных причин и условий коррупции98. Указом установлено, что национальная стратегия реализуется по нескольким основным направлениям: совершенствование антикоррупционного законодательства, увеличение оплаты труда служащих, привлечение институтов гражданского общества к противодействию коррупции и иные направления.

## Меры по профилактике коррупции в районных судах, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Цараев А.А. считает излишним требование об обязательном наличии у представителей общественности высшего юридического образования156. Он отмечает положительную сторону участия непрофессионалов в работе квалификационных коллегий судей, мотивируя это тем, что лица, не имеющие высшего юридического образования, могут обладать свежим взглядом, подметить что-то особенное, в том, что для профессионального юриста видится обыденным и повседневным.

Однако некоторые исследователи полагают недостаточными существующие требования, предъявляемые к представителям общественности квалификационных коллегий судей. Так, О.В. Романовская предлагает157 установить в отношении представителей общественности в квалификационных коллегиях судей субъектов Российской Федерации требование об их принадлежности к научной или преподавательской сфере, а для представителей общественности в составе ВККС в качестве квалификационного требования закрепить наличие ученого звания или ученой степени в области юриспруденции. Следует согласиться с мнением Е.В. Бердниковой, которая указывает, 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 работников158. Следовательно, требование, предъявляемое к представителям общественности в квалификационных коллегиях судей, о наличии высшего юридического образования необходимо сохранить в неизменном виде.

Другой проблемой выступает назначение в состав квалификационных коллегий судей «удобных» представителей общественности, которые лояльны к принимаемым решениям, не способны влиять на очищение судебной системы от коррупции. Так, представителями общественности в квалификационной коллегии судей Челябинской области осенью 2012 года стали такие граждане, как ранее судимый за совершение умышленного преступления, бывший мировой судья (не рекомендованный на следующий срок полномочий), занимающийся частной юридической практикой, а также юристы организаций, основной деятельностью которых является участие в судопроизводстве159, то есть, выполнение функций, аналогичных функции адвоката, хотя возможность назначения адвокатов прямо запрещена законом.

В научной литературе высказывается мнение, что включение в состав квалификационной коллегии судей представителей общественности послужило неким разрывом корпоративной замкнутости указанного органа судейского сообщества. Цель включения представителя общественности в состав членов квалификационной коллегии судей - постановка под общественный контроль судебной власти. И.А. Тарханов полагает, что при таком подходе представителям общественности всегда уготована роль неких общественных ревизоров, непосредственно не причастных и не заинтересованных в решении корпоративных по форме, но весьма общезначимых по содержанию основных задач органов судейского сообщества. Можно согласиться с данной позицией, поскольку действительно при таком подходе создается, вероятнее всего, ситуация, когда роль общественных представителей заключается лишь в том, что они осуществляют контроль за тем, чтобы независимость судебной власти не превратилась в безответственность, т.к. чаще всего они «понятия не имеют о работе судьи»160. И.А. Тарханов отмечает, что при реформировании судебной сферы посредством привлечения представителей общественности в состав квалификационной коллегии судей как органа судейского сообщества ставилась иная, противоположная по вектору направленности социальная задача - способствовать судейскому сообществу в полномасштабном решении основных задач, определенных в ст. 4 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

В Определении Конституционного суда Российской Федерации от 05.11.2003 № 412-О указано, что для обеспечения самостоятельности квалификационных коллегий судей законодатель вправе избрать различные механизмы их формирования, в том числе предусмотреть определенные требования и ограничения в отношении членов квалификационных коллегий судей. Квалификационные коллегии судей не подотчетны органам, их избравшим, и формируются из судей и представителей общественности. Включение в состав квалификационных коллегий судей представителей общественности - лиц, не наделенных государственно-властными полномочиями, не выполняющих функции представителей органов государственной власти, в том числе законодательных, является одной из гарантий такой самостоятельности161.

