

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В АРБИТРАЖНЫХ СУДАХ

М. В. Глухова

Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд

Поступила в редакцию 29 января 2010 г.

Аннотация: данная статья посвящена вопросам противодействия коррупции в арбитражных судах. Автор анализирует нормативные акты, принятые в целях борьбы с коррупцией в России. Рассмотрены вопросы правового статуса судей в Российской Федерации. Также приведены предлагаемые меры по совершенствованию работы арбитражных судов в целях недопущения коррупции.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционное законодательство, противодействие коррупции, судебная система, статус судьи.

Abstract: this article is dedicated to fighting corruption in Arbitration courts. The author decomposes government regulations enacted for the purpose of fighting corruption. Legal status of judges is considered in this article. Suggested measures for Arbitration courts work improvement in an effort not to disallow corruption are also adduced.

Key words: corruption, anti-bribery law, anti-corruption plan, judicial system, status of judges.

Всякое государство, демократическое или репрессивное, контролирует распределение материальных привилегий и льгот и определяет размер налогового бремени. Распределением привилегий и льгот обычно занимаются государственные чиновники, обладающие правом действовать по своему усмотрению. У частных лиц и компаний, стремящихся получить режим наибольшего благоприятствования, может возникнуть желание купить такой режим. Плата за получение материальной выгоды и является случаем коррупции, если денежная благодарность предлагается государственному чиновнику с целью получения незаконных льгот или снижения издержек. Коррупция — симптом того, что в системе государственного управления что-то неладно. «Государственные институты, созданные для регулирования взаимоотношений между гражданином и государством, вместо этого используются для личного обогащения и предоставления льгот коррумпированным хозяйствующим субъектам. Ценовой механизм, столь часто призванный быть источником экономической эффективности и стимулятором экономического роста, может — в форме взятки — подорвать легитимность и эффективность государственной власти», — считает известный исследователь коррупции С. Роуз-Аккерман¹.

Проблема борьбы с коррупцией — одна из самых острых проблем российской действительности. Как отметил Президент России Д. Медведев, коррупция — угроза для любого государства, она разлагает деловую сре-

¹ Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 7.

ду, снижает дееспособность государства, но самое главное — подрывает доверие граждан к власти².

Коррупция сопровождает человечество с древнейших времен. Наказание за взяточничество предусматривалось еще законами Хаммурапи (4 тыс. лет назад), устанавливалось египетскими фараонами.

Обозначение Президентом Российской Федерации плана противодействия коррупции повлекло за собой принятие ряда нормативных актов, в которых проведена систематизация правовых средств противодействия коррупции.

К числу основных нормативных актов в данной области относятся Федеральный Закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³, Федеральный Закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального Закона «О противодействии коррупции»⁴, Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2008 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»⁵, Федеральный Закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»⁶.

Федеральный Закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дает легальное понятие этого явления. Так, ст. 1 указанного Закона гласит, что коррупция — это: а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

Под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в

² См.: Дмитрий Медведев объявил наступление на коррупцию по всем фронтам // Рос. газета. 2008. 20 мая.

³ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁴ Там же. Ст. 6229.

⁵ Там же. Ст. 6206.

⁶ Там же. Ст. 6235.

пределах их полномочий: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

19 мая 2008 г. издан Указ Президента Российской Федерации № 815 «О мерах по противодействию коррупции», с принятием которого внедряются дополнительные, системные меры борьбы с этим явлением, направленные на профилактику коррупции, выявление причин и условий, ее порождающих.

С этой же целью образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, определены его задачи и полномочия, утвержден персональный состав Совета и его президиума, сформирована межведомственная рабочая группа. Прокуратуре поручена координация работы правоохранительных органов.

Проблема искоренения коррупции широко обсуждается, вносятся соответствующие предложения, обозначаются различные мнения и подходы.

В рамках настоящей статьи хотелось бы уделить внимание вопросам противодействия и недопущения коррупции в судебной системе.

