

## ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Н. А. Петухов, Е. В. Рябцева

*Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Российская Федерация*

### Информация о статье

Дата поступления

3 октября 2018 г.

Дата принятия в печать

10 октября 2018 г.

Дата онлайн-размещения

8 ноября 2018 г.

### Ключевые слова

Противодействие коррупции; конфликт интересов; антикоррупционное законодательство; этические нормы; комиссия

**Аннотация.** В настоящее время коррупция представляет собой трансграничное явление, которое нарушает целостность государственного устройства, препятствует деятельности государственных органов, в частности подрывает доверие и уважение к суду. В работе изучен опыт зарубежных стран, практика специализированных структурных подразделений по противодействию коррупции Верховного Суда РФ, судов субъектов РФ, а также практика Высшей квалификационной коллегии судей по урегулированию конфликта интересов и Совета судей РФ. На основании интегративного понимания права проведен анализ системной взаимосвязи международных основ противодействия коррупции с национальными особенностями борьбы с данным негативным явлением. Сделан вывод, что международный опыт имеет особую ценность для оптимизации организации судебной системы по различным направлениям. В соответствии с требованиями международного права, а также с учетом особенностей национальных правовых систем в проведенном исследовании использован междисциплинарный подход, необходимый для эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней. Теоретические результаты исследования нашли отражение в разработке базовой и специальной моделей организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов с учетом направлений развития современного законодательства многих государств. Практические результаты содержат предложения по оптимизации организации противодействия коррупции в судебной системе: урегулировать на уровне ведомственных документов систематическое взаимодействие комиссий по противодействию коррупции с правоохранительными и иными государственными органами; определить порядок взаимодействия этих комиссий с кадровыми службами судов. В Российской Федерации для оптимизации работы комиссий на основании действующих положений представляется необходимым организовать методическое обеспечение их работы (в частности, по вопросам повышения квалификации руководителей и членов комиссий). Практические выводы могут быть использованы при оптимизации деятельности соответствующих структурных подразделений Верховного Суда РФ и судов субъектов РФ.

## THE ORGANIZATION OF CORRUPTION COUNTERACTION AND THE PREVENTION OF A CONFLICT OF INTERESTS IN JUDICIAL ACTIVITIES

Nikolay A. Petuhov, Ekaterina V. Ryabtseva

*Russian State University of Justice, Moscow, the Russian Federation*

### Article info

Received

2018 October 3

Accepted

2018 October 10

Available online

2018 November 8

### Keywords

Corruption counteraction; conflict of interests; anti-corruption laws; ethical standards; commission

**Abstract.** At present corruption is a trans-border phenomenon which violates the integrity of the state structure, disrupts the work of public authorities and, specifically, undermines the trust and respect for courts. The authors study international experience and the practice of special anti-corruption divisions of the Supreme Court of the Russian Federation, of the courts in the subjects of the Russian Federation as well as the practice of the Higher Qualification Board of Judges on Conflict Resolution and the Council of Judges of the Russian Federation. The authors use an integrative understanding of law to conduct the analysis of systemic connections between the international basics of counteracting corruption and the national specifics of combating this negative phenomenon. They conclude that international experience has a special value for optimizing the organization of various aspects of the judicial system. In accordance with the requirements of international law and the specific features of national legal systems, the authors use an inter-disciplinary approach needed for the effective prevention and counteraction of corruption. Theoretical results of this research are used in the basic and special models of organizing corruption counteraction and preventing a conflict of

interests while taking into account the contemporary legislation trends in many countries. Practical results of research contain suggestions on optimizing the organization of corruption counteraction in the judicial system: regulating the systemic interaction of the anti-corruption commissions with law enforcement and other state bodies at the level of departmental documentation; determining the procedure for the interaction of these commissions with the Human Resources departments of courts. To optimize the work of commissions in the Russian Federation on the basis of existing regulations, it is necessary to organize a methodological support of their work (in particular, regarding the professional development of commission heads and members). Practical conclusions could be used to optimize the work of the corresponding divisions of the Supreme Court of the Russian Federation and the courts of the subjects of the Russian Federation.

### **Введение**

Коррупция — одна из самых острых проблем в современном мире. Противодействие коррупции осуществляется различными способами и методами как карательного, так и профилактического характера. Изменчивость коррупции, ее приспособляемость к разным политическим, экономическим и социальным явлениям требует совершенствования организации противодействия ей, чтобы быстро и действительно не только бороться с коррупционными проявлениями, но и не допускать их.

Для Российской Федерации сравнительное исследование опыта правового обеспечения борьбы с коррупцией представляет интерес, поскольку дает возможность находить наиболее оптимальные для соответствующих условий решения проблем борьбы с коррупцией в государственных органах, в частности в судах.

