



На правах рукописи

Бухарев Антон Викторович

**Теоретико-правовые аспекты организационно-управленческой
деятельности по профилактике коррупции в районных судах
Российской Федерации**

Специальность 12.00.11 – «Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Костромской государственной университет им. Н.А. Некрасова»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Шалумов Михаил Славович

Официальные оппоненты: **Фоков Анатолий Павлович**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», отдел
сравнительного правоведения,
заведующий

Цирин Артем Михайлович
кандидат юридических наук,
ФГНИУ «Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»,
отдел методологии противодействия
коррупции, ведущий научный сотрудник

Ведущая организация ФГБОУ ВО «Уральский государственный
юридический университет»

Защита диссертации состоится 20 сентября 2016 года в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.01 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, д.15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д.15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан «06» июня 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



С.С. Харитонов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 удастся. 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 из 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: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/1054853/> (дата обращения: 19.02.2016).

² Человек в законе. URL: <http://www.rg.ru/2012/12/19/sudiya.html> (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, С.Ю. Наумова, А.В. Онуфриенко, А.М. Цирина, С.Е. 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. Евстифеева, Т.Л. Козлова, А.В. Конова, А.В. Куракина, С.Ю. Наумова, Э.В. Талапиной, Т.Я. Хабриевой, С.С. Харитоновой, А.М. Цирина, С.Е. 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, В.Г. Золотарева, А.А. Кайдаш, М.И. Клеандрова, 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.

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. Автор 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).

6. 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.

7. 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», устранив возможную коррупционную

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

8. В целях обеспечения независимости судей, 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 Н.А. 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.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обоснована актуальность и научная новизна темы диссертации, отражена степень научной разработанности темы, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, его методология, теоретическая и эмпирическая база. Сформулированы основные положения, выносимые на защиту, а также научная и практическая значимость проведенного исследования и сведения об апробации и внедрении его результатов.

Глава I **«Научная характеристика и правовые основы организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации»** включает три параграфа.

В *первом параграфе* «Понятие коррупции и формы ее возможных проявлений в судебной системе» определено, что коррупция представляет собой сложное социальное явление, обусловленное целым рядом объективных и субъективных причин, оказывающее негативное воздействие на все правовые институты.

В результате исследования подходов к определению коррупции, содержащихся в международном и национальном законодательстве, сделан вывод о том, что содержащееся в действующем российском законодательстве определение коррупции не соответствует сущностным характеристикам данного явления, и предложено его скорректированное понятие.

Констатируется, что под коррупцией с учетом целей и задач применения норм Федерального закона «О противодействии коррупции» следует понимать систему противоречащих интересам общества и государства отношений и действий должностных лиц, других государственных и муниципальных служащих, лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих или иных организациях, включающую в себя совершение ими не только уголовно-наказуемых деяний (получение или дача взятки, посредничество во взяточничестве, злоупотребление должностными или иными полномочиями, коммерческий подкуп и др.), но и любое иное противоправное использование своего статуса в целях получения как для себя, так и для третьих лиц, выгоды в виде денег, ценностей, другого имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо преимуществ, противоправное предоставление такой выгоды указанным лицам другими физическими лицами, а также совершение всех перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица.

В ходе исследования возможных форм проявления коррупции в судебной системе автор приходит к выводу, что коррупция в судебной системе может проявляться как в совершении судьями и работниками аппарата суда отдельных преступлений коррупционной направленности, так и в совершении ими иных коррупционных правонарушений, в частности, в выполнении служебных действий и принятии решений вопреки требованиям закона и в интересах отдельных лиц; в несоблюдении ограничений и запретов, непринятии мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов и неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции федеральным законодательством, и т.п.

Сохраняются причины и условия, способствующие существованию и распространению коррупции в судебной системе, что обуславливает

необходимость надлежащей организации работы по их выявлению и последующему устранению.

Во *втором параграфе* «Понятие и принципы организационно-управленческой судебной деятельности по профилактике коррупции» отмечается, что для определения понятия профилактики коррупции в судебной системе необходимо уточнить, что представляет собой судебная деятельность и какие именно ее стороны предполагают организацию и применение профилактических мер.

Диссертантом с теоретической точки зрения исследовано понятие судебной деятельности и сделан вывод о том, что судебную деятельность можно подразделить на процессуальную и внепроцессуальную обеспечивающую правосудие организационно-управленческую деятельность.

Проанализировав деятельность судов различных уровней, научную литературу по вопросам организации работы судов, автор приходит к выводу, что организацию работы по профилактике коррупции в суде следует рассматривать в качестве одного из основных направлений обеспечивающей правосудие организационно-управленческой деятельности.

