ТРАНСПЕРЕНСИ ИНТЕРНЕШНЛ
РОССИЯ

АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ РОССИЕЙ РЕКОМЕНДАЦИЙ ГРУППЫ ГОСУДАРСТВ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ (ГРЕКО)

ПО ВНЕДРЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ

(РАУНД IV)

УДК 346.9
ББК 66.3(2Рос),4

К60 Анализ выполнения Россией рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по внедрению международных стандартов. IV раунд

под ред. И. В. Шуманова — М., 2019. — 145 с.

Григорий Машанов — рекомендации xviii, xix, xx, xxi, xxii.

Настоящий документ был создан при финансовой поддержке ЕС. За содержание настоящего документа ответственность несет «Трансперенси Интернешнл - Россия», представленные в нем мнения никаким образом не отражают официальную позицию Европейского союза.

ISBN 978-5-6043714-4-2

© Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р», 2019

© Типография «PMG», 2019

Содержание

Аннотация.....2
Введение.....4
Ключевые выводы.....6
Рекомендации.....7
Методология исследования.....8
Основные сокращения.....9
ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ГРЕКО.....10
Рекомендация i: прозрачность законодательного процесса.....10
Рекомендация ii: внедрение Кодекса этики и поведения для членов парламента.....18
Рекомендация iii: сообщение о получении парламентариями подарков.....23
Рекомендация iv: публикация деклараций парламентариев.....27
Рекомендация v: контроль декларирования палатами Федерального Собрания.....32
Рекомендация vi: инициация проверок деклараций парламентариев.....37
Рекомендация vii: санкции за нарушения принципов честности (integrity) парламентариями.....41
Рекомендация viii: специальное обучение парламентариев по вопросам этики и конфликта интересов.....45
Рекомендация ix: определение критериев отбора, назначения, продвижения судей.....49
Рекомендация x: назначение судей президентом.....55
Рекомендация xi: повышение стабильности срока пребывания в должности мировых судей.....59
Рекомендация xii: конфликт интересов в Кодексе судейской этики.....62
Рекомендация xiii: обжалование решения об отводе судьи.....66
Рекомендация xiv: разработка практического руководства по сообщению судьями о подарках.....70
Рекомендация xv: прозрачность источников доходов и расходов судей.....74
Рекомендация xvi: ограничение иммунитета судей.....79
Рекомендация xvii: система обучения и консультирования мировых судей.....84
Рекомендация xviii: доступность и прозрачность отбора на высшие прокурорские должности для лиц без прокурорского стажа.....88
Рекомендация xix: распределение дел между прокурорами.....94
Рекомендация xx: подарки прокурорам.....97
Рекомендация xxi: дисциплинарное производство в отношении прокуроров.....100
Рекомендация xxii: обучение прокуроров антикоррупции без отрыва от работы.....104
Заключение.....108
Приложение. Соотнесение выводов ГРЕКО и ТИ-Р по IV раунду оценки.....109

Аннотация / 2

Российская Федерация входит в Группу государств против коррупции (Groupe d'États contre la corruption, GRECO, далее — ГРЕКО), и должна участвовать в процедуре оценки, а следовательно — совершенствовать свое антикоррупционное законодательство в соответствии с международными нормами. На момент выхода этого доклада, ГРЕКО провела в отношении Российской Федерации четыре Раунда оценки, по каждому из которых были сформулированы индивидуальные рекомендации. Четвертый Раунд «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров» был запущен ГРЕКО в 2012 году, а следующий Отчет ожидается в 2019 году.

Выводы экспертов Центра «Трансперенси Интернешнл — Россия» (далее — ТИ-Р) о выполнении Россией рекомендаций:

- В отношении парламентариев: одна рекомендация не выполнена, две выполнены удовлетворительным образом, пять рекомендаций выполнены частично;
- В отношении судей: две рекомендации выполнены удовлетворительным образом, четыре рекомендации не выполнены, три выполнены частично;
- В отношении прокуроров: одна рекомендация выполнена удовлетворительным образом, две рекомендации выполнены частично и две — не выполнены.

Таким образом, из 22 рекомендаций IV Раунда ни одна рекомендация не выполнена удовлетворительно, пять рекомендаций выполнены удовлетворительным образом, 10 рекомендаций выполнены частично и семь — не выполнены.

Мы руководствовались представленной ниже методологией, основанной на общенаучных и частнонаучных, правовых методах, а также личной экспертной оценкой изучаемой ситуации. За основу был взят подход ГРЕКО: мы рассмотрели каждую рекомендацию по отдельности и сформулировали вывод, исходя из четырех возможных вариантов («удовлетворительно», «удовлетворительным образом», «частично», «не выполнена»). Для каждой рекомендации мы приняли следующую структуру анализа:

- номер и наименование рекомендации;
- ключевые слова-теги;
- перечень правовых актов: международное и национальное право;
- сводная таблица с текстом рекомендации, выводом ГРЕКО и выводом ТИ-Р;
- раздел «Содержание докладов ГРЕКО» — краткое описание анализа и выводов ГРЕКО, изложенных во всех выпущенных докладах по раунду;
- раздел «Анализ нормативно-правовых актов: международное право» — описание норм международного права и доктринальных подходов, релевантных для темы рекомендации;
- раздел «Анализ нормативно-правовых актов: национальное право» — подробный анализ норм российского права, касающихся темы рекомендации;
- раздел «Анализ правоприменения» — описание и оценка правоприменительной практики: судебных и административных решений, официальных позиций и ответов органов, статистики, материалов других экспертных докладов и др. В некоторых рекомендациях данный раздел отсутствует из-за непринятия законодательных актов, обеспечивающих выполнение рекомендации и наработку правоприменительной практики;
- раздел «Выводы: выполнению рекомендации способствует» — краткое изложение факторов, описанных в анализе нормативно-правовых актов и анализе правоприменения, которые, по мнению авторов, способствуют выполнению рекомендации;
- раздел «Выводы: выполнению рекомендации препятствует» — краткое изложение факторов, описанных в анализе нормативно-правовых актов и анализе правоприменения, которые, по мнению авторов, препятствуют выполнению рекомендации. Если рекомендация авторами оценена удовлетворительно, то данный подраздел может отсутствовать. В конце делается итоговый вывод с кратким пояснением, соответствует ли он выводам ГРЕКО, а если нет — то почему;
- раздел «Рекомендации» — дополнительные рекомендации экспертов ТИ-Р, которые могут способствовать удовлетворительному выполнению рекомендации ГРЕКО. Отсутствие данного подраздела обосновано только тогда, когда выполнение рекомендации ГРЕКО, оценено экспертами ТИ-Р удовлетворительно.

Хотим обратить внимание, что наш перевод рекомендаций может не совпадать с переводами, размещенными на сайте ГРЕКО[1]. Перевод рекомендаций, который мы использовали в работе, выполнен профессиональными переводчиками. Для определения основных терминов, использованных в работе, мы опирались на понятия и определения, изложенные в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г.,

[1] Evaluations: Russian Federation — Fédération de Russie // Council of Europe. — URL: https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/russian-federation

Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года, Федеральном законе от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и других нормативных актах, указанных перечнях НПА.

Группа государств против коррупции (ГРЕКО[2]) — специальный орган Совета Европы, созданный в 1999 году для разработки и мониторинга антикоррупционных стандартов. Сейчас в ГРЕКО входит 48 европейских стран и Соединенные Штаты Америки. Россия присоединилась к ГРЕКО 1 февраля 2007 года. Группа приняла особый механизм мониторинга внедрения странами антикоррупционных стандартов. Мониторинг отдельной страны разбит на раунды, в каждом из которых эксперты оценивают определенные сферы национального антикоррупционного законодательства и государственного управления. При этом экспертами выступают представители других государств-членов ГРЕКО, которые анализируют законодательство, выезжают в оцениваемые государства и общаются там с представителями государственных органов и институтов гражданского общества. По результатам каждого раунда оценки для страны эксперты ГРЕКО формулируют рекомендации, выполнение которых оценивается в следующих обзорах раунда.

К моменту выхода этого доклада для Российской Федерации Группа провела четыре раунда оценки:

I – II Раунды (2008 год[3]):

- независимость, специализация и ресурсы, имеющиеся в распоряжении национальных органов, занимающихся вопросами предупреждения коррупции и борьбы с ней;
- охват и пределы иммунитетов;
- выявление, арест и конфискация коррупционных доходов;
- государственное управление и коррупция (системы аудита, конфликт интересов);
- предотвращение использования юридических лиц в качестве прикрытия для коррупции;
- налоговое и финансовое законодательство для противодействия коррупции;
- связи между коррупцией, организованной преступностью и отмыванием денег.

III Раунд (2011 год):

- составы преступлений, предусмотренные в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173[4]), дополнительном протоколе к ней (ETS 191[5]) и Руководящем принципе 2 (GPC 2, второй из двадцати принципов борьбы с коррупцией Совета Европы[6]).
- прозрачность финансирования политических партий в соответствии с Рекомендацией Комитета министров Совета Европы государствам-членам о единых правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (рекомендации Rec (2003) 4)[7].

IV Раунд (2017 год):

- предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров;
- этические принципы и правила поведения;
- конфликт интересов;
- запрещение или ограничение определенных видов деятельности;
- декларирование активов, доходов, обязательств и процентов;
- обеспечение соблюдения правил, касающихся конфликта интересов;
- широкая информированность о борьбе с коррупцией.

Пока происходила оценка, Россия предоставляла материалы о выполнении рекомендаций, а ГРЕКО их или принимала, или указывала на новые несоответствия. К 2019 году, по итогам четырех раундов, из 69 рекомендаций только 27 рекомендаций были выполнены или были выполнены удовлетворительным образом (включая рекомендации IV раунда, по которым повторная оценка не проводилась).

Четвертый Раунд оценки был запущен ГРЕКО в 2012 году, Оценочный доклад по России — в 2017 году, а выпуск Доклада о выполнении назначен на 2019 год. По результатам оценки для России было сделано 22 рекомендации: восемь рекомендаций по предупреждению коррупции в отношении членов парламента, девять рекомендаций против коррупции среди судей и пять рекомендаций, касающихся прокуратуры. Необходимо отметить, что применительно к каждой из этих групп (парламентарии, судьи и прокуроры) ГРЕКО дала практически аналогичные рекомендации, охватившие вопросы декларирования доходов, сообщения о подарках, регулирования конфликта интересов,

[2] фр. GRECO — Groupe d'Etats Contre la Corruption

[3] Прим.: здесь и далее указан год начала работы по оценке указанного раунда экспертами ГРЕКО.

[4] Criminal Law Convention on Corruption // Council of Europe. — 1999. — URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5

[5] Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption // Council of Europe. — 2003. — URL: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008370e

[6] Committee of Ministers Resolution (97) 24 On The Twenty Guiding Principles For The Fight Against Corruption // Council of Europe. — 1997. — URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c

[7] Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns // Council of Europe. — URL: https://rm.coe.int/16806cc1f1

прозрачности назначения на должность (для судей и прокуроров), обучения и подготовки по вопросам этики и предупреждения коррупции, состоятельность санкций за нарушения (для парламентариев и прокуроров).

Ключевые выводы / 6

В этом докладе мы оценили, как Россия выполняет рекомендации Четвертого Раунда, посвященного предупреждению коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров. В результате, мы пришли к следующим результатам.

Из восьми рекомендаций в отношении парламентариев:

- Одна рекомендация (рекомендация ii: внедрение Кодекса этики и поведения для членов парламента) не выполнена;
- Две рекомендации (рекомендация iii: сообщение о получении парламентариями подарков и рекомендация viii: специальное обучение парламентариев по вопросам этики и конфликта интересов) выполнены удовлетворительным образом;
- Пять рекомендаций выполнены частично.

Из девяти рекомендаций в отношении судей:

- Две рекомендации (рекомендация xiv: разработка практического руководства по сообщению судьями о подарках и рекомендация xvii: система обучения и консультирования мировых судей) выполнены удовлетворительным образом;
- Четыре рекомендации (рекомендация ix: Определение критериев отбора, назначения, продвижения судей, рекомендация xii: конфликт интересов в Кодексе судейской этики, рекомендация xv: прозрачность источников доходов и расходов судей, рекомендация xvi: ограничение иммунитета судей) не выполнены;
- Три рекомендации выполнены частично.

Из пяти рекомендаций в отношении прокуроров:

- Три рекомендации выполнены частично;
- Одна рекомендация (рекомендация xviii: доступность и прозрачность отбора на высшие прокурорские должности для лиц без прокурорского стажа) не выполнена.

Выводы о результатах анализа сгруппированы по каждой и трех групп, которым посвящен раунд оценки.

Парламентарии:

- Доступ общественных организаций и организаций гражданского общества к законодательному процессу (рекомендация i), а также по вопросам контроля работы профильных комиссий Совета Федерации/Государственной Думы и деятельности парламентариев (рекомендация vi) значительно ограничен.
- В российском Федеральном Собрании отсутствует единое этическое регулирование деятельности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (рекомендация iii), что ставит под вопрос эффективность обучения парламентариев вопросам этики и урегулирования конфликта интересов (рекомендация viii).
- Несмотря на развитие системы декларирования, источники доходов парламентариев остаются закрытыми, равно как и их интересы, что затрудняет выявление конфликта интересов у депутатов и сенаторов (рекомендация iv).
- Отсутствует системный порядок проверки достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера профильными комиссиями Совета Федерации и Государственной Думы (рекомендации v и vi). Ответственность парламентариев за недостоверное или неполное декларирование несоразмерна (рекомендация vii).

Судьи:

- Отбор и назначение судей происходят непрозрачно. В частности, не закреплены критерии оценки честности (integrity)[8] кандидата на должность судьи, а на принятие решения о его назначении могут влиять неформальные факторы (поддержка председателя суда, наличие опыта работы в аппарате суда и др.)
  - Всероссийский съезд судей проигнорировал рекомендацию ГРЕКО и отказался[9] вернуть положения о конфликте интересов в Кодекс судейской этики. Это противоречит принятым Россией международным обязательствам (рекомендация xii).
  - В России невозможно оспорить решение судьи об отводе в той же инстанции; во многих случаях такое решение принимается тем же судьей, которому был заявлен отвод (рекомендация xiii).
  - В России отсутствует функциональный иммунитет судей, и это противоречит основным международным документам, посвященным независимости судей (рекомендация xvi);
  - Законопроект, устраняющий ограничения срока полномочий мировых судей (рекомен-

[8] Здесь и далее мы используем понятие «честности», поскольку исчерпывающий перевод на русский язык слова integrity отсутствует. Мы понимаем его в значении Антикоррупционного глоссария движения Transparency International: https://www.transparency.org/glossary/term/integrity

[9] Корня. А. Российские судьи отказались выполнять рекомендации ГРЕКО // Ведомости. — 2018. — URL: https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2018/12/10/788930-rossiiskie-sudi-otkazalis-vipolnyat-rekomendatsii

дация xi: повышение стабильности срока мировых судей), все еще находится на рассмотрении в Государственной Думе.

Прокуроры:

- Россия принимает недостаточно мер по обеспечению независимости прокуроров (рекомендации xix распределение дел между прокурорами и xxi дисциплинарное производство в отношении прокуроров).
- Непрозрачно содержание антикоррупционного обучения прокуроров (рекомендация xxii).
- Системы отбора на прокурорскую службу (рекомендация xviii) и дисциплинарного производства в отношении прокуроров (рекомендация xxi) остаются закрытыми и непрозрачными.

Рекомендации

Мы подготовили пакет рекомендаций для российской власти, выполнение которых позволит в полной мере выполнить рекомендации ГРЕКО. Они представлены ниже.

В отношении парламентариев:

- принять Кодекс этики, регулирующий поведение парламентариев, а также обеспечивающий нормативную базу для регулярного обучения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы по вопросам этики и урегулирования конфликта интересов;
- провести комплексную реформу системы декларирования сведений о доходах, об интересах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Обязать парламентариев раскрывать источники доходов и интересы, ввести ответственность за недостоверное или неполное предоставление сведений, соразмерную нарушению (в том числе, лишение мандата); обеспечить регулярный и системный контроль со стороны профильных комиссий при их полной независимости;
- расширить круг лиц, которые могут иметь доступ в федеральный парламент для обеспечения прозрачности законодательного процесса и контроля деятельности парламентариев по вопросам этики, декларирования и конфликта интересов.

В отношении судей:

- квалификационным коллегиям судей (далее — ККС) обеспечить своевременную и полную публикацию решений и протоколов заседаний ККС и расшифровки собеседований с кандидатом в судьи;
- расширить представительство судей, гражданского и академического сообщества в Комиссии при Президенте Российской Федерации;
- принять законопроект № 657072-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части назначения (избрания) мирового судьи на должность без ограничения срока полномочий»;
- всем судам публиковать в открытом доступе журналы регистрации уведомлений о подарках;
- изучить возможность правого обоснования задержания судьи на общих основаниях по ст. 91 Уголовно-процессуального кодекса, а также сократить сроки принятия решения о снятии иммунитета с судьи, установить минимально возможные сроки в отношении особо тяжких и тяжких преступлений.

В отношении прокуроров:

- ввести открытый и прозрачный конкурс на высшие прокурорские должности, допустив до него юристов, не работавших в органах прокуратуры;
- рассмотреть возможность закрепления случайного распределения дел между прокурорами по аналогии с распределением дел в судах;
- издать полные и подробные руководства по вопросам подарков прокурорам;
- создать независимые и прозрачные органы по дисциплинарному производству, публикующие информации о рассматриваемых

вопросах;

- обеспечить возможность обучения прокуроров противодействию коррупции онлайн, без отрыва от службы.

Мы рекомендуем ГРЕКО:

- более тщательно исследовать вопрос, по которому выносится рекомендация. Так, эксперты ГРЕКО получили явно неверную информацию о том, что прокуроры в начале своей карьеры получают среднюю зарплату в размере 100 тысяч рублей (см. п. 240-241 доклада). Также ГРЕКО ошибочно указала, что одно и то же лицо могут назначить на должность Генпрокурора больше двух сроков подряд (п. 234). ГРЕКО также ошибочно утверждает о формальной доступности высших прокурорских постов для лиц без опыта службы в прокуратуре (п. 238);
- более системно и публично взаимодействовать с исследуемыми профессиональными сообществами — например, в дополнение к основному опроснику ГРЕКО разработать и опубликовать дополнительный опросник для парламентариев, судей и прокуроров;
- пересмотреть содержание принципа конфиденциальности оценки ГРЕКО и активно привлекать институты гражданского общества не только к процессу выдачи рекомендаций во время визитов экспертов ГРЕКО в оцениваемые страны, но и к оценке исполнения рекомендаций;
- обратить внимание на потенциальный конфликт интересов, проявляющийся в том, что ГРЕКО осуществляет коммуникацию и ведет работу над докладом на основании материалов, которые предоставляют органы прокуратуры, а последние применительно к Раунду IV являются также объектом исследования и заинтересованы в высокой оценке.

Методология исследования

В основе методологии нашего исследования лежит комплексный правовой анализ норм международного и национального права и их сопоставление. В работе применялись общенаучные методы анализа, синтеза и аналогии, а также частнонаучные методы правового моделирования, юридико-лингвистического анализа, формально-юридический, сравнительно-правовой, герменевтический и иные подходы.

В частности, мы рассмотрели рекомендации ГРЕКО и оценили исполнение каждой из них:

а) на законодательном уровне;

б) на уровне правоприменительной практики;

в) при сопоставлении законодательства и практики в виде заключения о выполнении или невыполнении рекомендации.

При оценке законодательства и практик правоприменения мы учитывали следующие параметры:

- содержание рекомендации (юридико-лингвистический анализ рекомендации), ее дробление на логические составляющие и их анализ;
- международно-правовой контекст (существующие нормы международного права, доктрина, раскрывающие содержание проблемы);
- практика оценки ГРЕКО законодательства Российской Федерации в предыдущих раундах, в частности I-II Раунд.

Мы делаем вывод исходя из четырех возможных вариантов (аналогично оценке ГРЕКО):

- рекомендация выполнена удовлетворительно;
- рекомендация рассмотрена удовлетворительным образом;
- рекомендация выполнена частично;
- рекомендация не выполнена.

Формулируя вывод о степени выполнения рекомендаций, мы руководствовались существующими международными нормами и стандартами, а также собственной профессиональной оценкой, исходя из изучения каждой из выделенных логических составляющих рекомендации с применением историко-правового и сравнительно-правового методов исследования. Строгих критериев, как и в оригинальном исследовании, не было.

Для анализа IV раунда оценки исполнения Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО был использован следующий доклад:

Оригинал	Перевод	Сокращение
Fourth Evaluation Round — Evaluation Report on the Russian Federation: «Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors» (2017)	Четвертый раунд оценки — Отчет об оценке исполнения рекомендаций Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров» (2017 г.)	Оценочный доклад IV раунда; Оценочный доклад.

Рекомендация i: прозрачность законодательного процесса

#публичные консультации по законопроектам
#доступ СМИ к законодательному процессу

Международное право

- Статья 10 Европейской конвенция по правам человека[10];
- 16 принцип Двадцати руководящих принципов в борьбе с коррупцией (приняты Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 года);
- Раздел V Рекомендаций 60 (1999) 1 о политической честности (integrity) местных и региональных выборных представителей[11];
- Пункты 7-8 Резолюции 316 (2010) 1 о правах и обязанностях местных и региональных выборных представителей: риски коррупции[12].

Национальное право

- Статьи 47-48 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 N 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее — Закон о СМИ);
- Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года N 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Регламент Государственной Думы);
- Статьи 18 и 19 Федерального закона от 4 апреля 2005 года N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (далее — ФЗ «Об Общественной палате»);
- Положение о порядке проведения общественной экспертизы от 15 мая 2008 года (протокол N 4-С) (далее — Положение об общественной экспертизе);
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. N 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (далее — Постановление N 851);
- Правила аккредитации журналистов средств массовой информации при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18 октября 2016 года N 171рп-СФ (далее — Правила аккредитации СМИ при Совете Федерации);
- Правила аккредитации журналистов и технических специалистов средств массовой информации при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации от 2 июля 2015 г. N 175р-1 (далее — Правила аккредитации СМИ при Государственной Думе).

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует повысить прозрачность законодательного процесса (i) путем введения обязанности проводить публичные консультации в качестве основного правила для принятия законопроектов Федеральным Собранием Российской Федерации; (ii) путем обеспечения рассмотрения заявок средств массовой информации на получение аккредитации для доступа к парламентскому процессу в разумные сроки в зависимости от обстоятельств и путем пересмотра установленных оснований для отказа в аккредитации с целью облегчения доступа средств массовой информации.	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация i выполнена **частично**.

Содержание доклада ГРЕКО

Оценивая выполнение части первой рекомендации (i) в Оценочном докладе IV Раунда, ГРЕКО положительно отмечает предоставление в Общественную палату Российской Федерации текстов законопроектов до начала первого чтения в Государственной Думе России. Помимо этого, приветствуется процедура общественной экспертизы законопроектов, в которых субъектом законодательной инициативы является исполнительный орган власти. Однако ГРЕКО обращает внимание на необязательность общественного обсуждения текстов законопроектов, представленных депутатами Государственной Думы и Совета Федерации Российской Федерации. Необходимо ввести такую процедуру, чтобы все виды законопроектов вне зависимости от субъекта законодательной деятельности представлялись в общем порядке

[10] European Convention on Human Rights // European Court of Human Rights. — URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

[11] Recommendation 60 (1999)1 on political integrity of local and regional elected representatives // Council of Europe. — URL: https://rm.coe.int/168071a0f7

[12] Resolution 316 (2010) of the Congress of Local and Regional Authorities on rights and duties of local and regional elected representatives: the risks of corruption // Council of Europe. — URL: https://rm.coe.int/1680718f96

для общественного обсуждения. Распространение общественной экспертизы на законопроекты Государственной Думы обусловлено большим количеством инициатив от данного субъекта законотворчества (из 1 346 поступивших в 2014 году законопроектов — 805 инициатив депутатов Государственной Думы)[13].

В докладе по части второй рекомендации (ii) ГРЕКО отмечает, что только аккредитованные СМИ могут присутствовать на заседаниях обеих палат парламента, а также их комитетов и комиссий. Правила аккредитации значительно ограничивают доступ СМИ, а также выступают фильтром: так, заявки для долгосрочной аккредитации СМИ рассматриваются слишком долго, а к СМИ-заявителям предъявляются строгие требования (проверка предыдущих статей, освещающих парламентскую деятельность, отсутствие специализированных публикаций). ГРЕКО обращает внимание на необходимость обеспечить СМИ широкий доступ к законодательному процессу для гарантии информирования общественности. Под широким доступом понимается возможность оперативно получить краткосрочную и долгосрочную аккредитацию Совета Федерации и Государственной Думы.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Согласно 16 принципу Двадцати руководящих принципов в борьбе с коррупцией, государства должны обеспечить свободу средств массовой информации получать и распространять информацию по вопросам коррупции, подвергаясь только тем ограничениям, которые необходимы в демократическом обществе. Несмотря на узкую тему коррупции, к которой обращены Руководящие принципы, обеспечение доступа СМИ к парламентскому процессу является приоритетным для любого демократического общества и государства. Например, статья 10 Европейской Конвенции по правам человека закрепляет право на свободу выражения мнения, которое, в том числе, заключается в свободном доступе к информации, возможности получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны публичных властей. Государство, в свою очередь, оставляет за собой право осуществлять лицензирование или аккредитацию радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий. В пункте 2 рассматриваемой Конвенции указывается на то, что осуществление этих свобод, в свою очередь, налагает обязанности и ответственность, а также включает определенные формальности, условия, ограничения или санкции, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе. Таким образом, процесс доступа СМИ в органы государственной власти должен устанавливаться в соответствии с демократическими ценностями. Однако такая формулировка оставляет пространство для трактовок таких ценностей и обоснованности доступа СМИ в органы государственной власти, в том числе и доступа к парламентскому процессу.

В разделе V Рекомендаций о политической честности (integrity) местных и региональных выборных представителей указывается на необходимость поощрять любые меры, способствующие открытости деятельности парламентариев как выборных представителей. Следовательно, доступ к деятельности депутатов Государственной Думы (в том числе, законотворческому процессу) рекомендуется сделать открытым не только для других органов государственной власти и средств массовой информации, но и для представителей общественных организаций и гражданского общества в целом. Помимо этого, в пунктах 7-8 Резолюции 316 (2010) 1 о правах и обязанностях местных и региональных выборных представителей объясняется, что ключевыми элементами борьбы с коррупцией являются уважение общественных интересов, прозрачность и привлечение граждан к управлению общественным благом. Для реализации резолюции необходимо повысить уровень информированности общества о решениях, которые выносят органы законодательной власти. Однако в данной резолюции отсутствует уточнение конкретных мер по повышению уровня информированности.

Национальное право

(i): Общественная палата Российской Федерации проводит экспертизу проектов законов по поправкам к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов, которые относятся к вопросам государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения, обеспечения общественной безопасности и правопорядка[14]. Таким образом, Положение об общественной экспертизе акцентирует внимание на деятельности Общественной палаты как социально значимой, а также закрепляет за данным органом представительские функции — согласование общественно значимых интересов граждан России и общественных объединений. Однако это же Положение об общественной экспертизе значительно ограничивает возможности Общественной палаты по проведению обществен-

---

[13] *Прим. автора:* согласно Системе обеспечения законодательной деятельности, 542 законопроекта из 1167 поступивших в 2018 году – инициативы депутатов Государственной Думы Российской Федерации.

[14] Раздел I Положения о порядке проведения общественной экспертизы от 15 мая 2008 года (протокол N 4-С) // Система Гарант. — URL: http://internet.garant.ru/#/document/70216808/

ной экспертизы в других отраслях законодательства, которые в той или иной мере могут затрагивать интересы граждан.

Еще одним значимым ограничением общественной экспертизы законопроектов является рекомендательный характер заключений (пункт 1 статьи 19 ФЗ «Об Общественной палате»). Хотя заключения Общественной палаты обязательны для рассмотрения на пленарных заседаниях Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации[15], принятие поправок и замечаний принимается ответственным государственным органом. Следовательно, общественная экспертиза может не повлиять на вводимое нормативное регулирование. Это ограничение противоречит социальным значимым представительским функциям Общественной палаты, в том числе и общественной экспертизы.

Несмотря на ряд ограничений общественной экспертизы Общественной палаты, важно то, что на заседаниях ответственного комитета при обсуждении законопроекта, отзыв на который предоставила та или иная организация, у Общественной палаты, согласно Регламенту Государственной Думы (п. 2 ст. 113), есть право совещательного голоса (пункт 2 статьи 113 Регламента Государственной Думы).

Сроки проведения общественной экспертизы:

- заключение Общественной палаты должно быть отправлено в Государственную Думу Российской Федерации до начала первого чтения;
- в ряде исключительных случаев[16] заключение может быть направлено в Государственную Думу ко второму чтению или после принятия закона Государственной Думой в период рассмотрения его Советом Федерации Российской Федерации.

(ii): Согласно Правилам об аккредитации СМИ при Совете Федерации решение о постоянной аккредитации СМИ принимает руководитель Пресс-службы Совета Федерации в течение двух недель со дня получения заявки от редакции СМИ-заявителя. В Государственной Думе вопросами аккредитации занимается начальник Управления пресс-службы и информации. В нижней палате парламента сроки рассмотрения заявки отличаются от сроков в Совете Федерации — она рассматривается в течение тридцати дней со дня получения. Условия и механизм отказа в аккредитации СМИ для Государственной Думы и Совета Федерации совпадают: руководитель Пресс-службы Совета Федерации или начальник Управления пресс-службы Государственной Думы может отказать в аккредитации журналистам тех изданий, тематика которых не соответствует освещаемой деятельности органов легислатуры (рекламные и специализированные издания), а также в случае, если СМИ-заявитель не имеет материалов по освещению деятельности органов легислатуры. Помимо этого, СМИ может быть отказано в аккредитации, если его редакция предоставит недостоверные данные об издании или аккредитуемых журналистах[17]. Аккредитацию прекращают, когда журналист увольняется из издания или редакция решит ее отозвать, уведомив об этом Управление пресс-службы Государственной Думы. Еще одной преградой для присутствия СМИ на заседаниях является проверка журналистов и редакций Федеральной службой охраны Российской Федерации, поскольку условия и механизм отказа в аккредитации СМИ являются закрытыми, и эта процедура не урегулирована какими-либо правилами или порядком доступа журналистов и редакций в органы Федерального Собрания Российской Федерации.

Важно обратить внимание, что в Правилах аккредитации СМИ Совета Федерации и Государственной Думы отсутствует порядок обжалования решения об отказе в аккредитации СМИ. Такой нормативно-правовой пробел оставляет пространство для злоупотреблений при отказе, а также не позволяет журналистам и редакциям отстоять своё право на доступ в публичные органы власти. Согласно пункту 2 статьи 47 Закона о СМИ журналисты имеют «право посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы» при условии соблюдения редакциями правил аккредитации, установленных этими органами, организациями и учреждениями. Следовательно, для тех журналистов, которым отказали в аккредитации, необходимо предоставлять четкую мотивировку отказа, основывающуюся на установленных Советом Федерации и Государственной Думой правилах, а также оставить нормативно закрепленную возможность обжаловать отказ в аккредитации.

---

[15] *Прим. автора:* в зависимости от субъекта законодательной инициативы.

[16] По законопроектам, затрагивающим вопросы социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения, обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

[17] Пункты 20-21 Раздела III Правил аккредитации СМИ при Совете Федерации; Пункт 13 Раздела III Правил аккредитации СМИ при Государственной Думе.

Анализ правоприменения

(i): Анализ деятельности Общественной палаты Российской Федерации выявил, что лишь малая часть законопроектов от всех поданных в Государственную Думу направляется на экспертное заключение. В 2018 году количество экспертных заключений Общественной Палаты России по законопроектам уменьшилось в два раза в сравнении с предыдущим годом. Мы наблюдаем тренд сокращения количества законопроектов, в отношении которых дается экспертное заключение Общественной палаты. Эта тенденция может сохранится и в 2019 году, поскольку: на момент написания доклада, Общественная Палата вынесла всего одиннадцать заключений. Можно предположить, что за оставшуюся половину календарного года (осенняя сессия 2019 года) количество заключений не превысит показатели 2018 года.

