



6 декабря 2019

GrecoRC4(2019)19

ЧЕТВЁРТЫЙ РАУНД ОЦЕНКИ

Предупреждение коррупции в отношении членов
парламента, судей и прокуроров

ДОКЛАД О ВЫПОЛНЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ РЕКОМЕНДАЦИЙ ГРЕКО

Принят ГРЕКО на 84^{-ом} Пленарном заседании
(Страсбург, 2-6 декабря 2019)

ЧЕТВЁРТЫЙ РАУНД ОЦЕНКИ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе оцениваются меры, предпринятые властями Российской Федерации для выполнения рекомендаций, опубликованных в Оценочном докладе по Российской Федерации в рамках четвертого раунда, принятого на 77-м пленарном заседании ГРЕКО (18 октября 2017 года) и обнародованного 22 марта 2018 г., с разрешения Российской Федерации (GrecoEval4Rep(2017)2). Четвертый раунд оценки ГРЕКО посвящен теме «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров».

2. В соответствии с требованиями Правил процедуры ГРЕКО власти Российской Федерации представили Ситуационный отчет о мерах, принятых для выполнения рекомендаций. Этот отчет был получен 11 июля 2019 года и вместе с информацией, представленной позже, послужил основой для Доклада о выполнении рекомендаций.

3. ГРЕКО выбрала Германию и Болгарию для назначения докладчиков по процедуре выполнения рекомендаций. Были назначены докладчики Давид АЙДИНТАН от Германии и Георгий РУПЧЕВ от Болгарии. Секретариат ГРЕКО помог им в составлении доклада о выполнении.

4. В настоящем докладе оценивается имплементация каждой отдельной рекомендации, содержащейся в Оценочном докладе, и дается общая оценка уровня реализации членом этих рекомендаций. Имплементация любой невыполненной рекомендации (частично или полностью) будет оцениваться на основе дальнейшего Ситуационного отчета, который должен быть представлен властями через 18 месяцев после принятия настоящего доклада о выполнении рекомендаций.

II. АНАЛИЗ

5. ГРЕКО в своем Оценочном докладе адресовала Российской Федерации 22 рекомендации. Реализация этих рекомендаций рассматривается ниже.

Предотвращение коррупции в отношении членов парламента

Рекомендация i.

6. ГРЕКО рекомендовала 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 течение разумного периода времени в зависимости

от обстоятельств и путем пересмотра установленных оснований для отказа в аккредитации с целью облегчения доступа средств массовой информации.

7. В отношении части (i) рекомендации российские власти заявляют, что Первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) направил всем членам Совета Федерации официальное письмо о необходимости проведения общественного обсуждения подготовленного ими проекта федерального закона не позднее чем за 14 дней до внесения его на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума). Совет Государственной Думы на своем заседании 13 ноября также рекомендовал депутатам организовать общественное обсуждение проектов федеральных законов или провести соответствующие семинары и круглые столы, а также другие мероприятия аналогичного характера.

8. Что касается части (ii) рекомендации, власти повторяют ранее предоставленную информацию, согласно которой система аккредитации средств массовой информации при Государственной Думе регулируется Правилами аккредитации журналистов и технических специалистов средств массовой информации при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденными распоряжением Председателя Государственной Думы от 2 июля 2015 года № 175р-1. Статья 9 допускает дополнительную разовую аккредитацию для журналистов без выдачи Государственной Думой аккредитационных документов, при необходимости более широкого освещения отдельных мероприятий. Российские власти сообщают, что анализ выполнения этих Правил не выявил проблемных вопросов. Что касается Совета Федерации, то в 2018 году пятьдесят СМИ получили аккредитацию, а семи в ней было отказано в силу исключительно рекламного характера направивших запросы СМИ. Всем журналистам, подавшим заявку на одноразовую аккредитацию, был разрешен доступ в Совет Федерации (1 500 журналистов). Государственная Дума сообщила, что в период с 2017 по 2019 год не было ни одного случая отказа в предоставлении аккредитации сроком действия на один год.

9. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. Что касается части (i) рекомендации, то цель рекомендации заключалась в повышении прозрачности законодательного процесса посредством общественного обсуждения законопроектов. ГРЕКО отмечает, что общественное обсуждение законопроектов, судя по всему, еще не стало общим правилом. Указ Президента Российской Федерации от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» предусматривает возможность проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, но для этого требуется решение Президента Российской Федерации, а соответствующие законопроекты должны затрагивать основные направления государственной политики в области социально-экономического

развития. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» предусматривает лишь возможность представления законопроектов на общественное обсуждение, то есть не устанавливает это в качестве общего правила, а лишь как альтернативу. Одного лишь того, что законопроекты стали доступны на интернет-площадках обеих палат Федерального Собрания, самого по себе недостаточно, как и письма первого заместителя Председателя Совета Федерации, в котором рекомендуется проводить общественные обсуждения, поскольку оно не имеет юридически обязывающей силы, равно как и рекомендация Совета Государственной думы о проведении общественных обсуждений. Понятие «публичные консультации» следует понимать как формальную процедуру, как часть законодательного процесса, в соответствии с которым общественность и гражданское общество в целом могут в разумные сроки высказать свое мнение по законопроектам, находящимся на рассмотрении парламента. Поэтому ГРЕКО не убеждена в том, что цель этой части рекомендации, заключающаяся в том, чтобы публичные консультации стали основным правилом принятия находящихся на рассмотрении парламента законопроектов, была полностью достигнута. Однако с учетом указанных выше мер, принятых в обеих палатах, эту часть рекомендации можно считать частично выполненной.

10. Относительно части (ii) рекомендации, ГРЕКО принимает к сведению представленные Советом Федерации статистические данные об аккредитации, из которых следует, что подавляющее большинство журналистов её получило. Что касается статистических данных, представленных Государственной Думой, они показывают, что с 2017 по 2019 год не было ни одного случая отказа в предоставлении аккредитации сроком действия на один год. Поэтому ГРЕКО считает, что требования этой части рекомендации выполнены.

11. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация i выполнена частично.

Рекомендация ii.

12. *ГРЕКО рекомендовала 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 применения.*

13. Российские власти вновь заявляют, что согласно статье 9 Федерального закона № 3-ФЗ от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее - Закон о статусе депутатов) депутаты должны соблюдать

кодекс этики, а их обязанности определены соответствующими регламентами палат. Кроме того, Федеральный закон № 561-ФЗ от 27 декабря 2018 г. о внесении изменений в вышеупомянутый закон устанавливает ответственность депутатов за нарушение ограничений, запретов и неисполнение обязанностей, в том числе, за неисполнение обязанности сообщать о возникновении личной заинтересованности при осуществлении своих обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению такого конфликта.

14. Власти ссылаются на Постановление Государственной Думы № 4833-7 ГД от 20 сентября 2018 года, которое учредило 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. Они заявляют, что отношения между депутатами и избирателями регулируются на законодательном уровне, создаются механизмы предотвращения коррупции и предусмотрены требования о соблюдении этических норм. Они добавляют, что этические требования и правила сформулированы в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, (приложение к Постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-П ГД) и вышеупомянутых нормативно-правовых актах, регулирующих работу Комиссии. Что касается Совета Федерации, власти вновь заявляют, что в соответствии с Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ) депутаты в некоторых случаях могут быть лишены слова без предупреждения (например, за грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству граждан и должностных лиц, призывы к незаконным действиям, выражения, разжигающие социальную рознь). Для рассмотрения вопросов соблюдения этических норм и применения института неприкосновенности был создан подкомитет по вопросам парламентской этики.

15. 5 ноября 2019 года был опубликован и разослан всем членам Кодекс этики членов Совета Федерации, в котором закреплены установленные законом нормы. Комитет Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности будет отвечать за проведение ежегодного анализа и обработку информации о соблюдении этого Кодекса членами Совета Федерации. 13 ноября 2019 года Совет Государственной Думы принял кодекс этики («Требования к поведению депутатов Государственной Думы с учетом законодательно установленных ограничений, обязанностей и запретов»). Контроль за его выполнением возложен на Комиссию по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых депутатами Государственной Думы, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики.

16. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. ГРЕКО отмечает, что Государственная Дума и Совет Федерации приняли Кодексы этики для своих членов, а контролировать их соблюдение поручили специальным комиссиям. Однако в эти кодексы включены не все вопросы этики. Например, не рассматриваются такие вопросы, как контакты с третьими лицами и ограничения после окончания полномочий. Поэтому принятые кодексы необходимо дополнить, чтобы охватить все вопросы по соблюдению этики, в соответствии с рекомендациями. ГРЕКО может считать, что данная рекомендация выполнена лишь частично и подчеркивает необходимость того, чтобы Государственная Дума и Совет Федерации дополнили свои кодексы, включив в них упущенные из виду вопросы.

17. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ii выполнена частично.

Рекомендация iii.

18. *ГРЕКО рекомендовала разработать практическое руководство по вопросам сообщения парламентариями о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме.*

19. Российские власти сообщают, что Государственная Дума подготовила проект руководящих принципов по получению и сообщению о получении подарков депутатами. Со своей стороны, Совет Федерации провел анализ распоряжения Председателя Совета Федерации от 1 апреля 2015 № 47рп-СФ года «Об утверждении Положения 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» и его выполнения. Он пришел к выводу, что на практике проблем не возникло. В результате опроса, проведенного Советом Федерации, выяснилось, что за четыре года только 11 подарков было сдано членами этой палаты. Однако в 2018 году Совет Федерации принял руководство в отношении подарков и об обязанности сообщать о них.

20. В то же время власти информируют, что Генеральная прокуратура Российской Федерации (далее – Генеральная прокуратура) подготовила памятку для всех категорий работников и должностных лиц по применению антикоррупционных правил в отношении подарков, например, об обязанности сообщать о подарках от третьих лиц (включая подарки в натуральной форме). После обсуждения со всеми заинтересованными сторонами, в том числе с Федеральным собранием Российской Федерации, данная памятка была доведена до сведения членов парламента и размещена на сайте Генеральной прокуратуры. В ноябре 2019 года Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Министерство труда), которому в соответствии с Указом Президента от 2 апреля 2013 года № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»

поручено оказывать консультативную и методическую помощь федеральным органам по исполнению антикоррупционного законодательства, выпустило Разъяснения в отношении отчетности определенных категорий лиц, включая депутатов, о подарках, полученных в связи с протокольными мероприятиями, командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных обязанностей, сдаче и оценки подарка, его реализации и зачислением средств, вырученных от его реализации.

21. ГРЕКО принимает к сведению информацию, представленную российскими властями. Она отмечает, что Государственной Думой было принято руководство в отношении подарков. ГРЕКО также отмечает, что Совет Федерации принял методические рекомендации по уведомлениям о подарках. Разъяснения относительно получения подарков были приняты Министерством труда и распространены среди всех членов парламента. Тем не менее, ГРЕКО считает, что члены парламента должны принять свои собственные руководящие принципы, которые должны быть достаточно подробными и адаптированными к их конкретной ситуации. Что касается подготовленного Государственной Думой практического руководства в том виде, в котором оно представлено, ГРЕКО считает его вполне приемлемым. Точно так же в методических рекомендациях Совета Федерации по вопросам получения подарков указано, что необходимо сообщать обо всех подарках. Было бы еще полезнее, если бы в них содержались дополнительные практические примеры, касающиеся членов парламента. ГРЕКО считает, что эту рекомендацию можно считать выполненной.

22. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация iii выполнена удовлетворительно.

Рекомендация iv.

23. *ГРЕКО рекомендовала, чтобы декларации о доходах, интересах, об имуществе и имущественных обязательствах членов парламента публиковались после их представления в Государственную Думу и Совет Федерации без пропуска информации (такой как источники доходов), кроме той, которая нарушает право на частную жизнь парламентариев, их супругов и несовершеннолетних детей.*

24. Российские власти заявляют, что Генеральная прокуратура, Министерство труда и Администрация Президента Российской Федерации (далее – Администрация Президента) подготовили проект указа Президента Российской Федерации, в котором говорится, что декларируемый годовой доход соответствующих должностных лиц, в том числе депутатов, включает заработную плату по основному месту работы, доход, полученный от продажи имущества, от образовательной, научной и другой творческой деятельности. Далее говорится, что должностные лица могут указать также другие виды доходов. И Совет Федерации, и Государственная Дума обязаны также ввести

правила размещения на своих официальных сайтах информации о доходах, расходах, имуществе и имущественных обязательствах депутатов парламента, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей, и что такая информация должны предоставляться всем российским СМИ для опубликования. В пояснительной записке к проекту указа сказано, что цель этого документа - повышение прозрачности в отношении доходов соответствующих государственных должностных лиц (включая членов парламента) и информирование общества и средств массовой информации об источнике дохода путем публикации конкретных данных об их доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Кроме того, в пояснительной записке к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» указано, что публикации подлежат также представляемые должностными лицами сведения о расходах, общая сумма которых превышает общий доход за три последних года, и об источниках получения средств, за счет которых были произведены такие расходы.

25. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. В Оценочном докладе было указано, что не публикуется подробная информация о доходах и их источниках (например, заработная плата, проценты, дивиденды, вознаграждение за преподавательскую и исследовательскую деятельность и т. д.), а указывается лишь их общая сумма, и суть рекомендации заключалась в том, чтобы обнародовать эти различные источники доходов (пункт 77 Оценочного доклада). Проект указа Президента Российской Федерации объясняет, что понимается под декларируемым доходом: это доход от основной работы депутата, от продажи имущества и от образовательной, научной и другой творческой деятельности; но оставляет на усмотрение депутатов решение о предоставлении сведений о других доходах. Проект указа также обязывает Совет Федерации и Государственную Думу в течение месяца после вступления Указа в силу внести в свои нормативные акты поправки об обнародовании вышеуказанных сведений о доходах парламентариев. ГРЕКО делает вывод, что этот проект указа является шагом в правильном направлении, хотя считает, что члены парламента должны указать все источники доходов и поэтому не следует оставлять на их усмотрение вопрос о том, нужно ли сообщать о других источниках доходов, кроме тех, которые прямо упомянуты в проекте указа (такие как дивиденды и другие инвестиционные доходы). Поэтому ГРЕКО считает необходимым внести соответствующие изменения в проект указа. Однако, ознакомившись с проектом указа, ГРЕКО приходит к выводу, что требования рекомендации были частично выполнены.

26. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация iv выполнена частично.

Рекомендация v.

27. ГРЕКО рекомендовала *усилить систему декларирования доходов, интересов, имущества и обязательств эффективным механизмом контроля для обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации (включая проверки источников доходов парламентариев).*

28. Российские власти утверждают, что Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» внес поправки в законодательство о контроле за расходами должностных лиц, в том числе при отстранении их от должности Генеральным прокурором Российской Федерации или подчиненными ему прокурорами по решению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации или назначенного Президентом Российской Федерации должностного лица. Поправки предусматривают возможность обращения имущества в пользу государства, если соответствующий депутат не может предоставить доказательства того, что это имущество было приобретено на законные доходы (или сумму, эквивалентную стоимости имущества, если оно не может быть обращено в пользу государства).

29. В настоящее время парламентская комиссия не может проводить проверку на основе выводов, сделанных ими при проверке сведений об имуществе депутатов. Согласно проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» для повышения эффективности деятельности комиссий по доходам, имуществу и имущественным обязательствам депутатов, создаваемых в каждой палате, они смогут по собственной инициативе инициировать и проводить проверку в том случае, если информация о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера депутатов (в том числе, в отношении их супруг(ов) и несовершеннолетних детей) является неполной, неточной или несоответствующей их общим доходам. Законопроект также предназначен для того, чтобы предоставить комиссиям юридические полномочия требовать от компетентных органов (например, налоговых органов) проведения оперативных расследований и сообщать о любых результатах в течение 30 дней.