Принятие Федерального Закона «О противодействии коррупции» повлекло за собой изменения в законодательные акты, касающиеся судебной системы.

Так, п. 2 ст. 3 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей» дополнен указанием на то, что в случае возникновения конфликта интересов судья, участвующий в производстве по делу, обязан заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) судьи влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью судьи и правами и законными интересами граждан, организаций, общества, муниципального образования, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества, муниципального образования, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Под личной заинтересованностью судьи, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения судьей при исполнении должностных обязанностей доходов в виде материальной выгоды либо иного неправомерного преимущества непосредственно для судьи, членов его семьи или иных лиц и организаций, с которыми судья связан финансовыми или иными обязательствами.

Анализируя данные положения закона, С. Н. Шевердяев справедливо предлагает дополнить указанное определение возможностью получения доходов в виде материальной выгоды либо иного неправомерного имущества, в том числе и неимущественного характера⁷.

Указанным Законом установлены ограничения правоспособности судьи в связи с его статусом, особые требования к кандидатам на должность судьи.

Изменения внесены в п. 3 ст. 3 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», которым установлено, что судья не вправе:

— замещать иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, быть третейским судьей, арбитром;

— принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности;

— публично выражать свое отношение к политическим партиям и иным общественным объединениям;

— заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;

— заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, занятие которой не должно препятствовать исполнению обязанностей судьи и не может служить уважительной причиной отсутствия на заседании, если на то не дано согласия председателя соответствующего суда (для мировых судей — председателя соответствующего районного суда, для председателей судов — президиумов соответствующих судов, а в случае отсутствия таких президиумов — президиумов вышестоящих судов). При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

— быть поверенным или представителем (кроме случаев законного представительства) по делам физических или юридических лиц;

— допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;

⁷ См.: *Шевердяев С. Н.* Возможности дальнейшего совершенствования президентского пакета антикоррупционных законов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10.

— использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

— разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи;

— получать в связи с осуществлением полномочий судьи не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные судьей в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью или собственностью субъекта Российской Федерации и передаются судьей по акту в суд, в котором он занимает должность судьи, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Судья, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

— принимать без разрешения соответствующей квалификационной коллегии судей почетные и специальные (за исключением научных и спортивных) звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

— выезжать в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Совета судей Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

— входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов действующих на территории Российской Федерации иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации с

соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

— прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора.

Одной из важных мер по выявлению и предотвращению коррупционных явлений является установленная законом обязанность по предоставлению судьей сведений о доходах.

Статья 8.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» устанавливает, что судья ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет в суд, в котором он занимает должность судьи, сведения о своих доходах, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера супруга (супруги) и несовершеннолетних детей по форме согласно приложениям 3 и 4 к данному Закону. Проверка достоверности и полноты сведений, указанных в п. 1 настоящей статьи, осуществляется судом в порядке, определяемом соответственно Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

При необходимости Верховным Судом Российской Федерации или Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации может быть запрошена из соответствующего суда копия представленных судьей сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проведена их дополнительная проверка.

Сведения, указанные в п. 1 ст. 8.1, могут быть предоставлены для опубликования общероссийским средствам массовой информации в порядке, определенном в приложении 5 к Закону «О статусе судей в Российской Федерации».

В случае непредставления сведений, указанных в пункте 1 данной статьи, в установленные сроки, а также представления заведомо недостоверных сведений судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности.

Законом предусмотрены особые требования к представляемым кандидатами на должность судьи документам.

С 1 марта 2009 г. кандидаты на должность судьи, помимо иных документов, представляют сведения о доходах претендента, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера претендента, а также сведения о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей претендента, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера супруга (супруги) и несовершеннолетних детей претендента по установленной форме.

Кандидатом на должность судьи не может быть лицо, состоящее в близком родстве или свойстве (супруг (супруга), родители, дети, родные

братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда.

Наряду с выявлением и раскрытием причин такого негативного социального явления, как коррупция, необходима выработка конкретных мероприятий по его искоренению и недопущению.