Год	2019[13]	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Количество заключений Общественной Палаты	11	26	52	59	62	24	50	36	42	35
Всего подано законопроектов в ГД[14]	739	1167	1210	1491	1589	1690	1526	1207	1003	1054
Процент заключений ОП от всего количества законопроектов в ГД	1,5%	2,1%	4,3%	4,0%	3,9%	1,4%	3,3%	3,0%	4,2%	3,3%

Таблица 1. Экспертные заключения Общественной палаты по законопроектам[20]

Экспертные заключения Общественной Палаты размещены на официальном сайте[21]. Там граждане могут комментировать вынесенные на обсуждение Общественной Палатой проекты Федеральных законов. На момент подготовки этого доклада на обсуждение были вынесены три законопроекта[22], которые можно прокомментировать по форме: фамилия, имя и отчество, организация, социальный статус, адрес электронной почты, номер телефона с кодом города, текст предложения. Несмотря на функцию «публикации комментария на сайте», другие пользователи не могут увидеть комментарии по вынесенным на обсуждение законопроектам.

На практике сложно определить, было ли учтено экспертное заключение, и это существенный недостаток системы взаимодействия Общественной Палаты и законодательных органов власти. Ответы органов государственной власти на отраженные в заключении Общественной Палаты рекомендации не публикуются в открытом доступе. Рекомендации Общественной Палаты не включены в таблицу принятых или отклоненных поправок по законопроекту, поскольку Палата не наделена правом законодательной инициативы. Следовательно, рекомендации по законопроекту не имеют статуса поправок, что затрудняет возможность проследить их учет. Помимо этого, опубликованные Общественной Палатой заключения зачастую отсутствуют в Системе обеспечения законодательной деятельности. Такая ситуация характерна для уже принятых Государственной Думой законопроектов — например, № 620203-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие» и № 489161-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий (в части повышения нормативного пенсионного возраста)»[23].

---

[18] Дата обращения: 10.09.2019.

[19] Статистика законодательного процесса // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации. — URL: http://www.gosduma.net/legislative/statistics/ (дата обращения: 10.09.2019).

[20] Экспертные заключения // Общественная палата Российской Федерации. — URL: https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/views/2587/

[21] Подробнее: https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/views/2587/

[22] Законопроекты для обсуждения // Общественная Палата Российской Федерации. — URL: https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/2192/ (дата обращения: 10.09.2019).

[23] Законопроект № 620203-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие» // Система обеспечения законодательной деятельности. — URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/620203-

Существуют и другие механизмы общественного обсуждения законодательных инициатив:

- Общественные советы при федеральных органах исполнительной власти осуществляют общественный контроль за деятельностью федерального органа исполнительной власти, включая рассмотрение разрабатываемых общественно значимых нормативно-правовых актов. Однако решения общественного совета, как и заключения Общественной палаты, носят лишь рекомендательный характер[25].
- Компетенции экспертных советов при комитетах Государственной Думы и комитетах Совета Федерации напрямую зависят от положений, утвержденных отдельным комитетом Государственной Думы и Совета Федерации. Экспертный совет может подготавливать заключения на поступившие в Совет проекты федеральных законов и проекты иных нормативно-правовых актов; проводить содержательную и правовую оценки законопроектов и (или) законодательных инициатив, проектов иных нормативных актов, регулирующих правоотношения в сфере профиля комитета; разрабатывать и рассматривать предложения по подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов[26]. Деятельность экспертных советов при комитетах Государственной Думы сложно оценить: как выявило исследование Центра ТИ-Р «Лоббисты в комитетах Госдумы», протоколы и стенограммы заседаний публикуются крайне редко, четких правил, по которым формируется состав Советов, не существует, а имена экспертов часто не публичны. Отсутствие формальных рамок и порядка привлечения внешних специалистов в экспертные советы при комитетах Государственной Думы и непрозрачность работы этих советов могут влиять на процесс законотворчества и принятия политических решений[27].
- Еще одним механизмом является оценка регулирующего воздействия[28]— оценка социально-экономических последствий вводимого государственного регулирования, которая позволяет отклонить или отправить на доработку нормативный акт, дающий негативный эффект. Оценка регулирующего воздействия позволяет повысить качество государственного регулирования, обеспечить возможность учета мнений социальных групп и установить баланс интересов уже на стадии подготовки проекта нормативного правового акта.
- Кроме того, существует независимая антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов, которую институты гражданского общества и граждане проводят за счет собственных средств (статья 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»). Однако заключение по результатам такой экспертизы носит лишь рекомендательный характер, а поучаствовать в ней может ограниченный круг лиц[29].
- В России работает федеральный портал проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru) — официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. Функционал портала позволяет оставить предложение по законопроекту, однако такая форма обратной связи является формальной и носит рекомендательный характер. Следовательно, общественное обсуждение не несет прямого влияния на последующие поправки.

(ii): В Государственной Думе и Совете Федерации существуют квоты на постоянную аккредитацию СМИ. Согласно правилам аккредитации СМИ, установленными Советом Федерации и Государственной Думой, на момент написания доклада, предусмотрено следующее количество квот:

7#bh_histras; Законопроект № 489161-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий (в части повышения нормативного пенсионного возраста) // Система обеспечения законодательной деятельности. — URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/489161-7

[24] *Общественные советы (по ведомствам) // Общественные советы при Правительстве РФ. — URL: https://open.gov.ru/os/os/*

[25] Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти. — URL: https://open.gov.ru/upload/iblock/455/455315d9d83edfce0b0b041d2cc810e2.docx

[26] См. например: Положение об экспертном совете при комитете Государственной Думы по образованию и науке // Комитет Государственной Думы по образованию и науке. — URL: http://komitet8.km.duma.gov.ru/Ekspertnye-sovety/Polozhenie-ob-Ekspertnom-sovete

[27] Лоббисты «Ростеха», «Газпрома» и крупнейшего агрохолдинга Татарстана руководят профильными комитетами Госдумы // «Трансперенси Интернешнл-Р». — 2019. — URL: https://lobbying.transparency.org.ru/komiteti/#samplezp

[28] Оценка регулирующего воздействия // Официальный интернет-ресурс Министерства экономического развития Российской Федерации. — URL: http://orv.gov.ru/

[29] *Прим. автора:* НКО-иноагентам, международным и иностранным организациям, а также гражданам с непогашенной судимостью запрещается участвовать в антикоррупционной экспертизе. См.: https://ria.ru/20181011/1530468013.html

СМИ	Парламентские корреспонденты[25]		Специальные корреспонденты[26]	
	СовФед	ГосДума	СовФед	ГосДума
Информационные агентства	5	5	15	5
Радиокомпании	2	2	3	30
Ежедневные печатные издания	3	2	2	2
Еженедельные и ежемесячные печатные издания	3	2	2	2
Интернет-издания	2	1	3	3

На официальном сайте Совета Федерации можно ознакомиться со списком СМИ с постоянной аккредитацией[32]. Официальный сайт Государственной Думы такую информацию не предоставляет.

Иностранные журналисты с выданными российским МИД удостоверениями корреспондентов иностранного СМИ могут освещать деятельность Государственной Думы без дополнительной аккредитации. Однако на практике выявлены случаи нарушения этого права.

В 2017 году Государственная Дума запретила посещать заседания представителям СМИ США, признанных иностранными средствами массовой информации, выполняющими функции иностранного агента[33]. Эту меру ввели в ответ на аналогичный запрет в отношении СМИ-иностранных агентов для доступа в Конгресс США, в список которых попало российское СМИ Russia Today, ведущее деятельность на территории Соединенных Штатов Америки. Решения о лишении аккредитации СМИ не должны быть обоснованы политическими мотивами или симметричными ограничительными мерами[34].

Помимо этого, журналисты могут быть лишены аккредитации ad hoc. В марте 2018 года Государственная Дума России приостановила аккредитацию ряда журналистов, редакции которых опубликовали ресурсах заявления об отзыве корреспондентов в связи с «делом Слуцкого»[35]. При этом редакции публично заявили о несогласии с решением Комиссии по вопросам депутатской этики по «делу Слуцкого». Управление пресс-службы без официального уведомления со стороны самих СМИ приостановила аккредитации журналистов. Как заявили представители Государственной Думы, такие заявления являются официальными и носят публичный характер, из чего можно сделать вывод, что СМИ действительно лишили аккредитации. Это произошло с 39 сотрудниками РБК, семью представителями «Дождя» и корреспондентами Znak.com и «Новой Газеты»[36]. В Правилах об аккредитации СМИ указано, что аккредитация приостанавливается только при увольнении сотрудника из редакции, либо при официальном уведомлении со стороны СМИ. В данном случае ни одно из перечисленных СМИ не направляло официального уведомления в Управление пресс-служ-

---

[29] *Прим. автора:* НКО-иноагентам, международным и иностранным организациям, а также гражданам с непогашенной судимостью запрещается участвовать в антикоррупционной экспертизе. См.: https://ria.ru/20181011/1530468013.html [21] Подробнее: https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/views/2587/

[30] Согласно Правилам Совета Федерации «парламентские корреспонденты» — журналисты общественно-политических изданий, ежедневно работающие в Совете Федерации и освещающие деятельность палаты.

[31] «Специальные корреспонденты» в Совете Федерации — журналисты, выполняющие конкретные поручения редакций СМИ по освещению работы Совета Федерации, также к данному виду относится технический персонал, обслуживающий аудиовизуальные средства массовой информации.

[32] Список СМИ, аккредитовавших своих корреспондентов при Совете Федерации в 2019 году // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — URL: http://council.gov.ru/events/smi/accreditation/parlcorr/

[33] Госдума запретила посещение палаты СМИ-иноагентам из США // ТАСС. — 2017. — URL: https://tass.ru/politika/4788092

[34] Глава комитета по регламенту Государственной Думы заявила, что «решение не техническое, а политическое». См.: https://tass.ru/politika/4788092

[35] Прим. автора: После публикаций в СМИ о домогательствах со стороны депутата Государственной Думы от ЛДПР Леонида Слуцкого к журналисткам парламентского пула Фариде Рустамовой, Дарье Жук и Екатерине Котрикадзе дело было рассмотрено Комиссией по этике Государственной Думы. Комиссия приняла решение, что «не усматривает нарушения Слуцким поведенческих норм».

[36] В Госдуме сообщили о лишении аккредитации 48 журналистов из-за «дела Слуцкого» // Интерфакс. — 2018. — URL: https://www.interfax.ru/russia/604934

бы Государственной Думы[37], потому лишение аккредитации было неправомерным. Помимо этого, фракция ЛДПР поднимала на заседании вопрос о лишении аккредитации представителей телеканала «Дождь»[38]. Это противоречит предписаниям регламента, где вопрос лишения СМИ аккредитации в Государственную Думу находится в компетенции Управления пресс-службы, а не депутатов или фракций, входящих в Государственную Думу.

Выводы

Выполнению рекомендаций способствует:

- (i): введение понятия общественной экспертизы, обозначенного круга инициаторов, сроков проведения, субъектов общественного контроля;
- (i): широкий спектр инструментов для общественного контроля законодательного процесса: Общественные палаты, ресурс regulation.gov.ru, антикоррупционная экспертиза и др.;
- (ii): установленные сроки аккредитации СМИ в Государственную Думу и Совет Федерации.

Выполнению рекомендации препятствует:

- (i): отсутствие правовых гарантий учета и реализации правок по результатам общественной экспертизы Общественной Палатой России, общественного обсуждения на regulation.gov.ru, антикоррупционной экспертизы, осуществленной институтами гражданского общества;
- (i): ограниченный круг лиц, допущенных до общественных обсуждений законопроектов;
- (i): отсутствие прозрачной и публичной деятельности экспертных советов при комитетах Государственной Думы и Совета Федерации;
- (ii): отсутствие порядка обжалования отказа в аккредитации СМИ в Государственную Думу и Совет Федерации;
- (ii): закрытая система аккредитации СМИ Федеральной службой охраны для получения доступа в Совет Федерации и Государственной Думы Российской Федерации;
- (ii): существующая практика лишения аккредитации журналистов в Государственную Думу без официального отзыва со стороны редакций СМИ.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**, поскольку существующий институт общественного контроля за принятием законопроектов ограничен, а система аккредитации в части отказа и лишения до сих пор остается закрытой и непрозрачной.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- (i): расширить круг лиц, допущенных до общественного обсуждения и антикоррупционной экспертизы законопроектов;
- (i): сделать публичным ответ на экспертное заключение Общественной Палаты России, ответственным за законопроект органом;
- (i): «включать и учитывать в таблицах поправок, рекомендуемых для отклонения и/или принятия, рекомендации Общественной Палаты Российской Федерации по обсуждаемому законопроекту;
- (ii): внести в Правила аккредитации СМИ Совета Федерации и Государственной Думы порядок обжалования отказа в выдаче аккредитации;
- (ii): разъяснить систему аккредитации СМИ Федеральной службой охраны для получения доступа в Совет Федерации и Государственной Думы Российской Федерации с возможностью обжалования решения об отказе;
- (ii): ввести механизм ограничивающий лишение аккредитации отдельных журналистов в одностороннем порядке Федеральным Собранием без согласия со стороны редакции;
- (ii): обсудить с представителями средств массовой информации существующие меры аккредитации, доработать механизм аккредитации в соответствии с выработанными мерами.

---

[37] *Прим. автора:* в Правилах аккредитации СМИ при Государственной Думе, в частности пункте 16, содержится следующая норма: в соответствии с Законом Российской Федерации «О средствах массовой информации» журналист или технический сотрудник может быть лишен аккредитации, если им или редакцией СМИ нарушены требования настоящих Правил либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие Государственную Думу, честь и достоинство депутатов Государственной Думы, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда. Из этого также следует неправомерность лишения аккредитации перечисленных изданий, поскольку обращение в суд по данному вопросу отсутствует.

[38] ЛДПР потребует лишить «Дождь» аккредитации в Думе после обвинений в домогательствах // Интерфакс. — 2018. — URL: https://www.interfax.ru/russia/601238

Рекомендация ii: внедрение Кодекса этики и поведения для членов парламента

#кодекс этики и поведения депутатов Государственной Думы
#кодекс этики и поведения членов Совета Федерации

Международное право

- Статьи 2 и 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Принцип 15 Резолюции (97) 24 Комитета министров Совета Европы о двадцати руководящих принципов против коррупции (далее — Руководящие принципы против коррупции);
- Рекомендации 60 (1999)1 о политической честности (integrity) местных и региональных выборных представителей (далее — Рекомендации 60).

Национальное право

- Статья 9 Федеральный закон от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее— Закон о статусе парламентариев России);
- Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. N 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее - Регламент Совета Федерации);
- Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Регламент Государственной Думы).

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует принять кодекс этики/поведения для членов парламента, охватывающий различные ситуации конфликта интересов (подарки и другие преимущества, контакты с третьими лицами, дополнительные виды деятельности, ситуации, возникающие после завершения работы в парламенте, и т.д.), сделав его доступным для общественности, а также дополнить кодекс практическими мерами для его реализации и правоприменения.	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация ii **не выполнена.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе IV раунда ГРЕКО отмечает важность соблюдения этических норм парламентариями. На момент оценки в 2017 году ни в одной палате парламента не существовало официального кодекса этики. Нормы поведения были отражены только в Регламентах Государственной Думы и Совета Федерации Российской Федерации. Нормы этих регламентов направлены на ограничение грубых и оскорбительных высказываний, наносящих ущерб чести и достоинству других парламентариев и других лиц. Также парламентарии должны воздерживаться от выдвижения необоснованных обвинений в отношении любого лица, от использования заведомо ложной информации и/или призыва к незаконным действиям. В Государственной Думе при нарушении норм Председатель предупреждает парламентария и в случае дальнейшего нарушения, лишает депутата права выступать на заседании в течение всего дня. Более продолжительный срок запрета (до одного месяца) может быть установлен на основании решения палаты, принятого большинством от общего числа депутатов. Член Совета Федерации в случае нарушения норм Регламента, может быть лишен права выступать без какого-либо предупреждения.

ГРЕКО обратило внимание, что для государственных служащих аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы существуют свои отдельные кодексы этики и поведения, которые распространяются только на них. ГРЕКО в 2017 году получила информацию, что Государственная Дума разрабатывает кодекс этики для депутатов. Однако ГРЕКО отмечает, что разработка кодекса ведется уже более 15 лет. Помимо этого, посещавшие Россию представители ГРЕКО обратили внимание, что при обсуждении этики и поведения парламентариев в большинстве случаев затрагивались вопросы соблюдения норм поведения во время заседаний, а не честности (integrity) депутатов. ГРЕКО обеспокоено отсутствием кодексов парламентской этики, поскольку именно они могут способствовать повышению доверия общественности к институту парламентаризма. Граждане будут больше доверять парламентариям, если будут понимать, какого поведения следует ждать от них и от должностных лиц, работающих в органах законодательной власти.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Согласно пункту 2 8 статьи Конвенции ООН

против коррупции, каждое государство-участник должно стремиться применять кодексы или стандарты поведения публичных должностных лиц[39]. В российском праве не концептуализировано определение «публичного должностного лица», однако члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы в полной мере отвечают характеристикам должностных лиц, введенным Конвенцией ООН против коррупции.

В первой части 15 принципа Руководящих принципов против коррупции говорится о том, что государства должны поощрять принятие кодексов поведения выборными представителями. В случае России, речь идет о представителях органов парламента — членах Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В рекомендациях 1999 года также уделяется значительное внимание разработке кодексов поведения для выборных представителей в борьбе с коррупцией. Местные и региональные парламенты, так же, как и федеральные органы законодательной власти, должны осуществлять свои обязанности в соответствии с этическими ценностями и принципами честности (integrity) (Рекомендация 60).

Национальное право

В настоящее время для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы нет кодексов этики или поведения. По запросу Центра «ТИ-Р» Комитет Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности отметил, что существующего регулирования достаточно, поэтому Кодекс этики членов Совета Федерации не разрабатывается. Часть этических норм закреплена в Регламенте Государственной Думы. К вопросам ведения Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности относится парламентская этика[40], но в Регламенте не обозначаются рамки и определение этичного поведения членов Совета Федерации. Поскольку это понятие не концептуализировано, возникает правовой пробел в деятельности Комитета по вопросам этики.

Регламенты обеих палат парламента, как было отмечено в Оценочном докладе ГРЕКО, содержат правила депутатской этики, которые направлены на ограничение неуважительного, оскорбительного отношения или высказываний, а также использование ложной информации и призывы к незаконным действиям при выступлении на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации (статья 45 Регламента Государственной Думы, пункт 3 статьи 53 Регламента Совета Федерации).

Помимо этого, в статье 9 Закона о статусе парламентариев говорится о соблюдении членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы этических норм, однако в тексте этим нормам не дается определения и описания. По поводу мер ответственности за нарушение этических норм, Закон о статусе парламентариев отсылает к внутренним регламентам палат Федерального Собрания. По Регламенту Государственной Думы Председатель может отстранить депутата от выступлений на заседании на один день. Более длительный срок отстранения, до месяца, принимается большинством от общего числа депутатов. Согласно внутреннему Регламенту, член Совета Федерации лишается права выступления без предупреждения и без указания каких-либо сроков такого ограничения.

В Национальном плане противодействия коррупции за 2018-2019 годы рекомендуется улучшить систему предотвращения конфликта интересов в отношении членов парламента, рассмотрев возможность привлекать членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы к ответственности за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов Однако меры Национального плана в большинстве случаев являются рекомендательными, либо выносятся на рассмотрение и обсуждение, а следовательно, не всегда внедряются в существующее законодательное регулирование.

Прошлый созыв Государственной Думы (VI созыв 2011-2016 гг.) пытался принять кодекс этики депутатов, его разрабатывал аппарат Государственной Думы. В результате Дума не стала рассматривать проект кодекса, поскольку он содержал слишком много запретительных мер по отношению к депутатам. Ответственность за разработку кодекса передали научным сотрудникам одного из российских университетов[41]. Однако на выходе получился «100-страничный текст, который никто не смог дочитать до конца»[42].

Еще одну попытку разработать кодекс этики предприняла рабочая группа профильной Комиссии по вопросам депутатской этики Государственной Думы[43]. По данным «Известий»[44], которые располагали проектом кодекса, в проекте Комиссии

---

[39] Согласно статье 2 Конвенции ООН против коррупции «публичное должностное лицо» — любое назначаемое или избираемое лицо, которое занимает какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица.

[40] См.: Пункт 12 статьи 30 главы 4 Регламента Совета Федерации: http://council.gov.ru/structure/council/regulations/

[41] Прим. автора: наименование университета не уточняется.

[42] Цитата депутат Государственной Думы от «Справедливой России» Валерия Гартунга. См.: Изотов С., Юршина М. Госдума и Совфед разработают кодекс этики парламентариев // Известия. — 2017. — URL: https://iz.ru/news/675107

[43] Прим. автора: в 2018 г. произошло объединение двух Комиссий. Актуальное формирование — Комиссия по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики.

[44] Изотов С., Юршина М. Госдума и Совфед разработают кодекс этики парламентариев // Известия. — 2017. — URL: https://iz.ru/news/675107

по вопросам депутатской этики были прописаны взаимоотношения депутатов с коллегами, избирателями, представителями власти, аппаратом Государственной Думы и представителями СМИ. Кроме того, в проекте кодекса содержались правила поведения депутата за рубежом, а также вводилась ответственность за нарушение финансовых и имущественных требований. В документе был прописан порядок получения подарков, который распространялся не только на депутатов, но и на их супругов. Например, упоминалось, что подарок, полученный супругой депутата, должен рассматриваться как врученный ему самому. Следовательно, на такой подарок распространяются стандартные меры по сообщению и декларированию, установленные Законом о статусе парламентариев (см. рекомендацию iii). Кодекс также предусматривал дисциплинарные меры ответственности за нарушение норм — денежный штраф не менее 1/21, но не более ½ зарплаты депутата из расчета количества рабочих дней в месяце. Однако этот проект вызвал многочисленные замечания со стороны самих депутатов, и правовое управление Государственной Думы его не поддержало, указав на на несогласованность проекта кодекса с уже действующими нормативными актами[45].

Анализ правоприменения

Вопросами соблюдения членами Совета Федерации этических норм в Комитете Совета Федерации занимается подкомитет по вопросам парламентской этики и применения института неприкосновенности члена Совета Федерации. Поскольку результаты деятельности работы подкомитета не размещены на официальных сетевых ресурсах Совета Федерации, Центр «ТИ-Р» направил запрос о деятельности Комитета по регламенту и результатах работы подкомитета. В официальном ответе нам сообщили, что Комитет по Регламенту и организации парламентской деятельности не ведет тематическую статистику обращений.

По данным отчета председателя Комиссии Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросов депутатской этики Отари Аршбы с конца 2018 года по начало 2019 в Комиссию поступило 82 обращения, связанных с депутатской этикой. Из них 32 — с возможным конфликтом интересов, 88 — внутренняя переписка — запросы о предоставлении копий и справок[46]. Из отчета можно узнать, например, что Комиссия четыре раза информировала депутата Государственной Думы Виталия Милонова о недопустимости его поведения или высказываний.

Потребность в этических нормах и ответственности за их нарушение в Государственной Думе и Совете Федерации увеличивается с каждым годом. Так, в 2018 году депутата Государственной Думы России от ЛДПР Леонида Слуцкого обвинили в сексуальных домогательствах. Однако Комиссия Государственной Думы по этике (с сентября 2018 года — Комиссия Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики) не нашла нарушений в поведении Слуцкого. В мае 2018 года Центр «ТИ-Р» совместно с другими общественными организациями направил обращение о необходимости принятия кодекса этики для депутатов с прописанными санкциями за любые действия или посягательства на действия сексуального характера в отношении граждан, с которыми депутат общается в служебном качестве[47]. Государственная Дума не ответила на это обращение ни в установленный законом месячный срок, ни позднее.

Выводы

Выполнению рекомендаций способствует:

- наличие норм поведения и соблюдения порядка членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы во время заседаний, содержащихся в Регламентах Совета Федерации и Государственной Думы.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие правового механизма привлечения к ответственности за нарушение этики и непристойное поведение членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;
- отсутствие практических руководств по соблюдению этических норм не только на заседании, но и в других форматах взаимодействия членов Совета Федерации/депутатов Государственной Думы с членами парламента и общества в в целом.

Таким образом, рекомендацию можно считать **не выполненной**, поскольку в Государственной Думе и Совете Федерации отсутствуют Кодексы этики и поведения парламентариев. Помимо этого, в Регламентах органов легислатуры нет мер этического регулирования, распространяющихся на всю деятельность парламентариев.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

---

[45] Изотов С., Юршина М. Госдума и Совфед разработают кодекс этики парламентариев // Известия. — 2017. — URL: https://iz.ru/news/675107

[46] Отари Аршба: за полгода работы Комиссии ГД поступило 236 обращений // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. — 2019. — URL: http://duma.gov.ru/news/44628/

[42] Мы против sextortion! Общественные организации требуют введения этического кодекса депутатов и уголовную ответственность за «сексуальные вымогательства» // «Трансперенси Интернешнл — Р». — 2018. — URL: https://transparency.org.ru/special/sextortion/

- разработать кодексы этики и поведения в федеральных органах законодательной власти России — Государственной Думе и Совете Федерации;
- включить в кодексы этики эффективный механизм, формирующий этические рамки деятельности парламентариев;
- предусмотреть в кодексах реальную ответственность за нарушение норм парламентариями;
- распространить кодексы этики и поведения на все аспекты деятельности выборных представителей, а не только на их поведение во время заседаний Совета Федерации или Государственной Думы.

Рекомендация iii: сообщение о получении парламентариями подарков

#подарки депутатам Государственной Думы
#подарки членам Совета Федерации

Международное право

- Статья 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Инструменты ОЭСР по управлению конфликтом интересов в государственном секторе 2005 г.[48]

Национальное право

- Статья 6 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о статусе парламентариев России);
- Положение о сообщении членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о получении подарка в связи с осуществлением ими своих полномочий, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации (далее — Положение о сообщении о получении подарка членами Совета Федерации);
- Положение о сообщении депутатами Государственной Думы, помощниками депутатов Государственной Думы по работе в Государственной Думе, работающими по срочному служебному контракту, федеральными государственными гражданскими служащими, замещающими должности федеральной государственной гражданской службы в Аппарате Государственной Думы, о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации (далее — Положение о сообщении о получении подарка депутатами).

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует разработать практическое руководство по вопросам сообщения парламентариями о подарках, в том числе в натуральной форме, полученных от третьих лиц.	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация iii выполнена **удовлетворительным образом.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе IV раунда ГРЕКО отмечает, что в российском законодательстве есть запреты и ограничения на получение подарков. Однако ГРЕКО обращает внимание на то, что различие между подарками, которые получены парламентарием при исполнении служебных обязанностей, и подарками, которые получены им в качестве частного лица, не определено. В первом случае в законе четко сформулирована обязанность парламентария сообщать о подарке, во втором случае требование менее очевидно. ГРЕКО обеспокоено риском того, что подарки, переданные парламентарию в кулуарах официальных мероприятий или во время служебных командировок, могут быть не задекларированы. Необходимо разработать практическое руководство, подкрепленное примерами из реальной практики, чтобы детально разъяснить парламентариям необходимость сообщать о подарках от третьих лиц независимо от того, были ли они получены при строгом исполнении парламентских функций, или их можно рассматривать как не связанные с парламентскими функциями.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

В статье 8 Конвенции ООН против коррупции нет прямого запрета на прием подарков от третьих лиц. Однако публичные должные лица, к которым относятся и парламентарии[49], должны сообщать в соответствующие органы о подарках, которые могут вызвать ситуацию конфликта интересов. Государство-участник Конвенции в свою очередь должно разрабатывать и устанавливать такие законодательные меры, которые бы обязывали публичных должностных лиц декларировать различные ситуации конфликта интересов, в том числе подарки.

Инструменты ОЭСР по управлению конфликтом интересов в государственном секторе 2005 года вводят обязательство разработать практические руководства по сообщению о подарках и их передаче, в том числе в натуральной форме, в ответственные органы государственной власти для препятствования неэтичному поведению со стороны публичных должностных лиц.

[48] Managing Conflict of Interest in the Public Sector A Toolkit. — OECD, 2005. URL: https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf 7

[49] Согласно статье 2 Конвенции ООН против коррупции «публичное должностное лицо» — любое назначаемое или избираемое лицо, которое занимает какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица.

Национальное право

По Закону о статусе парламентариев члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не вправе получать вознаграждение от физических и юридических лиц в связи с осуществлением полномочий. К вознаграждениям относятся ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплата развлечений, отдыха и транспортных расходов. Подарки, полученные членом парламента в связи с протокольными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются по акту в Совет Федерации или Государственную Думу соответственно статусу парламентария. Подарок, полученный парламентарием на протокольном мероприятии или в связи со служебной командировкой или другим официальным мероприятием, можно выкупить (пп. «е» п. 2 статьи 6).

Положение о сообщении членом Совета Федерации о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с осуществлением ими своих полномочий, устанавливает сроки, порядок сообщения и сдачи подарка в Управление делами Аппарата Совета Федерации, которое отвечает за учет и хранение подарков. Это положение не содержит примеров из реальной практики сообщения о полученных подарках, что не соответствует основному запросу рекомендации ГРЕКО на разработку практического руководства. Помимо этого, положения о сообщении о получении подарка членом Совета Федерации и депутатами Государственной Думы (см. далее) не разъясняют ситуацию, в которой подарок предлагают парламентарию.

Основное отличие Положения о сообщении получения подарка членами Совета Федерации в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с осуществлением ими своих полномочий, от соответствующего Положения для депутатов Государственной Думы заключается в том, что член Совета Федерации должен сдавать любой полученный подарок вне зависимости от его стоимости. Депутаты Государственной Думы имеют право не уведомлять о подарке, который получили в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, если его стоимость не превышает три тысячи рублей (пункт 4 Положения[50]). В данном случае Положение о сообщении получения подарка членами Совета Федерации в большей степени минимизирует риск ситуации конфликта интереса, поскольку оценкой любого подарка занимается ответственное управление, а не сам представитель легислатуры. Положение о сообщении получения подарка депутатами оставляет за парламентарием первичную оценку стоимости полученного подарка, а следовательно, повышает риск наступления ситуации конфликта интересов.

Закон о статусе парламентария и Положения Совета Федерации и Государственной Думы частично регулируют практики сообщения о подарках, полученных в связи с осуществлением соответствующих полномочий, в натуральной форме. Так, Закон о статусе парламентария безусловно запрещает принимать подарки от третьих лиц в виде услуг, оплаты развлечений, отдыха и транспортных услуг (за исключением командировочных). Положения Совета Федерации и Государственной Думы не концептуализируют понятие подарка в натуральной форме, поскольку содержат общую трактовку подарка, полученного в связи с осуществлением полномочий или в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Регулирование о сообщении подарков парламентариями затрагивает вопросы подарков в натуральной форме, однако какие-либо практические и методические рекомендации на эту тему отсутствуют.

Анализ правоприменения

На официальном сайте Совета Федерации сведений мероприятиях, связанных с сообщением о подарках или обучением по этой проблеме. В Плане мероприятий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции на 2018-2020 годы указано, что Комитет по контролю и Регламенту в декабре 2018 года должен был подготовить методические рекомендации по вопросам получения депутатами Государственной Думы подарков и информирования о них[51]. Однако эти методические рекомендации в открытом доступе обнаружить не удалось.

Выводы

Выполнению рекомендаций способствует:

- наличие регулирования о необходимости сообщения о получении подарка членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы Российской Федерации;
- обязательность сообщений членами Совета Федерации о получении подарка любой стоимости;
- запрет для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы получать вознаграждение (ссуд, денежное и иное

[50] *Прим. автора:* В этом пункте говорится о том, что депутат Государственной Думы, гражданский служащий обо всех случаях получения подарка, полученного в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, стоимость которого превышает три тысячи рублей либо его стоимость неизвестна, а следовательно, депутат не обязан сообщать о подарках дешевле трех тысяч рублей.

