

распределения дел между судьями, участие квалификационных коллегий в формировании кадрового состава судебной системы и др.

Основной процессуальной гарантией беспристрастности судей, а соответственно и доказательством их неподкупности, является процедура пересмотра судебных решений. Факт беспристрастности судьи, чаще всего, проявляется в принятии им несправедливого решения. При принятии такого решения нарушаются нормы материального или процессуального права, что является безусловным основанием для отмены такого решения в вышестоящих судебных инстанциях (ст. 330, 362, 387 ГПК РФ).

Представляется, что борьба с коррупцией в судебном корпусе не должна идти по пути ограничения независимости беспристрастности судей. Наоборот, следует согласиться с В.Д. Зорькиным, что в отсутствие независимых и беспристрастных судей невозможна эффективная борьба с коррупцией, поскольку независимость имеет значение не сама по себе, а как средство обеспечить главную ценность процесса – рассмотрение далее беспристрастным судом в справедливой судебной процедуре¹.

*Ю.В. Надольская**

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОВРЕМЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

В России коррупция явление не новое, как и борьба с ней. В настоящее время выделяют² четыре основных периода в развитии антикоррупционного законодательства России. Первый этап связан с формированием негативного оценочного отношения к коррупционному поведению, установлением институциональной связи с функционированием государства и относится ко времени от формирования Киевской Руси до образования централизованного Московского государства. Второй период характеризуется становлением основы антикоррупционной политики и относится ко времени образования централизованного Московского государства – вплоть до образования Российской Империи. Третий период есть время формирования юридических механизмов противодействия и профилактики коррупции, правового определения субъектов и объектов коррупционных отношений, развития терминологии

¹ Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина // Российский судья. 2009. № 1. С.8.

* Надольская Юлия Валерьевна - зам. начальника Якутского филиала ФГОУ ВПО «ДВЮИ МВД России» по учебной работе, к.ю.н., доцент.

² См.: Шишкарёв С.Н. Основные этапы развития Российского законодательства в сфере противодействия коррупции // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 6. С. 195.

гического аппарата и др. и охватывает длительный период, вплоть до 90-х годов прошлого века. Последний, четвертый, период, начавшийся в 90-х годах прошлого века, продолжается и сегодня.

Рассмотрим современное законодательство в сфере борьбы с коррупцией. Основопологающим документом является Национальный план противодействия коррупции¹, который отмечает, что в Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовые и организационные основы противодействия коррупции. Серьезный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 гг., а также в законодательстве, регулирующем вопросы государственной службы. Несмотря на предпринятые меры, коррупция является неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства.

Национальный план противодействия коррупции состоит из четырех разделов: первый связан с задачами по совершенствованию мер по законодательному обеспечению противодействия коррупции – определение понятий коррупция, коррупционное правонарушение, противодействие коррупции, меры по профилактике коррупции и другие. Мерам по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции посвящен второй раздел плана, среди которых: меры, направленные на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере; совершенствование функционирования государственного аппарата; разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в органах власти, а также ряд иных мер.

Повышение качества образовательных программ в области юриспруденции, в том числе увеличение практической подготовки обучающихся; усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин; усиление государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений – это только некоторые из мер, которые включены в третий раздел Национального плана (меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению). По данному направлению в утвержденном плане МВД России по противодействию коррупции на 2008 – 2010 гг.² среди мер по повышению профессионального уровня кадров и правовому просвещению предусмотрена разработка примерной программы обучения сотрудников ОВД по противодействию коррупционным проявлениям; специального курса, направленного на формирование навыков антикоррупционного поведения служащих правоохранительных органов; участие в образовательном процессе сотрудников собственной безопасности МВД России; разработка Кодекса³ профессиональной этики сотрудников ОВД РФ и другие. Разработанный и утвержденный Кодекс про-

¹ Утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 г. Пр-1568.

² Распоряжение министра внутренних дел от 9 сентября 2008 г. № 1/6734.

³ Утв. приказом министра внутренних дел РФ от 24 декабря 2008 г. № 1138.

фессиональной этики сотрудников ОВД является профессионально-нравственным руководством, обращенным к сознанию и совести сотрудника, состоит из семи глав: основные положения; нравственные основы службы в ОВД; профессионально-этические правила поведения сотрудника; культура речи и правила служебного общения; руководитель и служебный коллектив; отдельные проблемы профессиональной этики. Особый интерес представляет содержание седьмой главы «Профессионально-этический стандарт антикоррупционного поведения сотрудника», в которой прописаны вопросы, касающиеся коррупционно опасного поведения сотрудников (отдельно статья «Поведение руководителя») и его предупреждения; этического конфликта и этической неопределенности; конфликта интересов и его предупреждения; отношения к ненадлежащей выгоде, подаркам и иным знакам внимания; защита интересов сотрудника.

Принятие Федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» - важная веха в развитии антикоррупционного законодательства. ФЗ определяет основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. В законе дается определение коррупции¹ и противодействия коррупции², кроме того, определены основные принципы противодействия коррупции, субъекты противодействия коррупции, основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, вопросы ответственности физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Особого внимания заслуживают установленные Федеральным законом меры по профилактике коррупции, которые содержатся в ст. 6 закона. Это формирование в обществе нетерпимости к коррупционному

¹ 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.

² Деятельность органов государственной власти (федеральных и субъектов РФ), органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий по предупреждению коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

поведению, данное направление деятельности связано в том числе с антикоррупционным образованием и антикоррупционной пропагандой¹.

Следующая мера, установленная ФЗ, - это антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. В рамках реализации данного направления принят ФЗ от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Указанный закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. К коррупциогенным факторам относятся положения, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и т.д. Антикоррупционную экспертизу правовых актов субъектов РФ будут проводить специально уполномоченные органы, так, в Законе РС (Я) «О противодействии коррупции в Республике Саха (Якутия)» ст. 11 посвящена вопросам организации и проведения такой экспертизы.

Еще одна мера по профилактике коррупции, определенная законом – это предоставление должностными лицами государственной и муниципальной службы сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. За непредоставление таких сведений или предоставление недостоверных сведений предусмотрена юридическая ответственность вплоть до увольнения со службы. Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 557 утвержден перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. В указанный перечень включены и сотрудники МВД России. Во исполнение Указа Президента РФ подписан приказ МВД России от 31 августа 2009 г. № 680 об утверждении перечня должностных лиц в МВД РФ, которые обязаны предоставлять вышеуказанные сведения.

Законодатель в качестве одной из мер противодействия коррупции рекомендует внедрять в практику кадровой работы органов государственной власти и местного самоуправления правил, в соответствии с которыми длительное, безупречное и эффективное исполнение должностных обязанностей учитывается при назначении на вышестоящую

¹ Такие понятия, как антикоррупционное образование и антикоррупционная пропаганда, определены в Законе Республики Саха (Якутия) от 19 февраля 2009 г. 668-З № 227-IV. Организация антикоррупционного образования возлагается на уполномоченный орган исполнительной власти РС (Я) в области образования, организация антикоррупционной пропаганды на уполномоченный орган по печати и средствам массовой информации.

должность, присвоение воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга. Профилактика коррупции осуществляется также путем предъявления в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение должностей государственной и муниципальной службы, а также проверки в установленном порядке сведений, предоставляемых указанными гражданами. Так, планом МВД России по противодействию коррупции предусмотрено осуществление сверки данных картотеки лиц, поступивших на службу в ОВД или учебу в образовательные учреждения МВД России и отклоненных по отрицательным основаниям, со сведениями персональных кадровых учетов ДКО МВД России.

Развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства РФ о противодействии коррупции также, по мнению законодателя, повлияет на профилактику коррупции. Так, например, в законе республики Саха (Якутия) предусмотрено оказание государственной поддержки деятельности общественных объединений, создаваемых в целях противодействия коррупции и опубликование сводного отчета о реализации мер антикоррупционной политики в РС (Я)¹.

В заключение хотелось бы отметить, что в настоящее время продолжается формирование не только федерального законодательства, но и законодательство субъектов Российской Федерации, а также принят ряд ведомственных приказов в сфере борьбы с коррупцией.

Должностные преступления² рассматриваются как форма проявления коррупции, которая выступает в роли условия и в этой связи может рассматриваться как объект профилактического воздействия. Мероприятия, связанные с предотвращением должностных правонарушений, должны проводиться с учетом региональных особенностей, поскольку наша страна огромна, чрезвычайно разнообразны ее природные, климатические условия. Люди разной культурной, национальной и конфессиональной принадлежности населяют ее регионы, которые значительно отличаются друг от друга степенью материального и иного обеспечения людей. Возникает необходимость изучения географии преступности, т.е. пространственно-временного распределения преступлений, совершенных должностными лицами в разных регионах страны. Основой профилактической работы по предотвращению должностных преступлений являются неотвратимость наказания, снижение уровня латентности этого вида правонарушений и тем самым ослабление материального стимула и прибыльности противоправных деяний.

¹ См.: Закон РС (Я) от 19 февраля 2009 г. 668-З № 227-IV «О противодействии коррупции в РС (Я)» (ст. 8, 14).

² По статистике Генеральной прокуратуры, высокими темпами в 2008 г. росло число преступлений, часть из которых относится к коррупционным, их выявлено 43 тысячи. За 9 месяцев 2009 г. за превышение должностных полномочий и злоупотребление должностными полномочиями привлечено к ответственности 458 сотрудников ОВД (рост 15,7 %), за получение взяток 231 сотрудник (рост 58,2 %).