Одним из основных направлений современной государственной политики является совершенствование системы государственного управления и эффективное противодействие коррупции в органах государственной власти. В Российской Федерации в ст. 11 закона «О противодействии коррупции» предотвращение и урегулирование конфликта интересов в государственных органах возложено на государственных служащих, в том числе на судей, а также на государственных гражданских служащих аппарата суда [1].

### **Методология научного исследования**

В основе исследования такого сложного, неоднородного явления, как коррупция, и одной из форм ее проявления — конфликта интересов находится общенаучный подход, позволяющий выделять качественно другие научные проблемы, в частности разрабатывать модели организации противодействия коррупции и предотвращения возникновения конфликта интересов

как целостной системы, определять устойчивые прямые и обратные связи с другими элементами как общегосударственной системы защиты прав и интересов граждан, общества и государства, так и с международными системами.

Реализация такого подхода возможна только с позиции научно обоснованной концепции интегративного правопонимания. Изучение отдельных правовых явлений, в том числе элементов и форм организации предупреждения коррупции, должно происходить как «момент целого», т. е. не изолированно и самостоятельно, а прежде всего в рамках единой, развивающейся и многоуровневой национальной и международной системы права. Представляется, что теоретически обоснованно и практически необходимо рассматривать организацию противодействия коррупции и предупреждения возникновения конфликта интересов, реализующиеся, например, в Российской Федерации в рамках единой, развивающейся и многоуровневой системы общегосударственной защиты прав и интересов граждан, общества и государства, состоящей из подсистем национальной и международной правовой защиты [2].

В соответствии с требованиями международного права, а также с учетом особенностей национальных правовых систем в проведенном исследовании использован междисциплинарный (или многодисциплинарный — термин, применяемый в международных документах) подход, необходимый для эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней (Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, принятая резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г.).

Международный опыт является особенно ценным для оптимизации организации судебной системы по различным направлениям. Недавние референдумы во Франции и Нидерландах показали, что страны даже в относительно

единой Европе не всегда готовы разделять общую Конституцию. Страны Западной Европы начинают делиться более общими ценностями, о чем свидетельствует уважение к Конвенции и европейским судам, но при этом все будут иметь разные юридические традиции и критерии, с помощью которых разрабатывается их внутреннее законодательство [3].

Изучая стратегии борьбы с коррупцией в различных государствах (Польша, Северная Корея, Германия и т. д.), исследователи проводят подробный межнациональный анализ методов противодействия коррупции. Они обращают внимание на то, что качество управления, в том числе государственного, имеет решающее значение для борьбы с коррупцией [4, p. 122].

Современная методология сравнительного правоведения дает возможность проанализировать особенности организации противодействия коррупции и предупреждения возникновения конфликта интересов в законодательстве различных государств для оптимального построения ее лингвистической конструкции. Некоторые ученые обращают внимание на то, что коррупция не только препятствует развитию государства, но и может быть очень функциональной. Поэтому необходимо комплексное изучение политической науки, экономики и других наук с ограничением предметной области исследования публично-правовой сферой, к которой относится судебная деятельность [5]. Причем юридический аспект должен иметь приоритетное направление в проводимых изысканиях [6].

Противодействие коррупции в различных странах приобретало свои особенности в зависимости от направления этого противодействия. Особую значимость в их изучении имеют системные исследования. Например, в самом обобщенном виде вопросы коррупции в государственном и частном секторах излагаются в справочнике Graycar and Prenzler 2013 г., в котором содержатся сведения о характере и масштабах проблем коррупции в самых разных условиях по всему миру, а также предлагается ряд практических стратегий предотвращения коррупции [7].

#### **Теоретическая основа научного исследования**

Анализ организационных особенностей антикоррупционных мер проведен по следующим направлениям: наличие или отсутствие специально созданного органа, обеспечивающего

комплекс мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение коррупционных проявлений и возникновения конфликта интересов и специфика его функционирования.

На основании обозначенных направлений можно сконструировать следующие теоретические модели организации противодействия коррупции и предупреждения возникновения конфликта интересов:

1. *Базовая модель организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов.* Данная модель предполагает создание единого органа, осуществляющего контроль за соблюдением антикоррупционного законодательства и этических норм всеми представителями органов государственной власти, в том числе служащими судебных органов.

2. *Специальная модель организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов.* Такая модель предполагает создание в составе органов государственной власти специальных структурных подразделений, осуществляющих контроль за соблюдением антикоррупционного законодательства и этических норм государственными гражданами служащими.