## Значение объективного и независимого распределения дел между судьями для предупреждения коррупционных проявлений в районных судах

Председатель суда, зная о той или иной склонности судьи, может передать или наоборот, не передать конкретное дело конкретному судье. Наряду с тем, что председатель может просто влиять на исход дела, этот механизм может открывать широчайшие возможности для политического управления рассмотрением дел. В частности, это значит, что для обеспечения политического заказа, председателю не нужно, чтобы все судьи были управляемы. Достаточно иметь одного-двух «надежных» судей, и расписывать им все политические и «резонансные» дела, которых ничтожное меньшинство в общем потоке294.

Решение о распределении дел между судьями может приниматься с учетом личных, а также коррупционных интересов председателя суда. Рассматривая вопрос о совершенствовании законодательства как фактора снижения коррупции в судебной власти, А.С. Малчинов констатирует, что «…отсутствие в законодательстве Российской Федерации четких требований по порядку распределения судебных дел создает «почву» для злоупотреблений, а, в конечном итоге, и для передачи судебных дел «нужным» судьям без учета их опыта и квалификации. В результате это способствует вынесению незаконных и необоснованных решений судьями, влияние на которых имеет председатель суда»295.

Таким образом, можно констатировать, что существующая процедура распределения дел между судьями в обычном порядке не способна обеспечить объективное и беспристрастное рассмотрение дел, нарушает конституционные гарантии независимости судей и, как следствие, должна быть полностью вытеснена автоматизированным способом распределением дел.

По мнению И.А. Приходько, «исключение влияния «человеческого фактора», вероятно, способствовало бы более оптимальному распределению дел, что возможно было бы осуществить путем внедрения программных средств, с помощью которых распределение дел осуществлялось бы без вмешательства человека, хотя, разумеется, на этом пути имеются значительные технические сложности, связанные с составлением соответствующих программ, исключающих возможность влияния на этот процесс оператора».

Как отмечает М.В. Чижов, важнейшее значение в модернизации судебной деятельности в условиях формирования информационного общества принадлежит информационным и коммуникационным технологиям, под которыми следует понимать совокупность методов, производственных процессов программно-технических средств, интегрированных с целью сбора, обработки, хранения, распространения, отображения и использования информации в целях повышения эффективности судебной деятельности, создания дополнительных гарантий для реализации прав граждан и организаций297. Внедрение системы автоматизированного распределения судебных дел продиктовано объективной необходимостью рациональной организации работы судебных органов, в том числе по равномерному, с учётом служебной нагрузки, распределению дел между судьями с соблюдением принципов независимости судей и их беспристрастности при рассмотрении дел.

М.С. Шалумов справедливо замечает, что автоматизированное распределение дел выступает серьезной антикоррупционной составляющей, полностью вписывающейся в предпринимаемые руководством Российской Федерации меры по усилению независимости судей, предотвращению оказания на них незаконного воздействия путем неформальных обращений298. Несомненно, председатели судов в связи с переходом к автоматизированному способу распределения дел лишаются довольно мощного рычага воздействия на конкретных судей, обеспечения судейской дисциплины, возможности определенным образом влиять на качество и сроки рассмотрения дела299. Кроме того, новая система потребует усиления персональной ответственности судьи за качество и сроки рассмотрения своих дел. В этой части позитивные последствия автоматизированного распределения дел очевидны, поскольку все судьи станут отправлять правосудие в абсолютно одинаковых условиях, а их показатели по качеству и оперативности станут более адекватно отражать реальную картину и служебные характеристики.

Система автоматизированного распределения дел действует в большинстве арбитражных судов Российской Федерации, однако в судах общей юрисдикции, в частности в районных судах, данная система либо еще не применяется, либо только начинает использоваться, либо действует в экспериментальном порядке.

Автоматизированное распределение дел в районных судах осуществляется с помощью программного обеспечения «Модуль распределения дел» подсистемы «Судебное делопроизводство и статистика» ГАС «Правосудие»