30. ГРЕКО учитывает информацию, предоставленную российскими властями, и принимает к сведению проект поправок к Закону «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», направленный на усиление контроля, осуществляемого комиссиями по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера депутатов, созданными в Государственной Думе и Совете Федерации. ГРЕКО, в

частности, отмечает тот факт, что эти комиссии смогут действовать по собственной инициативе (а не на основе информации, предоставленной внешними заинтересованными сторонами, как в настоящее время) и требовать от компетентных органов проведения от их имени расследований и представления отчетов в течение 30 дней. Это может способствовать тому, чтобы работа этих комиссий стала более эффективной, чем в настоящее время, поскольку в Оценочном докладе отмечается, что на практике они не выходят за рамки простой проверки сведений об имуществе и доходах, представленных членами парламента, даже при получении информации от внешней стороны с просьбой о проведении проверки (пункт 93).

31. Учитывая, что органами, ответственными за проверку сведений о доходах депутатов, являются парламентские комиссии, а не внешний орган, реальным показателем их эффективности будет ответ на вопрос, смогут ли вышеупомянутые комиссии в полной мере использовать на практике свои более эффективные полномочия, будут ли инициированы более тщательные проверки и будут ли применены санкции в случае нарушения. Тем не менее, ГРЕКО готова считать, что подготовленные Государственной Думой проекты поправок являются шагом в правильном направлении, учитывая полномочия по проведению проверок, предоставленные парламентским комитетам.

32. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация v выполнена частично.

Рекомендация vi.

33. *ГРЕКО рекомендовала сохранить возможность инициирования проверок деклараций о доходах, интересах, имуществе и обязательствах имущественного характера парламентариев исключительно за компетентными парламентскими комитетами с целью обеспечения независимости законодательной власти, как реальной, так и видимой.*

34. Российские власти заявляют, что в настоящее время выводы парламентской комиссии в отношении деклараций об имуществе депутатов не могут служить основанием для проведения проверки. Они добавляют, что вопрос о внесении в действующее законодательство поправок, позволяющих парламентской комиссии инициировать проверки по обвинению в коррупции, в настоящее время находится на рассмотрении и включен в проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

35. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями, о проведении дискуссий по вопросу об внесении изменений в закон, чтобы компетентные комиссии могли инициировать проверку сведений о доходах депутатов. Об этом также говорится в рекомендации v. Эта рекомендация призвала к тому, чтобы закрепить эти полномочия

исключительно за этими комиссиями в целях сохранения независимости законодательной власти. Согласно предоставленной властями информации (в частности, по рекомендации v) Президент Российской Федерации имеет право инициировать проверку сведений о доходах депутатов, независимо от решения парламентской комиссии о проведении проверки. Поэтому рекомендация не может считаться выполненной.

36. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация vi не выполнена.

Рекомендация vii.

37. *ГРЕКО* рекомендовала обеспечить возможность применения ряда эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций в отношении парламентариев за нарушения, связанные с декларированием доходов, интересов, имущества и обязательств, в том числе за неполное или недостоверное декларирование.

38. Российские власти указывают, что Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 561-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» предусматривает применение следующих мер ответственности, в частности, за предоставление заведомо недостоверных или неполных сведений об их доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера: (a) предупреждение или (b) временное освобождение (отстранение на определенный срок) депутата от должности в рабочих органах парламента (председателя, заместителя председателя палаты парламента, председателя, заместителя председателя комитета или комиссии) без прекращения полномочий депутата парламента. Таким образом, все полномочия депутатов сохраняются, но они лишаются права занимать определенные должности и выполнять определенную работу в комитетах и комиссиях. Максимальная санкция, которая может быть применена – это лишение депутата его мандата. Информация о применении меры ответственности подлежит опубликованию в официальном издании Федерального Собрания Российской Федерации и размещению на официальных сайтах соответствующих палат. Порядок принятия решения о применении одной из мер ответственности определяется регламентом соответствующей палаты.

39. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. ГРЕКО ссылается на Оценочный доклад, в котором подчеркивается важность предусмотренных мер ответственности, суровость которых пропорциональна тяжести правонарушения, с тем чтобы мелкие нарушения не оставались безнаказанными. В Оценочном докладе отмечалось, что на тот момент единственной мерой ответственности, предусмотренной за нарушения, связанные с предоставлением сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, было лишение депутата его мандата, и поэтому

существовал явный риск, что только самые серьезные нарушения будут должным образом учтены в нынешней системе, тогда как более мелкие нарушения не повлекут за собой наказания. ГРЕКО отмечает, что был введен более широкий комплекс мер ответственности, такие как отстранение на определенный срок от выполнения некоторых парламентских функций, и считает, что это отвечает требованиям этой рекомендации.

40. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация vii выполнена удовлетворительно.

Рекомендация viii.

41. *ГРЕКО рекомендовала предусмотреть специальное и регулярное обучение всех парламентариев по вопросам этики и конфликта интересов, уделяя особое внимание новым членам парламента.*

42. Российские власти заявляют, что в соответствии с пунктом 10 Плана действий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по борьбе с коррупцией на 2018–2020 годы (утвержденным 21 ноября 2018 года) фракции Государственной Думы организовали систематическое обучение и учебные мероприятия для депутатов по вопросам этики и конфликта интересов. Аналогичным образом, согласно Плану действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по борьбе с коррупцией на 2018–2020 годы (утвержденного 27 июля 2018 года) для членов Совета Федерации не менее двух раз в год проводится обучение по вопросам противодействия коррупции, этике, предотвращению и разрешению конфликтов интересов. Власти приводят пример, что в 2018 и 2019 году в Совете Федерации прошли обучение 234 человека. Кроме того, каждый год в рамках кампании по предоставлению сведений об имуществе Управлением государственной службы и кадров Аппарата Государственной Думы и аналогичным подразделением Аппарата Совета Федерации проводятся учебные семинары и индивидуальные консультации для членов палат и их помощников. Совет Федерации, Государственная Дума, их органы и должностные лица (или при участии палат) проводят мероприятия по актуальным вопросам борьбы с коррупцией.

43. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. ГРЕКО считает включение обучения в планы действий по борьбе с коррупцией как в Государственной Думе, так и в Совете Федерации позитивным шагом. Кроме того, в обеих палатах ежегодно проводится обучение в связи с обязанностью предоставления сведений об имуществе. ГРЕКО также принимает к сведению, что во фракциях Государственной Думы была организована учеба и подготовка по повышению информированности, и что в Совете Федерации проведено два учебных мероприятия. Однако власти не предоставили конкретной информации о будущих мероприятиях и сроках их проведения. С 2018 года обучение прошла приблизительно половина депутатов,

но из цифр, предоставленных Советом Федерации, неясно, сколько депутатов прошли обучение, так как в это число, очевидно, входит также персонал аппарата парламента. Несмотря на обнадеживающий характер этих изменений, необходимы дальнейшие шаги для того, чтобы все члены парламента прошли необходимую подготовку по вопросам этики, особенно с учетом количества руководящих документов, принятых недавно обеими палатами. Поэтому ГРЕКО не может считать данную рекомендацию выполненной полностью.

44. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация viii выполнена частично.

Предупреждение коррупции в отношении судей

Рекомендация ix.

45. ГРЕКО рекомендовала определить объективные критерии, которыми следует руководствоваться при применении требований к честности в процессе отбора, назначения и продвижения судей, и сделать их доступными для общественности.

46. Российские власти указывают, что в соответствии с Постановлением Совета судей от 18 июля 2018 года № 649, принятым с целью выполнения данной рекомендации, была создана рабочая группа для подготовки предложений. 21 сентября 2018 года Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации (далее - ВККС) приняла предложения и включила их в Методические рекомендации по реализации квалификационными коллегиями судей норм федерального законодательства о противодействии коррупции:

«Оценка сведений, представленных претендентами на вакантные должности, а также результатов проверочных мероприятий осуществляется квалификационной коллегией судей с учетом достоверности и честности их отражения.

При проведении оценки квалификационная коллегия судей учитывает критерии честности, к которым могут быть отнесены, например: добросовестное пользование гражданскими правами и надлежащее исполнение гражданских обязанностей; соблюдение претендентом нравственно-этических требований, следование высоким стандартам морали и нравственности; совершение действий по предупреждению, предотвращению и урегулированию конфликта интересов; соответствие доходов и имущества, принадлежащего претенденту и членам его семьи на праве собственности, сведениям о расходах.