В целях универсализации различных дефиниций, встречающихся в законодательстве разных государств при регулировании деятельности структурных подразделений, осуществляющих контроль за соблюдением антикоррупционного законодательства и этических норм государственными служащими, в исследовании использован термин «комиссия», который раскрывается следующим образом. Комиссия по противодействию коррупции и предупреждению возникновения конфликта интересов — это организация по контролю за соблюдением антикоррупционного законодательства и (или) предотвращению возникновения конфликта интересов в структуре определенного государственного органа власти.

В некоторых государствах созданы специализированные суды, рассматривающие коррупционные правонарушения. Например, Индонезийский суд для преступлений коррупции в Джакарте первоначально действовал в соответствии с уставом 2002 г. В 2010 г. исключительная юрисдикция по делам о коррупции была «децентрализована» в специальные суды коррупции, основанные в 34 административных центрах провинций Индонезии [8].

Необходимо обратить внимание на то, что сформулированные теоретические модели представляют собой теоретические конструкции, опирающиеся на особенности правового регулирования конфликта интересов в конкретном государстве [9, с. 122].

*Международное и национальное законодательное регулирование организации противодействия коррупции и предотвращения возникновения конфликта интересов на международном и национальном уровне.* Одним из основных международных документов, регламентирующих противодействие коррупции и предупреждение возникновения конфликта интересов, является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 г. Названный документ рекомендует государствам создание органа (органов) по предупреждению коррупции и противодействию ей в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, а также органа или в необходимых случаях органов, осуществляющих надзор за проведением антикоррупционной политики и ее координацию (ч. 1 ст. 6). Особо в Конвенции отмечается решающая роль судебной власти в борьбе с коррупцией. Для этого государства должны принимать меры (включая организационные) в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы и без ущерба для независимости судебных органов, меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и по недопущению любых возможностей для коррупции среди них (ст. 11).

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят резолюцией 51/59 12 декабря 1996 г. на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) регламентирует ряд вопросов, связанных с возникновением конфликта интересов (ст. 4, 5).

Также к международным правовым документам по противодействию коррупции и предотвращению возникновения конфликта интересов относятся: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., Конвенция по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Париж, 17 декабря 1997 г.) и т. п.

Отдельные вопросы противодействия коррупции в различных органах и структурных под-

разделениях Организации Объединенных Наций содержатся в соответствующих резолюциях.

*Основные результаты научного исследования законодательства зарубежных стран.* Анализ законодательства различных стран не позволил выявить закономерности влияния того или иного направления законодательного регулирования вопросов коррупции и конфликта интересов на модель организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов.

В Канаде при существовании базовой модели организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов реализуется общее направление правового регулирования рассматриваемых вопросов. В 2006 г. принят отдельный Закон о конфликте интересов (Conflict of Interest Act) и введена должность комиссара по конфликту интересов и этике (Conflict of Interest and Ethics Commissioner), что позволяет минимизировать случаи возникновения конфликта интересов, лоббирования, использования административного ресурса со стороны членов парламента Канады, кабинета министров, представителей органов судебной системы председателей и членов советов директоров государственных предприятий [10, с. 158].

Для Республики Корея характерна базовая модель организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов с комплексным правовым регулированием вопросов противодействия коррупции и возникновению конфликта интересов. В целях надлежащего исполнения Закона о ненадлежащем вознаграждении и подношениях 2015 г. была создана Комиссия по борьбе с коррупцией Республики Корея, которая играет важную роль в борьбе с конфликтом интересов среди корейских государственных служащих, в том числе работников судов<sup>1</sup>.

Для Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии характерна специальная модель организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов при комплексном законодательном регулировании рассматриваемых вопросов. В государстве действует ряд законодательных актов, посвященных контролю над конфликтом интересов в определенных сферах правоотношений (например, Закон о реформе Палаты

<sup>1</sup> The Improper Solicitation and Graft Act. 2015, March, 27, no. 13278. URL: <http://www.tij.org/KoreaImproperSolicitationandGraftAct.pdf>.

лордов 2014 г., Закон о Палате лордов от 3 марта 2015 г.).

В Великобритании действуют специализированные структурные подразделения в соответствующей сфере, в том числе в судебных органах. Эти органы в судебной системе выполняют так называемые квазисудебные функции, в том числе связанные с контролем за соблюдением этических норм работниками судов и принятием мер, направленных на недопущение возникновения конфликта интересов и предупреждение коррупционных проявлений.

Опыт построения различных моделей организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов показал, что оптимальная теоретическая конструкция зависит от территории, федеративного устройства, особенностей структуры и функционирования всех ветвей власти и т. д. Базовая модель организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов универсальна для небольших государств с унитарным устройством. В государствах со значительной территорией и (или) федеративным устройством она используется целенаправленно для регулирования некоторой однородной группы общественных отношений. Например, базовая модель реализована в Испании, но только в определенной правовой сфере. Испанский закон о прозрачности, доступе к публичной информации и надлежащем управлении 2013 г.<sup>2</sup> устанавливает этические принципы и правила, которыми в своей работе должны руководствоваться члены правительства, высшие должностные лица, государственные гражданские служащие, в том числе судьи, а также вводит режим санкций за их несоблюдение. Контроль за точным соблюдением данного закона возложен на специализированный орган — Совет по прозрачности и надлежащему управлению (*Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*).