В современной юридической литературе организации работы по профилактике коррупции в судах посвящено немного научных трудов, и, кроме того, она не рассматривается в контексте организационно-управленческой судебной деятельности. В этой связи научной задачей настоящего диссертационного исследования является разрешение противоречия между объективной необходимостью совершенствования организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в судебной системе, в том числе в районных судах Российской Федерации, и отсутствием научно обоснованных подходов к совершенствованию данного направления организационно-управленческой судебной деятельности.

В рассматриваемом параграфе проводится сравнительный анализ таких направлений противодействия коррупции, как «профилактика коррупции»,

«борьба с коррупцией» и «минимизация или ликвидация последствий коррупционных правонарушений», в результате чего сделан вывод о том, что наибольший научный и практический интерес для судебной системы представляет изучение вопросов профилактики коррупции.

По результатам изучения различных научных подходов к понятию и содержанию профилактики коррупции диссертантом разработана авторская дефиниция профилактики коррупции в судебной системе.

В *третьем параграфе* «Правовое регулирование организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации» указывается, что оценка авторитета судебной власти и эффективности правосудия во многом определяются деятельностью районного суда как основного звена системы судов общей юрисдикции.

Отмечено, что для районных судов характерно большинство проблем российского правосудия. Но особого внимания требует проблема профилактики коррупции в районных судах, поскольку при наличии корыстной заинтересованности судей и работников аппарата суда в исходе рассматриваемого дела могут выноситься неправосудные решения, нарушаться права граждан на объективное и беспристрастное рассмотрение дел. Для разрешения указанной проблемы необходимо комплексное применение организационных, правовых и иных мер.

Нормативные правовые акты в сфере профилактики коррупции в районном суде можно подразделить на общие и специальные. Общие акты носят универсальный характер и закрепляют базовые понятия, основные меры профилактики, касающиеся всей судебной системы. Специальные акты носят непосредственно регламентируют вопросы организации работы по профилактике коррупции в судах различных уровней, в том числе в районном суде.

Проведен анализ норм международных правовых актов, федерального законодательства, указов Президента Российской Федерации, приказов

Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, регламентирующих вопросы организации работы по профилактике коррупции в районных судах.

По результатам проведенного исследования автором сделан вывод о том, что систему правового регулирования организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах составляют международные правовые акты, национальное законодательство и подзаконные акты. Важной составляющей в регулировании отдельных аспектов профилактики коррупции в указанной сфере являются организационно-управленческие акты судебной системы (акты органов судейского сообщества, председателей судов) и акты судебного толкования антикоррупционного законодательства, не являющиеся нормативно-правовыми.

Глава II «Система мер по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе* «Организация и виды мер по профилактике коррупции в районных судах» диссертантом предложена система мер по профилактике коррупции в районных судах. К основным мерам по профилактике коррупции, которые могут быть применены в районных судах из числа предусмотренных ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции», отнесены следующие: 1) формирование нетерпимости к коррупционному поведению в районных судах; 2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; 3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение должности судьи и должностей гражданской службы аппарата районного суда, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами; 4) представление судьями и работниками аппаратов районных судов сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера,

сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также проверка полноты и достоверности представленных сведений;

5) внедрение в практику кадровой работы судов правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении на вышестоящую должность, присвоении классного чина или при поощрении;

6) развитие института общественного контроля за деятельностью районных судов. Разработанный диссертантом перечень взаимосвязанных с ними дополнительных мер приведен выше в качестве одного из положений, вынесенных на защиту.

Во втором параграфе «Меры по профилактике коррупции в районных судах, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии коррупции» выявлены организационно-правовые проблемы реализации основных мер по профилактике коррупции в районных судах, сформулированы предложения, направленные на совершенствование организации применения указанных мер.

В частности, обоснован вывод о необходимости внесения изменения в п. 5 ст. 8.1 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» с целью установления правила о том, что судья подлежит привлечению к дисциплинарной ответственности в случае непредставления, а также представления заведомо недостоверных сведений о доходах (расходах).

Автор приходит к выводу, что для повышения эффективности оценки реализуемых мер по профилактике коррупции в районных судах необходимо внести изменения в Федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы», дополнив перечень целевых индикаторов указанной программы вопросом доверия-недоверия граждан органам правосудия.

В *третьем параграфе* «Субъекты профилактики коррупции в районных судах» отмечено, что субъектами организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах являются председатели судов, органы судейского сообщества, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации и его управления в субъектах Российской Федерации.

Констатируется, что председатели судов наделены широкими организационными полномочиями по профилактике коррупции в районных судах. В ходе исследования их полномочий сделан вывод о том, что председателю районного суда необходимо разрабатывать и утверждать план профилактики коррупции в подведомственном суде, основой которого может выступать типовой план. Диссертантом разработаны соответствующие рекомендации и положения типового плана.