В отношении претендентов из числа действующих судей квалификационная коллегия судей оценивает также наличие или отсутствие договоров, влекущих финансовые обязательства, с лицами, находящимися от судьи в служебной

зависимости, а также с лицами, являющимися участниками судебных процессов по делам, находящимся в его производстве; соблюдение судьей при исполнении своих полномочий процедур, предусмотренных процессуальным законодательством, в целях защиты судьи от подозрений в предвзятости и необъективности».

47. Пересмотренные Методические указания размещены на сайте ВККС и опубликованы в Бюллетене ВККС за 2018 год и в итогах семинара с участием председателей квалификационных коллегий судей (2018 год). Кроме того, приказом Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации от 30 ноября 2018 года № 284 были внесены изменения в Методические рекомендации по организации психологического сопровождения работы по отбору кандидатов на должность судьи, чтобы отразить поправки к вышеупомянутым рекомендациям, касающиеся «уровня развития нравственного сознания кандидата».

48. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. Она отмечает, что Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации включила в «Методические указания по выполнению квалификационными коллегиями законодательства о борьбе с коррупцией» текст о том, что при оценке кандидатов на вакантные должности необходимо учитывать критерии честности, с дополнительными требованиями для продвижения по службе судей.

49. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ix выполнена удовлетворительно.

Рекомендация х.

50. *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.

51. Российские власти проинформировали о системе подбора, характеристика которой дана в Оценочном докладе. Они подтверждают, что Комиссия при Президенте по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов состоит из 15 членов, включая двух представителей исполнительной власти (от Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации), а полномочия Президента Российской Федерации реализуются через представителей Администрации Президента. В Комиссию входят также представители судейского корпуса, надзорного органа (Генеральной прокуратуры) и гражданского общества.

52. ГРЕКО отмечает, что власти не представили никакой новой информации, а лишь повторили то, что изложено в Оценочном докладе. В Оценочном докладе отмечается, что роль Президента в назначении судей является более чем символической и фактически имеет решающее значение, поскольку Президент может отказаться назначать судей, рекомендованных квалификационными коллегиями судей. Администрация Президента участвует в процессе отбора не только через своего представителя в квалификационных коллегиях на региональном уровне, но и используя весомое представительство в Комиссии при Президенте, которая проводит окончательный отбор до назначения (пункт 150). Поскольку никакой новой информации представлено не было, ГРЕКО не может считать эту рекомендацию выполненной.

53. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация х не выполнена.

Рекомендация xi.

54. *ГРЕКО* рекомендовала федеральным органам власти с привлечением органов власти субъектов Российской Федерации искать пути повышения стабильности срока пребывания в должности мировых судей.

55. Российские власти заявляют, что 26 февраля 2019 года Пленум Верховного Суда Российской Федерации представил проект федерального закона, предусматривающий назначение мировых судей на неограниченный срок. 19 июня 2019 года компетентный парламентский комитет решил рекомендовать принять его в первом чтении. Законопроект был рассмотрен Советом Государственной Думы и принят Государственной Думой в первом чтении. Согласно проекту федерального закона, все мировые судьи во всех субъектах смогут сохранять свою должность пожизненно.

56. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. Она считает, что проект федерального закона, предусматривающий назначение мировых судей на неограниченный срок, является позитивным событием, которое отвечает цели рекомендации.

57. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xi выполнена удовлетворительно.

Рекомендация xii.

58. *ГРЕКО* рекомендовала вернуть в Кодекс судейской этики исключенные из него положения, связанные с беспристрастностью и честностью судей (относительно близких родственников, заинтересованных в разбирательстве, действий, которые могли бы привести к конфликту интересов, личных отношений со сторонами процесса) в качестве гарантий их беспристрастности и честности.

59. Российские власти заявляют, что в июле 2018 года Совет судей Российской Федерации создал рабочую группу для изучения вышеуказанной рекомендации. Рабочая группа сочла, что нет необходимости возвращать спорные положения в статью 9 Кодекса судебной этики. Совет Судей считает, что эти положения касались процессуальных отношений (то есть процедуры формирования независимого и беспристрастного состава суда для рассмотрения конкретного дела) и что в соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации процессуальное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Более того, с января 2019 года общим правилом стало формирование судебных составов с использованием автоматизированной информационной системы. Кроме того, отстранение от ведения дела и самоотвод представлены в качестве полезного инструмента для достижения той же цели беспристрастности; процессуальные кодексы устанавливают принцип, согласно которому судья должен быть отстранён от рассмотрения дела, если он/она прямо или косвенно заинтересован/а в его результате или существуют обстоятельства, которые могут повлиять на его/её объективность и беспристрастность.

60. Как утверждают власти и как указано в Оценочном докладе, Кодекс судейской этики содержит основные принципы, в том числе, о предотвращении и разрешении конфликтов интересов. Власти утверждают, что в пункте, который был удален, были перечислены только частные ситуации, которые ставили под сомнение беспристрастность судей и дублировали нормы процессуального права. По их мнению, Кодекс судейской этики не может охватывать разнообразие этически неоднозначных ситуаций, которые могут восприниматься как конфликт интересов. Совет судей ставит под сомнение дополнительную ценность возвращения текста, который был удален, и считает, что лучшего результата можно достичь с помощью таких мер, как более тесное взаимодействие между советами судей и средствами массовой информации для выявления конфликтов интересов, связанных с судебной практикой; обязательный ежегодный мониторинг советами судей субъектов Российской Федерации потенциальных конфликтов интересов, о которых им стало известно, и направление результатов мониторинга в Совет судей для обобщения и информирования о них всех судей; регулярные семинары для судей (обязательные для судей, назначаемых впервые) по вопросам, касающимся поведения судей, включая конфликт интересов. Считается, что эти меры успешно осуществляются в настоящее время.

61. В то же время власти указывают на подготовку предложений по совершенствованию порядка предотвращения и урегулирования конфликта интересов, возникающего при исполнении судьями своих полномочий, в том числе при рассмотрении дел с участием граждан и юридических лиц, с которыми судья, его близкие родственники или свойственники связаны финансовыми или иными обязательствами (пункт 8 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденного Указом

Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 года № 378). Власти добавляют, что с сентября 2019 года общим правилом стало формирование состава судов с помощью автоматизированной информационной системы, которая учитывает объем работы и специализацию судей. Кроме того, в октябре 2019 года Комиссия Совета судей по этике опубликовала сборник своих заключений о ситуациях конфликта интересов: в нем содержатся положения, исключенные из Кодекса судейской этики. Наконец, Верховный суд Российской Федерации в настоящее время планирует изучение судебной практики по вопросам, связанным с урегулированием и предотвращением конфликта интересов при рассмотрении уголовных, гражданских, административных дел, а также дел об административных правонарушениях.

62. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. Она выражает сожаление о том, что Совет судей принял решение не включать в Кодекс судейской этики соответствующие положения о беспристрастности и честности судей (относительно близких родственников, заинтересованных в разбирательстве, действий, которые могли бы привести к конфликту интересов, личных отношений со сторонами процесса) в соответствии с рекомендацией, в частности, на том основании, что они повторяют содержание закона.

63. ГРЕКО может лишь подтвердить изложенную в Оценочном докладе позицию о том, что рассматриваемые положения необходимы для формирования системы реальных и предполагаемых гарантий беспристрастности судей (пункт 184). ГРЕКО не видит никакого противоречия в том, что эти принципы изложены как в законе, так и в Кодексе судейской этики, причем цель последнего состоит в том, чтобы проиллюстрировать основные принципы, которым должны следовать судьи при исполнении своих обязанностей. В любом случае Кодекс судейской этики должен соответствовать закону, поэтому не переписывает его, а объясняет его таким образом, чтобы он был более удобным для восприятия теми, кто должен его соблюдать. С другой стороны, ГРЕКО учитывает информацию властей о том, что Комиссия по этике при Совете судей выпустила сборник своих заключений о ситуациях конфликта интересов и о том, что Верховный суд Российской Федерации планирует работать над вопросом предотвращения конфликтов интересов. Это позитивные события, но рекомендация заключалась в том, чтобы вернуть оспариваемые положения о конфликте интересов в Кодекс судейской этики, который является окончательным справочным документом для всех судей с точки зрения этических норм, а этого сделано не было.

64. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация хii не выполнена.

Рекомендация хііі.

65. *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.

66. Российские власти сообщают, что Генеральная прокуратура подготовила проект поправок к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации, предусматривающих, что отклонение ходатайства об отводе судей, нескольких судей или всего состава суда может быть обжаловано в течение трех дней со дня принятия решения об отклонении указанного ходатайства. Более того, суд апелляционной инстанции должен принять решение не позднее трех дней со дня получения ходатайства. В случае отклонения ходатайства об отводе судьи(ей) второе ходатайство не может быть подано одним и тем же лицом и на тех же основаниях. Проекты поправок обсуждаются компетентными государственными органами.

67. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. Проект изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, подготовленный Генеральной прокуратурой, даст возможность обжаловать отклонение ходатайства об отводе, и решение по этой апелляции будет принято в течение трех дней. Это позволит заполнить процессуальный пробел, в связи с которым была дана эта рекомендация. Таким образом, до принятия поправки рекомендация может считаться частично выполненной.

68. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация хііі выполнена частично.

Рекомендация хіv.

69. *ГРЕКО* рекомендовала разработать практическое руководство по вопросам сообщения судьями о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме.

70. Российские власти сообщают, что Президиум Совета судей рассмотрел эту рекомендацию и пришел к выводу, что действующее законодательство предусматривает надлежащие правовые нормы в отношении подарков путем полного запрета на их получение в любой форме и в любом случае, за исключением полученных на протокольных мероприятиях подарков, которые должны быть все переданы в суд, где заседает судья. Они ссылаются на действующее законодательство (Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Гражданский кодекс Российской Федерации) и другие нормативные акты (Постановление Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 года № 10, утверждающее Типовое положение о сообщении отдельными

категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдаче и оценке подарка, реализации (выкупе) и зачислении средств, вырученных от его реализации; Приказ Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2015 года № 1043/кд, утверждающий 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). В то же время Генеральная прокуратура, которой законом определено осуществлять поддержку соблюдения антикоррупционного законодательства, подготовила практическое руководство для всех должностных лиц, включая судей, по применению антикоррупционных правил в отношении подарков, предусматривающих необходимость сообщать о подарках, полученных от третьих лиц, в том числе в натуральной форме, с последующими примерами и рекомендациями о возможных действиях.

71. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. Она отмечает, что существует ряд нормативных актов о запрете для всех должностных лиц, включая судей, принимать подарки, кроме полученных в связи с протокольными мероприятиями подарков, которые впоследствии необходимо будет передать в суд, где заседают судьи. ГРЕКО ссылается на Оценочный доклад, в котором говорится, что для судей было бы полезно разработать дальнейшее руководство, разъясняющее, что они должны сообщать обо всех подарках от третьих сторон, будь то в денежной, или в натуральной форме, вне зависимости от того, получены ли они строго при выполнении ими своих судебных обязанностей (например, подарки, полученные во время официальных мероприятий) или их можно расценивать как связанные, тем или иным образом, с выполнением их судебных функций (например, подарки, сделанные, чтобы завоевать благожелательное расположение судьи).

72. ГРЕКО считает, что цель таких рекомендаций заключается в том, чтобы стать практическим инструментом, иллюстрирующим на реальных примерах с учётом обстоятельств, в которых могут оказаться судьи, принципы, изложенные в законе и нормативных актах. Она отмечает, что Генеральная прокуратура в рамках своей официальной роли по обеспечению исполнения антикоррупционного законодательства всеми заинтересованными должностными лицами (включая судей), подготовила практические указания для всех должностных лиц совместно с различными заинтересованными государственными органами. В отличие от прокуроров, нет никаких руководств, подготовленных самой судебной властью. Об этом можно сожалеть, поскольку такой практический документ мог бы быть полезным для судей в плане сопричастности к правилам, касающимся подарков. Однако,

учитывая официальную роль, возложенную на Генеральную прокуратуру, по обеспечению исполнения антикоррупционного законодательства всеми должностными лицами (включая судей), её практическое руководство, в котором указано, как обращаться с подарками, особенно с теми, что были получены в рамках протокольных мероприятий, командировок и других официальных мероприятий, может считаться достаточным для выполнения требований настоящей рекомендации при условии согласия судебных органов с такими указаниями.

73. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xiv выполнена удовлетворительно.

Рекомендация xv.

74. 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.

75. Российские власти предоставили ту же информацию, которая была указана в отношении депутатов в пункте 24, поскольку в проектах указов Президента Российской Федерации говорится о «должностных лицах», в число которых входят не только депутаты, но и судьи.

76. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. В проекте указа Президента Российской Федерации объясняется, что следует понимать под декларируемым доходом должностных лиц (включая судей), то есть доход от основной работы, от продажи имущества и от образовательной, научной и другой творческой деятельности; он предоставляет судьям возможность самим решать, нужно ли указывать ли другие доходы. ГРЕКО делает вывод, что этот проект указа, как представляется, является шагом в правильном направлении, хотя считает, что судьи должны указывать все источники доходов и поэтому не следует оставлять на их усмотрение вопрос о том, сообщать ли о других источниках доходов, помимо тех, что прямо упомянуты в проекте указа (такие как дивиденды и другие доходы от инвестиций). По мнению ГРЕКО, власти должны внести соответствующие изменения в проект указа. Однако до принятия такой поправки и принятия указа Президента Российской Федерации ГРЕКО считает, что требования рекомендации были выполнены частично.

77. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xv выполнена частично.

Рекомендация хvi.

78. ГРЕКО рекомендовала ограничить иммунитет судей деятельностью, связанной с их участием в отправлении правосудия («функциональный иммунитет») в максимально возможной степени.

79. Российские власти указывают, что Совет судей, исходя из анализа судебной неприкосновенности, считает, что нынешняя процедура рассмотрения дел об административной и уголовной ответственности судьи является вполне достаточной с точки зрения баланса общественных интересов и конституционных гарантий независимости и неприкосновенности судей. Российские власти утверждают, что судебный иммунитет не является абсолютным и ограничивается функциональным иммунитетом. По мнению властей, нынешний иммунитет соответствует международным стандартам и является одной из основных конституционных гарантий независимости судебной власти, которая в соответствии со статьей 122 Конституции Российской Федерации и частью 4 статьи 5 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» не может быть ограничена.

80. ГРЕКО принимает к сведению информацию, сообщенную российскими властями. Она учитывает мнение Совета судей о том, что нынешняя система иммунитета судей является удовлетворительной. ГРЕКО ссылается на Оценочный доклад, в котором отмечено, что, помимо законного иммунитета судей, связанного с исполнением ими своих судебных обязанностей, судьи также пользуются другой формой неприкосновенности, то есть для возбуждения уголовного дела в отношении судьи и привлечения его к уголовной ответственности требуется решение квалификационной коллегии судей. Это выходит за рамки строгого функционального иммунитета, связанного с отправлением правосудия. Как подчеркивается в Оценочном докладе, в случае совершения преступления, не связанного с отправлением правосудия, в качестве основного правила должно быть установлено, что специального согласия судейского сообщества (пункт 213) не требуется. Таким образом, ни о каких изменениях в системе сообщено не было, рекомендация не была выполнена.

81. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация хvi не выполнена.

Рекомендация хvii.

82. 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.