В связи с этим немалый интерес представляет зарубежный опыт противодействия коррупции.

Среди применяемых антикоррупционных мер можно назвать, например, звуко- и видеозапись заседаний, трансляцию судебных заседаний через Интернет (имеет место в Хорватии), контроль за контактами судей — входящие/исходящие звонки, электронная почта (практикуется в США), запрет на занятие должности выходцам из правоохранительных органов.

Важнейшим направлением антикоррупционной стратегии США является профилактика коррупции в системе государственной службы. Она основывается на внедрении так называемой «административной морали», представляющей собой совокупность этических и дисциплинарных норм. Еще одним важным положением антикоррупционной стратегии США являются единые для всех ветвей государственной власти правила, ограничивающие получение должностным лицом подарков от частных лиц и организаций.

Французское законодательство уделяет большее внимание административным, а не уголовным мерам наказания. При этом преследуется главная цель — предотвращение «недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего».

В Германии повышенные требования и ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются соответствующим государственным жалованием и другими выплатами, гарантиями, обеспечивающими стабильность рабочего места и продвижение по службе, а также достойный уровень жизни⁸.

Представляется, что достигнутый другими странами положительный опыт борьбы с коррупционными явлениями должен восприниматься, накапливаться и применяться в нашей стране.

Как отмечает Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А. А. Иванов, «обеспечение высокого уровня доходов судей является эффективной, но не единственной мерой стимулирования судей к добросовестному исполнению своих профессиональных обязанностей. Мероприятия по профилактике коррупции должны быть комплексными. Так, арбитражные суды начали в постоянном режиме информировать об-

⁸ См.: Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2008. № 6. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF_NEW200807061002/VSF_NEW200807061002_p_007.htm

щественность о своей деятельности, публикуются все судебные акты арбитражных судов, создана автоматизированная система «Банк решений арбитражных судов»⁹.

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» упрощен порядок возбуждения уголовных дел в отношении судей. В соответствии с новым порядком решение о возбуждении уголовного дела принимается Следственным комитетом при Генеральной прокуратуре Российской Федерации с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей.

Недопущению незаконного обогащения со стороны судей служит и установленная законом обязанность декларирования доходов судьями и членами их семей.

Как справедливо отмечает Ю. М. Буравлев, полная прозрачность в этом вопросе не ущемляет права тех, кто честно выполняет свой служебный долг, но «позволяет сопоставить образ жизни чиновников и членов их семей с официальными доходами, осуществлять эффективный контроль за крупными покупками»¹⁰.

А. Лысков в качестве одной из первоочередных мер по противодействию коррупции в судебной системе предлагает введение института обучения назначенного судьи и регулярное (один раз в три года) повышение квалификации действующих судей. По его мнению, это обусловлено как динамично меняющимся законодательством, так и потребностью общества в объективном, квалифицированном решении конфликтов. Данная позиция основывается на том, что подготовленный судья не допустит ошибок в коррупционных спорах сторон, когда предпринимаются попытки использовать судебную власть для достижения незаконных целей, например захвата собственности¹¹.

Согласно Конституции Российской Федерации и действующему законодательству судьи отправляют правосудие самостоятельно, подчиняясь только закону. Однако в процессе подбора кадров на судебские должности участвуют не только представители судебной власти, но и представители общественности как равные по статусу с судьями, избранными в органы судебского сообщества.

⁹ Итоги работы Высшего Арбитражного Суда РФ за 2009 год и стратегия развития арбитражной системы РФ. Интернет-конференция Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А. А. Иванова // Информационное агентство «Гарант».

¹⁰ Буравлев Ю. М. Коррупция в государственном аппарате как системное явление. Проблемы противодействия // Юридический мир. 2008. № 12.

¹¹ См.: Лысков А. Явление коррупции — меры государства : правовые и политико-этические аспекты // Законность. 2008. № 9.

По справедливому убеждению А. Лыскова, статус представителей общественности в этих органах требует своего совершенствования с тем, чтобы минимизировать возможность попадания «случайных» людей в судебную власть, изначально являющихся наиболее привлекательными для коррупции субъектами. Представители общественности могли бы стать своеобразной общественной палатой в органах судейского сообщества, способствующей реализации антикоррупционных замыслов Президента Российской Федерации в кадровой политике¹².

Следует отметить, что объективные и прозрачные процедуры назначения судей обеспечивают отбор наиболее подходящих кандидатов, которые не будут чувствовать себя в долгу перед теми или иными политиками, обеспечившими их назначение на должность. Центральным элементом такой системы назначения является орган, не зависимый в своей деятельности и от исполнительной, и от законодательной ветвей власти, члены которого назначаются на свои должности в соответствии с объективными и прозрачными процедурами. В таком органе представители исполнительной и законодательной ветвей власти не должны составлять большинства¹³.

Действенным средством по борьбе с коррупцией Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ А. А. Иванов называет также и единство судебной практики. Когда судья знает, как обычно разрешаются данные дела, то возможность его субъективного усмотрения в пользу той или иной стороны существенно снижается. Поэтому снижению коррупции будет способствовать не работа по обеспечению единства, а результат этой работы, когда судебная практика будет гармонизирована и станет широко доступной, или, хотя бы в основных чертах, понятной — не только судьям, но и всей юридической общественности, всему населению. Именно эти результаты работы по обеспечению единства судебной практики будут способствовать снижению коррупционных проявлений, потому что появятся определенные правила, будут более детализированы правовые позиции по конкретным делам¹⁴.

Цели недопущения явлений коррупции служит также и ограничение контактов судей (в частности, арбитражных судов) с лицами, участвующими в деле, либо их представителями вне рамок судебных заседаний. Так, например, в случае необходимости совершения какого-либо процессуального действия (например, ознакомление с материалами судебного дела, совершение фотосъемки имеющихся в деле документов), которое требует предварительного разрешения со стороны судьи, заинтересован-

¹² См.: Лысков А. Указ. соч.

¹³ См.: Основные положения доклада : ключевые проблемы коррупции в судах. Владивостокский центр исследования организованной преступности. URL: <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=1574&more=1>

¹⁴ Обеспечение единообразия судебной арбитражной практики. Интернет-интервью с А. А. Ивановым, Председателем Высшего Арбитражного суда Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

ное лицо обращается к сотруднику аппарата суда того судьи, в производстве которого находится дело. Сотрудник аппарата, в свою очередь, согласовывает возможность совершения соответствующих действий непосредственно с судьей.

Этот порядок также имеет своей целью минимизацию личных контактов заинтересованных лиц с судьями, чтобы исключить саму возможность какого-либо незаконного воздействия на судью.

Служат цели предотвращения и недопущения коррупции в судебной системе и такие меры, как широкая публикация процессуальных норм, касающихся прав сторон, возможность объективного освещения работы судов в средствах массовой информации, участие институтов гражданского общества¹⁵.

Говоря о методах и способах искоренения коррупции, необходимо учитывать, что не существует единственно правильного набора методов, которые гарантированно снижали бы коррупцию в любой ситуации. Для каждой отдельно взятой страны этот набор рекомендаций является индивидуальным. Вместе с тем разрабатываемые общие рекомендации являются ориентиром для реформирования судебных систем в целях повышения их независимости и подконтрольности, что, в свою очередь, влечет за собой снижение уровня коррупции.

¹⁵ См. подробнее: Основные положения доклада : ключевые проблемы коррупции в судах.

Деятнадцатый арбитражный апелляционный суд

Глухова М. В., консультант коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений
E-mail: margarita1981@bk.ru
Тел.: 8-980-345-40-50

19th Arbitration Court of Appeal Board
Glukhova M. V., Consultant of Civil and Other Legal Relation Adjudgement
E-mail: margarita1981@bk.ru
Tel.: 8-980-345-40-50