[51] План мероприятий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции на 2018–2020 годы // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. — URL: http://duma.gov.ru/media/files/rDC1kmeJxLp4zCHPi02bRksAylAxLL6c.doc

вознаграждение, услуг, оплаты развлечений, отдыха и транспортных расходов) от физических и юридических лиц в связи с осуществлением полномочий.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие в положениях о сообщении о полученных подарках парламентариями реальных примеров сообщений о подарках парламентариями;
- отсутствие обязанности сообщений депутатами Государственной Думы о получении подарка дешевле трех тысяч рублей.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **удовлетворительным образом**, поскольку в Совете Федерации и Государственной Думе существуют положения о сообщении о получении подарков, которые включают механизм сообщения и сдачи подарков, полученных в связи с исполнением должностных полномочий, но без практических рекомендаций.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- ввести в Положения о сообщении о получении подарка членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы актуальные практики применения по вопросу сообщений;
- в Положении о сообщении о получении подарка депутатами Государственной Думы закрепить за ними обязанность уведомлять обо всех случаях получения подарка независимо от его стоимости[52];
- разъяснить в положениях о сообщении о получении подарка членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, каким образом парламентарии должны получать и сообщать о подарках в натуральной форме от третьих лиц.

[52] За исключением канцелярских принадлежностей, которые в рамках протокольных мероприятий, служебных командировок и других официальных мероприятий предоставлены каждому участнику указанных мероприятий в целях осуществления им своих полномочий, цветов и ценных подарков, которые вручены в качестве поощрения (награды).

Рекомендация iv: публикация деклараций парламентариев

#источники доходов парламентариев
#декларации членов Совета Федерации
#декларации депутатов Государственной Думы

Международное право

- Статья 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- 13 принцип Двадцати руководящих принципов в борьбе с коррупцией (приняты Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г.);
- С. 23-26 Практического руководства по парламентской этике и поведению 2013 г.[53]

Национальное право

- Статья 8 Федерального закона от 25.12.2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции);
- Статья 10 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о статусе парламентариев России);
- Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 5 июля 2013 г. N 2696-6 ГД «О реализации отдельных положений статьи 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[54] (далее — Постановление Государственной Думы N 2696 ГД);
- Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 28 марта 2012 г. N 63-СФ «О реализации положений статьи 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[55] (далее — Постановление Совета Федерации N 63-СФ).

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует публиковать декларации о доходах, интересах, имуществе и обязательствах членов парламента после их представления в Государственную Думу и Совет Федерации без исключения информации (такой как источники доходов), которая не наносит ущерб их частной или личной жизни, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей.	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация iv выполнена **частично.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе IV раунда ГРЕКО обратило внимание, что в декларациях членов Совета Федерации и Государственной Думы, которые публикуются на официальных сайтах, не указываются источники дохода парламентариев. Российские органы власти указали, что существует свыше 100 типов источников доходов, которые могут быть включены в декларации парламентариев, однако опубликовать такие данные полностью затруднительно. Помимо этого российская сторона заметила, что публикация источников доходов может привести к возникновению некоторых рисков, например, угрозе безопасности парламентариев. ГРЕКО отмечает, что вся доступная информация о доходах, включая его источники, об имуществе и обязательствах парламентариев, кроме информации, которая ограничена защитой конфиденциальных сведений, должна быть публичной и легко доступной на веб-сайтах обеих палат парламента.

ГРЕКО обращает внимание, что комиссиям Совета Федерации и Государственной Думы по доходам, имуществу и обязательствам парламентариев необходимо более тщательно проверять декларации. Сейчас декларации парламентариев проверяют, если есть основание подозревать их в предоставлении неправильной или неполной информации на основе данных, которые переданы заинтересованной стороной — правоохранительными или налоговыми органами, политическими партиями, НПО, Общественной палатой Российской Федерации и СМИ (подробнее про механизм

[53] Power G. A Guide for Parliamentarians/Global Task Force on Parliamentary Ethics. Paper prepared by Westminster Foundation for Democracy (WFD). — 2013. — URL: http://www.gpgovernance.net/wp-content/uploads/2013/09/HandbookonParliamentaryEthicsandConductFinal2010_EN.pdf

[54] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 5 июля 2013 г. N 2696-6 ГД «О реализации отдельных положений статьи 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Система Гарант. — URL: http://internet.garant.ru/#/document/70413164/

[55] Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 28 марта 2012 г. N 63-СФ «О реализации положений статьи 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Система Гарант. — URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70055638/

контроля достоверности декларирования — см. рекомендацию v настоящего Доклада).

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Статья 8 пункт 5 Конвенции ООН против коррупции закрепляет обязанность каждого Государства-участника установить меры и системы, которые бы обязывали публичных должностных лиц[56] предоставлять декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

В 13 принципе Руководящих принципов в борьбе с коррупцией указывается на необходимость обеспечения системы ответственности и подотчетности с учетом последствий коррупционного поведения публичных должностных лиц. Декларирование сведений о доходах, их источниках, интересах и другой информации, имеющей отношение к деятельности парламентариев, входит в систему ответственности и подотчетности, указанную в данных Руководящих принципах.

В Практическом руководстве по парламентской этике и поведению отмечается, что декларируемые парламентариями частные интересы важно раскрывать в публичном доступе, чтобы сделать деятельность законодательных органов прозрачнее и позволить ответственным органам и избирателям эффективнее выявлять конфликта интересов. Следуя руководству, парламентарии должны раскрывать любые частные интересы: активы — имущество, владение акциями, участие в руководстве компании, активы в доверительной собственности, партнерские отношение и другие инвестиции; доходы — источники дохода, включая ограничения на формы внешней занятости; подарки.

Национальное право

В Статье 8 Закона о противодействии коррупции устанавливается ответственность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы представлять в Совет Федерации и Государственную Думу сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов и несовершеннолетних детей. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы размещаются в сети Интернет на официальных сайтах Совета Федерации и Государственной Думы.

Согласно статье 10 Закона о статусе парламентариев России члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы Российской Федерации обязаны ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым, предоставлять в профильные парламентские комиссии[57] сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов и несовершеннолетних детей. После чего, по истечении 14 дней, информация со сведениями подлежит публикации на веб-сайтах Совета Федерации и Государственной Думы.

Внутренние Положения Совета Федерации и Государственной Думы[58] о порядке представления и размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера разъясняют форму публичных деклараций членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. На официальных сайта Совета Федерации и Государственной Думы размещаются и предоставляются для публикации общероссийскими средствами массовой информации следующие сведения о доходах, об имуществе и отношениях имущественного характера, представляемые членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы:

- декларируемый годовой доход депутата Государственной Думы, его супруги/супруга и несовершеннолетних детей;
- перечень объектов недвижимого имущества, принадлежащих члену Совета федерации/депутату Государственной Думы, его супруге/супругу и несовершеннолетним детям на праве собственности или находящихся в их пользовании, с указанием вида, площади и страны расположения каждого из них;
- перечень принадлежащих на праве собственности члену Совета Федерации/депутату Государственной Думы, его супруге/супругу и несовершеннолетним детям транспортных средств с указанием вида и марки.

Как мы видим, в публичных декларациях содержится минимальное количество сведений о декларируемом доходе, имуществе и обязательствах имущественного характера. Если же обратиться к внутренним декларациям или справкам о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов Совета Федерации Федераль-

[56] Согласно статье 2 Конвенции ООН против коррупции «публичное должностное лицо» — это любое назначаемое или избираемое лицо, которое занимает какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица.

[57] Комиссии Совета Федерации и Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

[58] См.: Постановление Совета Федерации N N 63-СФ, Постановление Государственной Думы N 2696-6 ГД. Полные наименования постановлений указаны в перечне нормативно-правовых актов в начале рекомендации.

ного Собрания, которые представляются в Комиссию Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера[59], и депутатов Государственной Думы, представляемых в Комиссию Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики[60], то такой вид деклараций содержит больше информации

- Сведения о доходах разделяются на несколько видов с указанием величины дохода: доход по основному месту работы, доход от педагогической деятельности, доход от научной деятельности, доход от иной творческой деятельности, доход от вкладов в банках и иных кредитных организациях, доход от ценных бумаг и долей участия в коммерческих организациях и иные доходы.
- Сведения о недвижимом имуществе содержательно совпадают с публичным видом деклараций: земельные участки, жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иное недвижимое имущество.
- Сведения о транспортных средствах также не существенно отличаются от публикуемой информации: автомобили легковые, автомобили грузовые; автоприцепы; мототранспортные средства; сельскохозяйственная техника; водный транспорт; воздушный транспорт и иные транспортные средства.
- Существенным отличием справок или внутренних деклараций является наличие сведений о находящихся на счетах в банках и иных кредитных организациях денежных средствах, сведений о ценных бумагах (акциях, участии в коммерческих организациях и иных ценных бумагах).
- Сведения об обязательствах финансового характера с указанием его содержания, суммы, кредитора/должника, основания возникновения и условий.

Внутренние декларации могли бы закрыть большую часть пробелов (в частности, декларирование интересов и источников доходов), а также снизить уровень недоверия к представляемой в декларациях информации[61], если бы стали публичными за исключением конфиденциальной информации (например, места нахождения недвижимого имущества) для защиты парламентариев, их супругов и несовершеннолетних детей от ущерба их частной или личной жизни. Помимо этого, сведения, которые содержатся во внутренних декларациях, раскрываются в предвыборных декларациях кандидатов в депутаты Государственной Думы[57]. Таким образом, озвученная российскими властями в Оценочном докладе ГРЕКО проблема указания источников доходов фактически отсутствует, поскольку информативные и обобщенные виды источников доходов уже существуют во внутренних декларациях членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Анализ правоприменения

30 марта 2019 года глава профильной комиссии Государственной Думы Отари Аршба отчитался о том, что все депутаты Государственной Думы предоставили декларации о доходах и расходах за 2018 год[63]. Совет Федерации 29 марта сообщил, что все члены Совета Федерации подали декларации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера 2018 год[64]. Однако данное сообщение вступает в противоречие с более поздней новостью, когда единственным членом Совета Федерации, который не предоставил декларацию о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, стал Рауф Арашуков[65]. Арашуков, по данным его адвоката, направил в Совет Федерации декларацию о своих доходах за прошлый год только 15 апреля. Такая задержка обосновывалась отсутствием ответа от Совета Федерации на просьбу Арашукова прислать справку 2-НДФЛ для заполнения декларации. 22 мая Совета Федерации принял решение о лишении Рауфа Арашукова, который находился в СИЗО, статуса члена Совета Федерации от Карачаево-Черкесии (подробнее о санкциях за недостоверное декларирование или за отсутствие предоставления сведения о доходах см. в реко-

[59] Постановление Совета Федерации N 63-СФ.

[60] Справка о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (для депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. — URL: http://duma.gov.ru/media/files/AFB5s0YuOaPZLNKTvJpdbgY0CLGZFPiW.doc

[61] Коррупция в высших эшелонах власти // Левада-Центр. — 2019. — URL: https://www.levada.ru/2019/05/07/korruptsiya-v-vysshih-eshelonah-vlasti/

[62] См. пункт 3 статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

[63] Депутаты Госдумы предоставили декларации о доходах и расходах за 2018 год // 2019. — URL: https://tass.ru/obschestvo/6277859

[64] В Совфеде сообщили, что все сенаторы подали декларации о доходах за 2018 год // 2019/ — URL: https://tass.ru/politika/6276121

[65] *Прим. автора:* Рауф Арашуков сенатор от Карачаево-Черкесии 30 января был лишен парламентской неприкосновенности и заключен под стражу.
Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2019. — URL: http://council.gov.ru/structure/machinery/vacancies/property/ (дата обращения: 16.07.2019).

мендации vii настоящего доклада).

На данный момент на сайте Совета Федерации опубликовано 169 деклараций членов Совета Федерации из 170[66]. За 2017 год на официальном сайте Совета Федерации опубликовано 169 деклараций, поскольку член Совета Федерации от Самарской области Азаров Дмитрий Игоревич в сентябре 2017 года был назначен временно исполняющим обязанности губернатора Самарской области. После своего избрания на должность губернатора в сентябре 2018 года он делегировал на пост члена Совета Федерации от исполнительного органа государственной власти Самарской области Мухаметшина Фарита Мубаракшевича. Азаров не отправлял декларацию Совету Федерации, хотя находился в статусе члена Совета Федерации до 25 сентября 2017 года. Бывший член Совета Федерации опубликовал декларацию за 2017 год в статусе временно исполняющего обязанности губернатора Самарской области.

Следует обратить внимание на сроки хранения деклараций на сайтах Совета Федерации и Государственной Думы. Так, на официальных сетевых ресурсах Государственной Думы в открытом доступе хранятся[67] сведения о доходах, расходах и об имуществе только за последние три отчетных года, то есть за время работы VII созыва. Сетевые ресурсы Совета Федерации более открыты: на официальном портале хранятся[68] декларации членов Совета Федерации с 2012 отчетного года. Практика удаления деклараций с официальных сайтов за определенный отчетный период ограничивает возможности контроля со стороны третьих лиц, которые имеют право инициировать проверку. В такой ситуации невозможно рассмотреть изменения декларируемых сведений в динамике. Последнее важно, поскольку многие депутаты Государственной Думы сохраняют мандат в течение нескольких созывов. Следовательно, можно констатировать, что проблема подотчетности и прозрачности депутатов Государственной Думы сохраняется.

Выводы

Выполнению рекомендаций способствует:

- публикация в открытом доступе на официальных сайтах Совета Федерации и Государственной сведений об общем доходе, недвижимом имуществе и транспортных средств членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, а также их супруг/супругов и несовершеннолетних детей;
- публикация только тех сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, которые не наносят ущерб частной или личной жизни членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, их супруг/супругов и несовершеннолетних детей.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие в публичных декларациях членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы сведений сведений об источниках дохода;
- отсутствие в публичном доступе декларирования интересов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;
- ограниченный срок хранения деклараций депутатов Государственной Думы на официальных сетевых ресурсах Государственной Думы.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**, поскольку в декларациях, которые публикуются на официальных сетевых ресурсах Совета Федерации и Государственной Думы отсутствуют сведения об источниках доходов и об интересах, а декларации депутатов Государственной Думы доступны только за последние три года.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- расширить перечень сведений, подлежащих публичному декларированию, включая сведения об источниках доходов и интересах для минимизации риска наступления конфликта интересов;
- публиковать полную форму отчетности о доходах, интересах, имуществе и обязательствах членов парламента, которая подается всеми парламентариями в соответствующие палатам комиссии и аппараты, с сокрытием данных, которые могут нанести ущерб частной или личной жизни члена Совета Федерации/депутата Государственной Думы, их супруги/супруга и несовершеннолетним детям;
- увеличить период хранения на официальном сайте деклараций депутатов Государственной Думы.

---

[66] Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2019. — URL: http://council.gov.ru/structure/machinery/vacancies/property/ (дата обращения: 16.07.2019).

[67] Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. — 2019. — URL: http://duma.gov.ru/anticorruption/dohod/dohod_property/

[68] Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2019. — URL: http://council.gov.ru/structure/machinery/vacancies/property/

Рекомендация v: контроль декларирования палатами Федерального Собрания

#усиление контроля за декларированием
#эффективный контроль за декларированием
#контроль источников дохода парламентариев

Международное право

- Статья 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).

Национальное право

- Статья 13.1 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее - Закон о противодействии коррупции);
- Статья 4 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о статусе парламентариев России);
- Положение о Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 28 марта 2012 г. N 63-СФ);
- Постановление о Комиссии Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики[69].

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует усилить систему декларирования доходов, интересов, имущества и обязательств эффективным механизмом контроля для обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации (включая проверки источников доходов парламентариев).	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация v выполнена **частично.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе IV раунда ГРЕКО указывает на необходимость пересмотреть существующие практики проверки деклараций по двум причинам. Во-первых, чтобы профильная комиссия или комитет законодательных органов инициировали проверку парламентской декларации, внешние заинтересованные стороны должны выразить обеспокоенность по этому поводу. Помимо этого, подлежащая публикации часть декларации не содержит информации об источниках дохода парламентариев, а это вызывает обеспокоенность ГРЕКО об эффективности контроля за декларированием членов парламента. Во-вторых, комиссии и комитеты Федерального Собрания проверяют, достаточно ли информации в отношении декларации подала внешняя заинтересованная сторона. ГРЕКО озабочено тем, что из 38 жалоб, поступивших в Комиссию Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера депутатов (наименование Комиссии до 2018 года) в 2015 и 2016 годах, ни одна не привела к проверке более глубокой, чем поверхностная проверка, которая проводится после получения деклараций.

В докладе ГРЕКО упоминает регулярные дела о коррупции, которые возбуждаются в отношении парламентариев, и настаивает на пересмотре процесса проверки декларируемых сведений. Также ГРЕКО рекомендует обратить внимание на подачу не только ежегодных деклараций и деклараций, подаваемых в начале работы в органах легислатуры, но и на подачу сведений при завершении парламентской деятельности. Такие декларации должны проверяться систематически, чтобы стимулировать парламентариев предоставлять достоверные и полные сведения, а также убедить общественность доверять честности (integrity) парламентариев.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Статья 8 пункт 5 Конвенции ООН против коррупции закрепляет, что каждое Государство-участник должно установить меры и системы, которые бы обязывали публичных должностных лиц[70] предоставлять декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах существенных дарах или выгодах, в связи с

[69] Постановление о Комиссии Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики // Электронный Фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: http://docs.cntd.ru/document/551184187

[70] Согласно статье 2 Конвенции ООН против коррупции «публичное должностное лицо» — любое назначаемое или избираемое лицо, которое занимает какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица.

которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

Национальное право

Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера согласно пункту 7 статьи 8 Закона о противодействии коррупции осуществляется по решению представителя нанимателя или лица, которому предоставлены такие полномочия. Проверкой достоверности и полноты сведений, декларируемых членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы осуществляется Комиссией Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и Комиссией Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики в порядке, установленном Законом о статусе парламентариев и внутренними Положениями обеих палат парламента.

В пунктах 3-6 статьи 10 Закона о статусе парламентариев указано, что профильные парламентские комиссии могут инициировать проверку достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы. Комиссии проверяют соблюдение членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы ограничений и запретов в соответствии с федеральными конституционными законами, Законом о статусе парламентариев и другими федеральными законами.

Положение о Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации закрепляет следующие вопросы ведения комиссии:

- организация сбора представляемых членами Совета Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- проведение проверки достоверности и полноты сведений, соблюдения членами Совета Федерации ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации[71];
- передача в Аппарат Совета Федерации России сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации, и представления сведений общероссийским СМИ для опубликования.

Положение о Комиссии Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики устанавливает следующие полномочия комиссии:

- организация сбора представляемых депутатами Государственной Думы сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- проведение проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, а также соблюдения депутатами ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации;
- передача в Аппарат Государственной Думы России сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, и представления сведений общероссийским СМИ для опубликования;
- при выявлении в ходе проверки обстоятельств, свидетельствующих о несоблюдении депутатом Государственной Думы ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации, или о несоответствии расходов депутата Государственной Думы и (или) расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу, либо при выявлении признаков преступления, административного или иного правонарушения направление материалов соответствующей проверки Председателю Государственной Думы для вынесения их на рассмотрение Государственной Думы, а также информирование Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту.

Несмотря на то, что профильные комиссии Совета Федерации и Государственной Думы имеют право проверять достоверность и полноту сведений, представляемых членами Совета Федерации, основанием для проверки служит только полу-

[71] Ограничений и запретов, установленных федеральными конституционными законами, Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и другими федеральными законами.

ченная от третьих лиц информация[72] (подробнее в рекомендации vi настоящего доклада). Следовательно, профильная комиссия Совета Федерации лишена права инициировать проверку в отношении парламентариев, а это приводит к тому, что системные и регулярные проверки и оценки деклараций членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы не проводятся.

Анализ правоприменения

Председатель Комиссии Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах и имуществе сообщил, что Комиссия не выявила каких-либо ошибок в декларациях, поданных членами Совета Федерации за 2018 год[73]. В отчете о работе Комиссии Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации за период с 31 мая 2017 года по 30 мая 2018 года, указано, что материалов для проведения проверок по нарушению членами Совета Федерации декларирования сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в Комиссию не поступало[74]. Однако представленной Советом Федерации отчетности противоречит лишение мандата члена Совета Федерации Рауфа Арашукова. Так, после ареста Рауфа Арашукова вице-спикер Совета Федерации Юрий Воробьев обратил внимание на то, что «Арашукова давно хотели отозвать из Совета Федерации, поскольку на него было много жалоб»[75]. Воробьев не уточняет, какие именно жалобы поступали в Совет Федерации на Арашукова. Если это были заявления, связанные с декларируемыми членом Совета Федерации сведениями, тогда в отчете Комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах и имуществе Совета Федерации они учтены не были, что говорит о проблемах в механизме контроля со стороны комиссии.

В сентябре 2018 года на пленарном заседании Государственной Думы депутаты проголосовали за упразднение комиссий по вопросам депутатской этики и по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы и создании на их базе новой объединенной комиссии[76]. Для такого решения есть несколько оснований. Во-первых, указание на неэффективность деятельности Комиссии Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, поскольку в 2018 году она первый раз собралась на заседание почти через год после формирования. Во-вторых, возглавлявшая комиссию в 2018 году депутат Наталья Поклонская нарушила фракционную дисциплину и проголосовала против законопроекта об изменениях в пенсионное законодательство. После чего плановое заседание комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах было сорвано[77]. Осенью 2018 года фракция рассмотрела эту ситуацию и подняла кадровый вопрос о занимаемых Поклонской должностях председателя Комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заместителя председателя Комитета по безопасности и противодействия коррупции[78]. Следовательно, эффективность работы комиссии и несогласие со стороны ее председателя голосовать в обозначенных партией рамках привели к реорганизации состава комиссии и её основных функций. Однако, несмотря на перестановки, сформированная комиссия не получила расширенных полномочий по контролю за декларированием доходов, интересов, имущества и обязательств депутатами Государственной Думы. Можно сделать вывод, что деятельность профильных комиссий Совета Федерации и Государственной Думы носит скорее формальный характер.

Выводы

Выполнению рекомендаций способствует:

- право инициации проверки профильными комиссиями Совета Федерации и Государственной Думы после поступления запроса от третьих лиц/ организаций.

[72] См. пункт 4 Положения о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также соблюдения членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации (утверждено постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 28 марта 2012 г. N 63-СФ).

[73] Комиссия СФ по доходам не выявила ошибок в поданных сенаторами декларациях // ИА ТАСС. — 2019. — URL: https://tass.ru/politika/6442043

[74] Отчет о работе Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2018. — URL: http://council.gov.ru/structure/commissions/ccf_verification/reports/93187

[75] В Совете Федерации рассказали о жалобах на Арашукова // Известия. — 2019. — URL: https://iz.ru/877826/2019-05-14/v-sofete-federatcii-rasskazali-o-zhalobakh-na-arashukova

[76] В Государственной Думе сформирована новая Комиссия // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. — 2018. — URL: http://duma.gov.ru/news/28180/

[77] Коллеги Поклонской сорвали заседание возглавляемой ею комиссии Госдумы // Интерфакс. — 2018. — URL: https://www.interfax.ru/russia/622672

[78] «Единая Россия» осенью рассмотрит вопрос о Поклонской // Интерфакс. — 2018. — URL: https://www.interfax.ru/russia/622332

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие полномочий у профильных комиссий Совета Федерации и Государственной Думы по самостоятельной проверке декларируемых членами Совета Федерации и депутатами Государственных сведений о доходах, об имуществе, отношениях имущественного характера, включая источники доходов;
- отсутствие регулярных и системных проверок деклараций профильными комиссиями Совета Федерации и Государственной Думы;
- ограниченный круг акторов, запросы о проверке которых принимаются к рассмотрению профильными комиссиями Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**, поскольку без обращения со стороны третьих лиц у профильных комиссий Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации нет права осуществлять всесторонний контроль и проверку деклараций членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, в том числе и в отношении источников дохода.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере мы рекомендуем:

- наделить правом проводить системные проверки деклараций членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы профильными комиссиям Совета Федерации и Государственной Думы без заявления со стороны третьих лиц и организаций;
- обеспечить независимость профильных комиссий Совета Федерации и Государственной Думы в части контроля и проверки достоверности деклараций, подаваемых парламентариями;
- расширить круг акторов, запросы о проверки которых принимаются к рассмотрению профильными Комиссиями Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации.
- обеспечить подачу сведений о доходах и имуществе депутатами при завершении парламентской деятельности

Рекомендация vi: инициация проверок деклараций парламентариев

#инициация проверок деклараций парламентариев
#независимость законодательной власти

Международное право

- Статья 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).

Национальное право

- Статья 10 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о статусе парламентариев России);
- Положение о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также соблюдения членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации;
- Положение о порядке проведения проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, а также соблюдения депутатами Государственной Думы ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации[79].

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует закрепить возможность инициирования проверок деклараций о доходах, интересах, имуществе и обязательствах парламентариев исключительно за компетентными парламентскими комитетами с целью сохранения независимости законодательной власти, как реальной, так и видимой.	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация vi выполнена **частично.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе IV раунда ГРЕКО обращает внимание, что право президента Российской Федерации проверять декларации независимо от палат парламента потенциально подрывает принцип разделения исполнительной и законодательной власти. Российские власти отчитались о неиспользовании данного права, однако ГРЕКО считает такую меру ненужной и нарушающей принцип независимой и компетентной проверки деклараций о доходах, интересах и обязательствах членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы России.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Статья 8 пункт 5 Конвенции ООН против коррупции закрепляет, что каждое Государство-участник должно установить меры и системы, которые бы обязывали публичных должностных лиц[80] предоставлять декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

Национальное право

Закон о статусе парламентариев, в частности, пункты 4-5 статьи 10, и внутренние положения Совета Федерации и Государственной Думы о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации или депутатами Государственной Думы, а также соблюдения членами Совета Федерации или депутатами Государственной Думы ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации устанавливают, что основанием для проведения проверки является достаточная информация, представленная в письменной форме в установленном порядке: правоохранительными и налоговыми органами; постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями; Общественной палатой Российской Федерации; общероссийскими средствами массовой информации. Анонимные

[79] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О реализации отдельных положений статьи 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102166500&intelsearch

[80] Согласно статье 2 Конвенции ООН против коррупции «публичное должностное лицо» — любое назначаемое или избираемое лицо, которое занимает какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица.

обращения не служат основанием для проведения проверки. Степень достаточности информации, поданной вышеперечисленными акторами, определяется Комиссией Совета Федерации Российской Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и Комиссией Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики для устранения необоснованных претензий. Комиссии при недостаточности информации, представленной органами и организациями, вправе обратиться к ним за дополнительными сведениями.

Правом инициации проверок согласно пункту 10 статьи 10 Закона о статусе парламентариев также наделено уполномоченное подразделение Администрации Президента Российской Федерации. Проверка проводится по решению Президента Российской Федерации либо специально уполномоченного или должностного лица Администрации Президента и может осуществляться независимо от проверки, проводимой парламентской комиссии, в отношении достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, а также соблюдения членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы ограничений и запретов. Данное законодательное регулирование противоречит рекомендации ГРЕКО и принципу разделения властей, поскольку не обеспечивает тем самым независимость законодательных органов, в данном случае Совета Федерации и Государственной Думы, от института президентской власти.

Анализ правоприменения

В отчете о работе Комиссии Совета Федерации за период с 31 мая 2017 года по 30 мая 2018 года описывается работа с обращениями граждан и организаций по поводу инициирования проведения Комиссией проверок достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации, а также соблюдения членами Совета Федерации ограничений и запретов, установленных федеральными законами. Однако конкретных цифр или другой статистической информации о поданных запросах нет, говорится только о том, что данные обращения согласно статье 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не являлись основаниями для проведения Комиссией проверок, они были рассмотрены в общем порядке и заявителям были даны ответы[81].

«ТИ-Р» неоднократно направляла обращения в Комиссию Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики (ранее — Комиссия по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы) с просьбой проверить декларации депутатов Государственной Думы, у которых были обнаружены недостоверные данные. Поскольку «ТИ-Р» по закону не обладает правом инициации проверки, обращения направлялись через уполномоченных на то организации. Так, в ноябре 2017 года телеканал «Дождь» по просьбе «ТИ-Р» обратился в комиссию с просьбой проверить достоверность деклараций депутата Алексея Езубова[82]. В обращении была ссылка на расследование «Райское досье», опубликованное в «Новой газете»[83], согласно которому депутат до 2013 года владел компанией, зарегистрированной за рубежом. Владение такой компанией запрещено российским законом. Комиссия, которую на тот момент возглавляла Наталья Поклонская, ответила, что указание на «Райское досье» является недостаточным для инициации проверки. Помимо этого, в ответе было отмечено, что указанная в запросе ссылка отсылает к анонимной информации, которая не может быть принята к рассмотрению Комиссией согласно действующему закону[84]. В том же году «ТИ-Р» направила запрос по проверке достоверности декларации Натальи Поклонской (на тот момент председателя Комиссии). На заседании комиссии было принято решение не рассматривать все поступившие обращения, одно по Поклонской и еще шесть запросов. Решение было принято на основании подачи обращений в нарушение порядка[85].

В 2018 году партия «Яблоко» по просьбе

[81] Отчет о работе Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — 2018. — URL: http://council.gov.ru/structure/commissions/ccf_verification/reports/93187

[82] Наталья Поклонская не доверяет «Райскому досье» // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: https://transparency.org.ru/projects/antikorruptsionnye-rassledovaniya/natalya-poklonskaya-ne-doveryaet-rayskomu-dose.html

[83] Великовский Д., Шлейнов Р. Россияне в офшорном досье // Новая Газета. — 2017. — URL: https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/11/05/74449-rossiyane-v-ofshornom-dosie

[84] Ответ Комиссии Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: https://transparency.org.ru/projects/%D0%9E%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%82.pdf

[85] Комиссия во главе с Поклонской отказалась изучать все полученные обращения о доходах депутатов // Интерфакс. — 2017. — URL: https://www.interfax.ru/russia/580202

Центра «ТИ-Р» направила запрос в Комиссию по контролю за доходами по проверке пятерых депутатов Государственной Думы: Владимира Бортко, Натальи Костенко, Светланы Максимову, Андрея Голушко и Абдулмажида Маграмова[86]. По данным «ТИ-Р» депутаты участвовали в управлении или руководили коммерческими компаниями в России и Франции[87], что запрещено российским законодательством. Троих из пяти депутатов (В. Бортко, Н. Костенко, С. Максимову) Комиссия лишь опросила без инициации проверки, поскольку информация об их нарушениях была «признана недостоверной»[88] . Депутата Маграмова должна была проверить обновленная Комиссия по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики возглавляемая Отари Аршба[89]. Ответа по Андрею Голушко не поступило.

В части ограничения независимости законодательной власти в лице Совета Федерации показательно задержание экс-члена Совета Федерации Рауфа Арашукова. 30 января 2019 года после закрытия заседания Совета Федерации в зал вошли генеральный прокурор России Юрий Чайка и глава Следственного комитета России Александр Бастрыкин, чтобы сообщить постановление о снятии неприкосновенности с сенатора от Карачаево-Черкесии Рауфа Арашукова. В ходе состоявшегося в Совете Федерации голосования, абсолютное большинство членов Совета Федерации, за исключением одного воздержавшегося, высказалось за снятие неприкосновенности с Арашукова[90].

Выводы

Выполнению рекомендаций способствует:

- наличие права подачи заявления правоохранительными органами, политическими партиями, Общественной палатой и общероссийскими СМИ об инициации проверки деклараций членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;
- возможность инициации проверки деклараций члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы по поданному заявлению.