83. Российские власти сообщают, что Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации и Российский государственный университет правосудия предприняли ряд шагов для выполнения этой рекомендации. С января 2018 года в непрерывное обучение включены вопросы, связанные с коррупцией, этикой и конфликтом интересов. Вопросы противодействия коррупции, такие как разрешение конфликта интересов, введены в качестве обязательной дисциплины в программы всех курсов повышения квалификации для вновь назначенных судей, а также для судей арбитражных судов и судов общей юрисдикции. В 2018 году в государственном университете правосудия прошли подготовку 7 213 судей¹, а с января по май 2019 года - 2 343 судей². Власти добавляют, что в филиалах Российского государственного университета правосудия, расположенных в субъектах Российской Федерации, преподаются различные предметы, включающие вопросы антикоррупционного законодательства в отношении мировых судей. В учебные программы включен ряд связанных с коррупцией тем, таких как «Судебная этика: стандарты общения и поведения сотрудника суда», «Кодекс судебной этики», «Антикоррупционное законодательство, меры по борьбе с коррупцией», «Профессиональная этика мирового судьи». В 2018 году обучение в филиалах Российского государственного университета правосудия прошёл 751 мировой судья, а с января по май 2019 года - 238 мировых судей. Государственным университетом был разработан также электронный курс для мировых судей по вопросам «противодействия коррупции в судебной деятельности» и «предупреждения конфликта интересов».

84. В качестве мер по поддержке обучения Российским государственным университетом правосудия было подготовлено научно-практическое пособие «Предупреждение и противодействие коррупции в судебной деятельности». В настоящее время оно используется в программах, направленных на повышение квалификации судей при преподавании базовой дисциплины «Борьба с коррупцией и разрешение конфликтов интересов», и рассылается в электронном виде в советы судей субъектов. Кроме того, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации организует также регулярные семинары для повышения осведомленности судей по вопросам предотвращения коррупции. В первой половине 2018 года в федеральных судах общей юрисдикции, федеральных арбитражных судах и системе Судебного департамента было проведено 7 421 правовое и антикоррупционное мероприятие, посвященное борьбе с коррупцией и разрешению конфликта интересов. Параллельно аналогичные мероприятия проводит Российский государственный университет правосудия.

85. Постановлением Президиума Совета судей Российской Федерации от 3 декабря 2018 года № 689 была утверждена Инструкция по организации

¹ Переподготовку прошли 757 судей, впервые назначенных на должности судей; подготовку прошел 6 321 судья; обучение прошли 135 мировых судей.

² Переподготовку прошли 274 судьи, впервые назначенные на должность судьи, 2 119 судей прошли квалификационный экзамен, подготовку прошли 50 мировых судей.

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. Согласно Инструкции, судья, при наличии у него вопросов, обращается за консультацией в различные органы, в зависимости от их компетенции (этические требования, конфликт интересов или декларации об имуществе). Для определенных категорий судей это будут также разные органы (например, для судей кассационных судов, апелляционных судов). Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации организовал популяризацию этой инструкции среди всех судей и в судебных департаментах субъектов, чтобы проинформировать всех судей об их праве обращаться за консультацией по вопросам предупреждения коррупции.

86. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. Сообщается о том, что предприняты меры по включению в программы подготовки всех судей в качестве обязательной темы предупреждения коррупции, в том числе, урегулирования конфликтов интересов и подготовлены методические указания для проведения обучения в этой области. В соответствии с данной рекомендацией было организовано обучение мировых судей по вопросам предупреждения коррупции, но необходимо в дальнейшем продолжать расширять это обучение, чтобы охватить им большее число мировых судей по всей стране, учитывая, что они являются судьями первой инстанции в субъектах Российской Федерации по гражданским, административным и уголовным делам (за которые предусмотрено максимальное наказание в виде трех лет лишения свободы). В соответствии с данной рекомендацией был разработан учебный курс для мировых судей по предупреждению коррупции.

87. ГРЕКО также отмечает, что Совет судей Российской Федерации принял инструкцию по организации консультирования всех судей, включая мировых судей, по вопросам предупреждения коррупции. Учитывая сложность системы консультирования, описанной в инструкции, в соответствии с которой судьям необходимо обращаться в различные органы в зависимости от того, какой вопрос требуется прояснить (этические вопросы, конфликт интересов и предоставление сведений о доходах) и от того, в каком суде они заседают, ГРЕКО считает, что при дальнейшем развитии системы нужно обеспечить, чтобы все судьи, в том числе мировые судьи, были в полной мере осведомлены об имеющихся у них возможностях получения консультаций по вопросам этики. Тем не менее, ГРЕКО считает это положительным шагом, дающим мировым судьям возможность получить конфиденциальные консультации в соответствии с рекомендацией.

88. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xvii выполнена удовлетворительно.

*Предупреждение коррупции в отношении прокуроров***Рекомендация xviii.**

89. ГРЕКО рекомендовала сделать более прозрачной процедуру назначения на высокие должности в органах прокуратуры кандидатов с соответствующим профессиональным опытом, которые не состоят на службе в органах прокуратуры, с использованием объективных и predetermined критериев и открытой процедуры приема на службу.

90. Российские власти подчеркнули, что система отбора персонала нацелена, прежде всего, на привлечение опытных кандидатов из органов прокуратуры. Возможность назначения кандидата, не относящегося к системе прокуратуры, считается исключением. Они указывают на то, что ряд критериев, применимых к сторонним кандидатам, изложен в организационных и административных документах Генеральной прокуратуры.

91. Для прокуроров субъектов Российской Федерации и специализированных прокуроров предусмотрена процедура назначения Президентом Российской Федерации. В 2015 году была создана Комиссия Генеральной прокуратуры по предварительному рассмотрению кандидатов на эти должности; в её состав входят представители Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы, а также ведущих юридических, научных и образовательных организаций.

92. По информации властей, положения Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и приказы Генерального прокурора Российской Федерации в определенной степени обеспечивают прозрачность процедуры отбора кандидатов и назначения на должности прокурора, в том числе лиц, ранее не работавших в прокуратуре. Власти приводят пример постоянной ротации руководителей структурных подразделений (например, правового управления, управления протокола, управления по взаимодействию со СМИ), с назначением на эти должности бывших сотрудников государственных органов, государственных исполнительных органов и общественных организаций. Документы Генеральной прокуратуры, касающиеся кадровых вопросов, публикуются в журнале («Законность») и в Интернете.

93. В рамках реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 года № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов», объявления о приеме документов для участия в

конкурсе размещаются на сайтах Генеральной прокуратуры и прокуратур субъектов Российской Федерации, планируется их размещение в государственной информационной системе. Для эффективного использования методики оценки кандидатов в работе конкурсной комиссии обеспечено участие специалистов в области оценки персонала, а также специалистов в определенных областях и видах профессиональной служебной деятельности, соответствующих задачам и функциям прокуратуры и её управлений. Открытая процедура приема в прокуратуру Российской Федерации кандидатов, обладающих соответствующим профессиональным опытом, с использованием указанных форм и методики проведения конкурсов, позволяет добиться прозрачности при назначении, в том числе на руководящие должности государственной службы в органах прокуратуры Российской Федерации.

94. С учетом рекомендации ГРЕКО Генеральная прокуратура подготовила информацию о квалификационных требованиях к кандидатам, претендующим на замещение должностей федеральной государственной службы в органах прокуратуры, в соответствии с положениями Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и организационно-административными документами Генерального прокурора. Эта информация была размещена на сайте 19 октября 2018 года³.

95. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. ГРЕКО напоминает о том, что в Оценочном докладе содержится призыв к большей прозрачности процедур приема на работу в органы прокуратуры опытных кандидатов извне на руководящие должности, открытые для приема на внешней основе. В ответ на эту рекомендацию ГРЕКО отмечает, что Генеральная прокуратура опубликовала подробную информацию, в которой содержатся правовые требования к внешним кандидатам, и разместила её на своем сайте. Как представляется, Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 года № 397 направлено на обеспечение большей прозрачности набора персонала и использование стандартизированных форм и методов работы с вакансиями в ходе открытой процедуры. Это также является позитивным шагом к большей прозрачности при наборе внешних кандидатов. Следовательно, требования этой рекомендации выполнены.

96. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация хviii выполнена удовлетворительно.

Рекомендация хix.

97. *ГРЕКО* *рекомендовала ввести четкие и объективные критерии распределения дел между прокурорами, чтобы обеспечить справедливое и*

³ <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1474202/>

равноправное распределение нагрузки между ними и исключить непропорциональное влияние.

98. Российские власти сообщают, что данная рекомендация рассматривалась в Генеральной прокуратуре совместно с прокурорами субъектов Российской Федерации. 30 октября 2018 года состоялась коллегия Генеральной прокуратуры Российской Федерации о практике участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства. По её итогам Коллегией было принято официальное решение дать указания прокурорам об оптимальном и равномерном распределении дел между прокурорами с учетом их квалификации и опыта работы, а также сложности и объема дел в суде. Кроме того, им было дано указание обеспечить соблюдение требований законодательства о процессуальной независимости и, в частности, не допускать давления на прокуроров с целью заставить их защищать результаты предварительного расследования, которые не были подтверждены доказательствами, рассмотренными в ходе судебного разбирательства.

99. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. В указаниях, принятых Коллегией Генеральной прокуратуры, говорится об общих критериях распределения дел (с учетом квалификации и опыта работы, сложности и объема дел в суде), а вопрос об ограждении от ненадлежащего влияния при распределении дел получил довольно узкое толкование, так как упоминается только о тех случаях, когда прокурор вынужден поддержать выводы предварительного следствия, даже если они не были подтверждены доказательствами в ходе судебного разбирательства.

100. ГРЕКО напоминает, что данная рекомендация заключалась в том, чтобы установить четкие и объективные критерии распределения дел между прокурорами, что особенно важно ввиду отсутствия принципа случайного распределения дел, когда дела просто распределяются руководителем органа прокуратуры. Она отмечает, что достаточно общие принципы, изложенные в вышеупомянутых указаниях, все еще оставляют простор для субъективизма на практике. Более того, как представляется, вопросы, касающиеся защиты от непропорционального влияния, неразрывно связанные с необходимостью объективных и четких критериев распределения дел, получили очень узкое толкование. В целом ГРЕКО считает, что критерии должны быть более конкретными и объективными, в том числе, когда речь идет об ограждении от непропорционального влияния. Поэтому она не может считать эту рекомендацию полностью выполненной.

101. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация XIX выполнена частично.

Рекомендация хх.

102. *ГРЕКО рекомендует разработать практическое руководство по вопросам сообщения прокурорами о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме.*

103. Российские власти проинформировали, что в ответ на эту рекомендацию Генеральная прокуратура подготовила памятку о сообщении работниками прокуратуры о получении подарков, которая была разослана, в частности, руководителям управлений Генеральной прокуратуры, ректору Университета прокуратуры Российской Федерации и прокурорам субъектов Российской Федерации. В этой памятке содержится ссылка на правовые основания получения подарков прокурорами, сообщается о порядке уведомления о подарках и о правоприменительной практике. В памятке говорится о том, что необходимо сообщать обо всех подарках, полученных во время официального мероприятия или командировки, связанной с исполнением служебных обязанностей. В целом указано, что в случае сомнений относительно того, связан ли подарок со служебными обязанностями прокурора и, следовательно, нужно ли он нем сообщать, необходимо определить, каковы отношения с лицом, предлагающим подарок, и обстоятельствами, в которых подарок был сделан. Далее приводится ряд примеров третьей стороны, получение подарков от которой прокуроры должны избегать. О подарках, полученных в личном качестве, сообщать не требуется, если они не принимают форму наличных денег, акций, недвижимости и транспортных средств, сведения о которых указываются в справках о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. В апреле 2017 года в Кодекс этики работников прокуратуры был добавлен пункт, исключающий возможность получения вознаграждения от физических и юридических лиц в связи с исполнением служебных обязанностей (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, материальные услуги, оплата развлечений, отдыха и другое вознаграждение), кроме как в случаях, предусмотренных законом. Власти отмечают в качестве положительного факта, что в 2018 году не было выявлено ни одного должностного лица, нарушившего запрет на получение подарков (два должностных лица были привлечены к ответственности в 2017 году).

104. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. Он отмечает, что памятка о подарках была принята, чтобы разъяснить обстоятельства, в которых прокуроры должны будут сообщать о подарках, полученных от третьей стороны. В этой памятке уточняется, что необходимо уведомлять о любом подарке, полученном в рамках официального мероприятия или командировки, в которой они участвуют в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей, что являлось предметом озабоченности в Оценочном докладе. Они также уточняют, что, хотя о подарках, полученных от третьей стороны, уведомлять не нужно, в случае сомнений необходимо учитывать отношения с лицом, предлагающим подарок, и обстоятельства, при которых он был передан. Более того,

необходимо сообщать обо всех случаях, когда подарки от какой-либо третьей стороны принимают форму наличных денег, акций, недвижимости и транспортных средств. В целом, ГРЕКО с удовлетворением отмечает, что эта рекомендация была выполнена.

105. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация хх выполнена удовлетворительно.

Рекомендация ххі.

106. *ГРЕКО рекомендовала обеспечить, чтобы дисциплинарные процедуры в отношении прокуроров проводились органами прокуратуры с определенной степенью автономии и обеспечивали большую общественную подотчетность и прозрачность.*

107. Российские власти считают, что рекомендация направлена на повышение прозрачности дисциплинарного производства. В связи с этим они заявляют, что в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28 августа 2018 года № 515 «О порядке направления сведений для включения в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, и исключения сведений из него» Главное управление кадров направляет информацию о лицах, уволенных из прокуратуры, в уполномоченное подразделение Аппарата Правительства Российской Федерации для включения сведений в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Этот реестр представляет собой открытую базу данных, доступную на официальном сайте федеральной государственной информационной системы.

108. Для выполнения этой рекомендации 1 октября 2018 года Генеральная прокуратура разместила на своем сайте информацию о результатах дисциплинарного производства в отношении прокуроров за первую половину 2018 года⁴, 5 апреля 2019 года за весь 2018 год⁵, а 5 сентября 2019 года за первую половину 2019 года⁶. В этой информации указано число привлеченных к ответственности работников, основания для судебного преследования, характер нарушений (нарушение Кодекса этики работника прокуратуры, совершение коррупционного правонарушения, несоблюдение трудовой дисциплины и т. д.) и примененные к ним наказания. Информация о результатах рассмотрения дисциплинарных дел в органах прокуратуры будет публиковаться на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации каждые шесть месяцев.

109. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. Она отмечает усилия, предпринимаемые Генеральной прокуратурой для повышения транспарентности дисциплинарных мер в

⁴ См.: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1467794/>

⁵ См.: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1593044/>

⁶ 12 сотрудников были уволены за нарушение присяги прокурора, 1 сотрудник был уволен за утрату доверия.

отношении прокуроров и, в частности, открытый реестр данных, где можно найти информацию об уволенных прокурорах, и регулярную публикацию результатов дисциплинарных дел в отношении прокуроров. Это является ответом на один аспект рекомендации.

110. Тем не менее, ГРЕКО подчеркивает, что другой аспект рекомендации касается того, что дисциплинарные меры должны применяться с большей степенью автономии от непосредственного подчинения и места службы прокурора. В настоящее время расследования проводятся сотрудниками кадрового подразделения прокуратуры, в котором работает прокурор, а аттестационные комиссии, возглавляемые первым заместителем или заместителем руководителя органа прокуратуры и состоящие в основном из прокуроров и сотрудников прокуратуры, в которой работает привлекаемый к дисциплинарной ответственности прокурор, оценивает возможные нарушения этики и меры ответственности. Право принятия решения остается за прокурором, назначившим прокурора, в отношении которого осуществляется дисциплинарное производство. Поскольку в дисциплинарном механизме, описанном в Оценочном докладе, не произошло никаких изменений, ГРЕКО не может считать этот аспект рекомендации выполненным.

111. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ххi выполнена частично.

Рекомендация ххii.