Среди органов судейского сообщества в организации работы по профилактике коррупции в районных судах, прежде всего, участвуют советы судей и квалификационные коллегии судей. При анализе полномочий квалификационных коллегий судей диссертант условно разделяет их на две группы: организация процедуры отбора кандидатов на должность судьи и организация дисциплинарного производства в отношении представителей судейского корпуса.

Автором сформулированы предложения по совершенствованию порядка организации проведения управлениями Судебного департамента в субъектах Российской Федерации конкурса на замещение вакантных должностей в аппарате районного суда. В частности, сделан вывод о необходимости наделения конкурсных комиссий полномочиями по проверке достоверности сведений, представленных кандидатами на замещение вакантных должностей в аппарате районного суда, посредством внесения изменений в соответствующие акты, регламентирующие порядок организации и проведения конкурса на замещение вакантной должности

государственной гражданской службы в аппарате районного суда. Кроме того, в целях профилактики коррупции в районном суде представляется разумным поручить конкурсным комиссиям при оценке профессиональных и личностных качеств в обязательном порядке определять уровень осведомленности кандидатов о действующем антикоррупционном законодательстве, выявлять их отношение к коррупционному поведению.

Глава III «**Основные направления совершенствования правовой основы и практики организации мер по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации**» включает три параграфа.

В *первом параграфе* «Обеспечение открытости и «прозрачности» деятельности районных судов как дополнительная мера по профилактике коррупции» рассматриваются понятие информации о деятельности судов, способы обеспечения доступа к указанной информации, влияние информационной открытости на предупреждение коррупции в районном суде.

Отмечено, что отсутствие развитой системы информационной открытости правосудия лишает граждан возможности эффективно осуществлять свои конституционные права и свободы, повышает вероятность вынесения неправомερных судебных решений, в том числе вынесения таких решений судьями из корыстной или иной личной заинтересованности либо по просьбе и в незаконных интересах других лиц, а также возникновения иных коррупционных проявлений в деятельности суда.

Анализируя порядок доступа лиц в помещения судов и залы судебных заседаний, автор установил, что в настоящее время существует вероятность того, что доступ журналистов в суд по сравнению с остальными гражданами может быть ограничен. В этой связи в целях обеспечения равного доступа к информации о деятельности районных судов, диссертант предлагает внести изменения в правила пребывания посетителей районных судов, определив, что допуск в здание суда представителей средств массовой информации для

присутствия в открытом судебном заседании, фиксации хода судебного разбирательства осуществляется при предъявлении ими служебных удостоверений, а допуск в здание суда в иных целях, а также внесение в здание суда радио-, теле-, кино-, фотоаппаратуры производится с разрешения председателя суда или лица, его замещающего.

Отдельное внимание уделено особенностям размещения информации о деятельности районных судов в сети «Интернет», в частности, размещению на официальном сайте суда текстов судебных актов, порядку их деперсонализации. Автор аргументирует точку зрения, согласно которой деперсонализация судебного акта должна осуществляться только по ходатайству лиц, участвующих в деле, при отсутствии заявленных ходатайств, тексты судебных актов размещаются на официальном сайте в сети «Интернет» в полном объеме.

Диссертант, проанализировав различные подходы к размещению и наполнению разделов официальных сайтов государственных органов, посвященных вопросам противодействия коррупции, изучив сайты районных судов, сформулировал требования к наполнению раздела «Меры по противодействию коррупции» на официальных сайтах районных судов.

Во *втором параграфе* «Значение объективного и независимого распределения дел между судьями для предупреждения коррупционных проявлений в районных судах» отмечается, что действующие нормативные правовые акты четко не регламентируют процедуру распределения дел между судьями, а только устанавливают общие правила формирования состава суда.

Констатируется, что действующим законодательством предусмотрена возможность распределения дел между судьями как в обычном порядке, так и автоматизированным способом. Обосновывается позиция, согласно которой 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.

Диссертант полагает, что автоматизированное распределение дел выступает серьезной антикоррупционной составляющей, полностью вписывающейся в предпринимаемые руководством Российской Федерации меры по усилению независимости судей, поскольку председатели судов лишаются довольно мощного рычага воздействия на конкретных судей, возможности определенным образом влиять на рассмотрение дел.

По результатам проведенного исследования автором предложено 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. Для этих целей представляется необходимым установить переходный период сроком не более 3 лет, в течение которого будет использоваться как детально регламентированный с указанием основных критериев (опыт судьи, сложность дела, загруженность, отсутствие заинтересованности и другие) обычный порядок распределения дел, так и автоматизированный способ. По мнению диссертанта, установление переходного периода позволит устранить существующие недоработки в процедуре распределения дел, обучить ответственных работников аппарата суда, и, тем самым, подготовить районные суды к переходу на автоматизированное распределение дел. По истечению указанного срока применению подлежит только автоматизированный способ распределения дел, обычный порядок распределения дел может быть применен только в исключительных случаях, например, в случае неисправности основной системы.