Выполнению рекомендации препятствует:

- наличие у института президентства независимого от парламентских комиссий права инициации проверок деклараций о доходах, интересах, имуществе и обязательствах парламентариев;
- ограниченность круга лиц, которые могут подать заявление о проведении проверки в отношении члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы;
- размытые критерии «достаточной информации» для проведения проверки;
- возможность отказа в проведении проверки и рассмотрении расследований как обращений по формальным причинам: анонимность таких сведений, нарушение установленного порядка подачи обращений и недостоверность информации;

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**, поскольку существует прямая зависимость органов законодательной власти от института президентства, а также ограниченный круг лиц, который может заявить в компетентные парламентские комиссии о нарушениях или недостоверных данных в декларациях парламентариев.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- расширить круг лиц, которые могут подавать заявления о проведении проверки деклараций членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы;
- закрепить возможность инициации проверки сведений о доходах, интересах, имуществе и обязательствах имущественного характера парламентариев при подаче в профильные Комиссии Совета Федерации и Государственной Думы расследовательского материала о недостоверности или нарушении декларирования членами Совета Федерации или депутатами Государственной Думы;
- ограничить право института президентства независимо от парламентских комиссий проводить проверки деклараций о доходах, интересах, имуществе и обязательствах парламентариев для сохранения принципа разделения властей и независимости законодательных органов.

[86] «Яблоко» добивается лишения мандатов пяти депутатов Госдумы // Партия «Яблоко». – 2018. – URL: https://www.yabloko.ru/news/2018/04/25

[87] Российские чиновники и депутаты не стали избавляться от иностранных финансовых инструментов // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2018. — URL: https://transparency.org.ru/projects/antikorruptsionnye-rassledovaniya/rossiyskie-chinovniki-i-deputaty-ne-stali-izbavlyatsya-ot-inostrannykh-finansovykh-instrumentov.html

[88] Комиссия по контролю за доходами депутатов признала недостоверной информацию о бизнесе своих коллег // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2018. — URL: https://transparency.org.ru/projects/korotkie/komissiya-po-kontrolyu-za-dokhodami-deputatov-priznala-nedostovernoy-informatsiyu-o-biznese-svoikh-kolleg.html

[89] *Прим. автора:* в сентябре 2018 были объединены две Комиссии Государственной Думы. См.: В Государственной Думе сформирована новая Комиссия // Государственная Дума Российской Федерации. — 2018. — URL: http://duma.gov.ru/news/28180/

[90] Бастрыкин и Чайка приняли участие в задержании сенатора в Совфеде // РБК. — 2019. — URL: https://www.rbc.ru/society/30/01/2019/5c515b3c9a7947d1b5d1c37b?from=newsfeed

Рекомендация vii: санкции за нарушения принципов честности (integrity) парламентариями

#санкции за недостоверное декларирование
#санкции за недобросовестное декларирование

Международное право

- Статья 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).

Национальное право

- Статьи 4, 10, 10.1 Федерального закона от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о статусе парламентариев России);
- Статья 13.1 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции);
- Федеральный закон от 27.12.2018 N 561-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует обеспечить ряд эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций в отношении парламентариев за нарушения принципов честности, связанных с декларированием доходов, интересов, имущества и обязательств, в том числе за неполное или недостоверное декларирование.	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация vii выполнена **частично.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе IV раунда ГРЕКО напоминает о важности применения ряда санкций, серьезность которых должна быть прямо пропорциональна серьезности нарушения. ГРЕКО обеспокоена тем, что в России существует риск рассмотрения только серьезных нарушений, тогда как более мелкие нарушения могут остаться без внимания и введения сдерживающих санкций. Так, единственная доступная санкция за нарушения в подаваемых декларациях — прекращение мандата члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы. Однако эта санкция не может гарантировать достаточного сдерживающего воздействия на парламентариев, поскольку нет гарантий того, что любые нарушения в декларировании не останутся безнаказанными.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Статья 8 пункт 5 Конвенции ООН против коррупции закрепляет, что каждое Государство-участник должно установить меры и системы, которые бы обязывали публичных должностных лиц[91] предоставлять декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц.

Национальное право

Согласно Закону о статусе парламентариев России, в частности пункту 9 статьи 10, член Совета Федерации или депутат Государственной Думы Российской Федерации несет ответственность за нарушение ограничений, запретов и обязанностей по декларированию доходов, интересов и обязательств, установленных федеральными законами и постановлениями Совета Федерации или Государственной Думы России.

Во-первых, Закон о противодействии коррупции, в частности часть 1 статьи 13.1, закрепляет, что лица, занимающие государственные должности в Российской Федерации освобождаются от должности в следующих случаях: непринятие лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов; непредставление лицом сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также в случае представления заведомо недостоверных или неполных сведений; участие лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом; осуществление лицом предпринимательской деятельности; вхождение лица в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, действующих на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором или федеральным законодательством.

Во-вторых, подпункт в.4) статьи 4 Закона о

[91] Согласно статье 2 Конвенции ООН против коррупции «публичное должностное лицо» — любое назначаемое или избираемое лицо, которое занимает какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе государства на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица.

статусе парламентариев определяет ответственность членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы за непредставление или несвоевременное представление информации об их доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательств имущественного характера их супруга(и) и несовершеннолетних детей в виде досрочного прекращения полномочий. Следует обратить внимание, что этот закон, в отличие от Закона о противодействии коррупции, не уточняет ответственность парламентариев за представление заведомо недостоверных или неполных сведений. Закон о противодействии коррупции закрепляет такую ответственность, однако следует рассмотреть эту меру в профильных актах, регламентирующих работу парламентариев. Поэтому важно рассмотреть регулирующие данный вопрос положения Совета Федерации и Государственной Думе.

Федеральным законом от 27.12.2018 N 561-ФЗ в Закон о статусе парламентариев внесены изменения — в частности, в нем появилась статья 10.1, которая предусматривает меры ответственности за заведомо недостоверное или неполное предоставление сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы:

- предупреждение;
- освобождение от должности в Совете Федерации или Государственной Думе, за исключением должности члена комитета Совета Федерации или Государственной Думы, без прекращения полномочий члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы с лишением права занимать должности в Совете Федерации, Государственной Думе с момента принятия решения о применении к члену Совета Федерации, депутату Государственной Думы меры ответственности до прекращения срока их полномочий. Информация о предупреждении парламентария должна быть опубликована в официальном издании Федерального Собрания Российской Федерации и размещена на официальном сайте Совета Федерации или Государственной Думы соответственно статусу парламентария.

Таким образом, действующее законодательство Российской Федерации, Закон о противодействии коррупции и Закон о статусе парламентариев, не предусматривает ответственности в виде лишения статуса члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы за недостоверное, неполное декларирование или непредоставление сведений в определенный законом срок. Член Совета Федерации или депутат Государственной Думы может быть лишен мандата только по причине непредставления или несвоевременного представления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги/супруга и несовершеннолетних детей. Ответственность за недостоверное или неполное декларирование предусмотрена лишь в отношении занимаемой государственной должности в Совете Федерации и Государственной Думе:

1. председателя;
2. первого заместителя и заместителя председателя;
3. председателя и заместителя председателя комитета (комиссии);
4. члена комитета (комиссии);
5. руководителя фракции в Государственной Думе.

Анализ правоприменения

В правоприменительной практике есть несколько дел с применением санкций в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы за недостоверное и неполное декларирование. В сентябре 2012 года путем открытого голосования Государственная Дума лишила мандата депутата Геннадия Гудкова, который состоял на тот момент в партии «Справедливая Россия». В отношении Гудкова были выявлены нарушения Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы», в основе которых — совмещение депутатской деятельности в Государственной Думе с коммерческой деятельностью[92]. В феврале 2013 года Верховный суд признал законными действия Государственной Думы по досрочному прекращению депутатских полномочий и отказал в восстановлении мандата[93].

Несколько раз депутаты самостоятельно слагали полномочия в связи с раскрытием незадекларированного недвижимого имущества или активов в коммерческих организациях. В 2012 году депутаты Государственной Думы Дмитрий Гудков обнаружили, что депутат Алексей Кнышов владел незадекларированным недвижимым имуществом в США и участвовал в ряде коммерческих структур. В октябре этого же года Кнышов добровольно сложил с себя полномочия депутата без каких-либо ответных санкций со стороны Государственной Думы и правоохранительных органов[94]. В 2013

[92] Геннадия Гудкова лишили полномочий без суда и следствия // Коммерсантъ. — 2012. — № 173. — URL: https://www.kommersant.ru/doc/2023692

[93] Ульянова Ж. Верховный суд согласился с большинством // Газета.Ру. — 2013. — URL: https://www.gazeta.ru/politics/2013/02/11_a_4961109.shtml

[94] Костенко Н., Никольский А. Депутат Кнышов сложил полномочия // Ведомости. — 2012. — URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/10/19/deputat_knyshov_slozhil_polnomochiya

году депутат от «Единой России» Владимир Пехтин самостоятельно сложил с себя полномочия председателя Комитета по этике и депутата Государственной Думы после того, как у него обнаружили незадекларированную недвижимость в США[95]. Каких-либо санкций по отношению к Пехтину не последовало.

В практике Совета Федерации был лишь один случай лишения статуса члена Совета Федерации по причине непредставления декларации о доходах, об имуществе и имущественных отношений. В мае 2019 года Совет Федерации принял решение о лишении находящегося в СИЗО Рауфа Арашукова статуса сенатора от Карачаево-Черкесии, поскольку он не представил в положенный срок декларацию о доходах. Как утверждал председатель Комиссии по контролю за доходами Совета Федерации Юрий Воробьев, нахождение Арашухова в СИЗО не могло быть причиной неподачи декларации[96].

В целом правоприменительная практика показывает, что система ответственности и санкций за недостоверное, неполное декларирование или его полное отсутствие неэффективна и не обладает сдерживающей функцией: большинство дел, связанных с декларированием, закончилось добровольным снятием полномочий парламентарием без вменения ответственности. Помимо этого, ограниченные функции профильных комиссий Совета Федерации и Государственной Думы (см. рек. v) не позволяют системно выявлять нарушения в декларациях, подаваемых членами Совета Федерациями и депутатами Государственной Думы.

Выводы

Выполнению рекомендаций способствует:

- наличие санкции за непредставление сведений о доходах, об имуществе и имущественных отношениях парламентариями;
- наличие ответственности за недостоверное или неполное декларирование и санкций в виде лишения занимаемой государственной должности в Совете Федерации и Государственной Думе.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие санкций по отношению к депутатам, которые добровольно сложили полномочия, после выявления недостоверного или неполного декларирования;
- отсутствие соразмерных и сдерживающих санкций за недостоверное и неполное декларирование доходов, интересов, имущества и обязательств членами Совета Федерации и депутатов Совета Федераций.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**, поскольку в российском законодательстве отсутствуют соразмерные сдерживающие санкции в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы за недостоверное или неполное декларирование сведений о доходах, об интересах, имуществе и обязательствах.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- ввести санкции за недостоверное или неполное декларирование доходов, имущества и обязательств имущественного характера в виде дисциплинарной, административной ответственности соразмерно тяжести нарушений;
- привлекать к ответственности сложивших полномочия парламентариев за недостоверное или неполное декларирование в статусе члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы;
- лишать статуса члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы за неоднократное недостоверное или неполное декларирование.

---

[95] Пехтин намерен уйти из Госдумы в Минрегионразвития или в Минвостокразвития // Газета.Ру. — 2013. — URL: https://www.gazeta.ru/politics/news/2013/03/13/n_2795173.shtml; Единорос Пехтин ушел из Госдумы после разоблачений Навального //

[96] Буланов К., Еременко Е. Совет Федерации лишил Арашукова статуса сенатора // Ведомости. — 2019. — URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/05/22/802140-sovet-federatsii-arashukova

Рекомендация viii: специальное обучение парламентариев по вопросам этики и конфликта интересов

#обучение парламентариев
#обучение по вопросам этики
#обучение по вопросам конфликта интересов

Международное право

- Статья 13 Европейский кодекс поведения для всех лиц, вовлеченных в местное и региональное управление 2018 г.[97];
- С. 37-39 Практического руководства по парламентской этике и поведению 2013 г.[98]

Национальное право

- Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 N 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» (далее — Национальный план противодействия коррупции на 2014-2015 гг.);
- Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 г. N 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы»;
- План мероприятий Совета Федерации по противодействию коррупции на 2018-2020 годы (Утвержден решением Совета палаты от 27.07.2018);
- План мероприятий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции на 2018–2020 годы (Утвержден решением Совета Государственной Думы от 21.11.2018 года).

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует предусмотреть специальное и регулярное обучение всех парламентариев, уделяя особое внимание новым членам парламента, по вопросам этики и конфликта интересов.	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация viii выполнена **удовлетворительным образом.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе IV раунда Оценки ГРЕКО обращает внимание на организацию обучения по вопросам этики и конфликта интересов для обеих палат парламента России. ГРЕКО считает, что мероприятия по подготовке и повышению осведомленности о таких связанных с честностью (integrity) проблемах, как конфликт интересов, должны организовываться для всех парламентариев регулярно, а не только в качестве вводной программы для новых членов парламента. Это особенно важно в свете необходимости создания Кодекса этики для членов парламента, как было рекомендовано ранее (см. рекомендацию ii этого доклада).

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Статья 13 Европейского кодекса этики указывает на необходимость введения программ обучения и обучающих курсов по вопросам честности (integrity), которая включает вопросы этики и конфликта интересов парламентариев всех уровней. Помимо этого, в Практическом руководстве по парламентской этике и поведению отмечается важность обучения и курсов по этике и конфликту интересов как основы системы регулирования и правоприменения по данным вопросам. Парламентариев нужно регулярно обучать и консультировать, что позволит предотвращать конфликт интересов и нарушение этических норм эффективнее, чем применение наказания: парламентский процесс работает наиболее эффективно именно в тех случаях, когда члены палат понимают и соблюдают существующие нормы. Важно подчеркнуть, что эффективность обучения напрямую зависит от охвата и комплексности мер, содержащихся в Кодексах этики/поведения парламентариев.

Национальное право

Отсутствие реальных этических и поведенческих норм для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (см. рекомендацию ii) представляет проблему и для комплексного обучения парламентариев по вопросам этики и конфликта интересов. Такое обучение напрямую зависит от предписанных норм, регулирующих деятельность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, и ответственности за нарушение этики парламентариями. Следовательно, отсутствие основополагающих документов по вопросам этики и конфликта интересов является существенной проблемой для эффективного и качественного обучения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Указом Президента России от 29 июня 2018 г. N 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» Совету Федерации и Государственной Думе Российской Федерации рекомендовано обеспечить реализацию предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2018-2020 годы мероприятий и внести изменения в планы противодействия коррупции Совета Федерации и Государственной Думы. Предыдущие Национальные планы противодействия коррупции также содержат рекомендации по обеспечению реализации мероприятий, направленных на противодействие коррупции в Совете Федерации и Государственной Думе. Так, в Наци-

[97] European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance // Council of Europe. — 2018. — URL: https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regiona/16808d3295

[98] Power G. A Guide for Parliamentarians/Global Task Force on Parliamentary Ethics. Paper prepared by Westminster Foundation for Democracy (WFD). — 2013. — URL: http://www.gpgovernance.net/wp-content/uploads/2013/09/HandbookonParliamentaryEthicsandConductFinal2010_EN.pdf

ональном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы палатам Федерального Собрания Российской Федерации дана рекомендация принять меры по обеспечению соблюдения членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы предусмотренных законодательством Российской Федерации и этическими нормами запретов, ограничений и обязанностей, а также ограничений, касающихся получения подарков. Меры по обеспечению соблюдения членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы предполагают включение мероприятий обучения по вопросам этики и противодействия коррупции в федеральных органах законодательной власти. Помимо этого, члены Совета Федерации могут обратиться за консультацией в Комиссию Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера[99] (по вопросам конфликта интересов) и Комитет Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности[100] (по вопросам этики). Депутаты Государственной Думы, в свою очередь, могут получить консультацию в аппарате Государственной Думы[101] и Комиссии Государственной Думы по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики.

Анализ правоприменения

По информации, представленной Комитетом Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности, План мероприятий Совета Федерации по противодействию коррупции на 2018-2020 годы и План мероприятий Аппарата Совета Федерации предусматривают обучение членов Совета Федерации и помощников членов Совета Федерации по вопросам противодействия коррупции. В этих планах указаны мероприятия и ответственные за их реализацию акторы. Каких-либо санкции за непосещение мероприятий не предусмотрено, так как «обучение производится в разных форматах».

В подпункте 9.1. Плана мероприятий Совета Федерации по противодействию коррупции на 2018-2020 годы[102] указано обучающее мероприятие для членов Совета Федерации по вопросам противодействия коррупции, соблюдения этических норм, предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Ответственные исполнители — Комитет Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, Комиссия Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации. Проводится такое обучение по мере необходимости, но не реже двух раз в год. На официальном сайте нет информации о том, сколько членов Совета Федерации проходят обучение, является ли оно обязательным для всех новых членов Совета Федерации, проводятся ли тренинги среди давно действующих членов Совета Федерации. Помимо этого, в открытом доступе нет программы обучения, как нет и информации о том, все ли ответственные исполнители руководствуются едиными принципами по обучению представителей верхней палаты парламента, и как обучение по вопросам этики может проходить без базового акта, регулирующего этические нормы поведения парламентариев, Кодекса этики и поведения. Если обратиться к Плану мероприятий Аппарата Совета Федерации по проведению антикоррупционной работы на 2018-2020 годы[103], то все перечисленные в нем мероприятия направлены на консультирование членов Совета Федерации и их помощников по оформлению и представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а приведенные обучающие мероприятия по вопросам конфликта интересов проводятся только в отношении федеральных государственных гражданских служащих, т.е. сотрудников аппарата Совета Федерации, а не членов Совета Федерации.

В Плане мероприятий Государственной Думы

---

[99] *Прим. автора:* вопросы, касающиеся конфликта интересов, относятся к ведению данной Комиссии. См.: Постановление Совета Федерации № 608-СФ от 25 декабря 2015 года «О внесении изменений в постановление Совета Федерации от 28 марта 2012 года № 63-СФ «О реализации отдельных положений Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

[100] *Прим. автора:* вопросы, касающиеся парламентской этики, относятся к ведению данной Комиссии. См.: Вопросы ведения Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности // Комитет Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности. — URL: http://reglament.council.gov.ru/structure/maintenance_issues/

[101] *Прим. автора:* согласно Положению об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Аппарат осуществляет правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов Государственной Думы, куда также входят правовые вопросы этики и конфликта интересов.

[102] План мероприятий Совета Федерации по противодействию коррупции на 2018–2020 годы (Утвержден решением Совета палаты от 27.07.2018) // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — URL: http://council.gov.ru/activity/anticorruption/law/departmental_regulations/68089/

[103] План мероприятий Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по проведению антикоррупционной работы на 2018–2020 годы (в ред. приказов Руководителя Аппарата Совета Федерации от 31.07.2018 № 92-од, от 19.11.2018 № 140-од) // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — URL: http://council.gov.ru/media/files/EAWyUS1bzD9UamCaYAtoAUZcMvsMTFcP.pdf

Российской Федерации по противодействию коррупции на 2018-2020 годы[104] фракции Государственной Думы, в частности их руководители, ответственны за организацию и проведение комплекса дополнительных мероприятий по профилактике коррупционных правонарушений среди членов фракций, обеспечению соблюдения ими отчетной дисциплины, в том числе направленных на разъяснение положений законодательства Российской Федерации в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов, иных ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Мероприятия проходят все время работы Государственной Думы. Как и в случае с Советом Федерации, открытой информации об обучении в Государственной Думе по вопросам этики и конфликта интересов немного: отсутствует программа и статистика по обучению, неизвестно, кто должен проходить обучение в первую очередь, на какие этические нормы опираются мероприятия, поскольку Кодекс этики и поведения парламентариев отсутствует. Обучению в Государственной Думе присуща особая проблема, связанная с ответственностью фракций за проведение мероприятий: невозможно определить, каким аспектам этики и конфликта интересов уделяет внимание та или иная фракция, насколько полно и глубоко проводятся такие программы в разных фракциях.

Выводы

Выполнению рекомендаций способствует:

- реализация планов, включающих мероприятия по обучению членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы по вопросам этики и урегулирования конфликта интересов.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие в публичном доступе программ и отчетов о реализации мероприятий по обучению, а также статистики по парламентариям, прошедшим обучение по вопросам этики и конфликта интересов;
- отсутствие Кодекса этики и поведения парламентариев как основополагающего акта (см. рек. ii), на который должны ориентироваться члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы при обучении;
- риск неравного и фрагментарного обучения депутатов Государственной Думы по вопросам этики и конфликта интересов в связи с проведением мероприятий во фракциях, программы и отчеты о которых отсутствуют в публичном доступе.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **удовлетворительным образом**, поскольку в Совете Федерации и Государственной Думе существуют планы обучения по вопросам этики и конфликта интересов. Однако отсутствие в публичном доступе программ обучения и отчетов об их реализации не предоставляет возможности оценить содержание и количество парламентариев, прошедших обучение.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- публиковать в открытом доступе программы и отчеты о реализации мероприятий по обучению;
- публиковать в открытом доступе статистику по парламентариям, прошедшим обучение по вопросам этики и конфликта интересов;
- практиковать равную и комплексную подготовку депутатов Государственной Думы, независимо от фракционной принадлежности;
- принять Кодексы этики и поведения для членов Совета Федерации и Государственной Думы как основополагающие документы для обучения парламентариев.

[104] План мероприятий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции на 2018–2020 годы // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. — URL: http://duma.gov.ru/media/files/rDC1kmeJxLp4zCHPi02bRksAylAxLL6c.doc

Рекомендация ix: определение критериев отбора, назначения, продвижения судей

#объективные критерии
#открытость для общественности

Международное право

- Рекомендация Комитета министров Совета Европы о судьях: независимость, эффективность и ответственность 2010 г.;
- П.9 Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1703 (2010);
- Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1685 (2009);
- Мнение Консультативного совета европейских судей для Комитета министров Совета Европы о Совете судей в вопросе служения обществу no. 10(2007)

Национальное право

- Статья 4,5 Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.03.2019) «О статусе судей в Российской Федерации»

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендовала определить объективные критерии, которыми следует руководствоваться при применении требований к честности (integrity) в процессе отбора, назначения и продвижения судей, и сделать их доступными для общественности	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация iх **не выполнена.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе по I-II Раундам оценки ГРЕКО уже рекомендовала усилить реализацию принципа независимости судебной власти в сфере найма судей и их продвижения по службе. И в соответствии с нашей оценкой, и согласно последнему докладу ГРЕКО по I-II Раундам, эта рекомендация остается выполненной частично.

В Оценочном докладе по IV Раунду ГРЕКО указала, что несмотря на проведение отбора с помощью психологических испытаний, выявляющих честность и независимость кандидата, для них не установлены и не раскрываются объективные критериев оценки. ГРЕКО указала на необходимость отбирать не только высококвалифицированных кандидатов, но и лиц, испытание которых на предмет честности и независимости показывает их способность противостоять внешнему давлению, стремлению избегать и немедленно урегулировать конфликт интересов и др.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

П. 44 Рекомендации Комитета министров Совета Европы о судьях: независимость, эффективность и ответственность 2010 года указывает на необходимость закрепления в законе объективного критерия отбора судей, позволяющего учитывать заслуги кандидатов, их навыки и компетентность. В соответствии с п.46 орган, принимающий решение при отборе не должен зависеть законодательной и исполнительной власти.

П.9 Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1703 2010 года призывает государства обеспечить транспарентность процедур найма, продвижения и освобождения от должности судей, основанных исключительно на признании квалификации и заслуг[105].

В Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1685 (2009) «Заявления о политически мотивированных злоупотреблениях системой уголовного правосудия в государствах-членах Совета Европы» более конкретно указаны составляющие оценки заслуг судей: это квалификация, добросовестность, честность (integrity), способности и эффективность (продуктивность, работоспособность)[106].

П.49 Мнения Консультативного совета европейских судей для Комитета министров Совета Европы о Совете судей в вопросе служения обществу no. 10 (2007) указывает, что даже в случае, когда законодательство позволяет главе государства назначать судей, на решение не должны влиять органы исполнительной власти, а кандидата должен выдвинуть Совет судей.[107] П. 50 закрепляет абсолютно прозрачные для судей и общественности критерии назначения, которые должны заключаться в оценке заслуг, квалификации кандидата, способностей, добросовестности, чувства независимости, беспристрастности и эффективности. В П.54 указывается, что оценка работы судьи применительно к его продвижению должна заключаться не только в анализе его юридических и общих профессиональных навыков, но и затрагивать личные качества и коммуникативные навыки.

Национальное право

В докладе по I-II Раундам, мы писали, что принцип независимости при назначении судей уставных судов подрывается участием региональных парламентов. Также было установлено, что функции президента по отбору федеральных судей

[105] Подробнее: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17805&lang=en
[106] Подробнее: http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17778&lang=en
[107] Подробнее: https://rm.coe.int/168074779b

выполняет Комиссия при президенте России по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов, членами которой являются, в том числе, сотрудники правоохранительных органов, а Методические рекомендации по работе квалификационных коллегий судей, которые дают заключение о рекомендации кандидатуры на должность судьи (кроме Конституционного суда России), содержат прямую рекомендацию направлять представленные кандидатами на должность судей, а это противоречит положениям Мнения Консультативного совета европейских судей для Комитета министров Совета Европы 2007 года, приведенным выше. Кроме того, мы также указывали на исследование Института проблем правоприменения, в котором авторы проанализировали упоминание качеств судей в должностных характеристиках. Так, из 2035 заключений квалификационных коллегий судей (далее — ККС) в качестве свойства личности кандидатов в судьи только в 38 заключениях указывается «честность» и лишь в 12 — «независимость»[108].

Статья 4 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» устанавливает основные требования к кандидатам на должность судьи.

- Кандидат должен иметь диплом специалиста или магистра, но во втором случае — при наличии диплома бакалавра юриспруденции. Таким образом, требования к образованию судей максимально высокие;
- У кандидата не должно быть судимости или уголовного преследования, прекращенного по реабилитирующим основаниям, а также статуса обвиняемого или подсудимого;
- Кандидат не должен иметь гражданство или вид на жительство иностранного государства;
- Кандидат должен быть полностью дееспособен;
- Кандидат не должен находиться на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере, иметь иные заболевания, мешающие осуществлению судейских полномочий.

Кроме того, для различных категорий судей установлен минимальный возраст и стаж работы по юридической специальности. Так, по общему правилу для судьи это возраст 25 лет и пять лет опыта работы, а для судьи Конституционного суда — 40 лет и 15 лет соответственно. Такие требования (возраст, стаж, образование, дееспособность и др.) можно назвать формальными и типичными для занятия публичной должности. Тем не менее, требования не включают личные качества кандидата (добросовестность, честность (integrity)) или способности, важные для судьи.

В соответствии со ст. 5 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» судей отбирают на конкурсной основе после квалификационного экзамена. Лица, обладающие степенью кандидата юридических наук, доктора юридических наук или почетным званием «Заслуженный юрист Российской Федерации» такой экзамен не сдают. Можно сказать, что этого требования достаточно, чтобы определить квалификацию кандидата в судьи, и оно соответствует международным объективным критериям.

Помимо результатов экзамена и формальных документов (паспорта, сведений об отсутствии заболеваний, судимостей, информации о доходах и тп.) кандидат предоставляет характеристики с предыдущих мест работы за последние пять лет, а квалификационная коллегия судей организует проверку этих сведений. По результатам этой проверки коллегия принимает решение в пользу одного из кандидатов, при этом положительному решению способствуют:

- стаж работы в должности судьи;
- опыт работы в правоохранительных органах;
- наличие государственных и ведомственных наград;
- почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», ученая степень кандидата юридических наук или доктора юридических наук;
- качество и оперативность рассмотрения дел (для действующих судей);
- соответствие специализации суда (для арбитражных судов).

По нашему мнению, такие факторы, как «опыт работы в должности судьи и в правоохранительных органах» и «наличие наград» способствуют принятию решений в пользу бывших государственных служащих, в том числе — служащих силовых ведомств, что препятствует рекрутингу новых судейских кадров из представителей иных сфер профессиональной юридической деятельности, например, бизнеса или правозащитной деятельности. То, что представителям правоохранительных органов отдается предпочтение, а сами они участвуют в отборе кандидатов, ставит под сомнение беспристрастность кандидатов в судьи и их устойчивость к возможному давлению извне.

Единственная антикоррупционная норма в статье 5 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» применительно к отбору кандидатов запрещает участвовать в конкурсе кандидатам, являющимся родственниками председателя или заместителя председателя суда (супруг (супруга), родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные

[108] Почему самостоятельность не востребована у кандидатов в судьи. // Ведомости. — 2018. — URL: https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/01/11/747418-samostoyatelnost-ne-vostrebovana#galleries%2F140737493714985%2Fnormal%2F1

братья и сестры супругов). Нужно отметить, что эта норма никак не устраняет возможность конфликта интересов кандидата и члена квалификационной коллегии судей.

Таким образом, на уровне Закона РФ четко закреплены только два объективных критерия отбора судьи — его квалификация и заслуги. Характеристик с предыдущего места работы кандидата по нашему мнению недостаточно, чтобы объективно и достоверно установить личные качества, необходимые судьям и свидетельствующие о неприятии кандидатом коррупции.

Анализ правоприменения

Мы проанализировали деятельность ККС субъектов Российской Федерации и пришли к следующим результатам. Во-первых, только 22 субъекта публикуют актуальную информации о своей деятельности после 2014 года. В остальных случаях отчеты или не были размещены вовсе, или опубликованы до 2014 года, или представляют собой объединенные данные по годам, так что возможности определить статистику за конкретный год нет. Это свидетельствует о крайне низкой прозрачности работы ККС: у общественности нет возможности с ней ознакомиться.

Во-вторых, если судить по опубликованными отчетами о деятельности ККС субъекта, ситуацию по отбору кандидатов на предоставление рекомендаций сложно назвать конкурентной. Практически во всех субъектах, кроме Москвы, рекомендации получают больше половины кандидатов, а в некоторых субъектах их получают почти все[109]. Это может снизить требования к личностным качествам кандидатов.

По данным за 2018 год, более половины положительных рекомендаций кандидаты получили в Алтайском крае, Республике Алтай, Республике Карелия (32 из 37 кандидатов), Свердловской области (91 из 93 кандидатов), Мурманской области (38 из 43 кандидатов), Республике Татарстан, Курской области (39 из 41 кандидата), Белгородской области (все кандидаты), Липецкой области (42 из 46 кандидатов), Томской области (40 из 39 кандидатов), Камчатском крае, Вологодской, Орловской, Рязанской областях. Причем в Алтайском крае и Белгородской области уже опубликованы данные за 2019 год.

По данным за 2017 год, более половины положительных рекомендаций кандидаты получили в Ярославской области (все кандидаты), Якутии и Краснодарском крае (124 из 141).

По данным за 2016 год, более половины положительных рекомендаций кандидаты получили в Иркутской области и Республике Хакасия.

По данным за 2015 год, более половины положительных рекомендаций кандидаты получили в Красноярском крае, Архангельской области (71 из 83 кандидатов), а также в Челябинской области в 2014 году.

Согласно аналитической записке Института проблем правоприменения «Трансформация судебной системы: консенсус юридического сообщества и бизнеса» 2016 года, составленной по материалам опросника экспертов, существующую модель судейской карьеры назвали наиболее значимой проблемой судейской системы 99,4% из 158 опрошенных, а механизм кадрового рекрутинга — 93,6%[110]. Тревожный сигнал — рост доли кандидатов в судьи, являющихся сотрудниками аппарата суда и не имеющих другого опыта юридической работы. По оценкам экспертов, доля таких сотрудников к 2020 году может составить 42%[111]. В самом же судебном сообществе эта практика оценивается скорее положительно, поскольку позволяет качественно подготавливать будущих судей[112].