Во Франции функционирует четыре основных государственных органа, реализующих антикоррупционные мероприятия: центральный орган по противодействию коррупции, учреждение по борьбе с отмыванием денег, комиссия по этике, контрольная инспекция. Французская модель представляет собой превентивную структуру, деятельность которой направлена на систематическую профилактическую работу по противодействию коррупции. Такая работа осуществляется путем обучения, повышения

<sup>2</sup> *Legislación consolidada*. URL: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20131221&tn=2>.

правосознания государственных гражданских служащих и проведения мониторинга причин их коррупционного поведения с дальнейшим использованием соответствующей информации для разработки обучающих программ.

Учреждение по борьбе с отмыванием денег является основным в сфере борьбы с незаконными финансовыми схемами, отмыванием денег и финансированием терроризма, т. е. затрагивает технологическую сторону противодействия коррупции. Ведомство активно участвует в поддержке и развитии легальных финансовых сетей, внедрение которых положительно сказывается на развитии экономических связей между различными экономическими агентами как внутри страны, так и за рубежом.

Комиссия по этике рассматривает случаи перехода представителей государственной власти в частный сектор, анализируя каждый случай отдельно. Для этого она организует встречу с руководителем компании, в которую собирается переходить государственный служащий, для того чтобы более детально выяснить причины такого перехода. На основе анализа каждой ситуации Комиссия по этике издает заключение, в котором либо одобряет переход государственного служащего из публичного сектора в частный, не выявив наличия конфликта интересов, либо рекомендует руководителю запретить данный переход в связи с наличием в действиях служащего личной заинтересованности. Решение Комиссии по этике носит рекомендательный характер, однако, как правило, руководитель принимает решение в соответствии с ее заключением [11].

Специальная модель организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов является универсальной для государств, имеющих большую территорию и (или) федеративное устройство. Это позволяет учитывать специфику отдельных регионов. В то же время наблюдается определенная расхоженность, отсутствие устойчивого взаимодействия между различными органами, осуществляющими борьбу с коррупцией при реализации такой модели.

*Анализ результатов проведенного исследования законодательства и практики Российской Федерации.* Исследования многих ученых показывают, что круг законодательно установленных правоограничений в публичной сфере весьма широк. Однако довольно низкая эффективность их реализации позволяет уве-

ренно говорить о существующих в этой сфере проблемах правоприменительного характера.

Для их решения в Российской Федерации действует специальная модель организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов, для которой характерно комплексное направление правового регулирования. Действие специализированного закона 2008 г. «О противодействии коррупции» в редакции от 3 апреля 2017 г. конкретизировано в подзаконных нормативных правовых актах и ведомственных документах, посвященных организации и функционированию государственных органов, в том числе судебных органов.

Внутриведомственной основой противодействия коррупции в рамках оптимизации организации судебной системы и деятельности судей и государственных гражданских служащих судов являются:

– Высшая квалификационная коллегия судей РФ и квалификационные коллегии судей субъектов РФ (только в отношении судей);

– комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов Верховного Суда РФ и комиссии в судах субъектов РФ (только в отношении работников аппарата суда).

Деятельность Высшей квалификационной коллегии судей РФ регламентируется Положением о порядке работы квалификационных коллегий судей, утвержденным Высшей квалификационной коллегией судей РФ 22 марта 2007 г. На уровне субъектов приняты соответствующие положения относительно деятельности квалификационных коллегий субъектов в соответствии с вышеуказанным Положением.

Одним из основных направлений деятельности квалификационных коллегий судей является применение дисциплинарных взысканий к судьям за несоблюдение требований законодательства РФ о противодействии коррупции. Так, в 2017 г. к дисциплинарной ответственности привлечено 228 судей, среди них 221 — из судов общей юрисдикции, что дает 0,68 % от общего числа судей как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов. Квалификационные коллегии судей субъектов досрочно прекратили полномочия 27 судей, из них 26 — из судов общей юрисдикции. Получили замечания 89 судей, среди которых 5 арбитражных. В то же время квалификационные коллегии субъектов отказались привлекать к ответственности 22 судей. Рассма-

триваемые показатели работы примерно совпадают с показателями 2015–2016 гг.<sup>3</sup>