В *третьем параграфе* «Совершенствование правовой основы и практики организации иных дополнительных мер по профилактике коррупции в районных судах» рассмотрены такие меры профилактики коррупции, как

предотвращение и урегулирование конфликта интересов в районных судах, контроль за соблюдением судьями и работниками аппарата суда запретов и ограничений, учет внепроцессуальных обращений к судьям и другие меры.

Анализируя понятия конфликта интересов и личной заинтересованности, приведенные в Законе «О статусе судей в Российской Федерации», автор приходит к выводу о необходимости внесения изменений в законодательство в целях уточнения понятия личной заинтересованности судьи.

В целях повышения эффективности процедуры предотвращения и урегулирования конфликта интересов диссертантом в результате исследования нормативных правовых актов, практики работы судов сформулирован примерный перечень типовых ситуаций конфликта интересов в районных судах, участниками которых могут быть как судьи соответствующих судов, так и работники аппаратов судов.

Обосновывается позиция автора о необходимости расширения существующего перечня способов предотвращения или урегулирования конфликта интересов за счет таких, как: 1) ограничение либо лишение доступа гражданского служащего к конкретной информации; 2) установление коллегиального порядка принятия решений по тем вопросам, с которым непосредственно связан конфликт интересов.

Проанализированы основные запреты и ограничения, налагаемые законодательством на судей, работников аппарата суда, рассмотрена практика работы органов судейского сообщества Костромской области и иных субъектов Российской Федерации по привлечению судей к дисциплинарной ответственности за несоблюдение установленных запретов и ограничений в целях профилактики коррупции в районных судах.

В ходе исследования теоретико-правовых основ учета внепроцессуальных обращений к судьям автор приходит к выводу о необходимости уточнения законодательного определения

внепроцессуального обращения путем дополнения его признаком вмешательства в деятельность судьи по осуществлению правосудия.

Выявлены основные проблемы процедуры учета и опубликования внепроцессуальных обращений. Сделан вывод о необходимости размещения в сети «Интернет» информации обо всех поступивших в суд внепроцессуальных обращениях.

Отмечена важность учета внепроцессуальных обращений для укрепления независимости судей и профилактики коррупции, в частности, обеспечения исключения судьями контактов, которые могут умалить авторитет судебной власти, причинить ущерб репутации судьи и поставить под сомнение его объективность при рассмотрении дел.

В **Заключении** изложены основные результаты исследования, сформулированы основные теоретические выводы, предложения по совершенствованию законодательства.

Приложения включают в себя типовой план профилактики коррупции в районном суде и законопроект, направленный на совершенствование мер по профилактике коррупции в районных судах.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Бухарев, А.В. Особенности правового регулирования противодействия коррупции в судах общей юрисдикции / А.В. Бухарев // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2012. - № 1. – С. 353-356. – 0.35 п. л.

2. *Бухарев, А.В.* Меры противодействия коррупции в свете новой концепции развития судебной реформы / А.В. Бухарев // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А.Некрасова. – 2013. - №1. – С. 210-212. – 0.3 п. л.

3. *Бухарев, А.В.* Формирование системы мер по профилактике коррупции в районных судах / А.В. Бухарев // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А.Некрасова. – 2014. - № 3. – С. 202-205. – 0.4 п. л.

4. *Бухарев, А.В.* Обеспечение открытости и прозрачности деятельности судебной системы на современном этапе судебной реформы / А.В. Бухарев // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А.Некрасова. – 2015. - № 3. – С. 207-210. – 0.5 п. л.

5. *Бухарев, А.В.* Учет внепроцессуальных обращений к судьям как мера профилактики коррупции в судах / А.В. Бухарев // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. - № 5. – С. 128 – 132. – 0.45 п. л.

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

6. *Бухарев, А.В.* Особенности правового регулирования противодействия коррупции в судах общей юрисдикции / А.В. Бухарев // Администратор суда. - 2012. - № 1. - С. 34 - 37. – 0.35 п. л.

7. *Бухарев, А.В.* Обеспечение объективного распределения дел между судьями как гарантия конституционного принципа независимости судей и эффективное средство противодействия коррупции в суде: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Конституционные основы развития российского государства и права: прошлое, настоящее, будущее» (город Кострома, 14-15 декабря 2013 года) в 2 т. – Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2014. – Т. 2. – С. 6 – 13. – 0.35 п. л.

Общий объем публикаций составил 2,7 п.л.

Подписано в печать 03.06.2016 г.
Усл. Печ. Л. 1,5

Уч. – изд. Л. 1,5

Тираж 150 экз.

ООО «Сити Принт» Типография Онлайн-Сити Принт
123100, Москва, ул. 2-ая Звенигородская, д. 13