Тем не менее, судебная практика высших судов указывает, что к судьям предъявляются требования (в том числе, с отсылкой к международно-правовым принципам), касающихся их нравственно-морального облика[113]. При отборе единственным способом проверки честности кандидата[114] является установление достоверности предъявленных сведений. При этом проверка личных сведений осуществляется на основании анкеты, которую заполняет кандидат[115]. В анкете указываются сведения не только о кандидате, но и о его родственниках, в том числе их доходы, аффилированность с юридическими лицами, наличие уголовных и административных правонарушений. Кандидат также указывает информацию о пребывании за границей, образовании, оплачиваемой деятельности, в том числе не по трудовому договору, медицинские сведения и др. Представляется, что такой объем предоставляемых сведений необходим для изучения личности кандидата и оценки рисков при занятии им должности судьи. Тем не менее, не очевидно, по каким критериям

[109] Источник — официальные сайты ККС субъектов: http://vkks.ru

[110] Подробнее: http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_legal_forum_2016_layout_fin.pdf

[111] Подробнее: http://www.enforce.spb.ru/images/Products/reports/Report_Justice_System_Preview.pdf

[112] Подробнее: http://ko.vkks.ru/publication/35576/

[113] Решение Верховного Суда РФ от 15.01.2015 N АКПИ14-1640
Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2009 N 6-П По делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 5, пункта 6 статьи 6 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и пункта 1 статьи 23 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина В.Н. Рагозина.

[114] В буквальном смысле слова «честный», т.е. проникнутый искренностью и прямотой (определение из «Словаря русско го языка» С. И. Ожегова), а не integrity в широком смысле.

[115] Подробнее: http://bel.vkks.ru/publication/11721/

оцениваются эти сведения, и насколько существенно влияет на выбор информация, не относимая к условиям отбора судей — например, участие кандидата в наблюдательном совете иностранной некоммерческой организации.

Не регламентировано принятие ККС решений и по другим факторам, имеющим значение при отборе. Так, в соответствии с Аналитической запиской Института проблем правоприменения «Источники пополнения судейского корпуса РФ и роль аппарата судов» 2018 года, оценки на экзамене не влияют на вероятность получения кандидатом рекомендации: из получивших «удовлетворительно» может быть рекомендована половина кандидатов, из получивших «отлично» — 57,4%[116]. По данным того же исследования, наличие ходатайства председателя суда практически гарантирует предоставление рекомендации.

Судьи продвигаются также решением ККС, и имеющаяся статистика по таким решениям свидетельствует, что удовлетворяются заявления большинства кандидатов: «Фактически критериями успешной аттестации и присвоения квалификационного класса являются три условия: занимаемая должность, стаж и опыт работы, а также результаты профессиональной деятельности», говорится в записке Института проблем правоприменения[117].

В соответствии с Докладом Института проблем правоприменения 2014 года и приведенным в нем исследованием отчетов ККС, основным критерием оценки работы судьи является количество отмененных судебных актов по рассмотренным им делам[118]. По мнению авторов доклада, основывающемся на материалах судебной практики, этот единственный основной критерий является безальтернативным, поскольку иные способы оценки будут ущемлять принцип независимости судей. При этом единая методика подсчета этого показателя отсутствует. Например, подсчитываться может доля отмен и изменений принятых судьей актов, а может — только отмен. В другой ситуации подсчитываться могут только акты, вынесенные по существу дела, а иногда методика подсчета не указывается.

Единые критерии оценки, включая критерий честности (integrity), которые были бы эффективны на практике, отсутствуют и при отборе кандидатов в судьи. На это также обращают внимание, например, авторы одного из отчетов ККС по Костромской области. В отчете сообщается, что «отсутствует конкретика в отношении требований, предъявляемых к кандидатам» и «критерии профпригодности кандидатов на должности судей четко не сформулированы»[119]. На отсутствие единых критериев указывал и начальник Управления президента РФ по вопросам государственной службы и кадров (орган, участвующий в назначении судей). Он отметил, что это сказывается на увеличении доли рекомендованных кандидатов, не прошедших отбор в комиссии при президенте (см. рекомендацию xx)[120].

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- закрепление в законе таких объективных критериев отбора, как профессионализм и заслуги;
- обязанность кандидата в судьи должен предоставить широкий перечень сведений, которые могут быть проверены;
- принцип честности (integrity) кандидатов, который используется в практике ККС и судебной практике для обоснования своих решений.

Выполнению рекомендации препятствует:

- фактическое отсутствие конкурса при отборе (рекомендации получает каждый второй кандидат);
- отсутствие взаимосвязи между результатом квалификационного экзамена и вероятностью успешного прохождения кандидата;
- исключение положения о конфликте интересов из Кодекса судейской этики (см. рек. xii);
- непрозрачность отбора и отсутствие публичных отчетов о деятельности ККС;
- отсутствие единого критерия оценки эффективности работы судей, что признается судейским сообществом;
- практика отбора судей преимущественно из кадров аппарата суда.

Таким образом, можно сделать вывод, что рекомендация ix **не выполнена**: на практике честность (integrity) судьи не является существенным критерием, а процесс отбора непрозрачен.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- установить единые объективные критерии

[116] Дмитриева А., Савельев Д. Источники пополнения судейского корпуса РФ и роль аппарата // Институт проблем правоприменения, Европейский университет в Санкт-Петербурге — Санкт-Петербург, 2018. — URL: http://www.enforce.spb.ru/images/infographics/IRL_judiciary_of_Russian_Federation.pdf

[117] Подробнее: http://vlg.vkks.ru/publication/46585/

[118] Поздняков М. В. Критерии оценки качества работы судей и дисциплинарная ответственность // Институт проблем правоприменения, Европейский университет в Санкт-Петербурге — Санкт-Петербург, 2014. — URL: http://www.enforce.spb.ru/images/Products/Other_Publications/2014.12_MP_Kriterii_ocenki_raboty_sudej_i_disc.otvetstvennost_Report.pdf

[119] Подробнее: http://kos.vkks.ru/publication/57849/

[120] Отфильтровали: почему кандидаты в судьи не проходят президентскую комиссию // Pravo.ru. — URL: https://pravo.ru/story/204155/

отбора и оценки эффективности работы судей, а также общий регламент проверок достоверности сведений, предоставляемых кандидатом;

- регулярно публиковать протоколы заседаний ККС и собеседований с кандидатом.

Рекомендация x: назначение судей президентом

#назначение судей
#независимость судебной власти

Международное право

- П. 46, 47, 48 Рекомендации Комитета министров Совета Европы о судьях: независимость, эффективность и ответственность 2010 г.;
- Пункты 4, 5, 6, 14 Доклада Венецианской Комиссии о назначении судей 2007 г.[121];
- П. 49 Мнения Консультативного совета европейских судей для Комитета министров Совета Европы о Совете судей в вопросе служения обществу no. 10 (2007).

Национальное право

- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993);
- Статья 6, 6.1 Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.03.2019) «О статусе судей в Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 04.10.2001 N 1185 (ред. от 29.10.2018) «О комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов» (вместе с «Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов»);
- Указ Президента РФ от 19.12.2014 N 795 (ред. от 06.11.2018) «Об утверждении состава Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов».

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендовала пересмотреть процесс подбора судей, чтобы лучшим образом сохранить разделение властей и независимость судебной власти от исполнительной, значительно усилив роль судебной власти в процессе отбора кандидатов на должности судей, ведущем к их назначению Президентом Российской Федерации.	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация x **выполнена частично.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Докладе об оценке 2018 года ГРЕКО обратила внимание на наличие дополнительной проверки при отборе некоторых кандидатов в судьи, осуществляемой Комиссией при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов. ГРЕКО отметила, что Комиссия располагает значительными полномочиями по исследованию биографий кандидатов. Кроме того, было отмечено, что при назначении президент выполняет не только церемониальную функцию, но и может повлиять на принятое решение.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Согласно основному международному принципу, касающемуся процедуры назначения судей, даже если назначение и отбор кандидатов происходит с участием президента или представителей законодательной или исполнительной властей, окончательное решение о том, подходит ли кандидат к конкретной судейской должности, должно оставаться именно за судейским сообществом.

Тем не менее, в п. 47 Рекомендации Комитета министров Совета Европы о судьях: независимость, эффективность и ответственность 2010 года, допускается, что глава государства может назначать судей, но подчеркивается, что кандидатуры должно рекомендовать компетентное и независимое лицо, представляющее судейское сообщество. А если предложение выносится органом, то должно быть обеспечено максимально широкое представительство, а кандидат должен иметь право запросить и получить копию вынесенного по его кандидатуре решения, а также иметь возможность его оспорить.

П.4 Доклада Венецианской комиссии о назначении судей также допускает участие исполнительной власти в процедуре назначения. Тем не менее подчеркивается, что это допустимо лишь в странах со сложившимися и устойчивыми традициями демократии, а в новых демократиях конституция должна четко закреплять запрет на давление на судей со стороны других ветвей власти (п.5-6). Кроме того, если судью назначает президент, он не должен дополнять предложенный судейским сообществом перечень кандидатур (п.14).

П.49 Мнения Консультативного совета европейских судей для Комитета министров Совета Европы о Совете судей в вопросе служения обществу no. 10 (2007) предусматривает, что даже в тех случаях, когда глава государства назначает судью, это должно происходить по предложению совета судей. Причем такое предложение не

[121] CDL-AD(2007)028-e Judicial Appointments — Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session. — 2007. — URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx

должно формироваться с участием представителей исполнительной власти, так как это может негативно сказаться на имидже судебной власти и ее независимости.

Национальное право

Порядок наделения судей, а также председателей и заместителей председателей судов полномочиями определен в ст. 6 и ст. 6.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» соответственно. П. 2, 3, 4 ст. 6 и п. 6, 7, 8 ст. 6.1 определяют порядок назначения судей президентом: при условии наличия положительного заключения соответствующей квалификационной коллегии судей кандидатуры назначаются по представлению председателя Верховного суда Российской Федерации. В законе не упоминается создание каких-либо дополнительных органов для поддержки принятия президентом или председателем Верховного суда решения по кандидатуре. Положения закона также не содержат правил размещения текстов решений по кандидатов или процедур обжалования кандидами отказов в назначении.

Тем не менее ГРЕКО отмечает, что на практике кандидатуры назначаемых президентом судей рассматриваются на заседании Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов. В соответствии с Указом Президента РФ от 04.10.2001 N 1185 «О комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов», комиссия действительно может направлять запросы в государственные органы, должностным лицам и др. Тем не менее, она может лишь предоставлять рекомендации и предложения, а полномочий принимать решения у нее нет.

Согласно Указу Президента РФ от 19.12.2014 N 795 «Об утверждении состава Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов», состав членов Комиссии с 2018 года не менялся, а следовательно — там по-прежнему присутствуют представители силовых структур и другой исполнительной власти, только пять из 15 представителей судейского сообщества, а также один представитель гражданского общества (председатель центрального совета Общероссийского общественного движения за достойную жизнь и справедливость «Гражданское общество»).

При этом во главе комиссии находится председатель Верховного суда, который в соответствии со ст. 6 и ст. 6.1 должен вносить представления президенту о кандидатах. Иными словами, комиссия заменяет собой институт представления кандидатур, предусмотренный ст. 6 и ст. 6.1. Таким образом кандидатов отбирают лица, подконтрольные президенту, а не председателю ВС РФ.

Необходимо отметить, что полномочия президента по назначению судей закреплены в п.2 с.128 Конституции России, и все вышеописанные нормы вытекают из этого положения. Так, указанная Комиссия по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов по своему конституционно-правовому статусу является консультативным органом, содействующим работе президента, и поэтому легитимна. Представляется, что статус комиссии изменить юридически сложно, поскольку он происходит непосредственно из положений Конституции, поэтому «пересмотреть процесс подбора судей», как рекомендует ГРЕКО, может быть затруднительно. Кроме того, по сложившейся практике именно комиссия, а не председатель Верховного суда единолично или с подконтрольными ему лицами, отбирает кандидатов и доносит эти сведения до президента, а это подрывает независимость судебной власти и прозрачность процесса отбора судей.

Анализ правоприменения

В соответствии с информацией, опубликованной на официальном сайте Президента России, посвященном деятельности Комиссии по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов, ее заседания проходят достаточно регулярно, но нечасто — раз в полтора месяца[122]. В результате за день заседания рассматривается от 200 до 400 кандидатов и даже больше. Даже при условии, что заседание длится восемь часов без перерыва, на одного кандидата должно выделяться от двух с половиной до одной минуты. Это вызывает сомнения в тщательности отбора и в том, что решение по каждому кандидату выносится после реальной дискуссии. С другой стороны можно допустить, что комиссия играет формальную роль и принимает решения в соответствии с заключением соответствующей квалификационной коллегии судей. Кроме того, представляется, что часть работы по рассмотрению кандидатов и проверке предоставленных сведений производится до заседаний, однако регламента такой деятельности в открытом доступе нет.

По данным представителей судейского сообщества, доля не прошедших «президентский фильтр» (то есть не назначенных по рекомендации комиссии) кандидатов увеличивается. Так, в 2017 году не прошли 32% кандидатов, тогда как в 2016 году их доля составляла 28%, а в 2015 — 23%[123]. Среди причин, по которым не одобрили их кандидатуры — недостоверные сведения о доходах и имуществе, конфликт интересов, недостоверные сведения о предпринимательской деятельности родственников, административных правонарушениях и т.п. Тем не менее, причиной для отсева 13% кандидатур называется «низкое качество работы

[122] Подробнее: http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/2

[123] Отфильтровали: почему кандидаты в судьи не проходят президентскую комиссию // Pravo.ru. — URL: https://pravo.ru/story/204155/

кандидата». Как было показано в рекомендации ix, в РФ не принято единой и объективной методики оценки работы судей, а потому этот критерий представляется достаточно субъективным.

Таким образом, комиссия отклоняет большинство кандидатур по объективным основаниям, препятствующим назначению и не установленным на этапе отбора в ККС. Тем не менее, в комиссии слишком мала доля представителей судейского сообщества, а это создает риски давления исполнительной ветви власти на судебную при принятии решений о назначении кандидатов. Кроме того, непубличность деятельности комиссии не позволяет собрать статистику по причинам отказов кандидатам в судьи и реальную роль «президентского фильтра» при их назначении.

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие в ст. 6 и ст. 6.1 положений, предусматривающих единоличное участие председателя Верховного суда в отборе кандидатов, назначаемых президентом;
- эффективность Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов в отклонении кандидатур, явно не соответствующих требованиям, предъявляемым судьям.

Выполнению рекомендации препятствует:

- существование Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов и сложившаяся практика отбора судей комиссией;
- состав Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов, лишь треть которого составляют представители судейского сообщества (5 из 15 членов);
- непрозрачность деятельности комиссии и отсутствие полной и актуальной статистики по принятым мотивированным решениям об отказе;
- сохранение порядка отбора судей с момента рекомендации ГРЕКО, отсутствие дискуссий по поводу соответствующих изменений.

Таким образом, можно сделать вывод, что рекомендация x выполнена **частично**.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- расширить представительство в Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов судей и гражданского и академического сообщества;
- нивелировать влияние исполнительной ветви власти в Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов;
- публиковать информацию и подробную статистику практики Комиссии при президенте, в том числе — мотивированные отказы в назначении судей.

Рекомендация xi: повышение стабильности срока пребывания в должности мировых судей

#несменяемость судей
#мировые судьи

Международное право

- П. 49, 50, 51 Рекомендации Комитета министров Совета Европы о судьях: независимость, эффективность и ответственность 2010 г.;
- П.9.5 Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1703 (2010);

Национальное право

- Статья 7 Федерального закона от 17.12.1998 N 188-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О мировых судьях в Российской Федерации»;
- Проект федерального закона № 657072 -7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части назначения (избрания) мирового судьи на должность без ограничения срока полномочий».

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендовала федеральным органам власти с привлечением органов власти субъектов Российской Федерации искать пути повышения стабильности срока пребывания в должности мировых судей.	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация xi выполнена **частично.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Докладе об оценке 2018 года ГРЕКО обратила внимание, что мировые судьи в РФ не имеют права пребывать в должности пожизненно и избираются, как правило, законодательными органами власти субъектов, а единый для всех субъектов минимальный срок пребывания в должности не установлен. ГРЕКО считает, что такое регулирование создает условия для политического давления на судей и подрывает принцип их независимости. Кроме того, ГРЕКО настаивает, что принцип несменяемости судей должен применяться в отношении всех судей.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

П. 50 Рекомендации Комитета министров Совета Европы о судьях: независимость, эффективность и ответственность 2010 года закрепляет принцип несменяемости судей: судья должен занимать должность пожизненно и может быть смещен в случае серьезного нарушения, по медицинским показаниям или по собственному желанию. П. 51 допускает установления испытательного срока для судей в целях подтверждения их судейских компетенций, а п.49 — наличие предельного возраста для занимания должности.

П. 9.5 Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1703 (2010) закрепляет, что срок полномочий судей должен быть достаточно продолжительным, а его прекращение — не зависеть от внешних факторов.

Национальное право

Как и указывала ГРЕКО, статья 7 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» предусматривает для избирающихся впервые мировых судей максимальный срок в пять лет с возможностью повторного избрания на срок более пяти лет в зависимости от соответствующего закона субъекта РФ. Статья предусматривает предельный возраст для мировых судей — 70 лет.

Субъекты по-разному определяют срок полномочий мирового судьи. Распространено назначение впервые на три года, причем в каких-то субъектах (Ямало-Ненецкий автономный округ[124], Волгоградская область[125], Ленинградская область[1261]) повторно мировые судьи назначаются на 10 лет, в то время как в других субъектах — только на пять лет (Республика Башкортостан[127], Астраханская область[128], Москва[129]). В некоторых субъектах судей назначают впервые на три года, затем на семь лет (Санкт-Петербург[130], Московская область[131]). Представляется, что из-за отсутствия единых сроков назначения условия в некоторых субъектах будут представляться менее

[124] Закон Ямало-Ненецкого АО от 25 декабря 2008 года N 120-ЗАО «О мировых судьях в Ямало-Ненецком автономном округе». Подробнее: http://docs.cntd.ru/document/819081610

[125] Закон Волгоградской области от 18 августа 1999 года N 297-ОД «О мировых судьях в Волгоградской области». Подробнее: http://docs.cntd.ru/document/804917688

[1261] Областной закон Ленинградской области «О мировых судьях Ленинградской области». Подробнее: http://docs.cntd.ru/document/3627347

[127] Закон Республики Башкортостан от 31 июля 1998 года N 182-з «О мировых судьях Республики Башкортостан». Подробнее: http://docs.cntd.ru/document/935107703

[128] Закон Астраханской области от 09 сентября 2005 года N 47/2005-ОЗ «О мировых судьях в Астраханской области». Подробнее: http://docs.cntd.ru/document/802038313

[129] Закон города Москвы от 31 мая 2000 года N 15 «О мировых судьях в городе Москве». Подробнее: http://docs.cntd.ru/document/3619437

[130] Закон Санкт-Петербурга «О мировых судьях Санкт-Петербурга». Подробнее: http://docs.cntd.ru/document/8344491

[131] Закон Московской области от 16.05.2005 № 122/2005-ОЗ «О порядке назначения на должность и обеспечении деятельности мировых судей в Московской области». Подробнее: https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/434562

привлекательными для карьеры мирового судьи. Кроме того, постоянные переназначения, например, каждые пять лет, могут негативно сказаться на отправлении правосудия и независимости судей.

Анализ правоприменения

В марте 2019 года Верховный суд внес в Государственную Думу проект федерального закона № 657072-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части назначения (избрания) мирового судьи на должность без ограничения срока полномочий»[132]. В тексте проекта отмечается, что предлагаемые им изменения основаны на рекомендациях ГРЕКО. Проект предусматривает снятие ограничений на пребывание в должности для мировых судей, за исключением достижения ими семидесяти лет. Проект получил положительные отзывы со стороны профильного комитета ГД РФ, Правительства РФ и Государственно-правового управления Президента РФ и в настоящее время рассматривается во втором чтении. Представляется, что законопроект может быть принят, но норма о первом назначении мировых судей на срок до 5 лет сохранится. Впрочем, это не противоречит положениям об испытательном сроке Рекомендации Совета Европы 2010 года.

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- внесение в ГД РФ законопроекта № 657072 -7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части назначения (избрания) мирового судьи на должность без ограничения срока полномочий»;

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие пожизненного срока полномочий для мировых судей;
- законопроект № 657072 -7 может быть не принят;

Таким образом, можно сделать вывод, что рекомендация xi выполнена **частично**. Если законопроект № 657072-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части назначения (избрания) мирового судьи на должность без ограничения срока полномочий» будет принят, эта рекомендация может считаться удовлетворительно выполненной.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- принять законопроект № 657072 -7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части назначения (избрания) мирового судьи на должность без ограничения срока полномочий».

[132] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части назначения (избрания) мирового судьи на должность без ограничения срока полномочий. Подробнее: https://sozd.duma.gov.ru/bill/657072-7

Рекомендация xii: конфликт интересов в Кодексе судейской этики

#Кодекс судейской этики
#Конфликт интересов

Международное право

- Европейская хартия о статусе судей 1998 г. (далее — Европейская хартия о статусе судей, Хартия)[133];
- Рекомендация Комитета министров Совета Европы N R (94)12 «О независимости, эффективности и роли судей» 1994 г. (далее — Рекомендация R (94)12)[134].

Национальное право

- Статья 3 Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.03.2019) «О статусе судей в Российской Федерации»;
- п.3-5 статьи 9 Кодекса судейской этики от 19 декабря 2012 г. (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.)[135];
- Отчетный доклад Председателя Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации на IX Всероссийском съезде судей[136].

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует вернуть в Кодекс судейской этики исключенные из него положения, связанные с беспристрастностью и честностью (integrity) судей (относительно близких родственников, заинтересованных в разбирательстве, действий, которые могли бы привести к конфликту интересов, личных отношений со сторонами процесса).	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация xii **не выполнена.**

Содержание доклада ГРЕКО

ГРЕКО обратила внимание, что из Кодекса судейской этики в 2016 году исключили положения, которые требовали от судей:

- избегать ситуаций, в которых фигурирует интерес родственников судей;
- воздерживаться от действий, которые могут повлечь конфликт интересов;
- избегать ситуаций, в которых личные связи судьи с участниками процесса могут поставить под сомнение его непредвзятость.

ГРЕКО настаивает, что эти положения в качестве закрепленных правил Кодекса этики представляют собой важные гарантии независимости судей и являются стандартными положениями для Кодекса, а их внесение не повлечет негативных последствий для судейской деятельности.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Принцип V Рекомендации Комитета министров Совета Европы N R (94)12 «О независимости, эффективности и роли судей» 1994 года предусматривает обязанность судьи отказаться от дела в случае конфликта интересов.

П.3.2 Европейской хартии о статусе судей 1998 года предусматривает, что при назначении судей следует учитывать предыдущий опыт кандидата, в том числе — личные или профессиональные связи, которые могут вызвать подозрения в непредвзятости кандидата. Пояснительный меморандум к хартии указывает на необходимость избегать ситуации конфликта интересов уже на стадии отбора судей. Например, нельзя назначать судьёй бывшего адвоката, у которого была в этом же городе практика, или лицо, родственники которого занимают государственные должности.

Национальное право

В П. 2 ст. 3 «Требования, предъявляемые судье» Закона о статусе судей закрепляется определение ситуации, которая понимается под конфликтом интересов, и устанавливается обязанность судьи «заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации». Иначе говоря, данная норма касается конфликта интересов только в рамках процесса, в котором участвует судья.

П.3 ст.9 Кодекса судейской этики 2012 года предусматривал общую норму об обязанности судьи избегать любых ситуаций с конфликтом интересов, п.4 — устанавливал открытый перечень случаев, когда судье следует отказаться от дела, а п.5 — когда судья должен был рассказать о личных отношениях с участниками процесса во избежание подозрений в предвзятости. Таким образом, эти положения касались взаимоотношений судей в рамках процесса, а не в любой деятельности судьи (например, научной и творческой деятельности или разрешенной деятельности в некоммерческой организации, занимающейся предпринимательской деятельностью в установленных законом рамках) и действительно покрывались нормами об отводе судей.

[133] European Charter on the statute for judges and Explanatory Memorandum // Council of Europe. — 1998. — URL: https://rm.coe.int/168068510f

[134] Recommendation No. R (94) 12 Of The Committee Of Ministers To Member States On The Independence, Efficiency And Role Of Judges // Council of Europe. — 1994. — URL: http://jlc.gov.az/Law/eAS_NK_12sayli.pdf

[135] Устаревшая редакция Кодекса использовалась умышленно в целях анализа. https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70201432/

[136] Подробнее: http://vkks.ru/publication/41649/

Анализ правоприменения

Как отмечается в отчетном докладе председателя Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации на IX Всероссийском съезде судей, в результате которого положения о конфликте интересов исключили из Кодекса судейской этики в 2016 году, этот шаг был обусловлен следующей причиной: буквальное (и, в соответствии с отчетным докладом председателя Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации на IX Всероссийском съезде судей, неверное) понимание впоследствии исключенного п. 4 ст. 9 Кодекса судейской этики в отрыве от контекста положений ст.3 Закона «О статусе судей» привело к отсеиванию потенциально «грамотных судей с безупречной репутацией». В посвященном отбору кандидатов разделе того же доклада положительно оценивается увеличение доли не прошедших отбор кандидатов, так как это, по мнению автора, свидетельствует о «более скрупулезном отношении» к кандидатам и наличии конкурса. В рекомендации ix мы уже указывали о реальных факторах, способствующих успешному прохождению кандидатов, и о том, что конкурсный отбор на деле практически отсутствует.

Практика отклонения кандидатур с высокими рисками возникновения конфликта интересов полностью соответствуют вышеизложенным международным стандартам и способствует продвижению действительно беспристрастных кандидатов. В этом контексте неясно, почему судейское сообщество отходит от международных стандартов, а не стремится совершенствовать правоприменительную практику[137].

В декабре 2018 года стало известно, что Совет судей рассмотрел рекомендацию ГРЕКО и пришел к выводу о нецелесообразности ее исполнения[138]. При этом в опубликованных материалах Пленарного заседания нет информации о том, улучшило ли исключение вышеуказанных положений качество кадров, принимаемых на должности судей[139]. Более того, по заявлениям главы ВККС и словам начальника управления президента РФ по вопросам государственной службы и кадров, в 2017 году и первой половине 2018 года доля кандидатов, не получивших назначение из-за конфликта интересов, продолжила увеличиваться[140].

Тем не менее, правоприменительная практика демонстрирует, что другие положения Кодекса судейской этики и Закона РФ о статусе судей продолжают применять в ситуациях, содержащих признаки конфликта интересов. Так, оказавшийся в такой ситуации судья должен заявить самоотвод или сообщить участникам процесса о сложившейся ситуации, которые также могут заявить отвод судьи[141]. Предусматривающие это положения п. 2 ст. 3 Закона о статусе судей распространяются на поведение судьи в ходе судебного заседания и предлагают два варианта урегулирования конфликта интересов: самоотвод или информирование участников процесса о ситуации. Следует заметить, что удаленные статьи кодекса исключали участие судьи в таком деле. Если учесть, что участники процесса не могут обжаловать решение об отводе в текущей инстанции (см. рекомендация xiii), это существенно снижает гарантии беспристрастного рассмотрения дела.

Кроме того, неурегулированным остается потенциальный конфликт интересов в профессиональной деятельности судьи помимо непосредственного отправления правосудия. Это касается ситуаций, когда судья может угрожать следователю, возбудившему дело на ее бывшего мужа, и затягивает рассмотрение других дел с участием этого следователя[142].

ГРЕКО знала о сложившейся ситуации и учла правоприменение при формулировании рекомендации. Эксперты ГРЕКО отметили, что отсутствующие положения необходимы для формирования системы реальных и предполагаемых гарантий независимости судей и должны обязательно присутствовать в Кодексе судейской этике, соответствующем международным стандартам. Кроме того, повторный отказ судей усовершенствовать Кодекс вредит престижу судейского сообщества, поскольку способствует формированию представлений о предвзятости судей в делах, где участвуют знакомые им лица.

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- правоприменительная практика, по которой правила о конфликте интересов применяются с помощью существующих норм.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие объективных и обоснованных причин для удаления положений о конфликте интересов из Кодекса;
- отсутствие изменений в Кодексе после ре-

[137] Российские судьи отказались выполнять рекомендации ГРЕКО // Ведомости. — 2018. — URL: https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2018/12/10/788930-rossiiskie-sudi-otkazalis-vipolnyat-rekomendatsii

[138] Там же.

[139] Пленарное заседание Совета судей Российской Федерации. 4 декабря 2018 года. Подробнее: https://www.vsrf.ru/press_center/news/27397/

[139] Отфильтровали: почему кандидаты в судьи не проходят президентскую комиссию // Право.ru. — 2018. — URL: https://pravo.ru/story/204155/

[140] Заключение Комиссии Совета судей РФ от 5 декабря 2018 г. № 16-КЭ «Об исключении ситуации конфликта интересов при рассмотрении в арбитражном суде относительно обособленного спора в рамках дела о несостоятельности (банкротстве)» . Подробнее: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72031898/

[142] Тайны, покрытые мантией // Новая газета. — 2019. — URL: https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/06/24/81017-tayny-pokrytye-mantiey

комендации ГРЕКО и отказ Совета судей внести изменения.

Таким образом, можно сделать вывод, что рекомендация xii **не выполнена.**

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- рассмотреть вопрос о возврате положений о конфликте интересов в Кодекс судейской этики, а в случае отказа — опубликовать развернутое правовое заключение, содержащее достоверные данные, статистику и иные сведения, подтверждающие мотивы принятого решения.

Рекомендация xiii: обжалование решения об отводе судьи

#отводы судьям
#обжалование решений

Международное право

- Статья 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.;
- п.63 Доклада Венецианской Комиссии о независимости судебной системы 2010 г.[143]

Национальное право

- Статьи 62, 64, 65 «Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ;
- Статья 25 «Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.12.2018);
- Статьи 19, 20 «Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2018);
- Статьи 31, 34, 35, 36 «Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.12.2018);
- Статья 4,5 Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.03.2019) «О статусе судей в Российской Федерации»;
- «Результаты обобщения практики рассмотрения уголовных, гражданских и административных дел апелляционной и кассационной инстанциями Верховного суда Республики Татарстан в 3 квартале 2016 года» (утв. Президиумом Верховного суда Республики Татарстан 02.11.2016);
- Заключение Комиссии Совета судей РФ по этике от 05.12.2018 N 16-КЭ «Об исключении ситуации конфликта интересов при рассмотрении в арбитражном суде относительно обособленного спора в рамках дела о несостоятельности (банкротстве)»

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендовала предоставить сторонам разбирательства, чье ходатайство об отводе судьи, принимающего решение по их делу и по такому ходатайству, было отклонено, возможность незамедлительного обжалования такого отказа без ущерба для проведения разбирательства в разумные сроки.	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация xiii **выполнена частично.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе 2017 года ГРЕКО обратила внимание, что, несмотря на достаточно полное и детальное регулирование правил об отводе и самоотводе судьи, в российском законодательстве отсутствуют положения о возможности незамедлительно подать апелляцию на решение об отводе в случае, если судья не был снят с дела. По мнению ГРЕКО, такая ситуация повышает риски необоснованного отказа в отводе судьи.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

В П.63 Доклада Венецианской Комиссии о независимости судебной системы 2010 года указывается, что судьи должны заявить самоотвод, если их участие в деле может привести к конфликту интересов или предвзятому отношении судьи.

В постановлениях Европейского суда по правам человека, касающихся ст. 6 Европейской конвенции по правам человека, в том числе, в постановлениях от 26 февраля 1993 года «Падовани (Padovani) против Италии» (пункты 25 и 27), от 28 февраля 1993 года «Фэй (Fey) против Австрии» (пункты 28 и 30) и от 10 июня 1996 года «Пуллар (Pullar) против Соединенного Королевства» (пункт 30), на основе толкования статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод сформулированы общие критерии беспристрастного суда: суд должен быть «субъективно беспристрастным», т.е. ни один из его членов не может открыто проявлять пристрастие и личное предубеждение и суд должен быть «объективно беспристрастным», т.е. необходимы достаточные гарантии, исключающие какие-либо сомнения по этому поводу.