Анализ практики Высшей квалификационной коллегии судей по привлечению к дисциплинарной ответственности за нарушения антикоррупционного законодательства позволяет сделать вывод о том, что критерии между выговором и замечанием как мерами дисциплинарной ответственности являются крайне условными и оцениваются в каждом случае исходя из конкретных обстоятельств дела. Обязательно учитывается повторность совершения дисциплинарного проступка. Если ранее лицо привлекалось к ответственности в виде замечания, то при повторном привлечении к ответственности принимается решение о наложении дисциплинарного взыскания в виде предупреждения. Например, в случае предоставления недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, как правило, налагается дисциплинарное взыскание в виде замечания. При повторном нарушении, связанном с недостоверным представлением таких сведений, судья привлекается к дисциплинарной ответственности в виде предупреждения.

Сложнее определяются факты привлечения к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий за нарушения антикоррупционного законодательства. Нарушение антикоррупционного законодательства (если факт не связан с коррупционным преступлением) рассматривается как самостоятельное основание для самой строгой меры дисциплинарного взыскания, только если речь идет о прямом нарушении закона. Например, в обзоре практики Высшей квалификационной коллегии судей за 2017 г. приведен случай досрочного прекращения полномочий в связи с тем, что судьей на возмездной основе осуществлялась педагогическая деятельность на территории Российской Федерации, финансируемая за счет средств иностранной организации.

В тех случаях, когда в качестве нарушения антикоррупционного законодательства трактуется ситуация, связанная с конфликтом интересов как одним из коррупционных рисков, при наложении дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий учитываются другие обстоятельства: нарушение норм материального и процессуального права при

<sup>3</sup> Высшая квалификационная коллегия судей РФ : офиц. сайт. URL: <http://www.vkks.ru>.

рассмотрении дела по существу, нарушение сроков рассмотрения дела, остаток нерассмотренных дел на отчетный период, количество отмененных и измененных решений и т. д. В качестве примера приведем анализ Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Судьей, председательствующим по уголовному делу, допущено внепроцессуальное общение с подсудимым (неоднократные телефонные разговоры для дальнейших личных встреч, в том числе и по месту жительства судьи, характер которых свидетельствует о наличии дружеских, доверительных отношений). При этом также учтено, что оправдательный приговор, вынесенный судьей, отменен, дело направлено на новое рассмотрение; ранее судьей допускались нарушения требований процессуального и материального законодательства, свидетельствующие о пренебрежительном отношении к исполнению обязанностей судьи, нежелании повышать свой профессиональный уровень<sup>4</sup>.

Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее — комиссии) действуют в судах различных уровней — Верховном Суде РФ, а также в верховных судах республик, краевых, областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области, судах автономных округов, районных судах.

Деятельность комиссий регламентируется соответствующими положениями. Например, деятельность Комиссии Верховного Суда РФ регламентирована Положением о Комиссии Верховного Суда Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

На уровне судов субъектов РФ деятельность соответствующих комиссий регламентируется положениями о деятельности комиссий областных и районных судов. Например, в Липецком областном суде деятельность комиссии областного суда регламентируется Положением о комиссии Липецкого областного суда по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интере-

сов (опубликовано 14 декабря 2015 г.). Положение определяет порядок формирования и функционирования комиссии Липецкого областного суда по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих суда и урегулированию конфликта интересов.

Деятельность Арбитражного суда Липецкой области, а также районных (городских) судов Липецкой области регламентируется соответствующим Положением о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих. Положение определяет порядок формирования и деятельность комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих районных Липецкого областного суда, Арбитражного суда Липецкой области, районных (городских) судов Липецкой области и Управления Судебного департамента в Липецкой области и урегулированию конфликта интересов.

В целом для оптимизации работы комиссий на основании действующих положений представляется необходимым организовать методическое обеспечение их работы (в частности, по вопросам повышения квалификации руководителей и членов комиссий).

Анализ работы комиссий разных регионов свидетельствует о существенных различиях в их результативности. Например, в Самарском областном суде в период с 2014 г. по настоящее время заседания комиссии не проводились и в ближайшее время не запланированы<sup>5</sup>.

В Воронежском областном суде за 2017 г. было проведено три заседания комиссии. В Верховном суде Республики Мордовия заседания комиссии с 2011 г. по настоящее время не проводились в связи с тем, что материалы с информацией, которые могли бы явиться основанием для проведения заседаний комиссии, не поступали.

Следует отметить, что официально предоставляется информация только о периодичности проводимых заседаний. Отчеты о деятельности комиссий, результаты рассмотренных материалов не публикуются на официальных сайтах.

С аналогичной проблемой сталкиваются государства со специальной моделью организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов. Для оптимизации

<sup>5</sup> Самарский областной суд : офиц. сайт. URL: [oblsud.sam.sudrf.ru](http://oblsud.sam.sudrf.ru).

<sup>4</sup> Методические рекомендации по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства РФ о противодействии коррупции [Электронный ресурс] : утв. решением ВККС РФ от 26 янв. 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».

работы таких комиссий требуется организация устойчивого взаимодействия с другими структурными подразделениями как самого судебного органа, так и с другими органами государственной власти и институтами гражданского общества, а также обеспечение необходимого уровня гласности в их работе.

В настоящее время взаимодействие Комиссии в Российской Федерации с другими структурными подразделениями суда по вопросам обеспечения ее работы носит точечный характер. Это не будет способствовать созданию устойчивых взаимосвязей в области организации противодействия коррупционным явлениям.

Исследователи вопросов противодействия коррупции обращают внимание на один из существенных недостатков в организации работы конфликтных комиссий [12]. Он заключается в навязанной Положением о конфликтных комиссиях пассивности данных комиссий. Большую часть времени рассматриваемые комиссии фактически работают в режиме ожидания поступления соответствующих материалов и обращений. При этом четкой регламентации порядка поступления обращений, жалоб и иных материалов, а также их проверки и критериев оценки не предусмотрено.

Комиссии должны служить связующим звеном между государственными органами, в том числе органами судебной власти, а также правоохранительными и контролирующими органами; комиссии наделены властными полномочиями, в частности имеют делегированные полномочия по применению правовых средств и способов предупреждения коррупционных проявлений на государственной службе и борьбы с ними [13, с. 86–87].

В сложившейся ситуации для оптимизации деятельности комиссий представляется важным на уровне ведомственных документов четко урегулировать систематическое взаимодействие с правоохранительными и иными государственными органами. Также необходимо четко определить порядок взаимодействия комиссий с кадровыми службами судов и управлений Судебного департамента в регионах. Особенности такого взаимодействия должны быть предусмотрены в соответствующих документах, регламентирующих деятельность кадровых служб.

Анализ практики регламентации деятельности комиссий различных субъектов позволяет сделать вывод о том, что ни в одном положении

об их деятельности не содержится сведений о численном составе (размере) комиссий.

На аналогичную проблему в контексте государственной гражданской службы в целом обратили внимание ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. С одной стороны, ими было справедливо указано, что количество человек в составе комиссии не является принципиально важным. Главное — качественный состав комиссии и пропорция между независимыми членами и государственными (муниципальными) служащими. С другой стороны, отсутствие четко установленного численного состава комиссии может свидетельствовать о трудностях привлечения к участию в ее работе независимых экспертов [13, с. 91].

Основания для выведения из состава комиссии разных категорий членов — замещающих должности государственной службы в аппарате суда и управлении Судебного департамента региона и не замещающих должности государственной службы в аппарате суда и управлении Судебного департамента региона — должны быть различными. Это продиктовано как спецификой правового регулирования формирования комиссий, так и правовым статусом их членов. Для государственных служащих работа в комиссиях неразрывно связана с их служебно-правовым статусом, следовательно, прекращение статуса должно служить основанием для исключения из состава комиссии.

Для независимых членов — представителей образовательных организаций — увольнение из учебного заведения должно являться безусловным основанием прекращения членства.

Общим для всех членов комиссии должно быть заявление члена комиссии о невозможности продолжить в ней работу.

Решения комиссии носят рекомендательный характер для руководства суда. Исключение — решение по заявлению государственного служащего о невозможности по объективным причинам предоставить сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Решение комиссии по данному вопросу является обязательным для государственного служащего.

В случае установления комиссией признаков дисциплинарного проступка в действиях (бездействии) государственного гражданского служащего суда информация об этом предо-



ставляется председателю суда для решения вопроса о применении к государственному служащему мер ответственности, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В случае установления комиссией факта совершения государственным служащим действия (бездействия), содержащего признаки административного правонарушения или состава преступления, председатель комиссии обязан передать информацию о совершении указанного действия (бездействия) и подтверждающие такой факт документы в правоприменительные органы в трехдневный срок, а при необходимости — немедленно.

Рассмотренный порядок проведения заседаний комиссий как на уровне Верховного Суда РФ, так и на уровне нижестоящих судов является четким и логически последовательным, что исключает возможности злоупотребления со стороны членов комиссий и принятие ими незаконного и необоснованного решения.

Большое значение здесь имеет мониторинг результатов деятельности комиссий. Такой мониторинг позволит обеспечить реальную статистику коррупционных проявлений. Она должна быть систематической и четкой, поскольку является частью государственного устройства легитимации для многих государств [14], в том числе и России.

В целом тенденция, направленная на информирование общества о деятельности таких комиссий, безусловно, будет способствовать повышению авторитета судебной власти и уважительному отношению к профессии судьи.

#### **Основные выводы и рекомендации**

*Универсальные рекомендации для государств со специальной моделью организации противодействия коррупции и предотвращения*

*конфликта интересов.* В государствах со специальной моделью организации противодействия коррупции и предотвращения конфликта интересов для оптимизации деятельности комиссий по противодействию коррупции представляется важным четко урегулировать на уровне ведомственных документов систематическое взаимодействие с правоохранительными и иными государственными органами. Также необходимо четко определить порядок взаимодействия комиссий с кадровыми службами судов. Особенности такого взаимодействия должны быть предусмотрены в соответствующих документах, регламентирующих деятельность кадровых служб.

Применительно к деятельности Высшей квалификационной коллегии судей РФ и коллегий судей субъектов РФ на уровне методических рекомендаций требуется установление четких критериев оценки коррупционных нарушений, за которые применяются дисциплинарные взыскания в виде замечания, предупреждения, досрочного прекращения полномочий.

*Специальные рекомендации для Российской Федерации.* В России с целью оптимизации работы комиссий по противодействию коррупции для государственных гражданских служащих аппарата суда на основании действующих положений представляется необходимым организовать методическое обеспечение их работы (в частности, по вопросам повышения квалификации руководителей и членов комиссий).

В заключение обратим внимание, что противодействие коррупции не может быть эффективным только на уровне определенной государственной системы (в рассматриваемом исследовании — судебной). Коррупцию можно уменьшить за счет институциональных реформ и эффективного гражданского образования [15, р. 126].

#### **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Чаннов С. Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов / С. Е. Чаннов // Административное право и процесс. — 2011. — № 5. — С. 13–17.
2. Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений / В. В. Ершов. — М. : Рос. гос. ун-т правосудия, 2017. — 850 с.
3. Lazarus L. Contrasting Prisoners' Rights: A Comparative Examination of Germany and England / L. Lazarus. — Oxford : Oxford Univ. Press, 2004. — 289 p.
4. Hough D. Corruption, Anti-Corruption and Governance / D. Hough. — London : Palgrave Macmillan, 2013. — 177 p.
5. Debiel T. (Dys-) Functionalities of Corruption Comparative Perspectives and Methodological Pluralism / T. Debiel, A. Gawrich. — Wiesbaden : Springer, 2014. — 266 p.
6. Ferreyra G. Judicial Corruption in the Mexican Federal Judiciary / G. Ferreyra // Human organization. — 2017. — Vol. 76, № 2. — P. 141–149.
7. Graycar A. Understanding and Preventing Corruption / A. Graycar, T. Prenzler. — London : Palgrave Macmillan, 2013. — 144 p.

8. Butt S. Assessing judicial performance in Indonesia: the court for corruption crimes / S. Butt, S. A. Schutte // *Crime law and social change*. — 2014. — Vol. 62, № 5. — P. 603–619.

9. Каширкина А. А. Международно-правовые модели имплементации антикоррупционных стандартов / А. А. Каширкина // *Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации* / под ред. А. В. Федорова. — М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2015. — С. 114–128.

10. Цирин А. М. Категория «конфликт интересов» по законодательству Российской Федерации, Китайской Народной Республики и других зарубежных стран / А. М. Цирин, В. В. Севальнев // *Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование*: науч.-практ. пособие / под ред. А. Ф. Ноздрачева. — М.: Инфра-М, 2016. — С. 158–166.

11. Александров В. И. Формирование структуры противодействия коррупции в России / В. И. Александров // *Вопросы государственного и муниципального управления*. — 2011. — № 2. — С. 48–49.

12. Андриченко Л. В. Проблемы регламентации статуса и деятельности комиссий по урегулированию конфликта интересов на муниципальной службе / Л. В. Андриченко, И. В. Плюгина // *Журнал российского права*. — 2014. — № 2. — С. 59–67.

13. Глазырин Т. Г. Анализ деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских и муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов / Т. Г. Глазырин // *Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование*: науч.-практ. пособие / под ред. А. Ф. Ноздрачева. — М.: Инфра-М, 2016. — С. 84–106.

14. Xu J. H. Legitimization Imperative: The Production of Crime Statistics in Guangzhou, China / J. H. Xu // *The British Journal of Criminology*. — 2017. — Vol. 58, iss. 1. — P. 155–176.

15. Văduva S. A. From Corruption to Modernity. The Evolution of Romania's Entrepreneurship Culture / S. A. Văduva. — Cham: Springer International Publ., 2016. — 137 p.

#### REFERENCES

1. Channov S. E. On the directions of activation of the work of the commissions for the settlement of conflicts of interests. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2011, no. 5, pp. 13–17. (In Russian).

2. Ershov V. V. *Legal and individual regulation of public relations*. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2017. 850 p.

3. Lazarus L. *Contrasting Prisoners' Rights: A Comparative Examination of Germany and England*. Oxford, Oxford University Press, 2004. 289 p.

4. Hough D. *Corruption, Anti-Corruption and Governance*. London, Palgrave Macmillan, 2013. 177 p.

5. Debiel T., Gawrich A. *(Dys-) Functionalities of Corruption Comparative Perspectives and Methodological Pluralism*. Wiesbaden, Springer, 2014. 266 p.

6. Ferreyra G. Judicial Corruption in the Mexican Federal Judiciary. *Human organization*, 2017, vol. 76, no. 2, pp. 141–149.

7. Graycar A., Prenzler T. *Understanding and Preventing Corruption*. London, Palgrave Macmillan, 2013. 144 p.

8. Butt S., Schutte S. A. Assessing judicial performance in Indonesia: the court for corruption crimes. *Crime law and social change*, 2014, vol. 62, no. 5, pp. 603–619.

9. Kashirkina A. A. International legal models of implementation of anti-corruption standards. In Fedorov A. V. *Antikorruptsionnye standarty Organizatsii ekonomicheskogo sotrudnichestva i razvitiya i ikh realizatsiya v Rossiiskoi Federatsii* [Anti-corruption standards of the Organization for Economic Cooperation and Development and their implementation in the Russian Federation]. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., 2015, pp. 114–128. (In Russian).

10. Tsirin A. M., Seval'nev V. V. The category of «conflict of interest» under the laws of the Russian Federation, the People's Republic of China and other foreign countries. In Nozdachev A. F. *Konflikt interesov na gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhbe, v deyatel'nosti organizatsii: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovanie* [Conflict of Interests in State and Municipal Service, in the Activities of Organizations: Causes, Prevention, Settlement]. Moscow, Infra-M Publ., 2016, pp. 158–166. (In Russian).

11. Aleksandrov V. I. Formation of the structure of anti-corruption in Russia. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2011, no. 2, pp. 48–49. (In Russian).

12. Andrichenko L. V., Plyugina I. V. Problems of Regulation of Status and Activity of Commissions on Settlement of Conflict of Interests on Municipal Service. *Zhurnal rossiiskogo prava = Russian Law Journal*, 2014, no. 2, pp. 59–67. (In Russian).

13. Glazyrin T. G. Analysis of the activities of the commissions on compliance with the requirements for official conduct of civil and municipal employees and the settlement of conflicts of interest. In Nozdachev A. F. *Konflikt interesov na gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhbe, v deyatel'nosti organizatsii: prichiny, predotvrashchenie, uregulirovanie* [Conflict of interests in state and municipal service, in the activities of organizations: causes, prevention, settlement]. Moscow, Infra-M Publ., 2016, pp. 84–106. (In Russian).

14. Xu J. H. Legitimization Imperative: The Production of Crime Statistics in Guangzhou, China. *The British Journal of Criminology*, 2017, vol. 58, iss. 1, pp. 155–176.

15. Văduva S. A. *From Corruption to Modernity. The Evolution of Romania's Entrepreneurship Culture*. Cham, Springer International Publ., 2016. 137 p.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Петухов Николай Александрович — заведующий отделом проблем организации судебной и правоохра-

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Petuhov, Nikolay A. — Head, Department of the Problems of Organizing Judicial and Law Enforcement Work, Russian State

нительной деятельности Российского государственного университета правосудия, заместитель председателя Верховного Суда Российской Федерации в отставке, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: nikolajpetuhov@yandex.ru.

*Рябцева Екатерина Владимировна* — доцент кафедры организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент, г. Москва, Российская Федерация; e-mail: rev020680@mail.ru.

#### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Петухов Н. А. Организация противодействия коррупции и предупреждения конфликта интересов в судебной деятельности / Н. А. Петухов, Е. В. Рябцева // Всероссийский криминологический журнал. — 2018. — Т. 12, № 5. — С. 651–661. — DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(5).651-661.

University of Justice, retired Deputy Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow, the Russian Federation; e-mail: nikolajpetuhov@yandex.ru.

*Ryabtseva, Ekaterina V.* — Ass. Professor, Chair of the Organization of Judicial and Law Enforcement Work, Russian State University of Justice, Ph.D. in Law, Ass. Professor, Moscow, the Russian Federation; e-mail-rev020680@mail.ru.

#### FOR CITATION

Petuhov N. A., Ryabtseva E. V. The organization of corruption counteraction and the prevention of a conflict of interests in judicial activities. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2018, vol. 12, no. 5, pp. 651–661. DOI: 10.17150/2500-4255.2018.12(5).651-661. (In Russian).