112. *ГРЕКО рекомендовала обеспечить дальнейшее совершенствование регулярного обучения прокуроров по вопросам предупреждения коррупции, этики и честности.*

113. Российские власти сообщают, что в соответствии с рекомендацией были приняты меры по организации обучения по вопросам противодействия коррупции для молодых специалистов, а также для сотрудников с опытом работы. В ходе реализации программы повышения квалификации в 2018 году прокуроры, имеющие небольшой опыт работы в центральном аппарате Генеральной прокуратуры, были проинформированы о последних изменениях в антикоррупционном законодательстве, обязанностях по предотвращению коррупции, запретах и ограничениях, применимых к федеральным гражданским служащим и о мерах ответственности за их нарушение. В рамках постоянного семинара Генеральной прокуратуры сотрудники центрального аппарата провели занятия по таким темам, как «вопросы декларирования доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера» и «организация и проведение мероприятий по предупреждению коррупции и других правонарушений в органах прокуратуры Российской Федерации». Вопросы, касающиеся порядка предоставления информации о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера рассматривались также в Университете прокуратуры Российской Федерации в ходе повышения квалификации прокуроров. В 2018 году Университет провел

практический семинар на тему ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», а также по вопросам, касающимся подарков. Соответствующие антикоррупционные темы также изучались прокурорами и федеральными государственными служащими органов прокуратуры в ходе профессиональной подготовки в межрегиональных центрах обучения прокуратуры Хабаровского края, Саратовской и Свердловской областей, а также города Санкт-Петербурга. В 2018 году 3 620 человек прошли обучение по вопросам борьбы с коррупцией (в 2017 году - 2 963 человека). Кроме того, прокуратуры субъектов Российской Федерации по собственной инициативе проводят занятия по противодействию коррупции, в том числе, проверку знаний после прохождения программы для выявления проблемных областей, чтобы учесть их в последующем обучении. Наконец, власти обращают внимание на то, как происходит изучение прокурорами (молодыми специалистами с опытом работы до трех лет) Кодекса этики работников прокуратуры в рамках программ, реализуемых в межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих.

114. ГРЕКО принимает к сведению информацию, предоставленную российскими властями. Она считает, что были предприняты достаточные меры по укреплению системы профессиональной подготовки по вопросам предотвращения коррупции на федеральном и межрегиональном уровнях. Эту рекомендацию можно считать выполненной, и российским властям предлагается продолжать наращивать усилия по обучению, особенно в субъектах.

115. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ххii выполнена удовлетворительно.

III. ВЫВОДЫ

116. С учетом вышеизложенного **ГРЕКО** **приходит к выводу, что Российская Федерация удовлетворительным образом выполнила или приняла удовлетворительные меры по девяти из двадцати двух рекомендаций, содержащихся в Оценочном докладе Четвертого раунда.** Девять рекомендаций выполнены частично, а четыре рекомендации не выполнены.

117. В частности, рекомендации iii, vii, ix, xi, xiv, xvii, xviii, xx и ххii выполнены удовлетворительно. Рекомендации i, ii, iv, v, viii, xiii, xv, xix и хxi выполнены частично. Рекомендации vi, x, хii и хvi не выполнены.

118. В отношении членов парламента ГРЕКО отмечает, что достигнут некоторый прогресс. По-прежнему сохраняется необходимость в повышении уровня прозрачности законодательного процесса, поскольку общественное

обсуждение законопроектов становится общим правилом, а не альтернативой, зависящей от ряда требований. ГРЕКО отмечает, что Государственная Дума и Совет Федерации приняли кодексы этики, хотя в них не учтены некоторые важные вопросы (контакты с третьими лицами, ограничения после прекращения полномочий). ГРЕКО отмечает, что Государственная Дума приняла памятку о требованиях к депутатам сообщать о подарках, в том числе в натуральной форме, полученных от третьих сторон, и Совет Федерации также принял такую памятку, хотя они и нуждаются в дальнейшей доработке. Она также отмечает, что правила публикации деклараций о доходах находятся в процессе внесения изменений, с тем чтобы раскрыть источники доходов парламентариев (а не только общий годовой доход, как сейчас); однако законопроект о поправках не охватывает некоторые виды доходов, такие как дивиденды и инвестиции. Что касается контроля за сведениями о доходах, полномочия компетентных парламентских комиссий по проведению проверки должны быть расширены, но, поскольку это не внешний контроль, пока неясно, будут ли они в полной мере использовать эти полномочия и будет ли такой контроль эффективным, учитывая их предыдущую практику непринятия мер в ответ на сообщения, требующие проведения дополнительных проверок. Более того, исполнительная власть все еще имеет возможность инициировать проведение собственной проверки сведений о доходах депутатов, что по-прежнему вызывает обеспокоенность в плане разделения властей. Наконец, в Государственной Думе и Совете Федерации организовано обучение по вопросам предупреждения коррупции, но необходимы дальнейшие меры для того, чтобы все парламентарии прошли надлежащую подготовку. В целом, чтобы полностью выполнить рекомендации, касающиеся депутатов, требуется предпринять еще ряд мер.

119. В отношении судей ГРЕКО отмечает определенные шаги по выполнению ряда рекомендаций, при этом многие конкретные результаты еще не достигнуты. Что касается кадрового отбора, были предприняты некоторые инициативы для установления критериев честности и для перехода к пожизненному сроку пребывания в должности мировых судей. Разработано руководство для прояснения ситуаций, когда судьям вручаются подарки, которые могут мешать выполнению ими судебных функций. Кроме того, были предложены поправки к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации, позволяющие обжаловать отказ в удовлетворении ходатайства об отводе судей в ответ на озабоченность, выраженную ГРЕКО. Что касается сведений о доходах, было предложено включить источники доходов в опубликованные декларации о доходах. С другой стороны, ГРЕКО сожалеет о том, что Совет судей решил не включать в Кодекс судебной этики соответствующие положения о беспристрастности и честности судей (о близких родственниках, заинтересованных в судебном разбирательстве; о действиях, которые могут привести к конфликту интересов; о личных отношениях с участниками процесса), в частности потому, что, по мнению Совета судей, они повторяют положения закона. ГРЕКО вновь подчеркивает, что целью кодекса судейской этики является не просто повторение закона, а его

разъяснение на примере реальных ситуаций, с которыми судьи могут столкнуться при исполнении ими своих повседневных обязанностей. Более того, в отличие от властей, ГРЕКО продолжает считать, что следует пересмотреть правила об иммунитете, чтобы неприкосновенность судей была строго ограничена функциональным иммунитетом; в настоящее время для того, чтобы начать любое уголовное расследование и уголовное преследование в отношении судей, необходимо получить согласие квалификационной коллегии судей. В отношении подготовки были предприняты дальнейшие меры, в частности, для обучения мировых судей, реализацию которых следует продолжить. Что касается консультирования следует отметить, что организовано проведение конфиденциального консультирования. В целом, призываем власти к продолжению усилий по выполнению рекомендаций, касающихся судей.

120. В решении вопросов, касающихся прокуроров, наблюдается некоторый прогресс. Процедура приема на работу, позволяющая внешним кандидатам поступить на работу в прокуратуру, стала более прозрачной. Разработано практическое руководство об обязанности прокуроров сообщать о полученных от третьих сторон подарках, в том числе в натуральной форме. Кроме того, в курс подготовки без отрыва от работы на более системной основе включены темы, связанные с предотвращением коррупции. Тем не менее, в ряде областей необходимо добиваться дальнейшего прогресса. Во-первых, в том, что касается защиты распределения дел от неправомерного влияния, были установлены только общие критерии. Относительно дисциплинарного производства в качестве позитивного момента можно отметить повышение прозрачности, но необходимо уделить внимание еще одному аспекту, который заключается в том, чтобы дисциплинарное производство не зависело напрямую от непосредственной системы служебной подчиненности и органа, в котором работает данный прокурор.

121. С учетом вышеизложенного ГРЕКО отмечает, что необходим дальнейший ощутимый прогресс, чтобы продемонстрировать приемлемый уровень выполнения рекомендаций в последующие 18 месяцев. ГРЕКО предлагает Главе делегации Российской Федерации представить дополнительную информацию об имплементации рекомендаций i, ii, iv, v, vi, viii, x, xii, xiii, xv, xvi, xix и xxi до 30 июня 2021 года.

122. Наконец, ГРЕКО предлагает властям Российской Федерации как можно скорее дать согласие на публикацию отчета, перевести отчет на национальный язык и сделать этот перевод доступным для общественности.