Национальное право

В соответствии со статьями 62, 64, 65 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации судье может быть заявлен отвод при наличии имеющихся к тому обстоятельств. Ст. 64 устанавливает требования к заявлению об отводе судьи, а статья 65 — порядок его рассмотрения. При этом, как и отметила ГРЕКО, положения об оспаривании отказа в отводе в Кодексе отсутствуют.

Ни Арбитражный процессуальный кодекс (АПК), ни Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК) также не содержат правил об оспаривании отказов в отводе судей.

Более того, с момента оценки ГРЕКО произошли законодательные изменения, препятствующие выполнению рекомендации. Так, в соответствии с новой редакцией ст. 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации,

[143] Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, — 2010. — URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e

которая вступила в силу с 1 октября 2019 года, вместе с началом функционирования кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции, единолично рассматривающий дело судья сам принимает определение об отводе в отношении самого себя. Юридическое сообщество подвергло это изменение критике как явно нарушающее принцип «никто не может быть судьей в собственном деле».

Аналогичная норма вступила в силу и в отношении гражданского судопроизводства (п. 2 ст. 20 ГПК), а также действует в рамках административного судопроизводства (ст. 35 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Аналогичные правила действуют и в случае отводов всему составу суда: решение принимают те же судьи, которым и заявлен отвод. Кроме того, в Гражданский процессуальный кодекс РФ в 2018 году ввели п. 4 ст. 19, который запретил подачу заявления об отводе тем же лицом по тем же основаниям. Представляется, что до 2018 года возможность подавать заявление об отводе неограниченное количество раз компенсировало отсутствие процедуры оспаривания отказа об отводе. Тем не менее, сейчас для повторной подачи заявления необходимостью заявлять новое основание отвода. Аналогичное ограничение установлено и в ст. 34 Кодекса административного судопроизводства (КАС).

	УПК	ГПК	АПК	КАС
Есть оспаривание решения об отводе	нет	нет	нет	нет
Есть запрет на повторное заявление об отводе	нет	да	да	да
Решение об отводе принимают те же судьи, которым заявлен отвод	да	да, с октября 2019, единоличный судья — без удаления в совещательную комнату	да, с октября 2019	да

Анализ правоприменения

1) Административное судопроизводство. Судебная практика содержит множество примеров, когда наличие необходимых обстоятельств не привело к отводу судьи. Так, в соответствии с практикой Верховного суда Татарстана, не был произведен отвод составу суда, хотя председательствующий судья заявил самоотвод, поскольку супруга административного истца занимала руководящую должность в системе того же суда[144]. В другом случае возвращенное по решению апелляционной инстанции дело заявителя рассматривалось тем же судьей, что и в первой инстанции[145].

2) Гражданское судопроизводство. Когда граждане оспаривали конституционность положений ГПК (в том числе то, что в них отсутствует процедура оспаривания отказа в удовлетворении отвода), Конституционный суд РФ прямо указывал, что «беспристрастность судей, рассматривающих гражданское дело, презюмируется, пока не доказано иное». При этом процедура отвода — своего рода привилегия участников процесса, которые «должны испытывать доверие к суду, которое может быть поставлено под сомнение только на основе достоверных и обоснованных доказательств»[146]. При этом указывается, что дополнительной и достаточной гарантией беспристрастности суда служит необходимость принять мотивированное определение по вопросу отвода, а также возможность оспорить отвод в последующих инстанциях[147]. Вместе с этим, в 2014 году Конституционный суд прямо указал, что отсутствие возможности сразу оспорить определение

[144] «Результаты обобщения практики рассмотрения уголовных, гражданских и административных дел апелляционной и кассационной инстанциями Верховного суда Республики Татарстан в III квартале 2016 года» (утв. Президиумом Верховного суда Республики Татарстан 02.11.2016)

[145] Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 N 1749-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Самохина Анатолия Афанасьевича на нарушение его конституционных прав статьей 31 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

[146] Определение Конституционного Суда РФ от 17.11.2011 N 1515-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хрипунова Геннадия Михайловича на нарушение его конституционных прав статьями 16, 17 и 20 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

[147] Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2007 года N 325-О-О, от 20 марта 2008 года N 155-О-О, от 15 июля 2008 года N 465-О-О, от 28 мая 2009 года N 617-О-О и др.

об отказе в отводе не ограничивает конституционное право на судебную защиту[148]. Тем не менее, в своем решении в 2018 году Верховный суд со ссылкой на позицию ЕСПЧ также указал, что суд должен быть «объективно беспристрастным», и основная цель института отвода — устранить все сомнения в беспристрастности суда. Поэтому если суд не оценивает в своем определении об отводе доводы заявителя, такое определение не будет обоснованным, даже если аргументы заявителя не соответствуют с перечнем оснований, предусматривающих отвод судьи[149].

Представляется, что по мнению судейского сообщества вопрос отводов и самоотводов должен разрешаться судьями самостоятельно, а легитимность их решения — поддерживаться авторитетом судебной власти и статусом судьи, который подразумевает следование этическим нормам. Это подтверждается в Заключении Комиссии Совета судей РФ по этике от 05.12.2018 N 16-КЭ «Об исключении ситуации конфликта интересов при рассмотрении в арбитражном суде относительно обособленного спора в рамках дела о несостоятельности (банкротстве)». Заключение прямо указывает, что «наличие или отсутствие личной заинтересованности (что является основанием для отвода судьи) <...> в каждом конкретном случае в первую очередь определяет сам судья, участвующий в рассмотрении конкретного дела», а также «при разрешении отвода не придается решающего значения мнению лица, заявившего отвод».

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- положения о конфликте интересов, способствующие принятию судьей решения о самоотводе;

Выполнению рекомендации препятствует:

- право судьи, единолично рассматривающего дело в арбитражном и гражданском процессе, лично принять решение о своем отводе без удаления в совещательную комнату;
- введение запрета в ГПК на неоднократную подачу заявлений об отводе по одним и тем же основаниям;
- отсутствие возможности оспорить отказ в отводе в рамках первой инстанции;

Можно сделать вывод, что рекомендация xiii выполнена **частично**: хотя возможности оспорить отказ в отводе не появилось, введение такой системы в ближайшее время не представляется возможным.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- вернуть положения, по которым решения об отводе судьи принимается судьями, не участвующими в деле.

[148] Определение Конституционного Суда РФ от 22.01.2014 N 78-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кондратюк Ирины Алексеевны на нарушение ее конституционных прав статьями 20 и 21 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

[149] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 17.09.2018 N 66-КГ18-15

Рекомендация xiv: разработка практического руководства по сообщению судьями о подарках

#подарки
#практическое руководство

Международное право

- Статья 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН);
- Четвертый показатель Бангалорских принципов поведения судей, приняты Организацией Объединенных Наций 06 сентября 1985 года[150];
- Законодательное Руководство по имплементации Конвенции ООН против коррупции 2006 года[151];
- Техническое Руководство по имплементации Конвенции ООН против коррупции 2009 года[152].

Национальное право

- Статья 3 Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.03.2019) «О статусе судей в Российской Федерации»;
- Статья 7 «Кодекса судейской этики» (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012) (ред. от 08.12.2016);
- «Методические рекомендации по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» (утв. решением Высшей квалификационной коллегией судей РФ от 26.01.2017) (ред. от 21.09.2018) (вместе с «Основными требованиями (ограничения, запреты, обязанности) к судьям в целях противодействия коррупции»);
- Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 04.04.2016 N 71 (ред. от 10.09.2018) «Об утверждении Положения о порядке сообщения судьями федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации»;
- «Положение о порядке сообщения судьями и федеральными государственными гражданскими служащими аппарата Верховного Суда Российской Федерации о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, его реализации (выкупа)» (утв. приказом Председателя Верховного Суда РФ от 07.12.2015 N 1043/кд);

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендовала разработать практическое руководство по вопросам обязательного сообщения судьями о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме.	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация xiv **выполнена удовлетворительным образом.**

Содержание доклада ГРЕКО

ГРЕКО положительно оценила закрепленные в российском законодательстве обязанности судей по декларированию подарков в любой форме, денежной или натуральной. Тем не менее, ГРЕКО отметила, что текущие нормы касаются подарков, которые судьи получают в ходе непосредственного осуществления полномочий, и не касаются подарков, получаемых за их пределами. ГРЕКО также указала, что различные финансовые преимущества также должны указываться в декларациях доходов, расходов и имущественных интересов судей. Как сообщили эксперты ГРЕКО в ходе визита, в них не включаются натуральные формы таких преимуществ. ГРЕКО считает, что одного принципа, призывающего судей воздерживаться от любых действий, порочащих их репутацию, недостаточно, а потому необходимо установить правило, по которому судьи должны декларировать все подарки, а не только полученные в рамках протокольных мероприятий. Поэтому ГРЕКО рекомендовала разработать практические руководства, иллюстрирующие ситуации, когда судья должен отчитываться о подарках.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

В соответствии с п. 5 статьи 8 Конвенции ООН против коррупции 2003 года каждая сторона принимает такие меры, касающиеся должностных лиц, которые требуют предоставлять декларации, включающие, помимо всего прочего, информацию

[150] Бангалорские принципы поведения судей. Подробнее: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangalore_principles.shtml

[151] Законодательное Руководство по имплементации Конвенции ООН против коррупции. — URL: https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf

[152] Техническое Руководство по имплементации Конвенции ООН против коррупции. — URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf

о полученных подарках и преимуществах[153]. Законодательное Руководство по имплементации Конвенции ООН против коррупции 2006 года., которое является пояснительным документом к конвенции, также указывает, что ограничения на получение подарков и преимуществ также должны учитывать получение подарков в интересах должностного лица третьими лица или организациями. Техническое Руководство по имплементации Конвенции ООН против коррупции 2009 года также указывает на необходимость открытого реестра подарков и на включение правил и запретов, касающихся подарков, в отраслевые кодексы этики. Причем реестры подарков должны включать информацию как о получателе, так и о дарителе.

В П. 4.14-4.15 Четвертого показателя Бангалорских принципов поведения судей 1985 года подчеркивается, что принимать подарки не вправе не только судья, но и члены его семьи, сотрудники суда, а также иные лица, находящиеся под влиянием судьи.

Национальное право

Пп. 10) п.3 статьи 3 (Требования, предъявляемые к судье) Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» действительно предусматривает запрет на получение подарков, денежных и иных вознаграждений, не предусмотренных законодательством РФ. Полученные в ходе протокольных мероприятий подарки направляются в суд, где работает судья, и могут быть им выкуплены.

Что касается сообщения о подарках, полученных в рамках протокольных мероприятий, для федеральных судов действует Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 04.04.2016 N 71 «Об утверждении Положения о порядке сообщения судьями федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов о получении подарка <...>». Приказ, а именно — утвержденное им положение, устанавливает порядок подачи уведомления о получении подарка, его оценки, сдачи, выкупа или определения дальнейшей судьбы подарка. Тем не менее, в соответствии с Положением, анализ уведомления о подарке и наличие потенциального конфликта интересов устанавливается сотрудниками того же суда, в котором работает получивший подарок судья, а журналы регистрации уведомлений о подарках не ведутся в электронном виде и не публикуются.

В Кодексе судейской этики не содержится положений о подарках, лишь в ст. 7 упоминается, что судья может получать подарки в установленных законом случаях.

Анализ правоприменения

В принятых в 2017 году «Методических рекомендациях по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» в сжатой форме изложены нормы законодательства, включая запреты и ограничения по получению подарков, личных преимуществ, званий и наград, оплаты служебных командировок. В частности, судьям при осуществлении полномочий запрещается получать подарки и преимущества в любой форме, а также использовать свой статус в гражданско-правовых отношениях. Тем не менее, запрет не охватывает случаи получения судьей подарков вне работы и не содержит рекомендации воздерживаться от подарков во внеслужебное время, если можно установить, что подарок может быть связан со статусом судьи.

В Верховном суде в 2015 году принято «Положение о порядке сообщения судьями <...>» о получении подарка. Из определения «подарка, полученного в связи с протокольными мероприятиями», закрепленного в Положении, исключены, например, канцелярские принадлежности, а сфера его применения ограничена ситуациями, когда судья выступает в своей должности и осуществляет свои обязанности. Далее, Положение закрепляет порядок подачи уведомления о получении подарка, перечень и формы необходимых документов, процедуру оценки подарка и его выкупа. Аналогичный акт принят, например, и Судом по интеллектуальным правам, а также на региональном уровне[154], причем соответствующие акты на уровне субъектов распространяются и на мировых судей[155]. В других судах различных уровней также существуют соответствующие памятки и положения[156]. Тем не менее, суды не публикуют журналы регистрации уведомлений о подарках и статистику таких уведомлений. Кроме того, при анализе случайно выбранных судов (в Томской, Амурской областях, Краснодарском крае и др.) мы не обнаружили закупок по оказанию услуг в виде оценочной деятельности подарков, хотя такой способ оценки является наиболее прозрачным и предусмотрен Приказом Судебного департамента при Верховном суде РФ от 04.04.2016 N 71.

[153] В соответствии со ст. 2 Конвенции ООН 2003 года понятие должностного лица также распространяется и на судей.

[154] Порядок передачи в суд по интеллектуальным правам подарков, полученных судьями и федеральными государственными гражданскими служащими суда по интеллектуальным правам в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями (утв. Приказом Суда по интеллектуальным правам от 18.02.2013 N СП-18/5)

[155] Инструкция по организации консультирования судей судов общей юрисдикции, военных и арбитражных судов, миро вых судей по вопросам предупреждения коррупции, предотвращения конфликта интересов и соблюдения этических требований к поведению судьи. — URL: http://kk.www.ssrf.ru/dokumienty/polozhieniia/30959

[156] Положение о порядке сообщения судьями, государственными гражданскими служащими Арбитражного суда Свердловской области о получении подарка в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации (утв. приказом Арбитражного суда Свердловской области от 14 февраля 2014 года № 9). — URL: http://www.ekaterinburg.arbitr.ru/node/16073, http://vidnoe.mo.sudrf.ru/modules.php?name=anticorruption&id=22

Можно констатировать, что руководящие документы об уведомлении о подарках принимаются непосредственно на уровне конкретного суда, но представляется, что судьи располагают всей необходимой информацией для соответствия требованиям по обращению с подарками.

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие руководящих документов о порядке уведомления о подарках на уровне судов;

Выполнению рекомендации препятствует:

- нераспространение запретов принимать подарки на частную жизнь судьи, на родственников и лиц, находящихся в должностном подчинении от судьи;
- отсутствие запретов на получение подарков судьями, членами их семей и подчиненными в Кодексе судейской этики.
- отсутствие обязанности вести в электронном виде и публиковать в открытом доступе журнал регистрации уведомлений о подарках.

Таким образом, можно сделать вывод, что рекомендация xiv выполнена **удовлетворительным образом**.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- всем судам публиковать журналы регистрации уведомлений о подарках.

Рекомендация xv: прозрачность источников доходов и расходов судей

#прозрачность декларирования
#конфиденциальность и безопасность

Международное право

- Статья 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН);
- Техническое Руководство по имплементации Конвенции ООН против коррупции 2009 года[157].

Национальное право

- Статья 8.1. Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.03.2019) «О статусе судей в Российской Федерации»;
- Статья 8.1. Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О противодействии коррупции»;
- Указ Президента РФ от 23.06.2014 N 460 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении формы справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»;
- Приказ Минтруда России от 07.10.2013 N 530н «О требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.12.2013 N 30803)[158];
- «Положение о представлении судьями арбитражных судов Российской Федерации, гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы в арбитражных судах Российской Федерации, и федеральными государственными гражданскими служащими арбитражных судов Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (утв. приказом ВАС РФ от 11.09.2013 N 117);
- Статья 6 Кодекс судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19.12.2012) (ред. от 08.12.2016);
- «Методические рекомендации по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» (утв. решением Высшей квалификационной коллегией судей РФ от 26.01.2017) (ред. от 21.09.2018);

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендовала повысить прозрачность декларирования доходов, расходов, интересов, имущества и обязательств судей в отношении источников доходов, в том числе от дополнительной деятельности, с надлежащим соблюдением конфиденциальности и безопасности самих судей и их родственников.	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация xv **не выполнена.**

Содержание доклада ГРЕКО

ГРЕКО обратила внимание, что в подаваемых судьями декларациях отсутствует указание на источники доходов, и выразила убеждение, что раскрывать источники необходимо чтобы повысить транспарентность судебной власти и доверие к ней. При этом, информация о доходах и иной разрешенной законом деятельности судей должна открыто публиковаться для всех граждан, а не только для СМИ. ГРЕКО приняла довод российских властей о том, что раскрытие информации, в том числе, о частной жизни судей, может способствовать давлению на них, но посоветовала публиковать сведения с учетом интересов по защите персональной информации и отметила, что информация о членах семьи судей не обязательно

[157] Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption // United Nations Office on Drugs and Crime. — 2009. — URL: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/09-84395_Ebook.pdf

[158] Приказ Минтруда России от 07.10.2013 N 530н «О требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.12.2013). — URL: https://marino.mos.ru/upload/medialibrary/2d7/prikaz-mintruda-rossii-ot-07_10_2013-n-530n-o-trebovaniyakh-k.pdf

должна быть публичной.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

В П.5 ст. 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года предусматривается принятие государствами системы мер, обязывающих должностных лиц декларировать, помимо прочего, информацию об иной занятости и оплачиваемой деятельности, инвестировании и активах[159]. Техническое Руководство по имплементации Конвенции ООН против коррупции 2009 года также допускает в зависимости от рисков возможность введения многоуровневой системы надзора и проверки деклараций вместо единственного органа, проверяющего самого себя. Руководство также содержит базовые требования к системе декларирования. Среди них — раскрытие всех форм доходов, обеспеченность надзорных органов ресурсами (кадровыми, техническими и др.), обязанность должностных лиц обосновать источники доходов, надлежащие санкции и др.

Национальное право

Порядок предоставления сведений. В соответствии со ст. 8.1. Федерального закона «О противодействии коррупции» сведения о расходах, включая расходы супругов и несовершеннолетних детей, должны предоставлять лица, занимающие должности из определенных в законодательстве РФ перечней. В число данных перечней входят должности федеральной государственной гражданской службы, военной службы и федеральной государственной службы иных видов. Кроме того, в этот перечень включены судьи арбитражных судов. Так в соответствии с утвержденным приказом Верховного арбитражного суда (ВАС) положением, судьи арбитражных судов обязаны предоставлять сведения о своих расходах, а также о расходах супругов и несовершеннолетних детей, только по истребованию таких сведений контролирующим органом[160].

Статья 8.1. Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.03.2019) «О статусе судей в Российской Федерации» и дополняющие ее Методические рекомендации по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции раскрывают обязанность судей по предоставлению сведений о расходах. Так, судья должен раскрывать информацию об источниках средств и основания приобретения по сделке, совершенной им лично, супругом или супругой или несовершеннолетним ребенком, если такая сделка (приобретение недвижимости, ценных бумаг, транспортного средства и т.п.) превышает общий доход семьи судьи за три предшествующих года. Эти сведения, то есть разница между доходами и расходами, рассчитываются судьей самостоятельно, предоставляются председателю суда и заносятся в журнал регистрации, который не является публичным.

В соответствии с формой, утвержденной Указом Президента РФ от 23.06.2014 N 460, судьи предоставляют сведения о всех своих источниках дохода, включая доходы от педагогической, научной, творческой и иной деятельности, а также доходы от вкладов, ценных бумаг, участия в коммерческих организациях, пенсии, пособия и т.п. Форма предоставления сведений о расходах подразумевает предоставление информации об объекте расходов (земельные участки, недвижимость, транспортные средства, ценные бумаги), сумме, источнике средств и основании приобретения. Тем не менее, этот раздел заполняют только арбитражные судьи, поскольку только они попадают под действие N 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В результате, источник средств можно установить только из раздела со сведениями о недвижимом имуществе; применительно к недвижимости также указывается адрес его местонахождения, площадь и имена иных собственников. Кроме того, указываются сведения об отчуждении имущества за отчетный период: приобретатель и основания совершения; цена сделки не раскрывается. Таким образом, даже непубличная информация, раскрываемая судьей, является не совсем полной, поскольку не всегда содержит сведения об источнике приобретения имущества и стоимости отчуждаемого имущества.

В соответствии с п. 4 ст. 8.1. Закона о статусе судей, сведения о доходах и расходах судей могут по запросу быть предоставлены общероссийским средствам массовой информации. В обращении СМИ необходимо указывать цель опубликования запрашиваемых сведений, а также опубликовать запрашиваемые сведения в полном объеме в течение недели со дня их получения. Таким образом, срок предоставления запрашиваемых сведений может составлять 37 дней. СМИ предоставляются не все раскрываемые судьей сведения: например, не предоставляются сведения, позволяющие определить местонахождения объектов недвижимости или сведения об иных источниках доходов. Можно резюмировать, что относящиеся к персональным данным сведения не раскрываются, а безопасность судьи и его окружения обеспечивается должным образом. Тем не менее, предоставляемая информация носит крайне ограниченный характер и не позволяет определить реальный уровень и источники доходов судьи, а также объем его расходов. Кроме того, далеко не все СМИ

[159] В соответствии со ст. 2 Конвенции ООН 2003 года понятие должностного лица также распространяется и на судей.

[160] «Положение о представлении судьями арбитражных судов Российской Федерации, гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы в арбитражных судах Российской Федерации, и федеральными государственными гражданскими служащими арбитражных судов Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (утв. приказом ВАС РФ от 11.09.2013 N 117). — URL: https://bazanpa.ru/vas-rf-polozhenie-ot11092013-h2167032/

относятся к категории общероссийских, что в целом затрудняет независимый мониторинг исполнения судьями антикоррупционных обязательств.

В соответствии с п. 4 ст. 6 Кодекса судейской этики «судья должен быть осведомлен о своем личном имуществе и источниках его формирования, должен принимать разумные меры в целях получения информации об имуществе и материальных интересах членов своей семьи». Тем не менее, в Кодексе не содержится положений о обеспечении прозрачности доходов и расходов судьи, а также обязанности их декларировать.

Анализ правоприменения

Случайная выборка арбитражных судов показала, что в размещаемых в публичном доступе формах судьи не указывают свои расходы, и лишь иногда указывают источники приобретения имущества[161]. Кроме того, например, в Арбитражном суде Республики Дагестан, сведения раскрывает только председатель суда[162]. Это, в том числе, связано с тем, что эти сведения публикуются в форме, утвержденной Приказом Минтруда России от 07.10.2013 N 530н, а не по форме Указа Президента РФ от 23.06.2014 N 460. Кроме того справка, по которой судьи должны предоставлять сведения о расходах в соответствии с Положением о предоставлении судьями арбитражных судов <...> сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утратила силу в 2014 году[163].

Что касается судов общей юрисдикции, мы не обнаружили ни одной публикации сведений о доходах в случайно выбранных районных судах в разных субъектах[164]. Некоторые апелляционные суды общей юрисдикции публикуют сведения о доходах[165], некоторые — нет[166]. Аналогичная ситуация обстоит и с кассационными судами общей юрисдикции[168], Верховными судами субъектов[167], военными судами[169]. Все они публикуют сведения о доходах судей в форме, аналогичной форме для арбитражных судов, в которой также не указываются сведения о расходах и об источнике приобретения имущества.

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие требований по декларированию доходов, имущества, расходов для судей арбитражных судов;
- обеспечение конфиденциальности и защиты персональных данных;
- практика публикации сведений о доходах судами различных уровней и юрисдикций;

Выполнению рекомендации препятствует:

- регулярная публикация сведения о расходах и их источниках только в системе арбитражных судов;

---

[161] Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера судей Арбитражного суда Республике Карелия, а также сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей за 2018 год. — URL: http://karelia.arbitr.ru/files/o_dohodah_corrupt/2018/svedeniya_o_dohodah_sud_i_2019.pdf;
Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Арбитражный суд Республики Татарстан. — URL: http://tatarstan.arbitr.ru/corruption/earnings;
Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера судей Арбитражного суда Республике Башкортостан, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супругов и несовершеннолетних детей за период с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2018 г. — URL: http://ufa.arbitr.ru/sites/ufa.arbitr.ru/files/pdf/%20о%20доходах%20судей%202018.pdf;
Уточненные сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы в Арбитражном суде Брянской области, а также их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей за период с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2018 г. , размещаемые на официальном сайте Арбитражного суда Брянской области в порядке, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 2013 г. № 613. — URL: http://bryansk.arbitr.ru/sites/bryansk.arbitr.ru/files/pdf/%20сведения%20Блакитного%20Д.А..pdf;
Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Арбитражный суд Свердловской области. — URL: http://www.ekaterinburg.arbitr.ru/node/16335; Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера судей Арбитражного суда Челябинской области за период с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2018 г. — URL: http://chelarbitr.ru/O_sude/Protivodestvie_korrupcii/Svedenija_o_dohodah_rashodah_ob_imuschestve_i_objazatelstvah_imuschestvennogo_haraktera/2018_god/Sudi

[162] Согласие на размещение информации на сайте // Арбитражный суд Республики Дагестан — URL: http://www.mahachkala.arbitr.ru/sites/mahachkala.arbitr.ru/files/pdf/%20о%20доходах%20судей%202018.pdf

[163] Указ Президента РФ от 02.04.2013 N 310 (ред. от 13.05.2019) «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»».

[164] Томский районный суд Томской области, Омский районный суд Омской области, Бийский районный суд Алтайского края, Ленинский районный суд города Барнаула Алтайского края, Красногорский городской суд Московской области.

[165] Первый апелляционный суд общей юрисдикции, Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции.

[166] Второй апелляционный суд общей юрисдикции, Третий апелляционный суд общей юрисдикции, Пятый апелляционный суд общей юрисдикции.

[167] Публикуют сведения, например, Шестой и Второй кассационные суды общей юрисдикции.

[168] Верховный суд Республики Татарстан, Верховный суд Республики Башкортостан, Верховный суд Республики Бурятия.

[169] Публикуют Южно-Сахалинский гарнизонный военный суд, Якутский гарнизонный военный суд, Наро-Фоминский гарнизонный военный суд, Дальневосточный окружной военный суд. Не публикуют, например, Нижегородский гарнизонный военный суд, Ростовский-на-Дону гарнизонный военный суд, Восточно-Сибирский окружной военный суд.

- сокрытие стоимости отчуждаемого судьями имущества;
- отсутствие публикации сведений о расходах судей, в том числе, судей арбитражных судов;
- крайне редкое раскрытие источников средств приобретения имущества;
- отсутствие практики публичного раскрытия иных источников дохода судей;
- ограничение на доступ СМИ к сведениям о доходах и имуществе судей.

Таким образом, можно сделать вывод, что рекомендация xv **не выполнена**.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- публиковать сведения об источниках доходов судей;
- публиковать сведения о расходах судей.

Рекомендация xvi: ограничение иммунитета судей

#функциональный иммунитет
#независимость судей

Международное право

- Принцип 6 Двадцати принципов борьбы с коррупцией, приняты Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 года на 101-й сессии;
- П.4 Магна карты судей (Фундаментальные принципы), Magna Carta of Judges (Fundamental Principles)[170];
- П.75 Мнения Консультативного совета европейских судей для Комитета министров Совета Европы о принципах и правилах профессионального поведения судьи no.3;
- Доклада Венецианской комиссии о независимости судей 2010 года[171];
- Рекомендация Комитета министров Совета Европы о судьях: независимость, эффективность и ответственность 2010 года.

Национальное право

- Статья 122 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993);
- Статья 91, Глава 52 «Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 02.08.2019);
- Статья 16 Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 06.03.2019) «О статусе судей в Российской Федерации»;
- Постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. N 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Р. И. Мухаметшина и А. В. Барбаша»;
- Определение Конституционного Суда РФ от 16.12.2004 N 394-О «По жалобе Генерального прокурора Российской Федерации на нарушение конституционных прав граждан пунктом 3 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»;
- Письмо Высшей квалификационной коллегии судей РФ от 21.07.2010 N ВКК-ИП 389/10 «О критериях, которыми следует руководствоваться при принятии решений по рассмотрению внесенных Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации представлений о даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления».

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендовала ограничить иммунитет судей деятельностью, связанной с их участием в отправлении правосудия («функциональный иммунитет») в максимально возможной степени.	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация xvi **не выполнена.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе ГРЕКО отметила, что судьи в РФ обладают широким и необходимым иммунитетом: неприкосновенность распространяется на их родственников, жилье и иное имущество, документы, корреспонденцию и др., а также исключает ответственность за высказывания и решения в судебном процессе. ГРЕКО также рассмотрела процедуру снятия иммунитета и указала, что существующие механизмы достаточно эффективны. Тем не менее ГРЕКО обеспокоена, что согласие квалификационной коллегии судей (ККС) требуется в случае любого уголовного преследования в отношении судьи, что не соответствует критериям функционального иммунитета судьи, связанного только с осуществлением судьей должностных полномочий. ГРЕКО считает, что для уголовного преследования, не связанного с осуществлением судьей должностных полномочий, согласие судейского сообщества требоваться не должно. Кроме того, ГРЕКО прямо указала, что эта рекомендация принята на основании Принципа 6 из Двадцати принципов борьбы с коррупцией Совета Европы.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Принцип 6 Двадцати принципов борьбы с коррупцией закрепляет, что государства Совета Европы согласились законодательно ограничить до необходимого в демократическом обществе иммунитеты от расследования и судебного преследования коррупционных преступлений.

В П.4 Фундаментальных принципов закрепляется иммунитет судей в качестве гарантии их неза-

[170] MAGNA CARTA OF JUDGES (Fundamental Principles) // Consultative Council of European Judges. — 2010. — URL: https://rm.coe.int/16807482c6

[171] Report on the Independence of the Judicial System Part I: the Independence of Judges // European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Council of Europe. — 2008. — URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e

висимости.

В П.75 Мнения Консультативного совета европейских судей для Комитета министров Совета Европы о принципах и правилах профессионального поведения судьи no. 3 устанавливается, что судьи должны нести уголовную ответственность за деяния, совершенные вне осуществления судейских функций.

В соответствии с Докладом Венецианской комиссии о независимости судей 2010 года судьи должны обладать только функциональным иммунитетом (п. 61), который означает иммунитет от преследования за действия, совершенные в ходе осуществления судейских функций, за исключением умышленных преступлений (например, получение взятки). Это утверждение было закреплено в качестве одного из 16 общепризнанных стандартов внутренней и внешней независимости судей, подлежащих внедрению государством.

Национальное право

В докладе по I-II раундам рекомендаций ГРЕКО мы писали, что процедура лишения неприкосновенности судьи осложнена принятием последовательных решений Квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации и Высшей квалификационной коллегии судей, решения которых могут быть обжалованы в Верховном суде Российской Федерации.

В соответствии со ст. 122 Конституции Российской Федерации, «судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом».

Неприкосновенность судьи и ее содержание закрепляется в ст. 16 Закона РФ «О статусе судей». Помимо прочего, она включает иммунитет от ответственности за принятые судьей решения, если только вступившим в силу приговором суда не будет доказано, что действия судьи содержали злоупотребление. Далее, в статье закрепляется, как должно приниматься решение по снятию иммунитета судьи: для различных категорий судей это делают различные представители судейского сообщества, причем с июля 2019 года почти по всем категориям судей решение принимает Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации. Кроме того, также предусмотрены различные действия в отношении судьи: возбуждение уголовного дела, привлечение в качестве обвиняемого, привлечение к административной ответственности, избрание меры пресечения, осуществление оперативно-розыскных мероприятий и т.д. Важно отметить, что изменение квалификации состава преступления, ухудшающее положение судьи, требует получения повторного согласия компетентного органа судейского сообщества. Более того, до получения любого такого решения, срок предоставления которого составляет 10 дней, судья не может быть задержан, доставлен в какой-либо орган, подвергнут досмотру, в том числе, в случае подозрений в совершении любого преступления.

Глава 52 «Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» закрепляет аналогичные Закону о статусе судей положения о получении согласия органов судейского сообщества на снятии иммунитета судьи. Например, чтобы провести обыск у судьи, в отношении которого уже возбуждено уголовное дело, также требуется решение, которое могут выдать в течение пяти суток (п.4 ст. 450). Тем не менее, кодекс уточняет, что судья федерального суда и мировой судья могут быть задержаны только на месте преступления (ст. 449). Это значит, что даже если потерпевшие и очевидцы укажут на судью или на его лице или одежды будут явные следы преступления, как это указано в ст. 91 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, судью все равно можно будет задержать только после соответствующего согласия, срок выдачи которого составляет 10 дней.

Представляется, что существующие требования по получению согласия органов судейского сообщества и предельные сроки его предоставления могут снизить эффективность мер пресечения и привлечения к ответственности судей (в том числе, судей в отставке) за не связанные с их профессиональной деятельностью преступления[172].

Анализ правоприменения

Конституционный суд РФ сформулировал свою правовую позицию по поводу распространения иммунитета судей на все преступления еще в 1996 г., указав, что «правило о недопустимости возбуждения уголовного дела в отношении судьи без согласия на то квалификационной коллегии судей выступает одной из гарантий неприкосновенности судей»[173]. Сейчас эта позиция является базовой. Важно отметить, что основные международные акты, касающиеся независимости судей, в том числе, Рекомендация Комитета министров Совета Европы о судьях: независимость, эффективность и ответственность 2010 года или Фундаментальные принципы (Magna Carta of Judges (Fundamental Principles)), не предусматривают такой гарантии независимости судей, а, наоборот, допускают только функциональный иммунитет, как было указано ранее. Кроме того, Россия вступила в ГРЕКО, а значит, приняла соответствующие обязательства только в 2007 году. Таким образом, позиция Конституционного суда по вопросу судейской неприкосновенности устарела и перестала соответствовать принятыми РФ международным обязательствам.

---

[172] Например, судья, подозреваемая в коррупционных преступлениях, успела выехать в США до получения Следственным комитетом согласия ВККС. Подробнее: https://www.kommersant.ru/doc/2395004

[173] Постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. N 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Р. И. Мухаметшина и А. В. Барбаша»

Хотя в законе четко не установлены критерии, по которым ВККС или ККС могут отказать в снятии иммунитета, они были сформулированы в судебной практике. Так, задачей органа судейского сообщества является выявление связи между профессиональной деятельностью судьи, в том числе, конкретной позиции судьи по делу, и осуществлению в отношении него или нее уголовного преследования. Также орган судейского сообщества должен установить, не является ли преследование судьи попыткой оказать давление на его решения[174]. В иных случаях препятствий для снятия судейской неприкосновенности нет.

В Письме Высшей квалификационной коллегии судей РФ от 21.07.2010 N ВКК-ИП 389/10 определены следующие причины отказа в возбуждении уголовного дела:

- отсутствие события преступления;
- отсутствие в действиях судьи признаков преступления;
- истечение сроков давности уголовного преследования;
- смерть судьи, за исключением случаев, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего;
- отсутствие заявления потерпевшего, если уголовное дело может быть возбуждено не иначе как по его заявлению, за исключением случаев, предусмотренных частью четвертой статьи 20 УПК РФ;
- до рассмотрения представления председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации преступность и наказуемость деяния устранены новым уголовным законом;
- вследствие акта об амнистии, если судья против этого письменно не возражает;
- по статье 305 УК РФ (вынесение заведомо неправосудного приговора, решения или иного судебного акта), если вынесенный судьей судебный акт не отменен или не изменен вышестоящей судебной инстанцией как неправосудный.

Необходимо отметить, что перечисленные выше критерии обобщают уже имеющиеся в уголовном законе основания и препятствия для возбуждения любого уголовного дела и не обосновывают четко и определенно отказ в снятии судейского иммунитета. Что касается первых двух критериев, представляется, что ВККС и ККС не правомочны определять факт преступления и наличие или отсутствие признаков преступления в действиях судьи, поскольку это решается в рамках уголовного процесса.

В 2017 году ВККС дала согласие на возбуждение двух уголовных дел (в отношении судьи арбитражного суда и судьи общей юрисдикции), а также одобрила привлечение одного судьи в качестве обвиняемого. ККС дали согласие на возбуждение уголовных дел в отношении пяти судей (трое из них — мировые судьи), одно согласие на привлечение судьи в качестве обвиняемого. В трех случаях в возбуждении дела в отношении судей было отказано (это 30% всех случаев обращений за получением согласия)[175].

В 2018 году ВККС дала согласие на возбуждение шести уголовных дел (в отношении четырех судей арбитражного суда и двух судей общей юрисдикции), а также одобрила привлечение одного судьи в качестве обвиняемого и заключение одного судьи под стражу. ККС дали согласие на возбуждение уголовных дел в отношении 13 судей (восемь из них — мировые судьи), два согласия на привлечение в качестве обвиняемых. Было отказано в снятии неприкосновенности одного судьи конституционного (уставного) суда субъекта и четырех судей судов общей юрисдикции[176].

Таким образом, согласие на снятие неприкосновенности с судьи выдается далеко не во всех случаях обращений.

Выводы

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие функционального подхода к иммунитету судей;
- неоправданно широкие гарантии неприкосновенности судей, особенно в части задержаний в отношении судей по основаниям статьи 91 УПК;
- слишком большие сроки вынесения решений органов судейского сообщества по вопросам снятия неприкосновенности судей и неэффективных порядок их обжалования (через Верховный суд);

Таким образом, можно сделать вывод, что рекомендация xvi **не выполнена**.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- рассмотреть возможность задержания судьи на общих основаниях по ст. 91 УПК;
- сократить сроки принятия решения о снятия иммунитета с судьи, установить минимально

[174] Определение Конституционного Суда РФ от 16.12.2004 N 394-О «По жалобе Генерального прокурора Российской Федерации на нарушение конституционных прав граждан пунктом 3 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»».

[175] В соответствии с информацией ВККС: http://vkks.ru/publication/53229/ И. Мухаметшина и А. В. Барбаша»

[176] Обзор результатов деятельности за 2018 год Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. — URL: http://vkks.ru/publication/59455/

возможные сроки в отношении особо тяжких и тяжких преступлений;

- ввести функциональный иммунитет судьи с учетом принятых РФ антикоррупционных обязательств.

Рекомендация xvii: система обучения и консультирования мировых судей

#тренинги
#мировые судьи

Международное право

- П.56 Рекомендации Комитета министров Совета Европы о судьях: независимость, эффективность и ответственность 2010 года;
- П.4, 8 Магны карты судей (Фундаментальные принципы), Magna Carta of Judges (Fundamental Principles)[177];
- Раздел 4 Европейской хартии о статусе судей 1998 года (далее — Европейская хартия о статусе судей, Хартия)[178];
- П.9 Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1703 (2010);
- Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1685 (2009);
- Мнение Консультативного совета европейских судей для Комитета министров Совета Европы о Совете судей в вопросе служения обществу no. 10(2007).

Национальное право

- Статья 10 Федерального закона от 17.12.1998 N 188-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О мировых судьях в Российской Федерации»;
- Инструкция по организации консультирования судей судов общей юрисдикции, военных и арбитражных судов, мировых судей по вопросам предупреждения коррупции,предотвращения конфликта интересов и соблюдения этических требований к поведению судьи (утв. постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 3 декабря 2018 г. № 689);
- Статьи 2, 11 (Кодекса судейской этики).

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендовала повысить эффективность начального и текущего обучения всех судей по вопросам предупреждения коррупции, включающим применение Кодекса судейской этики, и сделать доступной мировым судьям систему обучения и консультирования по вопросам ожидаемого от них поведения, предотвращения конфликта интересов и т.д.	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация xvii **выполнена удовлетворительным образом.**

Содержание доклада ГРЕКО

В Оценочном докладе ГРЕКО рассмотрела существующую систему подготовки и тренинга судей и была ею удовлетворена. Тем не менее, по мнению ГРЕКО, мировым судьям требуются интенсивные тренинги и эффективная система консультирования по вопросам коррупции, этики, конфликта интересов, поскольку именно они рассматривают наибольшее количество дел и подвержены коррупционным рискам. ГРЕКО отмечает, что такая система должна существовать не только для мировых судей, но и вовлекать иные категории судей.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

В п.56 Рекомендации Комитета министров Совета Европы о судьях: независимость, эффективность и ответственность 2010 года закрепляется необходимость создания системы тренингов судей, включающей теоретическую и практическую подготовку как до, так и в процессе осуществления судейских функций.

П.4 Фундаментальных принципов закрепляется подготовка судей в качестве гарантии их независимости. В п.8 указывается, что программы подготовки судей должны составляться под надзором судейского сообщества.

Национальное право

В докладе по I-II раундам мы писали, что ГРЕКО положительно оценила систему подготовки, переподготовки и повышения квалификация судей на базе Российской академии правосудия (Российский государственный университет правосудия). Тем не менее, в работе над докладом по I-II раундам мы не обнаружили специальные тренинги и курсы по вопросам судейской этики. Кроме того, мы указали, что проблемы судейской этики, согласно исследованиям, не являются предметом обсуждений в судейском сообществе. Мы также писали, что Кодекс судейской этики закрепляет принцип компетентности в профессиональном поведении судей и обязанность судьи постоянно совершенствоваться и развиваться (п.4 ст.11).

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», «организационное обеспечение деятельности мировых судей осуществляется органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации». Это значит, что повышение квалификации, подготовка и переподготовка мировых судей, а также тре-

[177] MAGNA CARTA OF JUDGES (Fundamental Principles) // Consultative Council of European Judges. — 2010. — URL: https://rm.coe.int/16807482c6

[178] European Charter on the statute for judges and Explanatory Memorandum // Council of Europe. — 1998. — URL: https://rm.coe.int/168068510f

нинги отнесены к компетенции субъектов РФ. При этом эта деятельность и ее финансовое обеспечение не гарантируются по закону — в отличие от гарантий материально-технического обеспечения и оплаты труда работников аппарата мировых судей. Тем не менее мероприятия по обеспечению мировых судей информационными ресурсами, доступу к базам данных и информационным системам в соответствии с п.6 ст.10 должны обеспечиваться Судебным департаментом при Верховном суде Российской Федерации.

Таким образом, реализация основной части мер, рекомендованных ГРЕКО, относится к ведению субъектов РФ и регулируется на уровне субъектов, а информационные системы функционируют и управляются централизованно.

Постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 3 декабря 2018 г. № 689 была утверждена Инструкция по организации консультирования <...> мировых судей по вопросам предупреждения коррупции, предотвращения конфликта интересов и соблюдения этических требований к поведению судьи. Для мировых, арбитражных судей и судей общей юрисдикции инструкция предусматривает возможность направить обращение компетентной комиссии совета судей соответствующего субъекта РФ. Такие обращения регистрируются в отдельном журнале, а консультации могут проводиться в письменной форме, по электронной почте, по телефону и при личной встрече. Нужно отметить, что публикация журналов регистрации обращений не предусмотрена, а некоторые из указанных форм консультаций (личная встреча, телефонный звонок) не предусматривают фиксацию содержания разговора и поэтому недостаточно прозрачны. Хотя п.2.13 инструкции предусматривает обобщение практики обращений советами судей субъектов, которое должно проходить раз в полгода, мы не смогли обнаружить опубликованных обзоров по этой теме. Кроме того, продолжает действовать норма п.5 ст.2 Кодекса судейской этики, по которой судья также может получить консультацию в Комиссии Совета судей Российской Федерации по этике.

Анализ правоприменения

На базе Российского государственного университета правосудия (РГУП) действует факультет повышения квалификации и переподготовки судей, государственных гражданских служащих судов общей юрисдикции и Судебного департамента, программы которого рассчитаны на судей общей юрисдикции, но специальных программ для мировых судей не предусмотрено. За 2018-2019 годы РГУП провел профессиональную переподготовку 51 мирового судьи, впервые назначенных на должность в Москве, мероприятия по повышению квалификации 81 мирового судьи Москвы и двух мировых судей Ярославской области[179]. В программах РАП, как и других вузов, уделено довольно много внимания антикоррупции и конфликту интересов.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» в субъектах Российской Федерации создаются специальные органы исполнительной власти для обеспечения деятельности мировых судей — например, Управление по обеспечению деятельности мировых судей Московской области, Управление судебного департамента в Тверской области, Агентство по организационному обеспечению деятельности мировых судей Архангельской области и др. На сайтах этих органов указывается, что они действительно обеспечивают подготовку, переподготовку и повышение квалификация мировых судей. Как правило, орган заключает госконтракт с образовательным учреждением в субъекте РФ, где мировые судьи проходят обучение[180]. Например, в Архангельской области впервые назначенные на должность мировые судьи проходят стажировку или профессиональную переподготовку, а действующие мировые судьи — повышение квалификации[181].

Можно сделать вывод, что в России организована подготовка и консультирование судей, в том числе по вопросам антикоррупции и конфликта интересов. Тем не менее, сводные отчеты и статистика по обучению мировых судей отсутствует, что делает систему непрозрачной и недоступной для анализа со стороны общественности.

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации для начинающих и действующих мировых судей;
- наличие правовых основ консультирования судей по антикоррупционным вопросам.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие статистики и сводной информации об образовательных учреждениях и программах, обеспечивающих профессиональную подготовку мировых судей;

[179] Факультет повышения квалификации федеральных судей, рассматривающих экономические споры, и профессиональной переподготовки судей, впервые назначенных на должности федеральных судей // Российский государственный университет правосудия. — URL: https://rgup.ru/?mod=pages&id=700

[180] 19 апреля 2018 года в зале Ученого совета Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялось закрытие программы повышения квалификации и торжественное вручение мировым судьям Московской области удостоверений по программе повышения квалификации «Актуальные проблемы осуществления правосудия мировыми судьями» // Институт Повышения квалификации Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — URL: http://msal-idop.ru/informatsiya-o-i-obuchenie-mirovyih-sudey/

[181] О мировой юстиции Архангельской области // Агентство по организационному обеспечению деятельности мировых судей Архангельской области. — URL: http://arh.msudrf.ru/modules.php?name=info_court&rid=2

- отсутствие обобщенной практики по обращениям судей за консультациями.

Таким образом, можно сделать вывод, что рекомендация xvii **выполнена удовлетворительным образом**.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- регулярно публиковать сведения и статистику о прохождении обучения судьями, как на официальных сайтах органов, так и обобщенную — в материалах Судебного департамента ВС РФ;
- советам судей субъектов регулярно публиковать обзоры практики обращений судей за консультациями.

Рекомендация xviii: доступность и прозрачность отбора на высшие прокурорские должности для лиц без прокурорского стажа

#прокуроры
#конкурс_на_должность
#прозрачность_прокуратуры

Международное право

- Ст. 7 и 11 Конвенция ООН против коррупции;
- П. 5 Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System (далее — Рекомендация Совета Европы о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия);
- Venice Commission Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II — the Prosecution Service (2010) (далее — Доклад Венецианской комиссии о стандартах независимости прокуроров).

Национальное право

- ФЗ от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон о системе ГС);
- ст. 11, 12-16, 54, ФЗ от 17 января 1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре);
- ст. 22 ФЗ от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон о ГГС);
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 августа 2010 г. N 316 «Об организации профессиональной переподготовки прокурорских работников, включенных в резерв кадров для выдвижения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров» (далее — Приказ генпрокуратуры №316);
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 8 июля 2016 г. N 404 «Об утверждении Инструкции о порядке приема на службу (назначения на должность), увольнения (освобождения от должности) и привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорских работников подразделений органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции» (далее — Приказ генпрокуратуры №404);
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 сентября 2014 г. N 493 «О профессиональном психологическом отборе кандидатов на службу в органы прокуратуры Российской Федерации и обучение в государственные образовательные организации».

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендовала обеспечить, чтобы процедура назначения на высшие прокурорские должности[182] была более прозрачной с помощью объективных и заранее установленных критериев, а также открытой процедуры найма по отношению к кандидатам, у которых есть достаточный профессиональный опыт, но которые не служили[183] в прокуратуре[184] .	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация xviii **не выполнена.**

Содержание докладов ГРЕКО

В 2017 году ГРЕКО отметила, что устройство системы органов прокуратуры в России сильно отличается от многих стран-членов Совета Европы и является строго иерархическим, напоминающим военную службу: дисциплина, униформа, ранний прием на службу и т.д. В докладе пересказываются нормы о порядке назначения Генерального прокурора, других прокуроров и сроке их пребывания в должности[185]. Также ГРЕКО детально разбирает процедуры назначения на должности и проверок кандидатов на честность (integrity). ГРЕКО отмечает широкие возможности для злоупотреблений при отборе курсантов в Академию Генеральной прокуратуры. Особенно это касается процедуры психологического тестирования, поскольку представители власти так и не смогли внятно объяснить, как тестирование помогает обеспечивать отбор честных кандидатов. В то же время, ГРЕКО отметила, что высшие прокурорские должности редко занимают лица извне системы[186], и потому дала соответствующую рекомендацию.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

[182] Здесь и далее по всем рекомендациям анализируется правовое регулирование прокуроров, по смыслу этого термина, закрепленного в ст. 54 Закона о прокуратуре.

[183] Из контекста рекомендации следует, что речь идет именно о лицах, вообще не имеющих прокурорского стажа, а не только тех, кто не служит в прокуратуре на момент подачи заявки на высшую прокурорскую должность.

[184] О процедуре найма прокуроров в целом см. также рекомендацию viii I-II раундов.

[185] В английской версии Evaluation Report ошибочно написано, что одно и то же лицо не может быть назначено на должность генпрокурора больше двух сроков (п. 234). В русской версии указано правильно, без каких-либо пояснений.

[186] ГРЕКО ошибочно утверждает о формальной доступности высших прокурорских постов (п. 238) для лиц, которые не имеют опыта службы в прокуратуре.

В ст. 7 Конвенции ООН против коррупции закрепляется обязанность государств создавать открытые и прозрачные процедуры приема на публичную службу. Ст. 11 той же конвенции предписывает обеспечить честность (integrity) и неподкупность прокурорских служащих. В п. 5 Рекомендации Совета Европы о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия говорится о необходимости обеспечивать открытый и недискриминационный найм на прокурорскую службу с помощью честных и непредвзятых процедур. Также говорится о необходимости объективных критериев при повышении прокуроров — таких как опыт и компетентность.

В Докладе Венецианской комиссии о стандартах независимости прокуроров, указывается, что всех прокуроров, кроме генерального прокурора, следует нанимать независимым прокурорским коллегиальным органов, в котором генпрокурор имеет лишь право мотивированного вето[187].

Национальное право

Согласно ст. 54 Закона о прокуратуре, под прокурорами понимается достаточно широкий перечень лиц: к прокурорской должности следует отнести любую, в названии которой есть слово «прокурор». По смыслу Закона о системе государственной службы, прокуроры являются государственными служащими, проходящими службу иных видов. В то же время, указанная выше статья выделяет отдельно прокурорских работников — это прокуроры и иные работники органов прокуратуры, имеющие классные чины. Таким образом, высшие прокурорские должности замещают три категории служащих: государственная должность РФ (генпрокурор), федеральная государственная служба иных видов и федеральная государственная гражданская служба

Из текста доклада ГРЕКО неясно, кто именно подразумевается под высшими прокурорскими должностями — непосредственно прокуроры (от генерального до районных) или прокуроры и высшие прокурорские работники[188]. В то же время, исходя из контекста рекомендации, представляется верным исключить из поля анализа прокурорских работников, которые служат для исполнения функций самих прокуроров. Таким образом, по наш анализ попадают следующие лица[189]:

- Генеральный прокурор Российской Федерации, его советники, старшие помощники, помощники и помощники по особым поручениям;
- Заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются, их помощники по особым поручениям;
- Заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора;
- Все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров;
- Старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов.

При этом заместители генерального прокурора и прокуроры субъектов назначаются на должность президентом по представлению генпрокурора. Иных прокуроров назначают на должности главы соответствующих прокуратур (например, работники прокуратуры субъекта федерации назначаются прокурором субъекта федерации и т.д.).

Также из текста доклада сложно сказать, кого следует относить именно к высшим прокурорским должностям. Исходя из имеющейся у нас информации, мы решили отнести к таковым лиц уровня прокурора города (района) и выше (то есть не включая замов городских прокуроров). Таким образом, анализ наш касается лиц из вышеуказанного списка, начиная с прокурора города (района) и выше. Это, безусловно, неоднозначная классификация, однако она дает уверенность в том, что были покрыты все возможные должности, понимаемые как высшие. В этой связи, нужно обратить внимание на требования к лицам, желающим занять высшую прокурорскую должность[190]:

---

[187] Report on European standards as regards the independence of the judicial system: part ii – the prosecution service // European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Council of Europe. — pp. 47-50. — URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e

[188] В ответ на запрос «ТИ-Р», Генеральная прокуратура РФ отказалась предоставить какие-либо пояснения.

[189] Ст. 54 Закона о прокуратуре. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/a474a6286ea866f26a0f75c8fdb8d67b5cf494ec/

[190] Ст. 12-16 Закона о прокуратуре и квалификационные характеристики должностей, утв. Генеральным прокурором России.— URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

Требуется прокурорский стаж	Прокурорский стаж не требуется
Заместители генпрокурора (стаж от 10 лет)	Генеральный прокурор
Прокуроры субъектов и приравненные к ним, в том числе военные (от 7 лет)	Советники и помощники прокуроров
Прокуроры городов (районов) и приравненные к ним (от 5 лет)[191]	Заместители нижестоящих прокуроров
Прокуроры антикоррупционных подразделений (от 5 лет)[192]	Прокуроры управлений и отделов (кроме антикоррупционных)

Следует отметить, что в утвержденной генпрокурором квалификационной характеристике на должность прокурора города (района) и приравненных к ней в качестве требований указываются такие качества, как «честность, гражданское мужество, объективность, принципиальность» и «чуткость, скромность и нравственная чистота» (п. 2.1). Формулировки этих требований достаточно размыты и не определены, они в большей степени имеют отношение к соблюдению этических принципов в конкретных ситуациях, чем к «объективным критериям» при приеме на службу, как того требует ГРЕКО в своей рекомендации. Необходимо отметить, что и профессиональный психологический отбор, который проводится при приеме в органы прокуратуры на любые должности[193], содержит такие требования, как «преданность интересам Российской Федерации» и «соблюдение норм общественной морали», что представляет собой весьма абстрактные качества, которые сложно оценить объективно, поскольку в разных регионах нормы общественной морали могут различаться в силу исторических, культурных, социальных, религиозных и других причин.

Согласно Положению о кадровом резерве для выдвижения на руководящие должности в органах прокуратуры Российской Федерации, именно кадровый резерв является основным источником для замещения руководящих должностей в прокуратуре (п. 1.2). Под этими должностями понимаются, в том числе, начальники и заместители начальников управлений и отделов, прокуроры субъектов, городов и их заместители. При этом сам кадровый резерв формируется исключительно из прокурорских работников (п. 1.2). Это обстоятельство говорит о минимальных шансах для юристов извне прокурорской системы занять указанные высшие прокурорские должности. Положение усугубляется тем, что для большинства высших прокурорских должностей существуют официальные требования к стажу внутри органов прокуратуры. Так, в Приказе генпрокуратуры №404, посвященном назначению на должности прокурорских работников в антикоррупционных подразделениях органов прокуратуры, прямо закреплено, что в такие подразделения комиссиями по отбору кандидатов к назначению рекомендуются только лица со стажем работы в органах прокуратуры не менее пяти лет (п. 11 Инструкции, приложенной к Приказу генпрокуратуры №404). К примеру, в США отсутствуют какие-либо требования к стажу для назначаемых на должности федеральной прокуратуры (Министерства юстиции)[194].

[191] В порядке исключения достаточно пятилетнего стажа в государственном органе на должности, требующей высшего юридического образования.

[192] Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 8 июля 2016 г. № 404 «Об утверждении Инструкции о порядке приема на службу (назначения на должность), увольнения (освобождения от должности) и привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорских работников подразделений органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции» — URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71353230/

[193] Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 сентября 2014 г. N 493 «О профессиональном психологическом отборе кандидатов на службу в органы прокуратуры Российской Федерации и обучение в государственные образовательные организации».

[194] Для нас затруднительно было изучить номенклатуру должностей органов прокуратуры, поскольку в открытом доступе она отсутствует. Можно предположить, что отдельные должности является одновременно и должностями федеральной государственной гражданской службы (ФГГС), и гражданской службы (ГС) иных видов. Например, начальник управления генеральной прокуратуры (код должности — ФГГС 17-1-1-001) одновременно является старшим помощником генерального прокурора (ч. 4 ст. 11 Закона о прокуратуре). 28 U.S. Code § 541. — URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/28/541

Что касается открытости приема на прокурорскую службу, нам не удалось обнаружить в принципе информации о конкурсных методиках замещения высших прокурорских должностей[195], относящихся к государственной службе иных видов. Что касается должностей ФГГС, то, согласно п. 5) ч. 2 ст. 22 ФЗ о ГГС, конкурс не проводится при назначении на должность служащего из кадрового резерва. В ходе экспертных интервью было установлено, что конкурсы на замещение вакантных должностей проводятся, в том числе, в Генеральной прокуратуре: к примеру, проводился конкурс на должность начальника отдела в Генеральной прокуратуре. Однако, необязательность проведения открытых конкурсных процедур для занятия высших прокурорских должностей сводит к минимуму проведения открытого и прозрачного набора на указанные должности[196]. Существующая система позволяет полностью исключить приток кадров извне органов прокуратуры на такие должности. При замещении указанных должностей работниками органов прокуратуры какие-либо критерии при отборе на должность сформированы только в отношении прокуроров городов и приравненных к ним, а сами критерии далеки от объективности. Сложившаяся система позволяет руководителям соответствующих прокуратур единолично отбирать прокуроров во вверенные им органы (за исключением назначений в антикоррупционные подразделения).

Следует упомянуть и проблему отсутствия нормативного закрепления квалификационных требований для большинства высших прокурорских должностей, что обсуждается и в различных научных работах[197].

Анализ правоприменения

Нам не удалось обнаружить описания судебной практики по вопросам назначения на высшие прокурорские должности в отношении лиц, не имевших стажа работы в органах прокуратуры. Это косвенно подтверждает тезис о том, что высшие прокурорские должности полностью закрыты для пополнения извне, поскольку действующее нормативно-правовое регулирование в органах прокуратуры поощряет назначение на должности из кадрового резерва, который, в свою очередь, формируется только из действующих работников органов прокуратуры.

Кроме того, по итогам изучения большого корпуса сообщений на сайтах органах прокуратуры различного уровня о назначении городских (районных) прокуроров, руководителей прокуратур субъектов Федерации и приравненных к ним прокуратур, а также на должности в Генеральной прокуратуре России и иные высшие прокурорские должности, нам не удалось обнаружить ни одного случая назначения на должность лица, которое при назначении не работало бы уже в органах прокуратуры. Обнаруженные судебные дела касались назначения на низовые должности помощников городских (районных) прокуроров и т.д. Одновременно, в ходе экспертных интервью мы нашли подтверждение наличия случаев назначения заместителей прокуроров субъектов из числа лиц, ранее проходивших государственную службу в региональных органах власти или замещавших региональные госдолжности. Однако, судя по всему, эта практика не носит массовый характер.

Можно констатировать закрытость системы приема на прокурорскую службу. Это демонстрируют решения судов, в которых кандидаты не могли узнать причины отказа в приеме на службу в связи с грифами секретности. Так, в одном из указанных дел[198] лицо не смогло оспорить отказ в приеме на должность помощника прокурора района, поскольку отказ был принят на основании письма УФСБ о кандидате, однако изучить его содержание суд не смог, поскольку оно имело гриф секретности.

Таким образом, правоприменительная практика подтверждает тезис о закрытости высших прокурорских должностей для лиц, не имеющих прокурорского стажа. Можно предположить, что поступление на службу без такого стажа допускается лишь для должностей гражданской службы, но не для должностей государственной службы иных видов («прокурорская служба»).

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- отсутствие требований к прокурорскому стажу для занятия некоторых высших прокурорских должностей;
- практика назначения на высшие прокурорские должности лиц без стажа работы в органах прокуратуры.

Выполнению рекомендации препятствует:

- необъективные критерии при назначении на должности прокуроров городов и приравненных к ним;
- требования к стажу работы в органах прокуратуры для замещения большинства высших прокурорских должностей;
- преимущественное замещение любых выс-

---

[195] См. пример Украины, где был объявлен открытый конкурс на замещение руководителей всех городских и районных (местных) прокуратур. Подробнее: https://sud.ua/ru/news/publication/107544-kak-popast-v-prokuraturu-po-konkursu-2c108a

[196] На едином портале государственной гражданской службы gosszluhba.gov.ru из десятков просмотренных вакансий, все касались должностей низовых обеспечивающих категорий

[197] См. например: Тухватуллин Т. А. Конституционно-правовой механизм назначения прокуроров после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — URL: http://portal-msal.ru/10-17803/1994-1471-2016-73-12-040-047

[198] Решение Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга от 27 января 2012 г. по делу N 2-50/2012

ших прокурорских должностей прокурорскими работниками;

- закрытость и непрозрачность системы приема на прокурорскую службу в целом.

Таким образом, рекомендация **не выполнена**, поскольку не было принято мер для открытия высших прокурорских должностей для юристов извне органов прокуратуры, не было предусмотрено широкого использования конкурсной системы замещения должностей прокуроров и практически отсутствуют объективные критерии при отборе на должности прокуроров городов и приравненных к ним, а какие-либо критерии при отборе на другие вышестоящие должности отсутствуют.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- ввести конкурсную процедуру замещения всех высших прокурорских должностей (кроме генпрокурора и его заместителей);
- создать квалификационно-конкурсные комиссии для проведения конкурсов на прокурорские должности с обязательным представительством юристов, не имеющих стажа работы в органах прокуратуры;
- обеспечить открытость и публичность заседаний и решений таких комиссий с соблюдением требований к гохраняемой законом тайне;
- устранить необъективные и размытые критерии из квалификационных требований к городским и приравненным к ним прокурорам;
- ввести квалификационные требования для всех прокурорских должностей;
- отменить требования к стажу работы в органах прокуратуры для замещения любых прокурорских должностей.

Рекомендация xix: распределение дел между прокурорами

#распределение_дел
#независимость_прокуроров

Международное право

- Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System (далее — Рекомендация Совета; Европы о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия)
- Venice Commission Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II — the Prosecution Service (2010) (далее — Доклад Венецианской комиссии о стандартах независимости прокуроров).

Национальное право

- Ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации «Прокурор».
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 декабря 2012 г. N 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства»;
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2016 г. N 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»;
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 января 2017 г. N 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует ввести четкие и объективные критерии распределения [уголовных] дел между прокурорами с учетом необходимости честного и равного распределения нагрузки, а также защиты от неправомерного влияния.	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация xviii **выполнена частично**

Содержание доклада ГРЕКО

Как сообщили власти, в прокуратурах уголовные дела между прокурорами распределяет руководитель соответствующей прокуратуры в письменном виде. ГРЕКО в докладе отмечает, что в небольших по штату прокуратурах может работать всего три прокурора, и дела между ними распределяются в соответствии со специализацией. ГРЕКО обращает внимание на отсутствие каких бы то ни было критериев распределения дел между прокурорами, и дает соответствующую рекомендацию.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Согласно Рекомендации Совета Европы (2000) 19, распределение дел между прокурорами должно основываться на принципах объективности и беспристрастности, с учетом необходимых профессиональных навыков и компетенции, необходимых для работы с каждым конкретным делом (п. 9). О необходимости специальных правил по распределению дел между прокурорами говорится и в соответствующей рекомендации Венецианской комиссии (п. 32).

Национальное право

Как следует из контекста рекомендации, речь идет, в том числе, о следующих направлениях деятельности прокуроров:

- Надзор за дознанием[200];
- Надзор за предварительным следствием[201]
- Поддержка государственного обвинения в суде[202].

При этом последние три направления имеют прямое отношение к уголовному процессу. Согласно ч. 5 ст. 37 УПК РФ, процессуальные полномочия прокурора могут осуществлять прокуроры районов (городов), их заместители и приравненные к ним прокуроры, а также вышестоящие прокуроры. Таким образом, круг прокуроров, которые могут участвовать в уголовном процессе, достаточно широк. Исходя из умолчания уголовно-процессуального закона, вопросы распределения дел между прокурорами целиком отданы в ведение органов прокуратуры. Соответственно, ведомственные акты, регулирующие вышеуказанные виды деятельности, не содержат никаких критериев, по которым вышестоящие прокуроры распределяют дела нижестоящим,оставляя таким образом эти вопросы в их исключительной дис-

[200] Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 января 2017 г. N 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания». — URL:

[201] Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 декабря 2016 г. N 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212081/

[202] Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 25 декабря 2012 г. N 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства». — URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70221540/

креции. Неясно также, существует ли ведомственный контроль за распределением дел: например, в США вышестоящие прокуроры на регулярной ежегодной основе изучают практику распределения дел между нижестоящими прокурорами на предмет учета загруженности прокурора, его навыков и знаний, а также отсутствия у него личной заинтересованности[203].

Следует констатировать отсутствие каких-либо критериев по распределению уголовных и оперативно-розыскных дел между прокурорами в открытом доступе.

Анализ правоприменения

На практике распределение дел и надзорных производств между прокурорами производится, как правило, по предметно-зональному принципу: конкретный прокурор отвечает за определенные категории дел по определенным территориям (в районных прокуратурах - за определенные категории дел, без зонального деления). В виде исключения вышестоящий прокурор может передать дело другому прокурору без объяснения причин.

Хотя распределение дел между прокурорами, по-видимому, происходит на основе определенных критериев (предметно-зональных), тем не менее, действующие правила не защищают от необоснованной передачи дела от одного прокурора к другому по решению его руководителя или вышестоящего прокурора. Это ведет к тому, что изъятие дела у прокурора или его замена в процессе может быть вызвана субъективными причинами. И хотя в ходе экспертных интервью бывшие сотрудники органов прокуратуры сомневались в необходимости таких формальных критериев, тем не менее, полное отсутствие критериев распределения дел, равно как и указания на их необходимость на уровне Генеральной прокуратуры, может подрывать независимость и самостоятельность прокуроров.

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- распределение дел между прокурорами по предметно-зональному принципу.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие нормативно закрепленных критериев распределения дел между прокурорами на уровне всех органов прокуратуры (указа Генпрокурора и т.д.);
- отсутствие защиты от необоснованного изъятия дела у прокурора его руководством.

Таким образом, рекомендация **выполнена частично**. Хотя по общему правилу уголовные дела распределяются по предметно-зональному принципу, существующих мер недостаточно для того, чтобы обеспечить объективное распределение уголовных дел между прокурорами без неправомерного давления.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- нормативно закрепить однозначные и четкие критерии (пере)распределения дел между прокурорами по аналогии распределения дел между судьями с использованием автоматизированной системы с учетом нагрузки и специализации прокуроров;
- обеспечить ведомственный контроль за соблюдением таких критериев.

[203] п. 246 Оценочного раунда IV в отношении Соединенных штатов Америки https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7

Рекомендация xx: подарки прокурорам

#подарки

Международное право:

- OECD guidelines for managing conflicts of interest in the public service (2005) (далее — Рекомендации ОЭСР (2005).

Национальное право:

- ст. 575 ГК РФ;
- ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон о гражданской службе);
- ст. 40.2 ФЗ от 17 января 1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре);
- Информационное письмо Генеральной прокуратуры от 20.10.2017 № 80-10-2017 «О соблюдении в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации ограничений, связанных с получением подарка».

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует издать практические рекомендации [по исполнению] прокурорами требования сообщать о [полученных] подарках от третьих лиц, включая полученные в натуральной форме.	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация **выполнена частично.**

Содержание доклада ГРЕКО

В своем докладе ГРЕКО отмечает, что прокурорам запрещено принимать подарки в связи с исполнением своих обязанностей, если их стоимость превышает три тысячи рублей[204]. ГРЕКО описывает процедуру изъятия подарков, полученных прокурором в связи с протокольными мероприятиями, а также замечает о неясности разделения случаев, когда прокурор получил подарок как должностное и как частное лицо, учитывая, что во втором случае никаких запретов и требований о прозрачности законодательно не установлено. Как отмечает ГРЕКО, высока вероятность, что полученные подарки во время командировок и протокольных мероприятий могут избежать декларирования. Поэтому ГРЕКО подчеркивает необходимость ввести декларирование любых подарков, независимо от того, в каком качестве прокурор их получил. В качестве рекомендации дается указание о необходимости издания практического руководства по подаркам для прокуроров.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Рекомендации ОЭСР 2005 года содержат предложения запрещать чрезмерно дорогие подарки и обеспечивать контроль за всеми остальными. При этом отмечается важность практического обучения публичных должностных лиц по данному вопросу[205].

Национальное право

Общего административного запрета на получение подарков государственными служащими в российском законодательстве не установлено. Установлен лишь гражданско-правовой запрет в ст. 575 ГК РФ, который предписывает государственным служащим не принимать подарки дороже трех тысяч рублей. В то же время, в соответствии со ст. 40.2 Закона о прокуратуре, на прокуроров распространяется общий запрет из ст. 17 Закона о гражданской службе о безусловном запрете на получение подарков в связи с исполнением должностных обязанностей. Также закреплено, что подлежат сдаче подарки, полученные прокурорами на протокольных и иных официальных мероприятиях.

Если исходить из контекста рекомендации, представляется, что ГРЕКО рекомендовало издать такие руководства для прокурорских работников, согласно которым последние должны были бы сообщать о любых получаемых ими от третьих лиц подарков, включая и те, что получены в личном качестве.

В открытом доступе нет информации о существовании практических (методических) рекомендаций для работников органов прокуратуры по сообщению о получаемых ими подарков от третьих лиц. В то же время, Информационное письмо Генеральной прокуратуры от 20.10.2017 № 80-10-2017[206] содержит разъяснения действующего законодательства в части, касающейся приема и получения подарков прокурорами. Указанное письмо содержит пересказ законодательства, а также разъяснение на основе позиций Минтруда России некоторых понятий, например, определение мероприятий, при которых допустимо получение прокурором подарков. Кроме того, письмо не затрагивает вопросы натуральных подарков

[204] *Прим. авт.:* Нужно отметить, что государственным гражданским служащим запрещено принимать любые подарки, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе. Этот запрет распространяется и на прокуроров, согласно ст. 40.2 Закона о прокуратуры. Запрет же в ст. 575 ГК РФ носит исключительно гражданско-правовой характер, т.е. не может влиять на прохождение службы. Таким образом, на самом деле, прокурорам запрещено принимать любые подарки, а не только дороже трех тыс. рублей.

[205] Managing Conflict of Interest in the Public Sector: a Toolkit // Organisation for Economic Co-operation and Development. — 2005. — pp. 44-48. — URL: https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf

[206] Имеется в распоряжении «ТИ-Р», не опубликовано.

— например, оплату билетов, развлечений, услуг и т.д. К тому же указанное письмо не содержит практических примеров, и потому не может называться руководством для прокуроров, которое рекомендует разработать ГРЕКО.

Анализ правоприменения

В вышеуказанном информационном письме приводится информация о том, что за первое полугодие 2017 года было сдано 48 подарков (за аналогичный период прошлого года — 75) и об одном полученном подарке прокурорский работник не сообщил. Для сравнения, в Администрации президента России с 2014 по первое полугодие 2018 года было сдано 74 подарка и не выявлено случаев сокрытия полученных подарков.

В июне 2018 года «ТИ-Р» запросил у Генпрокуратуры информацию о статистике сдачи прокурорами подарков, выявления случаев недекларирования подарков и т.д. В предоставлении информации нам отказали по причине необходимости «осуществления аналитической работы» по теме запроса. В картотеках судебных дел нам не удалось обнаружить каких-либо следов применения вышеуказанного информационного письма.

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- издание информационного письма с разъяснением некоторых положений законодательства о подарках.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие комплексного руководства для прокуроров по вопросам получения подарков.

Таким образом, рекомендация **выполнена частично**, поскольку изданное Генпрокуратурой информационное письмо разъясняет отдельные положения антикоррупционного законодательства, но в полной мере не является практическим руководством для прокуроров по вопросам подарков.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- издать руководство для прокуроров по вопросам получения подарков с практическими примерами;
- обеспечить оценку влияния данного руководства и его применения на ситуацию с подарками в органах прокуратуры.

Рекомендация xxi: дисциплинарное производство в отношении прокуроров

#дисциплинарное_производство
#независимость_прокуроров
#прозрачность_прокуратуры

Международное право:

- Venice Commission Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service (2010) (далее — Доклад Венецианской комиссии о стандартах независимости прокуроров);
- Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System (далее — Рекомендация Совета Европы о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия).

Национальное право:

- Ст. 41.7-41.10 ФЗ от 17 января 1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре);
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28 апреля 2016 г. N 255 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения служебных проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» (далее — Приказ генпрокуратуры №255);
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 8 июля 2016 г. N 404 «Об утверждении Инструкции о порядке приема на службу (назначения на должность), увольнения (освобождения от должности) и привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорских работников подразделений органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции» (далее — Приказ генпрокуратуры №404).

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует обеспечить, чтобы дисциплинарное производство в отношении прокуроров производилось с должной степенью автономии и было бы более прозрачным и подотчетным общественности.	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация xxi **выполнена частично.**

Содержание доклада ГРЕКО

В рекомендации ГРЕКО рассматривает функции и роль аттестационных комиссий, созданных при каждом органе прокуратуры. ГРЕКО отмечает, что указанные комиссии разрешают все вопросы касательно дисциплинарных нарушений соответствующих прокуроров, включая вопросы антикоррупционных деклараций и урегулирования конфликта интересов. Хотя указанные комиссии и включают представителей академического сообщества, отмечает ГРЕКО, они играют совещательную роль, поскольку конечное решение о наложении дисциплинарного взыскания на прокурора принимает генеральный прокурор или глава соответствующего органа прокуратуры. ГРЕКО замечает, что такая система приводит к отсутствию должной автономии при проведении дисциплинарных производств и недостаточной подотчетности и прозрачности их общественности.

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Проанализированные международные акты не содержат каких-либо указаний о необходимости ликвидации единоличного привлечения к ответственности нижестоящего прокурора вышестоящим, а также об открытости дисциплинарного производства для общества. В то же время, некоторые из явно ведут к необходимости вышеуказанных мер.

Так, В докладе Венецианской комиссии о стандартах независимости прокуроров говорится о том, что привлекаемому к дисциплинарной ответственности прокурору необходимо обеспечить возможность объясниться. При этом отмечается, что если в системе органов прокуратуры существует коллегиальный орган, то он может разрешать вопросы о дисциплинарной ответственности[207].

Более прямо сформулирована рекомендация Совета Европы о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия: она недвусмысленно предлагает государствам обеспечить такое дисциплинарное производство, которое проводилось бы честно и объективно, а решение о привлечении прокурора к ответственности могло бы быть независимо и беспристрастно пересмотрено.

Национальное право

Основные положения о дисциплинарной ответственности прокуроров закреплены в ст. 41.7 Закона о прокуратуре. Конкретный порядок дисциплинарного производства раскрывается в Приказе генпрокуратуры №255 (общий) и Приказе генпрокуратуры №404 (для антикоррупционных подразделений). Также существуют отдельные правила при производстве по делам о коррупционных правонарушениях (недостоверные или неполные сведения в декларациях, неурегулирование конфликта интересов и т.д.), общие рамки которых

[207] п. 284-285

очерчены в статьях 41.8 и 41.9 Закона о прокуратуре. Важно отметить, что указанные выше нормы не регулируют процедуры проверок в ситуациях, когда прокурора обвиняют в совершении преступления или административного правонарушения, поскольку такое производство не является дисциплинарным.

Из ст. 41.7 Закона о прокуратуре следует, что Генеральный прокурор может привлечь к практически любому виду дисциплинарной ответственности любого прокурора, за исключением увольнения своих заместителей и прокуроров, назначенных на должность Президентом РФ. По такому же принципу единоначалия наложения любых дисциплинарных взысканий построено и дисциплинарное производство в отношении нижестоящих прокуроров[208]. Таким образом, Закон о прокуратуре не предусматривает обеспечения полной автономии дисциплинарного производства в отношении обычных прокуроров - ведь, исходя из иерархической системы органов прокуратуры, дисциплинарное производство, так или иначе, осуществляется лицами, подчиненными Генеральному прокурору. Даже в отношении прокуроров, назначенных при участии Президента России, возможно привлечение их к дисциплинарной ответственности в виде, к примеру, строго выговора единолично Генеральным прокурором лишь с уведомлением Президента, но без его какого-либо участия. В отношении же иных прокуроров закон не предусматривает каких-либо гарантий автономии производства. Требований о прозрачности и подотчетности там не содержится вовсе. Указанный вывод не могут изменить и содержащиеся в ст. 41.10 Закона о прокуратуре особенности дисциплинарного производства, связанного с коррупционными нарушениями (декларации, конфликт интересов и т.д.): хотя решение о взыскании принимается на основании доклада кадровой службы соответствующего органа прокуратуры (участие аттестационной комиссии необязательно), сотрудники этой службы непосредственно подчинены руководителю соответствующего органа прокуратуры, принимающего решение о наложении взыскания, а это никак не может говорить о наличии какой-либо автономии в дисциплинарном производстве. Какого-либо расширения гарантий не содержится и в Приказе генпрокуратуры №255, регулирующем общий порядок дисциплинарного производства. Более того, он устанавливает, что служебные проверки при подозрениях на дисциплинарные нарушения проводятся комиссиями, которые создаются ad hoc. Это дает дополнительные возможности руководителю органа прокуратуры манипулировать результатами проверки.

Иная ситуация складывается при привлечении к дисциплинарной ответственности прокуроров антикоррупционных управлений отделов, что регулируется Приказом генпрокуратуры № 404. Так, в генпрокуратуре прокуроры таких управлений привлекаются к ответственности на основании приказа генпрокурора, а в прокуратурах субъектов и специализированных прокуратурах — по согласованию с курирующим замгенпрокурора (в районных и городских прокуратурах таких подразделений нет). Однако в любом случае эти гарантии не закреплены законодательно, что делает их неустойчивыми.

Иной подход демонстрируют другие страны-участницы ГРЕКО. Так, в Молдове привлечение прокурора к дисциплинарной ответственности, в том числе увольнение, возможно исключительно по решению коллегии по дисциплине Высшего совета прокуроров[209], которая формируется из пяти членов, избранных национальным съездом прокуроров, и двух членов, назначенных Высшим советом прокуроров из числа представителей гражданского общества на конкурсной основе[210]. В США к серьезной дисциплинарной ответственности прокуроров можно привлечь на основе доклада коллегиального органа — Офиса профессиональной ответственности Министерства юстиции (прокуратуры). Он формируется генеральным прокурором США на конкурсной основе[211].

Представляется, что такие подходы целесообразно закрепить и в российском законодательстве[212].

Анализ правоприменения

Поскольку действующее нормативное регулирование не предусматривает какой-либо действенной автономии в дисциплинарном производстве в отношении прокуроров, мы не рассматривали этот аспект рекомендации в анализе правоприменения.

Что касается открытости и подотчетности дисциплинарных производств общественности, в открытом доступе статистической информации касательно дисциплинарных производств в отношении прокуроров нет. Имеющаяся в открытом доступе информация свидетельствует о непрозрачности процесса дисциплинарного производства: как правило, в СМИ публикуется лишь информация о применении к прокурору дисциплинарного взыскания, без публикации материалов производства, открытых заседаний специальных комиссий (если

---

[208] За исключением почетных работников органов прокуратуры, которые не могут быть уволены без согласия Генерального прокурора.

[209] Ст. 89 Закона Республики Молдова «О прокуратуре». — URL: http://lex.justice.md/ru/363882/

[210] Ст. 83 там же.

[211] Evaluation Report: United States of America. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors // GRECO, Council of Europe. — p. 289. — URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc0f7

[212] В случаях Молдовы и США речь идет не о генеральном прокуроре и его заместителях, т.е. не о политических прокурорских должностях.

они создаются для служебного расследования) и т.д.[213] Граждане не могут посещать заседания таких комиссий, хотя, как было отмечено выше, их решения носят лишь рекомендательный характер, поскольку, в большинстве случаев, вышестоящий прокурор может единолично привлечь к ответственности нижестоящего. Как сообщили «ТИ-Р», существует положительная статистика (для привлекаемых к ответственности прокуроров) обжалования дисциплинарных взысканиях в ведомственном порядке — то есть, их жалобы удовлетворялись, а взыскания отменялись. Достаточно подробную информацию можно найти в судебных решениях по делам о привлечении прокуроров к дисциплинарной ответственности, однако это происходит лишь в ситуациях, когда прокурор не согласен с дисциплинарным взысканием и обжалует его в судебном порядке. Кроме того, рекомендация касается вопросов дисциплинарного производства именно внутри органов прокуратуры, а не оспаривания результатов такого производства в судебном порядке.

Таким образом, можно говорить о низком уровне открытости дисциплинарного производства в отношении прокуроров.

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие специального порядка привлечения к дисциплинарной ответственности прокуроров антикоррупционных подразделений органов прокуратуры;
- возможность обжалования дисциплинарных взысканий в ведомственном порядке.

Выполнению рекомендации препятствует:

- рекомендательный характер решений дисциплинарных комиссий и наложение взысканий на прокуроров исключительно по приказу вышестоящего прокурора;
- практически неограниченные полномочия Генерального прокурора по привлечению прокуроров к дисциплинарной ответственности;
- отсутствие публичности и подотчетности общественности в вопросах дисциплинарного производства.

Таким образом, рекомендация **выполнена частично**. Несмотря на определенные гарантии объективности при дисциплинарном производстве у прокуроров (особенно антикоррупционных подразделений), их объем явно недостаточен, а прозрачность и подотчетность дисциплинарных производств общественности практически отсутствует.

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- закрепить нормы о независимости, открытости и подотчетности дисциплинарного производства в отношении прокуроров на уровне Закона о прокуратуре;
- публиковать все акты о увольнениях, понижениях в должностях и иных строгих взысканиях прокуроров в открытом доступе, с соблюдением законодательства о государственной тайне;
- создать прокурорскую дисциплинарную комиссию (с филиалами по федеральным округам) для принятия решений об увольнениях, понижениях в должностях и иных строгих взысканиях прокуроров, члены которой назначались бы в равной пропорции генеральным прокурором, президентом и Федеральным собранием с обязательным представительством юристов, не имеющих стажа работы в органах прокуратуры. Заседания таких комиссий должны проводиться открыто, материалы — публиковаться в Интернете с соблюдением необходимой конфиденциальности.

---

[213] Например: Заместитель прокурора Нижегородской области уволен за нарушение присяги // Коммерсантъ. — URL: https://www.kommersant.ru/doc/3668389,
Борисоглебского прокурора уволили за нарушение секретности // Коммунна. Информационный портал Воронежа и *Воронежской области. — URL: https://communa.ru/pravo/borisoglebskogo-prokurora-uvolili-za-narushenie-sekretnosti/, Вымогавшего с предпринимателя оплату ужина в ресторане сосногорского прокурора уволили за нарушение присяги // Межрегиональный интернет-журнал «7x7» Новости, мнения, блоги. — URL: https://7x7-journal.ru/articles/2018/10/22/vymogavshego-s-predprinimatelya-oplatu-uzhina-v-restorane-sosnogorskogo-prokurora-uvolili-za-narushenie-prisyagi, Прокурор отдела прокуратуры Дагестана уволен из-за нарушения Кодекса этики // Новое дело. — URL: https://ndelo.ru/detail/prokuror-otdela-prokuratury-dagestana-uvolen-iz-za-narusheniya-kodeksa-etiki*

Рекомендация xxii: обучение прокуроров антикоррупции без отрыва от работы

#антикоррупционное_обучение

Международное право:

- Venice Commission Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service (2010) (далее — Доклад Венецианской комиссии о стандартах независимости прокуроров);
- Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System (далее — Рекомендация Совета Европы о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия).

Национальное право:

- Ст. 76 ФЗ от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании);
- Ст. 43.4 ФЗ от 17 января 1992 г. N 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре);
- Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации, утв. Приказом Генеральной прокуратуры РФ от 17 марта 2010 г. N 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» (далее — Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры);
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ и Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 10 июня 2019 г. N 382/263 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации и Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 08.02.2018 N 68/56 "Об утверждении паспорта проекта цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации"» (Далее — Паспорт проекта цифровой трансформации органов прокуратуры);
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 14 сентября 2017 г. N 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» (далее — Концепция цифровой трансформации органов прокуратуры);
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 29 августа 2014 г. N 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» (далее — приказ Генпрокурора №454);
- Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 9 июля 2019 г. N 474 «О системе подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» (далее — приказ Генпрокурора №474).

Текст рекомендации	Оценка ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует В дальнейшем улучшать тренинги по вопросам предотвращения коррупции, этики и честности (integrity), проводимые для прокуроров без отрыва от работы[214] [215] [216].	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация **выполнена удовлетворительным образом**

Содержание доклада ГРЕКО

ГРЕКО сообщает, что власти России передали ей информацию о широкой и комплексной программе тренингов для прокурорских работников, проводимых на регулярной и всеохватывающей основе ведомственными учебными заведениями. Эти тренинги включают в себя вопросы противодействия коррупции, а также вопросы служебной этики. ГРЕКО положительно оценила указанную информацию, но отметила, что необходимо обучать противодействию коррупции прокуроров без отрыва от работы, делая упор не только на этике, но и на предупреждении коррупции в целом и честности (integrity).

Анализ нормативно-правовых актов

Международное право

Доклад Венецианской комиссии о стандартах независимости прокуроров отмечает важность обеспечения доступности обучения для прокуроров на протяжении всей их карьеры[217]. О необходимости наполнения такого обучения этическими вопросами говорится в Рекомендации Совета Европы о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия[218].

[214] *Прим. авт.:* В русском переводе, размещенном на сайте Генпрокуратуры и ГРЕКО, фраза «без отрыва от работы» (in-service) была опущена.

[215] *Прим. авт.:* Напоминаем, что понятие «прокурор» уже, чем понятие «прокурорский работник». Это учтено в текстах всех рекомендаций.

[216] *Прим. авт.:* Указанная рекомендация является значительно более расплывчатой по сравнению с предыдущими, а следовательно, ее проще выполнить.

[217] п. 69 Доклада Венецианской комиссии.

[218] п. 7 Рекомендации Совета Европы.

Национальное право

Ст. 43.4 Закона о прокуратуре закрепляет, что каждый прокурорский работник не реже раза в пять лет должен проходить дополнительное профессиональное образование (ДПО). По смыслу статьи, закрепляющей сохранение зарплаты за прокурором на период обучения, под образованием подразумевается, прежде всего, ДПО с отрывом от работы. В то же время, по смыслу ст. 76 Закона об образовании, ДПО возможно и без отрыва от работы.

Нам не удалось обнаружить в опубликованных ведомственных прокурорских нормативных актах упоминаний о системном обучении прокуроров без отрыва от работы. В то же время, упоминается сама необходимость такого обучения задолго до выдачи соответствующей рекомендации ГРЕКО: например, в абз. втором пп. 6.6 п. 6 Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации указывается на необходимость широкого использования интерактивных и дистанционных форм образования прокурорских работников без отрыва от работы в целях обеспечения высокого уровня профессионализма работников органов прокуратуры.

Если ГРЕКО в своей рекомендации имело в виду обучение без отрыва от работы, проводимое самими прокурорскими работниками, то анализ ведомственных актов показывает намерение обеспечить исполнение этой рекомендации с использованием цифровых технологий. Так, п. 9.2 Паспорта проекта цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры предусматривает создание платформы электронного обучения на внутреннем портале органов прокуратуры до конца 2019 года. Раздел 6 Концепции цифровой трансформации органов прокуратуры также закрепляет необходимость электронного обучения. Однако ни в одном из вышеуказанных актов не закрепляются требования к содержанию такого обучения, в том числе, требования к его антикоррупционной направленности. В тех же случаях, когда такие требования есть, они скорее касаются именно очного обучения (например, п. 9 Приказа Генпрокурора N 454).

Что касается «дальнейшего совершенствования» содержания образовательных программ, нам представляется, что указанный аспект рекомендации сложно оценить из-за его расплывчатости и отсутствия каких-либо критериев оценки совершенствования. Следует также отметить, что недавно изданный приказ Генпрокурора №474 в п. 3.1 отдельно указывает Университету прокуратуры, что во всех программах дополнительного обучения для прокурорских работников обязательно должны затрагиваться вопросы противодействия коррупции.

Анализ правоприменения

Рекомендация предписывает обеспечить прокурорских работников возможностью антикоррупционного обучения прокурорских работников не только в ведомственных учебных заведениях, но и непосредственно на рабочих местах.

По данным сайтов прокуратур субъектов, обучение прокуроров антикоррупции имеет широкое распространение[219]. Однако оно проводится с отрывом прокуроров от работы, в специальных учебных центрах.

Представляется, что во многом более удобным была бы система дистанционного ДПО, которое позволило бы прокурорам проходить обучение в удобное для них время, а также решило бы нехватку с качеством преподавательского состава. К тому же подобные системы позволяют сделать антикоррупционное обучение более наглядным и интересным, применять средства мультимедиа и интерактивные элементы. Внедрение дистанционного образования предусмотрено ведомственными прокурорскими актами.

По данным Университета прокуратуры, все прокурорские работники, обучавшиеся по программам дополнительного образования в подразделениях университета, проходили обучение по вопросам коррупции, этики и честности (integrity). Обучение прошли около 3,6 тыс. человек. Особо указывается, что оно прошло без отрыва от работы, при этом дистанционное обучение не велось. Однако неясно, каково содержание этого обучение (программы дисциплин не публикуются) и, соответственно, какова динамика содержания подобного обучения с течением времени.

Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- Закрепление в нормативных актах органов прокуратуры планов по внедрению дистанционного обучения прокурорских работников
- Обязательное наличие в обучении прокуроров антикоррупционных элементов

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие нормативно закрепленного порядка проведения антикоррупционного обучения прокурорских работников без отрыва от работы;
- невозможность оценить динамику содержания антикоррупционного обучения прокуро-

[219] Например: Завершились курсы профессионального обучения прокурорских работников, осуществляющих свою профессиональную деятельность в сфере противодействия коррупции // Прокуратура Хабаровского края. — 2017. — URL: https://tinyurl.com/y2zn6hwj,
Торжественное открытие курса обучения по программе «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции» // Прокуратура Санкт-Петербурга. — 2018. — URL: http://procspb.ru/center/news/54-torzhestvennoe-otkrytie-kursa-obucheniya-po-programme-prokurorskiy-nadzor-za-ispolneniem-zakonodatelstva-o-protivodeystvii-korrupcii

ров.

Таким образом, рекомендация **выполнена удовлетворительным образом**, поскольку антикоррупционное обучение прокуроров в принципе проводится, запланировано введение электронного обучения прокурорских работников, однако неясно, каково его содержание и динамика его совершенствования

Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- публично обсуждать содержание программ ДПО и иных образовательных мероприятий для прокуроров с представителями общественности, в том числе с академическим сообществом;
- использовать систему электронного образования (онлайн-курсы и т.д.) для обеспечения равного и удобного доступа прокурорских работников к качественному антикоррупционному образованию.

Заключение / 108

По итогам анализа выполнения рекомендаций IV раунда оценки ГРЕКО мы пришли к следующим результатам. Из 22 рекомендаций IV раунда ни одна рекомендация не выполнена удовлетворительно, пять рекомендаций выполнены удовлетворительным образом, 11 рекомендаций выполнено частично и шесть — не выполнены. Это, отчасти, обусловлено тем, что оценка производилась непосредственно после предыдущего доклада об оценке, и исполнение рекомендаций повторно ГРЕКО еще не оценивала, т.е. на момент оценки «ТИ-Р» IV раунда прошло меньше времени, чем при оценке предыдущих раундов. Тем не менее, это не объясняет, почему остаются неудовлетворительно выполненными рекомендации, аналогичные рекомендациям I-II раундов, например, о судейских иммунитетах, завершенного в 2012 году.

При этом среди оцениваемых категорий (парламентарии, судьи, прокуроры) доля невыполненных, выполненных частично и удовлетворительным образом рекомендаций практически совпадает. Это значит, что нельзя выделить ни «продвинутую» в вопросе противодействия коррупции группу, представляющую одну из ветвей власти (законодательную, судебную, исполнительную), ни «отстающую».

Тем не менее, можно выделить наиболее яркие тенденции, характерные для всех или для двух из трех рассматриваемых категорий. Во-первых, по нашему мнению, все рекомендации, касающиеся обучения и антикоррупционного просвещения выполнены удовлетворительным образом. Это значит, что Российская Федераций систематично и регулярно выделяет ресурсы на то, чтобы парламентарии, судьи и прокуроры были хорошо подготовлены и осведомлены о своих антикоррупционных обязательствах, о вреде коррупции, о необходимости соблюдения высоких этических стандартов и недопущения конфликта интересов.

Во-вторых, в вопросе информирования о правилах получения и уведомления о подарках наиболее успешны оказались меры, предпринятые для парламентариев и судей (рекомендации iii и xiv выполнены удовлетворительным образом), а для прокуроров комплексное руководство по вопросам получения подарков отсутствует.

В-третьих, существуют проблемы с кадровой политикой, проводимой в отношении прокурорского и судейского корпуса. В частности, в своих рекомендациях ГРЕКО охватила вопросы отбора (рекомендация ix) и назначения судей (рекомендация x) и отбора кандидатов на высшие прокурорские должности (рекомендация xviii). По нашему мнению, эти процессы крайне непрозрачны и происходят в условиях отсутствия объективных и установленных в законе критериев отбора, что приводит к профессиональной «кастовости» и коррупционным рискам.

Помимо этого можно отметить недостаточность санкций за нарушение принципов честности (integrity) парламентариев (рекомендация vii) и пробелы в дисциплинарном производстве в отношении прокуроров (рекомендация xxi), которые подрывают эффективность, в том числе, антикоррупционных мер. Кроме того, в условиях отсутствиях рекомендуемых ГРЕКО положений Кодекса судейской этики (рекомендация xii) и отсутствия кодексов этики для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (рекомендация ii) практически отсутствуют гарантии применения высоких антикоррупционных и этических стандартов.

Приложение. Соотнесение выводов ГРЕКО и ТИ-Р по IV раунду оценки

Пояснение к таблице: «частично выполненная рекомендация» выделена желтым цветом, «рассмотренная удовлетворительным образом» — оранжевым, «не выполненная» — красным.

Рекомендация	ТИ-Р
I — Прозрачность законодательного процесса	
II — Внедрение Кодекса этики и поведения для членов парламента	
III — Сообщение о получении парламентариями подарков	
IV — Публикация деклараций парламентариев	
V — Контроль декларирования палатами Федерального Собрания	
VI — Инициация проверок деклараций парламентариев	
VII — Санкции за нарушения принципов честности парламентариями	
VIII — Специальное обучение парламентариев по вопросам этики и конфликта интересов	
IX — Определение критериев отбора, назначения, продвижения судей	
X — Назначение судей президентом	
XI — Повышение стабильности срока пребывания в должности мировых судей	
XII — Конфликт интересов в Кодексе судейской этики	
XIII — Обжалование решения об отводе судьи	
XIV — Разработка практического руководства по сообщению судьями о подарках	
XV — Прозрачность источников доходов и расходов судей	
XVI — Ограничение иммунитета судей	
XVII — Система обучения и консультирования мировых судей	
XVIII — Доступность и прозрачность отбора на высшие прокурорские должности для лиц без прокурорского стажа	
XIX — Распределение дел между прокурорами	
XX — Подарки прокурорам	
XXI — Дисциплинарное производство в отношении прокуроров	
XXII — Обучение прокуроров антикоррупции без отрыва от работы	

АНО «Центр антикоррупционных исследований
и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р», 2019

107031, Москва, Рождественский бульвар, дом 10/7,
стр. 1, пом. I

+ 7 (495) 915-00-19

https://transparency.org.ru/

info@transparency.org.ru

Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл-Р» внесена Министерством юстиции РФ в реестр «некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента»