

**ГРЕКО**

Группа государств против коррупции

**СОВЕТ ЕВРОПЫ**

18 октября 2017 г.

GrecoEval4Rep(2017)2

## **ЧЕТВЕРТЫЙ РАУНД ОЦЕНКИ**

Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров

### **ОЦЕНОЧНЫЙ ДОКЛАД**

### **РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

Принят на 77-м пленарном заседании ГРЕКО  
(Страсбург, 16–18 октября 2017 г.)

Секретариат ГРЕКО Совет Европы F-67075 Страсбург Седекс Тел.:+33 3 88 41 20 00	<a href="http://www.coe.int/greco">www.coe.int/greco</a>	Генеральный директорат I Права человека и верховенство права Директорат по вопросам информационного общества и действий против преступности
---	--	---

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>КРАТКИЙ ОБЗОР</b> .....	<b>3</b>
<b>I. ВВЕДЕНИЕ И МЕТОДИКА</b> .....	<b>6</b>
<b>II. КОНТЕКСТ</b> .....	<b>9</b>
<b>III. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЧЛЕНОВ ПАРЛАМЕНТА</b> .....	<b>12</b>
ОБЗОР ПАРЛАМЕНТСКОЙ СИСТЕМЫ .....	12
ПРОЗРАЧНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА .....	14
ВОЗНАГРАЖДЕНИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫГОДЫ .....	18
ЗАПРЕТ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИЕ ОПРЕДЕЛЕННЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	23
НЕСОВМЕСТИМОСТЬ, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО СОВМЕЩЕНИЮ, ОГРАНИЧЕНИЯ ПОСЛЕ УХОДА СО СЛУЖБЫ .....	23
ФИНАНСОВЫЕ ИНТЕРЕСЫ, КОНТАКТЫ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ, ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РЕСУРСАМИ, КОНТАКТЫ С ТРЕТЬИМИ ЛИЦАМИ (ЛОББИРОВАНИЕ) .....	25
НАДЗОР И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ .....	29
КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ, ПОДГОТОВКА И ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ .....	39
<b>III. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ОТНОШЕНИИ СУДЕЙ</b> .....	<b>41</b>
ОБЗОР СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ .....	41
РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ И ПРОЦЕДУРА .....	57
ЭТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ, ПРАВИЛА ПОВЕДЕНИЯ И КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ .....	59
ЗАПРЕТ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИЕ ОПРЕДЕЛЕННЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	61
НЕСОВМЕСТИМОСТЬ, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО СОВМЕЩЕНИЮ, ОГРАНИЧЕНИЯ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ РАБОТЫ .....	61
НАДЗОР И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ .....	68
<b>IV. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПРОКУРОРОВ</b> .....	<b>74</b>
ОБЗОР ПРОКУРОРСКОЙ СЛУЖБЫ .....	74
ПРИЕМ НА РАБОТУ, КАРЬЕРА И УСЛОВИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ .....	74
УСЛОВИЯ ПРОХОЖДЕНИЯ СЛУЖБЫ .....	77
РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛ И ПРОЦЕДУРА .....	77
ЭТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ, ПРАВИЛА ПОВЕДЕНИЯ И КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ .....	79
ЗАПРЕТ ИЛИ ОГРАНИЧЕНИЕ ОПРЕДЕЛЕННЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	81
НЕСОВМЕСТИМОСТЬ, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО СОВМЕЩЕНИЮ, ОГРАНИЧЕНИЯ ПОСЛЕ УХОДА СО СЛУЖБЫ .....	81
ПОДАРКИ .....	83
КОНТАКТЫ С ТРЕТЬИМИ ЛИЦАМИ, КОНФИДЕНЦИАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ .....	84
ДЕКЛАРИРОВАНИЕ АКТИВОВ, ДОХОДОВ, ОБЯЗАТЕЛЬСТВ И ИНТЕРЕСОВ .....	85
НАДЗОР И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ .....	85
ПОДГОТОВКА И ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ .....	89
<b>V. РЕКОМЕНДАЦИИ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРЫ</b> .....	<b>92</b>

## КРАТКИЙ ОБЗОР

1. В настоящем докладе оценивается эффективность существующих в Российской Федерации систем по предупреждению коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров. Как отражено в предыдущих докладах ГРЕКО по Российской Федерации, коррупция уже давно является серьезной и широко распространенной проблемой в стране. Власти сами признали необходимость противодействия коррупции и уже предприняли ряд мер в данном направлении, таких как регулярные национальные планы противодействия коррупции, создание Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и ряд законодательных реформ. В то же время среди широкой общественности повышаются осведомленность и ожидания по вопросу противодействия коррупции. Данный доклад демонстрирует, что Российской Федерации необходимо продолжать свои усилия в конкретных сферах деятельности, отраженных в нем.

2. В отношении членов Федерального Собрания Российской Федерации уже существует ряд серьезных гарантий, но в то же время некоторые важные вопросы требуют неотложного внимания. Отсутствие кодексов этики, применимых к депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации, должно быть устранено как можно скорее, поскольку такие кодексы предоставляют депутатам полезные указания для того, чтобы избежать и урегулировать ситуации конфликта интересов. Прозрачность законодательного процесса также должна быть усилена путем распространения практики общественных обсуждений, которые уже существуют для законопроектов, исходящих от исполнительной власти, на все законопроекты, рассматриваемые Федеральным Собранием, и упрощения аккредитации средств массовой информации. Что касается декларирования активов, расходов, имущества и обязательств, которое должно осуществляться членами Федерального Собрания, было бы также важно повысить его прозрачность, например, через раскрытие источников доходов, чтобы укрепить подотчетность депутатов перед общественностью и, в свою очередь, повысить уровень доверия общества. Данные действия должны осуществляться одновременно с более действенным механизмом мониторинга таких деклараций, чем тот, который существует в настоящее время, чтобы более детально проверять такие декларации и сделать их более прозрачными, а также обеспечить ряд санкций, соотносимых с серьезностью различных типов нарушений – от самых незначительных до самых серьезных. Следует также разработать дальнейшее руководство для обеспечения того, чтобы члены Федерального Собрания не принимали подарков в связи с профессиональной деятельностью или в частном порядке, которые могли бы скомпрометировать результаты голосования в отношении общественных интересов.

3. Судебная власть также подвержена влиянию коррупции, и поэтому российские власти приложили значительные усилия для решения данной проблемы. Независимость судебной власти, в том числе от других государственных органов, по-прежнему вызывает серьезное беспокойство. В докладе рассматривается ряд областей, в которых крайне важно усилить предупреждение коррупции среди судей. Процедура подбора кадров требует дальнейшего совершенствования, чтобы гарантировать большее внимание к этическим качествам и честности кандидатов на должности судей. Необходимо, чтобы проверка честности, используемая при отборе, назначении на должность и повышении судей в должности, осуществлялась на основании объективных критериев и таким образом, чтобы гарантировать уважение независимости судебной власти, в том числе за счет снижения влияния исполнительной власти в процессе назначения судей на должности. Аналогичным образом, важно укрепить независимость мировых судей в качестве судей первой инстанции, занимающихся основной частью судебных процессов, обеспечивая надлежащий срок пребывания в должности. Принципиально важно закрепить в Кодексе судейской этики вопрос о конфликте интересов и границу между государственными и частными интересами, а также предоставить дополнительное руководство в отношении ситуаций, когда третьи лица предлагают судьям подарки и иные формы вознаграждения. Данные действия также будут являться важным сигналом для широкой общественности, повышая ее доверие к беспристрастности судебной системы.

4. Органы прокуратуры играют центральную роль в противодействии коррупции в Российской Федерации. Тот факт, что данная сфера деятельности подчиняется строгой иерархии и дисциплине, означает, что предупреждение коррупции представляется весьма эффективным, и для достижения данной цели было утверждено большое количество внутренних правил. Тем не менее возникают ситуации, когда прокуроры вовлечены в дела, связанные с коррупцией, поэтому в докладе определены потенциальные недостатки в системе, которые необходимо исправить в целях предупреждения коррупции в органах прокуратуры. Доступ к профессиональной деятельности может быть более прозрачным, особенно при наличии кандидатов, обладающих необходимым профессиональным опытом и не занимающих должности в органах прокуратуры, путем использования открытой процедуры назначения на должность кадров и заранее установленных объективных критериев. При распределении дел следует усовершенствовать формирование объективных критериев для передачи дел прокурорам с учетом честного и справедливого распределения рабочей нагрузки (в значительной степени предотвращая неоправданное влияние на распределение дел). Одновременно необходимо составить практическое руководство для того, чтобы подтвердить требования в отношении предоставления информации о подарках, особенно в пограничных ситуациях, выходящих за рамки строгого осуществления рабочих обязанностей прокурора. Прежде всего, система прокуратуры, которая является

относительно закрытой и основанной на строгой иерархической структуре и цепочке инстанций, должна быть подотчетна общественности. Данный факт особенно важен для обеспечения справедливости и эффективности дисциплинарных разбирательств в отношении прокуроров.

## I. ВВЕДЕНИЕ И МЕТОДИКА

5. Российская Федерация присоединилась к ГРЕКО в 2007 году. Со времени своего присоединения государство подверглось процедуре оценки в рамках Совмещенного первого и второго (в декабре 2008 г.) и третьего (в марте 2012 г.) раундов оценки ГРЕКО. Соответствующие оценочные доклады, а также последующие доклады о реализации рекомендаций доступны на официальной странице ГРЕКО ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).

6. Текущий Четвертый раунд оценки ГРЕКО, начатый 1 января 2012 года, посвящен следующей теме: «Предупреждение коррупции в отношении членов парламента, судей и прокуроров». Благодаря избранию такой темы ГРЕКО закладывает новые основы и подчеркивает многодисциплинарный характер своей компетенции. В то же время данная тема имеет четкие отсылки к предыдущей работе ГРЕКО, в частности, к Первому раунду оценки, в котором особое внимание уделялось независимости судебной системы, Второму раунду оценки, в котором рассматривалась, в частности, исполнительная ветвь государственного управления, и к Третьему раунду оценки, посвященному криминализации коррупционных проявлений (в том числе, в отношении членов парламента, судей и прокуроров) и предупреждению коррупции в контексте финансирования политической деятельности.

7. В рамках Четвертого раунда оценки осуществляется рассмотрение аналогичных приоритетных вопросов в отношении всех рассматриваемых лиц/полномочий, а именно:

- этические принципы, правила поведения и конфликт интересов;
- запрет или ограничение на осуществление определенных видов деятельности;
- декларирование активов, доходов, обязательств и долей участия;
- соблюдение применимых правил;
- осведомленность.

8. Что касается парламента, то оценка проводится в отношении членов национальных парламента, включая все палаты парламента, и не зависит от того факта, являются ли члены парламента назначенными или избранными. Что касается судебных органов и других участников процесса досудебных и судебных разбирательств, то основное внимание при проведении оценки уделяется прокурорам и судьям, как профессиональным, так и непрофессиональным, независимо от типа суда, в котором они заседают, которые подчиняются национальным законам и правилам.

9. При подготовке настоящего доклада ГРЕКО использовала ответы на Оценочный опросный лист (ГРЕКО Eval IV (2016) 4E) Российской Федерации, а также другие данные, включая информацию, полученную от гражданского общества. Кроме того, группа экспертов ГРЕКО (далее именуемая «ГЭГ») в период с 28 по 31 марта 2017 г. осуществила выезд в Российскую Федерацию. ГЭГ состояла из господина Мануэля АЛЬБЫ НАВАРРО, секретаря Конгресса депутатов (Испания), госпожи Аниты ЛЕВАНДОВСКОЙ, судьи, главы отделения по гражданским делам районного суда Варшавы-Жолибож г. Варшавы (Польша), господина Ксенофона ПАПАРРИГОПУЛОСА, адвоката, члена Научной службы Парламента Греции (Греция) и господина Георги РУПЧЕВА, государственного эксперта, Управление по международному сотрудничеству и европейским делам Министерства юстиции (Болгария). ГЭГ получила поддержку господина Джанлуки ЭСПОЗИТО, Исполнительного секретаря ГРЕКО, господина Бьорна ЯНССОНА, заместителя Исполнительного секретаря ГРЕКО и господина Джеральда ДАННА из Секретариата ГРЕКО.

10. Группу экспертов ГРЕКО принимали в Генеральной прокуратуре. Группа задала вопросы членам и другим представителям обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации (парламента), то есть Совета Федерации и Государственной Думы: соответствующих комиссий Государственной Думы и Совета Федерации, осуществляющих контроль за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов парламента; Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции; Комиссии Государственной Думы по вопросам депутатской этики; Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту, Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности. Кроме того, Группа экспертов встретилась с представителями судебной власти: судьями Конституционного Суда, Верховного Суда, Московского областного суда, Подольского городского суда, 9-го Арбитражного апелляционного суда, Арбитражного суда Северо-Западного округа, Арбитражного суда г. Москвы и должностными лицами секретариатов Верховного Суда Российской Федерации (начальником секретариата и должностными лицами Судебного департамента), Конституционного Суда Российской Федерации, Московского областного суда и Красногорского городского суда, а также членами Совета судей. Группа также встретилась с представителями Российского государственного университета правосудия и другими научными работниками. ГЭГ также провела опрос работников Генеральной прокуратуры, в том числе, первого заместителя Генерального прокурора Александра БУКСМАНА и представителей Академии Генеральной прокуратуры. Кроме того, ГЭГ провела встречу с представителями Администрации Президента Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации. На встречах ГЭГ также присутствовали представители гражданского общества, в частности, «Трансперенси Интернешнл – Россия»

(Transparency International), Национального комитета противодействия коррупции, Центра противодействия коррупции в органах государственной власти, Российского союза промышленников и предпринимателей, Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации, Ассоциации юристов России, а также представители средств массовой информации (информационного агентства «ИнтеРоссийской Федерацииакс», информационного агентства «Россия сегодня», «Вестника антикоррупционной экспертизы», «Телеканала Россия», Lenta.ru, «Первого антикоррупционного СМИ»).

11. Основной целью настоящего доклада является оценка эффективности мер, предпринятых властями Российской Федерации в целях предупреждения коррупционной деятельности членов парламента, судей и прокуроров, а также для обеспечения их честности, как подразумеваемой, так и действительной. В докладе содержится критический анализ ситуации в государстве, отражающий усилия заинтересованных сторон и достигнутые результаты, а также выявлены возможные недостатки и предложены рекомендации для дальнейшего усовершенствования. В соответствии с практикой ГРЕКО рекомендации адресованы органам власти Российской Федерации, которые должны определить соответствующие учреждения/органы, ответственные за реализацию необходимых мер. В течение 18 месяцев после принятия настоящего доклада Российская Федерация должна сообщить о мерах, предпринятых в соответствии с содержащимися в нем рекомендациями.

## II. КОНТЕКСТ

12. В первом и втором раундах оценки ГРЕКО заявила, что коррупция является широко распространенным системным явлением в Российской Федерации, в целом затрагивающим все общество, включая государственное управление и существующие государственные органы по предотвращению коррупции, такие как правоохранительные и судебные. В своем дополнении к Отчету о выполнении рекомендаций, составленному после первого и второго раундов оценки, ГРЕКО признала, что Российская Федерация предприняла ряд значительных шагов для улучшения ситуации, в том числе, посредством законодательных реформ и централизации расследований случаев коррупции в Следственном комитете Российской Федерации. В то же время ГРЕКО отметила, что некоторые законодательные реформы еще только надлежит провести, что большое число должностных лиц по-прежнему пользуются широким иммунитетом от судебного преследования, в том числе за коррупционные преступления и что усиление независимости судебных органов и сотрудников правоохранительных органов по-прежнему остаются среди нерешенных проблем.

13. В рамках третьего раунда оценки ГРЕКО пришла к выводу, что криминализация таких деяний, как взяточничество и злоупотребление служебным положением в корыстных целях, в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации обладает несколькими существенными недостатками. ГРЕКО признала, что в ходе выполнения рекомендаций в некоторых аспектах был достигнут определенный прогресс, однако по нескольким существенным пунктам рекомендаций Оценочного доклада еще не были предприняты действия (например, расширение сферы охвата взяточничества в государственном секторе и в частном секторе и принятие конкретных положений о злоупотреблении служебным положением в корыстных целях).

14. Что касается прозрачности финансирования политических партий, то оценочный доклад ГРЕКО в рамках третьего раунда показал, что, с одной стороны, существует довольно большое разнообразие законов, регулирующих финансирование политических партий и избирательных кампаний, а с другой стороны, существуют серьезные свидетельства того, что многие из положений не были реализованы на практике. В последующем докладе о выполнении рекомендаций ГРЕКО оценила принятие некоторых законов в ответ на свои рекомендации, но отметила, что данные меры недостаточны для того, чтобы регулирование финансирования политической деятельности не подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями; чтобы членские взносы не использовались для обхода правил в отношении прозрачности пожертвований; и для того, чтобы обеспечить укрепление независимости избирательных комиссий.

15. Согласно ежегодному индексу восприятия коррупции Transparency International (ТИ), восприятие влияния коррупционной деятельности в Российской Федерации за последние пять лет остается на высоком уровне. В рейтинге индекса восприятия коррупции (ИВК) в 2016 году Российская Федерация получила 29 баллов по шкале от 0 (сильно коррумпированная) до 100 (очень честная), что определило 131 место государства из 174 стран. Согласно Барометру мировой коррупции ТИ (2016 год), 39 % опрошенных считают коррупцию одной из трех основных проблем в Российской Федерации, а 62 % поставили своему правительству оценку «плохо» за противодействие коррупции в правительстве<sup>1</sup>. В то же самое время ТИ отметил некоторую положительную динамику в противодействии коррупции в Российской Федерации, в основном в отношении исполнения обязательств, данных на Лондонском антикоррупционном саммите, проводившемся в 2016 году<sup>2</sup>. Согласно «Индексу контроля коррупции» Всемирного банка, в 2015 году в Российской Федерации восприятие того, в какой степени государственная власть используется для получения частной выгоды, было оценено на уровне 19.2 по шкале от 0 (наихудшая ситуация) до 100 (наилучшая ситуация)<sup>3</sup>.

16. Что касается категорий лиц, конкретно указанных в данном докладе, постоянно предоставляются отчеты СМИ о судьях, вовлеченных в дела, связанные с коррупцией<sup>4</sup>, несмотря на ряд законодательных реформ, указанных выше. Коррупционные скандалы с участием депутатов и членов СФ также являются обычной практикой<sup>5</sup>. Несмотря на то, что Генеральная прокуратура является одним из самых влиятельных институтов страны и основным органом по предупреждению коррупции в России, в средствах массовой информации регулярно появляется информация о коррупционных делах, в которых замешаны прокуроры<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> [www.transparencv.org/whatwedo/Dublication/DeoDle and corruption europe and central asia 2016](http://www.transparencv.org/whatwedo/Dublication/DeoDle%20and%20corruption%20europe%20and%20central%20asia%202016)

<sup>2</sup> <https://www.anticorruptionpledgetracker.com>

<sup>3</sup> <http://data.bank.worldbank.org/data/reports.asDx?source=world-wide-governance-indicators&preview=on>

<sup>4</sup> Например, «Арбитражный судья Корогодов снят с должности и обвинен», 25.01.2017 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/arbitrator-korogodov-removed-and-prosecuted/>);

«Бывший судья приговорен к девятилетнему заключению за получение взяток», 30.03.2017 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/former-judge-convicted-to-nine-years-of-imprisonment-for-taking-bribes-in-vladimir/>);

«Обвиненный в получении многомиллионных взяток судья из Свердловска улетел за границу», 26.01.2017 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/accused-of-receiving-multi-million-bribes-sverdlovsk-judge-fled-abroad/>).

<sup>5</sup> Например, «Экс-сенатор Цыбко получил 9 лет колонии за взяточничество», 3.08.2017

(<https://en.crimerrussia.com/corruption/ex-senator-tsvbko-aot-9-years-of-colony-for-bribery/>); "Экс-сенатор Дмитрий Кривицкий, обвиняемый во взяточничестве, арестован заочно", 06.03.2017, <https://en.crimerrussia.com/corruption/ex-senator-dmitry-krivitsky-arrested-gbsentia-/>): "Фиктивные разводы помогают чиновникам обойти законы о противодействии коррупции", 07.08.2016, [https://en.crimerrussia.com/corruption/fictitious-divorces-help-officials-t-n-tcumvent-anti-corruption-laws/?sphrase\\_id=83193](https://en.crimerrussia.com/corruption/fictitious-divorces-help-officials-t-n-tcumvent-anti-corruption-laws/?sphrase_id=83193); "Российский депутат, подозреваемый в коррупции, попал в международный розыск 16.10.2015 (<http://tass.com/society/8296191>).

<sup>6</sup> Например: "Прокурор Саратова был арестован на два месяца по подозрению в получении взятки", 30/08/2016 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/saratov-s-prosecutor-was-arrested-for-two-months-on-suspicion-of-taking-bribes/>); "Москва: Заместитель Прокурора задержан за взяточничество, помещен под домашний арест", 2.08.2017 <https://en.crimerrussia.com/corruption/deputy-prosecutor-detained-for-bribery-in-moscow-was-sent-under-house-arrest/>; "Экс-прокурор Энгельса был приговорен к 8,5 годам лишения свободы и штрафу в размере 17 700 долларов США", 18.05.2017 (<https://en.crimerrussia.com/corruption/engelsa-ex-prosecutor-sentenced-to-8-5-years-of-imprisonment-and-17->

17. Российская Федерация предприняла ряд шагов по предупреждению коррупции, как отмечено в предыдущих оценочных докладах, в том числе, в результате принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г., который применяется ко всем должностным лицам государственных органов (включая депутатов и членов Совета Федерации, судей и прокуроров), создания Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, определения полномочий Следственного комитета по вопросам коррупции и принятия нескольких Национальных планов противодействия коррупции<sup>7</sup>. Совсем недавно был принят закон о создании реестра должностных лиц, занимавших государственные должности, которые были уволены в связи с утратой доверия вследствие нарушения антикоррупционного законодательства, который вступит в силу 1 января 2018 г. В июле 2017 года было объявлено, что около 500 должностных лиц были уволены за утрату доверия в связи с обязательствами по предупреждению коррупции.

18. Следует также отметить, что в 2017 году в нескольких городах проводились гражданские общественные демонстрации против коррупции, организованные оппозиционными движениями<sup>8</sup>. Российские власти заявили, что указанные митинги были вызваны неподтвержденными обвинениями в коррупции, выдвинутыми против Премьер-министра.

---

[700-fine/1](https://en.crimerussia.com/corruption/deputv-prosecutor-of-the-leninarad-reaion-district-became-defendant-in-case-on-bribe-takina/): "Заместитель прокурора Ленинградской области обвиняется в взяточничестве", 18.04.2017 (<https://en.crimerussia.com/corruption/deputv-prosecutor-of-the-leninarad-reaion-district-became-defendant-in-case-on-bribe-takina/>).

<sup>7</sup> Постановление правительства о Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы было подписано Президентом 1 апреля 2016 года.

<sup>8</sup> Например, «Тысячи людей выходят на улицы с целью оппозиционных протестов по всей России», «Россия сегодня», 26.03.2017 (<https://www.rt.com/news/382381-russia-opposition-protests-detentions/>); «Российские протесты: Толпы выходят на улицы из-за коррупции» (<http://www.bbc.com/news/av/world-europe-39400786/russia-Drotests-crowds-take-to-streets-over-corruption>); «Противодействие коррупции в России», 27.03.2017, (<https://www.economist.com/news/euroDe/21719588-protests-show-ODPOsition-leader-alexei-navalnv-remains-force-anti-corruption-demonstrations>); «Десятки тысяч митингов по все России с протестами против коррупции», «Вашингтон Пост», 12.06.2017 ([https://www.washingtonpost.com/world/thousands-rallyacross-russia-as-anti-corruption-activist-navalny-defies-moscow/2017/06/12/c1ba69c64ec611e7b74e0d2785d3083d\\_story.html?utm\\_term=.a86f72e455d2](https://www.washingtonpost.com/world/thousands-rallyacross-russia-as-anti-corruption-activist-navalny-defies-moscow/2017/06/12/c1ba69c64ec611e7b74e0d2785d3083d_story.html?utm_term=.a86f72e455d2)).

### III. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЧЛЕНОВ ПАРЛАМЕНТА

#### Обзор парламентской системы

19. Парламент в Российской Федерации называется Федеральным Собранием и состоит из двух палат: Государственной Думы Российской Федерации и Совета Федерации Российской Федерации (часть 1 статьи 95 Конституции Российской Федерации). Государственная Дума состоит из 450 депутатов (часть 3 статьи 95 Конституции). Совет Федерации включает, с одной стороны, по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации<sup>9</sup> (один от законодательного и один от исполнительного органа), а с другой – представителей Российской Федерации, которые назначаются Президентом Российской Федерации и не могут составлять более 10 % от общего числа членов Совета Федерации (часть 2 статьи 95 Конституции). В настоящее время Совет Федерации насчитывает 170 членов от субъектов Российской Федерации. Все проекты федеральных законов, в том числе инициированные в Совете Федерации, сначала рассматриваются Государственной Думой. После принятия Государственной Думой законопроекты рассматриваются Советом Федерации. Если данные две палаты не достигают согласия, то создаются согласительные комиссии для достижения консенсуса по проекту.

20. Депутаты Государственной Думы избираются гражданами Российской Федерации на основе равного и прямого избирательного права тайным голосованием (статья 1 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», далее – ЗВД). Любой гражданин России старше 21 года может баллотироваться на выборах. Срок полномочий депутатов составляет пять лет (статья 96 Конституции). Согласно Статье 3 ЗВД, применяется параллельная система голосования, в соответствии с которой половина депутатов избирается в одномандатных округах (один депутат от одного округа) с системой простого большинства, а другая половина избирается в федеральных избирательных округах пропорционально количеству голосов, поданных за каждый федеральный список кандидатов. Число голосов, поданных за федеральный список, соответствует сумме голосов, поданных за данный список в каждом субъекте и за пределами Российской Федерации. Депутаты представляют население страны в целом и национальные общественные интересы, а не интересы их округа, субъекта или политической партии. Кроме того, депутаты обязаны осуществлять взаимодействие с избирателями, что подразумевает, *в частности*, рассмотрение просьб избирателей, личные встречи с избирателями не реже одного раза в два месяца и проведения собраний с избирателями каждые шесть месяцев.

---

<sup>9</sup> Субъекты Российской Федерации (статья 65 Конституции): 22 республики, 46 *областей*, девять *краев*, три города федерального значения, четыре автономных *округа* и одна автономная *область*

21. Члены Совета Федерации (ЧСФ) получают свой мандат от соответствующих государственных законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации (статья 1 Федерального закона № 229-ФЗ от 03.12.2012 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»). ЧСФ, кандидатуры которых выдвигают законодательные органы каждого субъекта, избираются большинством голосов депутатов такого органа. ЧСФ, назначаемые исполнительными органами субъектов Российской Федерации, должны быть избраны вновь избранным главой такого государственного исполнительного органа не позднее, чем через один день после вступления в должность. ЧСФ, представляющие Российской Федерации, назначаются Президентом. ЧСФ должны быть не моложе 30 лет и постоянно проживать в регионе, который они представляют, по крайней мере, в течение пяти лет до их назначения. Совет Федерации формируется и составляется на беспартийной основе. Вследствие особенностей избирательной системы ЧСФ представляют не только национальные общественные интересы, но и интересы их субъектов. Срок их полномочий устанавливается органами власти, которые их назначают.

22. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации (далее - члены парламента, или парламентарии) пользуются иммунитетом от ареста, задержания (за исключением ситуации *задержания на месте преступления*) и обысков (за исключением личных обысков в целях обеспечения безопасности населения) (статья 98, Конституция). Иммунитет распространяется на административные правонарушения. Иммунитет может быть отменен соответствующей палатой Федерального Собрания по предложению Генерального прокурора Российской Федерации. Иммунитет рассматривается в статье 8 Постановления № 33-СФ «О Регламенте Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Регламент Совета Федерации) и в статьях со 185-1 по 6 «Постановления о Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 2134-11 ГД от 22 января 1998 г. (далее – Регламент Государственной Думы).

23. Утрата членства парламентариев регулируется статьей 4 Федерального закона от 08.05.1994 №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Закон о статусе парламентариев). Срок их полномочий прекращается в ряде случаев, в том числе, когда они избираются в законодательный орган субъекта или органа местного самоуправления; если они назначаются на другие государственные должности на федеральном или местном уровнях; если они осуществляют предпринимательскую или иную оплачиваемую деятельность, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, финансирование которой не противоречит требованиям, установленным законом; если они присоединяются к руководящим органам, попечительским или наблюдательным

советам или другим органам иностранных НПО и их филиалам в Российской Федерации (если иное не предусмотрено международным договором или федеральным законодательством); если они владеют счетами/вкладами, хранят наличные денежные средства и ценности в иностранных банках за пределами Российской Федерации и/или владеют и/или используют иностранные финансовые инструменты при участии в своей избирательной кампании и после их избрания; если они не представили или поздно представили информацию о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

24. Мандат депутата Государственной Думы также прекращается в случае выхода из фракции (т.е. политической группы), членом которой является депутат. Он также может быть прекращен в случае неисполнения в течение 30 или более календарных дней обязанностей по взаимодействию со своими избирателями и участию в заседаниях Государственной Думы, комитетов и комиссий, членом которых он/она является.

#### Прозрачность законодательного процесса

25. До внесения законопроекта в Государственную Думу проводятся обсуждения в соответствии с правилами, применимыми к органу, который предлагает законопроект. Законопроекты могут быть внесены парламентариями, Президентом, Правительством, парламентами субъектов, а также Верховным Судом и Конституционным Судом по вопросам, затрагивающим сферу их компетенции.

26. Законопроекты, внесенные в Государственную Думу парламентариями или законодательным собранием субъекта Российской Федерации, представляются в Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации<sup>10</sup> для предварительной оценки, чтобы обеспечить их совместимость с действующим законодательством. Результаты такого рассмотрения должны быть учтены Комитетом Государственной Думы, на который возложена проверка проекта законопроекта. Обсуждения проводятся на заседаниях соответствующих комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, *специальных рабочих* групп и экспертных советов. Проекты федеральных законов представляются на согласование в Общественную палату Российской Федерации после представления в Государственную Думу и до рассмотрения в первом чтении. Общественная палата является консультативным институтом гражданского общества, состоящим из 168 членов, полномочия которого включают в себя анализ

---

<sup>10</sup> В состав Совета законодателей входят председатели, первые заместители председателя и заместители председателя Совета Федерации и Государственной Думы, председатели законодательных собраний субъектов Российской Федерации, председатели комитетов Совета Федерации и Государственной Думы. Он анализирует инициативы законодательных собраний субъектов, чтобы обеспечить их согласованность, эффективность и жизнеспособность и устранить любые внутренние противоречия на как можно более раннем этапе.

законопроектов (пункт 108 постановления Государственной Думы).<sup>11</sup> Все законопроекты, представленные в Государственную Думу, доступны на официальном сайте.

27. Заседания Государственной Думы и Совета Федерации, как правило, являются открытыми, равно как и заседания их комитетов и комиссий, последние могут быть различными при различных палатах. Отчеты о заседаниях доступны для общественности. Однако, Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания по предложению председателя заседания, Совета Государственной Думы (который отвечает за работу заседания), комитета или фракции Государственной Думы, Председателя Государственной Думы, Президента или премьер-министра. Аналогичным образом, Совет Федерации может принять решение о проведении закрытого заседания по предложению Президента или премьер-министра, председателя заседания, комитета Совета Федерации или группы, состоящей не менее, чем из 25 членов Совета Федерации.

28. Голосование на заседаниях Государственной Думы проводится с использованием электронной системы голосования или именных бюллетеней. Государственная Дума может принимать решение о проведении тайного голосования большинством голосов депутатов, принимающих участие в голосовании. Итоги тайного голосования с использованием бюллетеней определяются специализированным органом – Счетной комиссией. Аналогичные правила голосования применяются в Совете Федерации.

29. Все открытые заседания Государственной Думы и Совета Федерации транслируются на соответствующих официальных сайтах. Видеозаписи и расшифровки всех пленарных заседаний и резолюций, принятых на сессии, а также списки имен по итогам открытого голосования по каждому пункту повестки дня также размещаются на таких веб-сайтах.

30. В Государственной Думе также имеются комитеты, которые остаются прежними при изменении парламентского срока, и комиссии, которые могут быть созданы на срок действия парламентского срока. Состав комитетов и комиссий утверждается большинством голосов всех депутатов. Их председатели, первые заместители председателя и заместители председателя также избираются палатой. Заседания комитетов и комиссий основаны на принципе прозрачности и открыты для аккредитованных СМИ (статья 29 Регламента Государственной Думы). В Государственной Думе существует Комитет по безопасности и противодействию коррупции, который собирается три раза в месяц, чтобы рассмотреть, *в частности*, разработку антикоррупционного законодательства.

---

<sup>11</sup> Официальный сайт (на английском языке): <https://www.oprf.ru/en>

31. Совет Федерации создает комитеты, мандат которых, *в частности*, заключается в предварительном рассмотрении проектов законов, утвержденных Государственной Думой, и в решении других вопросов, относящихся к компетенции палаты, таких как назначение судей Конституционного Суда и Верховного Суда и Генерального прокурора. Такие заседания комитета, как правило, являются публичными. Однако, комитет может принять решение о проведении закрытого заседания по предложению его членов, а также в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законодательством и федеральным законодательством. Средства массовой информации могут быть приглашены для участия в заседаниях общественного комитета. Информация о деятельности каждого комитета (в частности, предварительная повестка дня и годовые отчеты о его деятельности) размещается на веб-сайте Совета Федерации. ЧСФ одновременно могут быть членами только одного комитета и каждый комитет должен иметь в своем составе от 11 до 21 члена. Председатель, первый заместитель председателя и заместители председателя комитета избираются на заседании комитета большинством голосов всех ЧСФ.

32. В настоящее время не существует законодательной базы, которая бы регулировала взаимодействия депутатов с третьими сторонами, что будет рассмотрено далее в специальном разделе доклада (см. параграфы 65–66).

33. Проект федерального закона, предложенный Советом Федерации, по решению палаты может быть вынесен на общественное обсуждение до внесения проекта в Государственную Думу (статья 143<sup>1</sup> Регламента Совета Федерации). Такое решение принимает комитет (комитеты), который будет отвечать за организацию общественных обсуждений. С данной целью законопроект размещается на официальном сайте Совета Федерации.

34. В соответствии с Постановлением Правительства № 851 от 25.08.2012 г. «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке нормативных правовых актов и результатах их публичного обсуждения» все законопроекты, предложенные исполнительной властью, проходят процесс общественного обсуждения, который на практике осуществляется через Интернет, до внесения в Государственную Думу. Такие общественные обсуждения не могут длиться менее 15 дней с даты публикации законопроекта на веб-сайте Государственной Думы.

35. ГЭГ считает, что положительная особенность законодательного процесса заключается в том, что законопроекты представляются в Общественную палату, которая объединяет представителей гражданского общества, до первого чтения в Государственной Думе. Она также приветствует тот факт, что все законопроекты, исходящие от исполнительной власти, должны систематически представляться для

общественных обсуждений перед внесением в Государственную Думу. Данные две функции могут значительным образом способствовать повышению прозрачности.

36. Кроме того, общественные обсуждения законопроектов, представленных депутатами Государственной Думы и Совета Федерации, хоть и возможны, но являются необязательными. ГЭГ считает, что законодательный процесс станет более прозрачным, если законопроекты будут в общем порядке представляться для общественных обсуждений. Кроме того, аналогично работе с законопроектами, исходящими от исполнительных органов, общественные обсуждения по другим видам законопроектов должны проводиться в течение фиксированного периода времени, который обеспечит значимый вклад общественности. Данный факт тем более важен, поскольку большинство инициатив поступает от депутатов Государственной Думы, даже если определенное количество принятых законопроектов исходит в основном от исполнительной власти<sup>12</sup>.

37. Только аккредитованным представителям СМИ разрешено присутствовать на заседаниях Государственной Думы и Совета Федерации, а также их комитетов. Процесс аккредитации связан со специальными правилами в каждой палате, согласно которым заявки на аккредитацию, действующую в течение одного года, должны быть рассмотрены в течение 30 дней с момента подачи в Государственную Думу и в течение 14 дней с момента подачи в Совет Федерации. Основаниями для отказа, предоставленного Государственной Думой в отношении таких заявок, являются следующие: (i) если деятельность СМИ-заявителя носит чисто рекламный характер, если заявитель является специализированным издательством, и если СМИ не публиковали статьи, касающиеся деятельности Государственной Думы; (ii) если СМИ-заявители предоставляют недостоверную информацию о своих изданиях и аккредитуемых журналистах; (iii) по результатам проверок в отношении журналистов, проводимых в порядке, установленном Федеральной службой охраны. Органы власти указывают, что правила для аккредитации СМИ и основания для отказа являются аналогичными для Совета Федерации. Они отмечают, что также существует практика предоставления одноразовой аккредитации, действительной для конкретного мероприятия, заявки на которую обрабатываются в более короткие сроки. Тем не менее, ГЭГ поражена тем, какое потенциально продолжительное время необходимо для подтверждения долгосрочной аккредитации СМИ, а также строгими требованиями, предъявляемыми к СМИ-заявителю (например, предыдущие статьи о парламентской деятельности, отсутствие специализированных публикаций),

---

<sup>12</sup> В 2014 году от Национального собрания и учредительных органов поступило 1 346 законопроектов (в том числе 805 инициатив депутатов Государственной Думы, 65 от ЧСФ, 67 совместных инициатив депутатов и ЧСФ, 398 из собраний субъектов, остальные - от других совместных инициатив), 35 - от президента, 308 - от правительства и 2 - от Верховного Суда. Количество принятых законопроектов было следующим: 45 инициатив от Президента, 256 от правительства, 252 от Национального собрания или учредителей (157 от депутатов Государственной Думы, 13 от ЧСФ, 39 - из собраний субъектов, 42 - от депутатов и ЧСФ и 1 - из Совета Федерации) и 2 - от Верховного Суда.

которые в совокупности затрудняют доступ СМИ к парламентской работе. ГЭГ также отмечает, что, хотя текущая система предусматривает регулируемую долгосрочную аккредитацию, система, в соответствии с которой краткосрочная аккредитация может быть предоставлена в отношении конкретных вопросов, обсуждаемых парламентом, основана только на практике, и не включает в себя установленные основания для отказа. Возможность более быстрого получения аккредитации тем более важна, что в практике многих стран парламентские повестки дня часто определяются в течение относительно коротких периодов времени до сессий. В связи с этим ГЭГ подчеркивает важность обеспечения широкого доступа средств массовой информации к законодательному процессу в парламенте в качестве способа гарантии доступа широкой общественности к информации и, следовательно, важного средства развития общественных обсуждений.

**38. Ввиду вышеизложенного 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 течение разумного периода времени в зависимости от обстоятельств и путем пересмотра установленных оснований для отказа в аккредитации с целью облегчения доступа средств массовой информации.**

#### Вознаграждение и экономические выгоды

39. По данным Всемирного банка, ВВП на душу населения в Российской Федерации в 2015 году составил 9 093 долл. США (приблизительно 7 840 евро). По данным Росстата<sup>13</sup>, средняя номинальная месячная зарплата в 2015 году составила 33 239 рублей (приблизительно 442 евро), а средняя валовая годовая заработная плата составила 407 100 рублей (приблизительно 5 420 евро).

40. Ежемесячное вознаграждение в виде материальных и денежных выплат, аналогичное вознаграждениям министров федерального уровня, выплачивается всем парламентариям независимо от их положения в Федеральном Собрании, за исключением председателей каждой палаты. В 2016 году оно составляло в среднем 340 000 рублей (приблизительно 5 364 евро) в месяц, то есть 4 080 000 рублей (приблизительно 64 360 евро) в год. Подразумевается, полная занятость парламентариев в Федеральном Собрании. Денежное содержание парламентариев полностью финансируется из государственного бюджета.

---

<sup>13</sup> См. Отчет «Социально-экономическая ситуация в России», стр. 202. Доступно на (только на русском языке): [www.aks.ru/free doc/doc 2015/social/osn-12-2015.Ddf](http://www.aks.ru/free/doc/doc_2015/social/osn-12-2015.Ddf)

41. Закон о статусе парламентариев предусматривает ряд гарантий, позволяющих парламентариям выполнять свои обязанности. Государство покрывает расходы, связанные с осуществлением их полномочий: возмещение расходов, связанных с переездом в Москву для выполнения их парламентских обязанностей и возвращением на их постоянное место жительства по окончании срока их полномочий; медицинское и социальное обеспечение; обеспечение жилым помещением в Москве для тех, кто не имеет места для проживания на весь срок своего пребывания. Граждане Российской Федерации, занимавшие должности членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы в течение не менее пяти лет, имеют право на ежемесячную надбавку к пенсии. Ежегодный оплачиваемый отпуск в размере 42 дней предоставляется членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, причем законом предусмотрена возможность продления такого отпуска. Для депутатов не существует других вознаграждений, как утверждают российские органы власти.

42. ГЭГ придерживается мнения о том, что должны быть предусмотрены более прозрачные стандарты вознаграждений и пособий, которые получают парламентарии, а также повышение подотчетности, включая также использование системы аудита, в целях содействия укреплению доверия среди широкой общественности.

#### Этические принципы и правила поведения

43. Парламентарии должны в обязательном порядке соблюдать этические нормы (статья 9 Закона о статусе парламентариев). Однако на данный момент официального кодекса этики не существует, а нормы поведения содержатся в Регламенте Государственной Думы и Регламенте Совета Федерации. Ответственность парламентариев за нарушение данных стандартов устанавливается в соответствии с правилами обеих палат. ГЭГ была проинформирована о том, что обе палаты в настоящее время разрабатывают кодекс поведения. Кроме того, Государственная Дума создала Комиссию по вопросам депутатской этики, которая, *в частности*, обсуждает будущий кодекс этики. В отличие от этого каждая палата уже приняла Кодекс этики и официального поведения, касающийся поведения государственных служащих, работающих в соответствующих парламентских органах.

44. Парламентарии, выступающие в обеих палатах, должны воздерживаться от грубых оскорбительных высказываний, наносящих ущерб чести и достоинству других парламентариев и других лиц, от выдвижения необоснованных обвинений в отношении любого лица, от использования заведомо ложной информации и/или призыва к незаконным действиям. В случае нарушения Председатель Государственной Думы предупреждает выступающего парламентария и в случае дальнейшего нарушения, лишает его права выступать на заседании в течение всего

дня. Депутат Государственной Думы также может быть лишен права выступать в течение срока продолжительностью до одного месяца на основании решения палаты, принятого большинством от общего числа депутатов. Что касается Совета Федерации, ЧСФ могут быть лишены права выступать без предупреждения в случае нарушения.

45. Несмотря на то, что во время визита ГЭГ получила информацию о том, что в Государственной Думе ведется работа над кодексом этики для депутатов, было также сообщено, что такая работа ведется уже более 15 лет. Более того, у ГЭГ сложилось впечатление, что при обсуждении поведения и этики парламентариев собеседники, с которыми ГЭГ встречалась во время поездки, больше внимания уделяли соблюдению приличия во время парламентских заседаний (обращение к коллегам-парламентариям, достойное поведение, дресс-код и т.д.), а не фактической честности депутатов. Указанные санкции подтверждают данное впечатление, поскольку они состоят в том, чтобы запретить парламентариям, признанным совершившими нарушение, выступать в палате в течение определенного периода времени.

46. С самого начала ГЭГ хотела бы обратить внимание на неоднократно выраженное предпочтение в докладах ГРЕКО тех парламентов, которые имеют свой собственный набор общих стандартов и требований в отношении этических принципов и ожидаемого поведения своих членов, а также работающих в них лиц, которые составлены при активном участии самих парламентариев. Указанные стандарты должны касаться вопросов честности, таких как подарки и иные формы вознаграждения, контактов с третьими лицами, лоббистов, вспомогательная деятельность и ситуаций после ухода со службы. Опыт показывает, что простой процесс разработки таких стандартов повышает осведомленность парламентариев в вопросах честности, помогает им правильно поступать в трудных этических ситуациях и, не в последнюю очередь, демонстрировать свои обязательства *по отношению* к широкой общественности. В результате такие кодексы и инструкции могут способствовать повышению доверия общественности к парламентским институтам, поскольку граждане будут знать, какое поведение они должны ожидать от парламентариев и от тех, кто работает на них в качестве их сотрудников, помощников и т.д. Такая обеспокоенность выражена в нескольких докладах ГРЕКО.

47. ГЭГ также хочет подчеркнуть, что кодексы этики/поведения не предназначены для замены существующих конституционных норм, законодательства или других форм регулирования, а предназначены, скорее, для дальнейшей разработки таких положений, для гибкого дополнения, разъяснения и обеспечения практического руководства в ситуациях, которые могут вызвать разногласия и различные виды конфликта интересов. Более того, такие кодексы

более гибки, в отличие от законодательства, и их необходимо развивать с течением времени.

48. С учетом вышеизложенного и со ссылкой на Руководящий принцип 15 Резолюции (97) 24 Комитета министров Совета Европы по двадцати руководящим принципам противодействия коррупции, **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 применения.**

### Конфликт интересов

49. В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон о противодействии коррупции) под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, занимающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное выполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Кроме того, под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе, имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) заинтересованным лицом и/или состоящими с ним в близком родстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми соответствующее лицо и/или лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

50. Парламентарии обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (статья 12.1 Закона о противодействии коррупции).

51. Общая процедура предотвращения и урегулирования конфликта интересов установлена в Законе о противодействии коррупции (статья 11). В частности, если существуют основания для возможного конфликта интересов парламентариев, они должны сообщать о них в порядке, установленном Советом Федерации или

Государственной Думой, их соответствующими комиссиями, осуществляющими контроль над достоверностью информации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемой парламентариями (далее – комиссии по доходам, имуществу и обязательствам парламентариев), о любой личной заинтересованности, возникающей при осуществлении их полномочий, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и они обязаны принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (пункт 2.2 статьи 6 Закона о статусе парламентариев).

52. ЧСФ обязаны сообщать в Комиссию Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых членами Совета Федерации, о возникновении при осуществлении ими своих полномочий возможности получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) самим членом Совета Федерации и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами, гражданами или организациями, с которыми член Совета Федерации и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями (о возникновении личной заинтересованности), которая приводит или может привести к ситуации, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) члена Совета Федерации влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное осуществление им своих полномочий (к конфликту интересов), а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта (статья 8.2 Регламента Совета Федерации).

53. ЧСФ должны представлять Комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера специальное сообщение, если их личная заинтересованность препятствует исполнению их обязанностей. После получения сообщения Комиссия может запросить разъяснения от ЧСФ и информацию от федеральных государственных органов, государственных органов субъекта Российской Федерации, других государственных органов, органов местного самоуправления и соответствующих организаций. Если Комиссия считает, что личная заинтересованность ЧСФ приводит или может привести к конфликту интересов, она вырабатывает рекомендацию соответствующему ЧСФ по принятию мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Затем ЧСФ должен предпринять такие меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Результаты проверки рассматриваются на открытом заседании Комиссии, на котором могут присутствовать представители средств массовой информации, и ее решение направляется Председателю Совета Федерации.

54. Аналогичная декларативная процедура применима к депутатам Государственной Думы в отношении собственной Комиссии по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера депутатов (постановление Государственной Думы от 21.06.2016 № 9313-6).

#### Запрет или ограничение определенных видов деятельности

##### *Несовместимость и вспомогательная деятельность, ограничения после ухода с должности*

55. Парламентарии не могут одновременно:

- быть депутатом законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, выборным должностным лицом иного государственного органа или органа местного самоуправления; замещать иную государственную должность Российской Федерации, государственную должность субъекта Российской Федерации;
- находиться на государственной или муниципальной службе;
- заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации;
- участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, в том числе входить в состав органов управления коммерческой организации;
- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

56. Данные ограничения, которые перечислены в соответствии с Законом о статусе парламентариев (статья 6), упоминаются в соответствующих последующих разделах доклада, касающихся подарков, финансовых интересов и злоупотребления конфиденциальной информацией.

57. Конкретные ограничения, запреты и обязательства имущественного характера для лиц, занимающих государственные должности в Российской Федерации (включая председателя, первого заместителя председателя и заместителей председателя Совета Федерации и Государственной Думы,

председателей и заместителей председателей комитетов и комиссий Совета Федерации и Государственной Думы, председателей подкомитета комитета Государственной Думы) изложены в Законе о противодействии коррупции (статьи 7.1, 8.1, 12.1, 12.3 и 12.5). В дополнение к аналогичным ограничениям, применимым ко всем парламентариям, такие лица не имеют права:

- являться поверенными или другими представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти или органах местного самоуправления, если иное не предусмотрено федеральными законами;
- получать вознаграждения за публикации и выступления;
- получать почетные или специальные звания, награды или другие знаки отличия (за исключением научных или спортивных наград) иностранных государств, международных организаций, политических партий, других общественных объединений и других организаций в нарушение установленного порядка.

58. ГЭГ отмечает, что после истечения срока действия полномочий парламентариев не предусмотрено соответствующих ограничений в отношении их трудоустройства. ГЭГ напоминает о том, что ГРЕКО установлено, что парламентарии могут свободно заниматься определенной деятельностью (включая законодательную деятельность) в парламенте, учитывая интересы, которые возникнут во время действия их полномочий или после окончания работы в парламенте или в качестве будущих лоббистов. ГЭГ не получила никакой информации по данному вопросу, и, похоже, фиксированные данные отсутствуют.

### *Подарки*

59. В соответствии с Законом о статусе парламентариев (статья 6) депутат не должен:

- получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются по акту соответственно в Совет Федерации или Государственную Думу, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Парламентарий может выкупить подарок в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории страны за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации или международными договорами.

60. Аналогичные правила применяются к председателям и их заместителям, членам комитетов и комиссий, как к лицам, занимающим государственные должности в соответствии с Законом о противодействии коррупции, в обеих палатах.

61. Во время визита ГЭГ была проинформирована о том, что обо всех полученных подарках необходимо сообщать соответствующим органам управления палат. Однако, несмотря на существующие правила в обеих палатах, ГЭГ отмечает некоторую неопределенность в отношении четкого различия между подарками, получаемыми парламентариями при исполнении служебных обязанностей, о которых необходимо сообщать, и получаемыми в качестве частного лица, когда требование об информировании является менее очевидным. На практике существует риск того, что подарки, полученные в кулуарах официальных мероприятий или во время служебных командировок для того, чтобы повлиять на парламентария, не будут указаны в декларации.

62. ГЭГ считает, что правила, подтвержденные практическими примерами, будут полезны для обеспечения того, чтобы парламентарии должным образом сообщали обо всех подарках, полученных от третьих лиц, независимо от того, были ли они получены при строгом исполнении их парламентских функций (например, подарки, полученные во время официальных мероприятий), или их можно рассматривать как неким образом связанные с их парламентскими функциями (например, подарки, преподнесенные с целью оказать влияние на законодательный процесс). **ГРЕКО рекомендует разработать практическое руководство по вопросам сообщения парламентариями о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме.**

*Финансовые интересы, контакты с государственными органами, злоупотребление государственными ресурсами, контакты с третьими лицами (лоббирование)*

63. Парламентарии не могут открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, а также владеть и/или пользоваться иностранными финансовыми инструментами (статья 6 Закона о статусе парламентариев). В том случае, если депутаты, в том числе председатели и их заместители, члены комитетов и комиссий в обеих палатах, владеют ценными бумагами или акциями, и такое владение может привести к конфликту интересов, они должны передать их в доверительное управление в соответствии с законом.

64. Кроме того, парламентарии не имеют права использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического и финансового обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности (статья 6 Закона о статусе парламентариев).

Аналогичным образом, председатели и их заместители, члены комитетов и комиссий в обеих палатах не вправе использовать в неслужебных целях средства материально-технического и финансового обеспечения, предназначенные только для осуществления служебной деятельности (статья 12.1 Закона о противодействии коррупции).

65. В настоящее время не существует закона, касающегося взаимодействия парламентариев с третьими лицами (лоббистами или иными лицами). ГЭГ получила информацию, что такой закон несколько раз обсуждался, в том числе, во время последнего парламентского срока Государственной Думы, но не был сочтен необходимым. Группе экспертов пояснили, что комитеты Государственной Думы и Совета Федерации систематически составляют ряд рабочих групп экспертов при рассмотрении законопроектов, что дает возможность выражать различные мнения по рассматриваемым законопроектам и, следовательно, исключить потенциальные лоббистские действия.

66. Выслушав мнения, высказанные во время визита, и отметив, что большинство принятых Государственной Думой законов исходит от исполнительной власти, которая, по-видимому, может сократить потенциальное лоббирование депутатов со стороны частного сектора, ГЭГ, хотя и не убеждена в том, что закон, регулирующий такое лоббирование как таковое будет адаптирован к российскому законодательному контексту, всё же считает, что взаимодействие парламентариев с третьими сторонами, в том числе, со стороны исполнительной власти и путем обсуждений законопроектов с группой экспертов, требует определенной формы регулирования (см. параграф 48).

#### *Неправильное использование конфиденциальной информации*

67. Депутаты не могут разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, которые стали им известными в связи с осуществлением соответствующих полномочий (статья 6 Закона о статусе парламентариев). Такую информацию также не могут использовать председатели и их заместители, а также члены комитетов и комиссий в обеих палатах (статья 12.1 Закона о противодействии коррупции). Ответственность за несоблюдение данного ограничения, понимаемого как коррупционное правонарушение, предусмотрена статьей 13.1 Закона о противодействии коррупции.

#### Декларирование активов, доходов, обязательств и долей участия

68. Парламентарии должны ежегодно представлять (к 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом) в комиссии Совета Федерации и Государственной

Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера парламентариев информацию о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов и несовершеннолетних детей.

69. Порядок работы Комиссии Совета Федерации по доходам, имуществу и обязательствам имущественного характера ЧСФ, ее состав утверждаются большинством голосов всех ЧСФ. ЧСФ должны представить Комиссии справку о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов и несовершеннолетних детей. Если член Совета Федерации заявляет, что предоставленная им/ей информация не отражает, не полностью отражает или вовсе не отражает его/ее финансовое положение или содержит ошибки, он/она имеет право предоставить дополнительную информацию в течение одного месяца по истечении крайнего срока для предоставления требуемой информации.

70. Следующая информация размещается на веб-сайте Совета Федерации в течение 14 рабочих дней после истечения крайнего срока подачи справки о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера ЧСФ: декларируемый годовой доход ЧСФ, его/ее супруга(и) и несовершеннолетних детей; перечень объектов недвижимого имущества, принадлежащих или используемых ЧСФ, его/ее супругом(ой) и несовершеннолетними детьми, с указанием вида, площади и страны местонахождения каждого из них; список транспортных средств, принадлежащих ЧСФ, его/ее супругу(е) и несовершеннолетним детям, с указанием вида и марки.

71. Депутаты Государственной Думы должны ежегодно предоставлять Комиссии по доходам, имуществу и обязательствам имущественного характера депутатов следующую информацию:

- все источники доходов, полученных за отчетный период (с 1 января по 31 декабря), в том числе: денежное вознаграждение, пенсии, пособия, другие выплаты, а также информацию о принадлежащем им имуществе и обязательствах имущественного характера на конец отчетного периода;
- все источники доходов их супруга(и) и несовершеннолетних детей за отчетный период, включая заработную плату, пенсии, пособия, другие выплаты, а также информацию о принадлежащем им имуществе и их обязательствах имущественного характера на конец отчетного периода;
- их расходы, а также расходы их супруга(и) и несовершеннолетних детей за отчетный период по каждой сделке по приобретению земельного участка, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций, если сумма таких сделок превышает общий доход депутата Государственной Думы и его/ее

супруга(и) за три года, предшествующих отчетному периоду, а также источники происхождения денежных средств, которые позволили совершать такие операции.

72. Информация о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемая депутатами Государственной Думы, включает в себя информацию о недвижимом имуществе, находящемся за пределами Российской Федерации, а также об источниках средств, которые позволили приобрести указанное имущество, а также информацию об обязательствах имущественного характера за пределами Российской Федерации.

73. Следующая информация о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемая депутатами, размещается на официальном веб-сайте Федерального Собрания и предоставляется общероссийским СМИ для публикации: декларируемый годовой доход каждого депутата, его/ее супруга(и) и несовершеннолетних детей; перечень объектов недвижимого имущества, принадлежащих или используемых депутатом, его/ее супругом(ой) и несовершеннолетними детьми, с указанием вида, площади и страны местонахождения каждого из них; перечень транспортных средств, принадлежащих депутату, его/ее супругу(е) и несовершеннолетним детям, с указанием вида и марки. Информация о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера публикуется в течение 14 рабочих дней после истечения установленного срока подачи справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых депутатами, и публикуется на официальном сайте Государственной Думы.

74. Если СМИ подают в Государственную Думу запрос о предоставлении указанной выше информации, Комиссия информирует депутата, в отношении которого подан запрос, в течение трех дней после получения запроса и предоставляет средствам массовой информации запрашиваемую информацию в течение семи дней после получения запроса, если такая информация не размещена на официальном сайте Государственной Думы.

75. Российские органы власти указали, что Федеральный закон № 148-ФЗ от 01.07.2017, который предусматривает защиту персональных данных высокопоставленных чиновников, не включает данные, подлежащие публикации или обязательному раскрытию в соответствии с федеральным законодательством; таким образом, это не влияет на процедуру декларирования доходов, расходов, имущества и имущественных обязательств, применимую к парламентариям.

76. ГЭГ сразу отмечает, что в соответствии с российским законодательством понятие «обязательств имущественного характера» является широким и также охватывает такие обязательства, как займы от других лиц или долги в отношении

других лиц, которые не имеют имущественного компонента. Такой термин также охватывает финансовые и другие интересы.

77. ГЭГ сообщили во время визита, что информация о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера парламентариев, опубликованная на веб-сайте Государственной Думы и Совета Федерации, не содержит подробностей и источников доходов (например, зарплата, проценты, дивиденды, вознаграждение от преподавательской и исследовательской деятельности и т.д.), указывается только их общая сумма. Органы власти заявляют, что в официальном руководстве указано свыше 100 типов доходов, которые могут быть включены в декларации парламентариев, и что их полная публикация будет слишком проблематичной и приведет к возникновению риска, который негативно затронет парламентариев (например, в отношении безопасности). Однако ГЭГ отмечает, что возложение контроля за декларациями парламентариев на парламентские комиссии, а не на независимый орган, повышает важность осуществления общественного контроля и обеспечивает прозрачность. Соответственно, вся доступная информация о доходах, имуществе и обязательствах парламентариев, исключая только информацию, строго ограниченную защитой конфиденциальных сведений, но включающую источники доходов, например, должна быть публичной и легко доступной на соответствующих веб-сайтах палат. Данный факт представляется особенно важным, поскольку ГЭГ получила информацию о том, что проверка, более тщательная, чем поверхностный контроль, проводится комиссиями Государственной Думы и Совета Федерации по доходам, имуществу и обязательствам парламентариев только при наличии подозрения в предоставлении неправильной или неполной информации на основе данных, переданных определенным числом заинтересованных сторон (правоохранительные или налоговые органы, политические партии, НПО, Общественная палата Российской Федерации, средства массовой информации). Данный последний аспект будет дополнительно рассмотрен в разделе по надзору и правоприменению (см. параграфы 92–97).

78. Исходя из вышеизложенного **ГРЕКО рекомендует, чтобы декларации о доходах, интересах, об имуществе и 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 супруг (супругов) и несовершеннолетних детей.**

#### Надзор и правоприменение

79. Ответственность за нарушение парламентарием ограничений, запретов и обязанностей, установленных федеральными конституционными законами и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции,

устанавливается федеральными законами и постановлениями обеих палат Федерального Собрания (часть 9 статьи 10 Закона о статусе парламентариев).

80. В соответствии с Законом о противодействии коррупции (часть 1 статьи 13.1) лица, занимающие государственные должности в Российской Федерации, включая парламентариев, подлежат увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае:

- неприятия лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов;
- непредставления лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;
- участия лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- осуществления лицом предпринимательской деятельности;
- вхождения 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.

81. Несоблюдение определенных ограничений также приводит к досрочному прекращению полномочий парламентариев в соответствии с Законом о статусе парламентариев (статья 4). Депутаты несут ответственность за непредставление или несвоевременное представление информации об их доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера их супруга(и) и несовершеннолетних детей.

82. В Государственной Думе Комиссия по вопросам депутатской этики имеет право подготовить для рассмотрения в палате вопросы, связанные с нарушением правил этики. Комиссия состоит из семи депутатов от основной партии Государственной Думы и семи депутатов от других партий, представленных в палате. Комиссия собирается по мере необходимости в зависимости от получаемых ею жалоб, в том числе жалоб от гражданского общества и средств массовой информации. Она не рассматривает анонимные жалобы. В период 6-го созыва Государственной Думы (2012–2016 гг.) Комиссия по вопросам депутатской этики провела 41 заседание, в ходе которых было рассмотрено 354 жалобы, в том числе, 266 жалоб от граждан, юридических лиц и государственных органов. Комиссия

рассмотрела вопросы о досрочном прекращении полномочий двух депутатов, один из которых касается правил выступлений в палате, а второй – заявлений, сделанных по телевидению в связи с парламентской деятельностью.

83. Как отмечает ГЭГ на основании примеров, представленных Государственной Думой, такие случаи представляют собой в основном дела, касающиеся правил выступлений в палате и за ее пределами, а не честности депутатов. Во время своего визита ГЭГ также получила информацию о том, что в компетенцию Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту входит обязанность следить за тем, не занимают ли депутаты должности, несовместимые с обязанностями депутата. Кроме того, Комиссия Государственной Думы по вопросам депутатской этики также рассматривает жалобы о нарушениях этики депутатами, поданные председателем или заместителем председателя Государственной Думы, любыми гражданами или средствами массовой информации. Однако, ГЭГ сожалеет о том, что анонимные жалобы не рассматриваются. Существует некоторая неопределенность в отношении того, как работа Комиссии Государственной Думы по вопросам депутатской этики и Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту согласуется с работой Комиссии Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, когда дело касается вопросов честности. Таким образом, ГЭГ считает, что было бы желательно внести ясность в отношении их полномочий. ГЭГ также отмечает, что, хотя в отличие от Государственной Думы, в Совете Федерации не существует Комиссии по вопросам этики, там имеется подкомитет по вопросам парламентской этики, однако, его компетенция не является четкой и ясной.

84. Соответствующие комиссии Совета Федерации и Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых парламентариями, рассматривают декларации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, которые имеют стандартный формат для обеих палат, а также сообщения о личной заинтересованности. Комиссия Совета Федерации состоит из одного из заместителей председателя, действующего в качестве председателя Комиссии, и одного представителя от каждого комитета Совета Федерации. Ежегодно осуществляется замена членов Комиссии.

85. Обе комиссии проверяют подлинность и полноту информации о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемой парламентариями, а также о соблюдении ими ограничений и запретов, установленных законом. Если депутаты не предоставляют или несвоевременно предоставляют информацию о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах,

расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов и несовершеннолетних детей, их парламентский мандат прекращает свое действие. Кроме того, Комиссии должны проводить подробную проверку деклараций парламентариев, а также деклараций их супругов и несовершеннолетних детей, если выясняется, что они заключали сделки по приобретению земельного участка, другой недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг или акций на сумму, превышающую общий доход такого парламентария и его супруга/супруги в течение трех лет, предшествующих отчетному периоду.

86. Основания для проведения проверки зависят от достаточности информации, предоставляемой в письменной форме правоохранительными или налоговыми органами; постоянными руководителями политических партий и общероссийских НПО; Общественной палатой Российской Федерации; всероссийскими СМИ. Анонимная информация не может служить основанием для проведения проверки. Результаты проверки рассматриваются в ходе публичных заседаний комиссий, в которых могут участвовать представители средств массовой информации.

87. Информация о том, что парламентарий предоставил недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, после того, как это будет установлено комиссиями, публикуется в официальном бюллетене Федерального собрания в печатном виде и размещается на сайтах Совета Федерации и Государственной Думы. По решению Совета Федерации данная информация может быть отправлена в государственный орган субъекта, предоставившего ЧСФ его мандат.

88. Что касается процедуры, проводимой в Комиссии Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера ЧСФ, Комиссия принимает решение о подлинности и/или полноте информации, которая послужила основанием для проведения проверки, а также рекомендует меры, которые следует принять. В рамках проверки Комиссия должна оценить фактические обстоятельства, оправдывающие досрочное прекращение полномочий ЧСФ. По завершении проверки она представляет свои выводы ЧСФ, и такое решение направляется Председателю Совета Федерации. Если в решении указаны обоснованные основания для досрочного прекращения полномочий ЧСФ, данный вопрос включается в повестку дня следующего заседания Совета Федерации. На таком заседании председатель Комиссии представляет свое решение, после чего соответствующий ЧСФ имеет возможность выступить. Решение о досрочном прекращении деятельности ЧСФ принимается большинством голосов всех ЧСФ. Данное решение должно быть принято в течение 30 дней с даты принятия Комиссией решения о наличии оснований для досрочного прекращения деятельности ЧСФ.

89. Аналогичная процедура применяется к депутатам Государственной Думы в соответствии с Положением о порядке проведения проверки достоверности и полноты информации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставленной депутатами Государственной Думы, а также соблюдения депутатами Государственной Думы ограничений и запретов, установленных федеральным законодательством.

90. В 2015 и 2016 годах комиссия Государственной Думы получила соответственно 24 и 14 жалоб с информацией о возможном несоблюдении ограничений депутатами Государственной Думы, установленных в связи с осуществлением парламентской деятельности. Ни в одном из данных случаев Комиссия не приняла решение о том, что имеется достаточная информация для дальнейшего изучения деклараций соответствующих парламентариев.

91. По решению Президента Российской Федерации, специально уполномоченного должностного лица или уполномоченного подразделения Администрация Президента Российской Федерации может провести проверку декларации, предоставленной парламентарием, и такая проверка может быть проведена независимо от того, осуществляется или нет соответствующими комиссиями палат контроль за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера парламентариев.

92. ГЭГ отмечает, что контроль за декларациями парламентариев о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера возлагается на специализированную парламентскую комиссию в каждой палате (Комиссии по доходам, имуществу и обязательствам парламентариев). После посещения ГЭГ пришла к выводу, что декларации должны ежегодно представляться парламентариями в данные комиссии, которые проводят лишь поверхностный анализ деклараций. Только на основании информации, полученной от некоторых других заинтересованных сторон (правоохранительных или налоговых органов, политических партий, НПО, Общественной палаты Российской Федерации средств массовой информации), Комиссия принимает решение о проведении углубленного изучения декларации, представленной парламентарием. Комиссия может также принять решение о проведении подобной дополнительной проверки *ex officio*.

93. Во-первых, ГЭГ отмечает, что такая система полагается на внешние заинтересованные стороны, которые должны выразить обеспокоенность по поводу декларации, представленной парламентарием, для того чтобы приступить к дальнейшей проверке указанной декларации комиссиями, что предполагает открытый доступ ко всей соответствующей информации о декларациях парламентариев. Однако ГЭГ уже указала, что только основная информация, содержащаяся в декларациях, подлежит публикации и становится доступной для общественности (см. параграф 77). Этого само по себе достаточно, чтобы возникла

обеспокоенность относительно эффективности контроля за декларированием активов парламентариев. Во-вторых, ГЭГ отмечает, что после получения информации, вызывающей сомнения по поводу поданной парламентарием декларации, комиссии изучают степень достаточности такой информации для проведения углубленной проверки. Хотя данное действие может быть оправдано для определения необоснованных претензий, тем не менее поразительно, что из 38 жалоб, поступивших в Комиссию Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера депутатов в 2015 и 2016 годах, ни одна не привела к проверкам деклараций соответствующих депутатов, которые бы превышали пределы поверхностной проверки, проведенной после получения деклараций.

94. Во время визита собеседники подтвердили, что такие жалобы, поданные в Комиссии по доходам, имуществу и обязательствам имущественного характера парламентариев, в основном, отклоняются по формальным причинам. Также ГЭГ стало известно о том, что в 2013 году бывший председатель Комиссии Государственной Думы по вопросам этики должен был уйти в отставку, когда выяснилось, что он не указал собственность в Российской Федерации и за рубежом в своей декларации о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Данный факт свидетельствует о необходимости усовершенствовать проверку деклараций парламентариев, особенно тех, которые призваны выполнять специальные полномочия в палатах, в первую очередь, это касается председателя Комиссии Государственной Думы по вопросам этики.

95. В свете регулярных дел о коррупции, возбуждаемых в отношении парламентариев, ГЭГ считает, что процесс проверки деклараций о доходах, об имуществе и обязательствах парламентариев должен быть пересмотрен в целях повышения его эффективности.

96. Кроме того, ГЭГ считает, что, помимо предоставления ежегодных деклараций, парламентарии должны предоставлять декларации не только при начале работы в Федеральном Собрании, что уже реализуется на практике, но и при завершении своей деятельности, и такие декларации следует систематически проверять, что в настоящее время, похоже, не осуществляется. Такое действие увеличило бы давление на парламентариев и заставило бы их предоставлять точные и полные декларации, поскольку они бы понимали наличие определенной вероятности того, что их декларации будут предметом тщательной проверки. Это также способствовало бы повышению доверия общественности к честности парламентариев.

97. Ввиду вышеизложенных пунктов **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).**

98. ГЭГ отмечает, что Президент Российской Федерации по собственному желанию может принять решение о проверке декларации об активах парламентария компетентными парламентскими комитетами. Российские власти считают, что это необходимо для учета ряда обстоятельств, например, когда лицо, ранее являвшееся членом исполнительного органа, становится членом парламента, и когда регулярно проводятся проверки соблюдения антикоррупционного законодательства или имеется информация о возможных конфликтах интересов. Они также отмечают, что полномочия предлагать и накладывать санкции остаются в руках соответствующих палат. Принятие решения о начале расследования на таком высоком уровне, по мнению властей, является дополнительной гарантией независимости законодательной власти. ГЭГ не согласна с данной позицией. В системе, где расследование находится в компетенции определенных парламентских комитетов, должна быть – и имеется – возможность привлечь внимание комитетов к необходимости проведения расследования в отношении декларации активов конкретного парламентария, оставив решение о том, действительно ли необходимо переходить на уровень парламентских комитетов. Возможность того, что Президент примет решение инициировать расследование в отношении декларации активов парламентария, осуществляемое парламентскими комитетами, которая, по мнению властей, на сегодняшний день не использовалась, представляется не только ненужной, но и имеющей потенциал подрыва четкого разделения между исполнительной и законодательной властями.

**99. Таким образом, ГРЕКО рекомендует сохранить возможность инициирования проверок деклараций о доходах, интересах, имуществе и обязательствах парламентариев исключительно за компетентными парламентскими комитетами с целью обеспечения независимости законодательной власти, как реальной, так и видимой.**

100. Как сообщила Государственная Дума, в 2012 году один депутат лишился своего мандата за незаконное участие в предпринимательской деятельности. За последние три года не было случаев нарушения депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации правил о конфликте интересов и предоставлении информации о доходах и расходах.

101. Государственная Дума недавно передала некоторые полномочия Комиссии по вопросам депутатской этики для применения санкций за нарушения депутатами общепринятых этических норм поведения (выговор, публичные извинения, огласка в СМИ и лишение права выступать на одном или нескольких заседаниях). Однако единственная доступная санкция за нарушения в отношении декларирования доходов, имущества и обязательств представляет собой прекращение мандата

парламентария. ГЭГ напоминает о важности применения ряда санкций, серьезность которых пропорциональна серьезности нарушения, чтобы незначительные нарушения не оставались безнаказанными. ГЭГ видит явный риск того, что в применяемой системе будут надлежащим образом рассмотрены только самые серьезные нарушения, тогда как более мелкие нарушения не приведут к применению санкций. Существование более широких санкций также будет иметь более сдерживающее воздействие на парламентариев, которые будут знать, что никакие нарушения не останутся безнаказанными. Таким образом, **ГРЕКО рекомендует 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.**

102. Парламентарии пользуются иммунитетом от ареста, задержания (за исключением случаев *задержания на месте совершения преступления*) и обысков (кроме личных обысков, оправданных общественной безопасностью) (статья 98 Конституции и статья 19 Закона о статусе парламентариев). Иммунитет отменяется Государственной Думой или Советом Федерации в случае необходимости по предложению Генерального прокурора. Иммунитет определяется Регламентом Совета Федерации (статья 8) и Регламентом Государственной Думы (статьи 185.1–185.6). Член парламента, задержанный по подозрению в совершении преступления, за исключением случаев задержания на месте преступления, должен быть освобожден немедленно после установления его личности (статья 449 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, далее – УПК РФ).

103. Члены парламента не несут уголовную ответственность за несоблюдение запретов, обязательств и ограничений, установленных в антикоррупционном законодательстве. В то же время в соответствии с УК РФ устанавливается уголовная ответственность за такие преступления, как взяточничество, злоупотребление должностными полномочиями и превышение должностных полномочий. Решение о возбуждении уголовного дела в отношении члена парламента принимается Председателем Следственного комитета Российской Федерации, который является основным следственным органом страны, с согласия, соответственно, Совета Федерации или Государственной Думы и на основании рекомендации Генерального прокурора (пункт 1 части 1 статьи 448 УПК РФ).

104. В соответствии с Регламентом Государственной Думы (статья 185.4), представление Генерального прокурора Российской Федерации о лишении неприкосновенности предварительно рассматривается Комитетом по контролю и Регламенту, который может принять решение о подготовке проекта постановления о лишении неприкосновенности депутата. Такой проект постановления должен быть рассмотрен на пленарном заседании в присутствии Генерального прокурора и

депутата, чья неприкосновенность подлежит обсуждению, и такому депутату будет предоставлена возможность выступить и ответить на вопросы других депутатов. Решение о лишении неприкосновенности принимается большинством голосов (тайным голосованием или иным способом) от общего числа депутатов и оформляется соответствующим постановлением, проект которого подготовлен упомянутым Комитетом. Если уголовное дело прекращено или в возбуждении уголовного дела отказано, постановление, отменяющее постановление о лишении неприкосновенности, принимается на следующем заседании и передается Генеральному прокурору Российской Федерации или в соответствующий суд в трёхдневный срок.

105. Аналогичным образом, в соответствии с Регламентом Совета Федерации (статья 8) представление Генерального прокурора Российской Федерации о лишении неприкосновенности предварительно рассматривается Комитетом Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности и Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, которые готовят заключения. Вопрос включается в повестку дня очередного заседания Совета Федерации по предложению названных комитетов, и на такое заседание может быть приглашен Генеральный прокурор Российской Федерации. ЧСФ вправе дать пояснения при рассмотрении данного вопроса на заседаниях комитетов и Совета Федерации. Решение Совета Федерации о лишении неприкосновенности ЧСФ считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа членов Совета Федерации, и оформляется постановлением палаты, которое в течение трех дней со дня его принятия направляется Генеральному прокурору Российской Федерации.

106. При рассмотрении вопроса о даче согласия на возбуждение уголовного дела в отношении члена парламента либо на привлечение его в качестве обвиняемого, если уголовное дело возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, Совет Федерации или Государственная Дума, соответственно, установив, что производство указанных процессуальных действий обусловлено высказанным им мнением или выраженной им позицией при голосовании в Совете Федерации или Государственной Думе соответственно или связано с другими его законными действиями, соответствующими статусу члена парламента, отказывает в даче согласия на лишение данного лица неприкосновенности. Такой отказ является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу в отношении данного парламентария (часть 4 статьи 448 УПК РФ).

107. Согласно государственной статистической отчетности, в 2016 году 12 человек, занимающих должности в Федеральном Собрании, были подвергнуты

уголовному преследованию за преступления, связанные с коррупцией (в 2015 году – шесть человек, в 2014 году – семь человек, в 2013 году – восемь человек). По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2013 и 2015 годах в судах первой инстанции не было вынесено обвинительных приговоров в отношении членов парламента, а в 2014 году был вынесен один обвинительный приговор.

108. ГЭГ считает, что иммунитет членов парламента в той части, в которой он выходит за рамки защиты их свободы слова, мнений и голосования в парламенте (освобождение от обязательств) и обеспечивает особую правовую защиту от ареста, задержания и преследования (неприкосновенность), может иногда препятствовать эффективному применению уголовных норм при противодействии коррупции.<sup>14</sup> Даже если неприкосновенность парламентариев регулярно отменяется в ситуациях, когда депутаты подозреваются в совершении правонарушения, данная процедура может не позволить правоохранительным органам оперативно расследовать дела о коррупции. Кроме того, член парламента, в отношении которого применяется такая процедура, будет проинформирован об этом, что также может препятствовать собиранию доказательств и т.д. Раннее вмешательство и использование следственных мер являются особенно важными инструментами при расследовании коррупционных правонарушений и имеют решающее значение для возможности судебного преследования на более позднем этапе. Такие меры не могут применяться против членов парламента в Российской Федерации без предварительного лишения их неприкосновенности, только если они не будут застигнуты на месте преступления, и такая процедура была описана как очень длительная собеседниками, с которыми ГЭГ встречалась во время визита. Хотя ГЭГ помнит о том, что данный тип иммунитета (неприкосновенность) сам по себе не является проблематичным, тем не менее она считает, что необходимо гарантировать, чтобы процедура лишения иммунитета членов парламента не мешала эффективному расследованию дел о коррупции с их участием.

109. Согласно пункту «а» части 2 статьи 19 Закона о статусе парламентариев члены парламента не могут быть привлечены не только к уголовной, но и к административной ответственности. Однако иммунитет касается только тех административных правонарушений, которые должны рассматриваться судом и, как таковые, находятся ближе к преступлениям (например, мелкая кража или незаконное приобретение наркотиков, что не является преступлениями) и могут привести, например, к обыскам и задержанию, тогда как большинство

---

<sup>14</sup> Что касается парламентского иммунитета, см. также рекомендацию xiii в Оценочном докладе ГРЕКО по итогам проведения объединенных первого и второго раундов оценки (Greco Eval I/II Rep (2008) 2E) и Дополнительный отчет о выполнении рекомендаций (ГРЕКО RC-I / II (2010) 2E, пункт 52), который завершил этот раунд, и в котором заявляется, что процесс установления конкретных и объективных критериев отмены парламентского иммунитета не завершен.

административных правонарушений (например, правонарушения, связанные с нарушением правил дорожного движения, такие как превышение скорости) рассматриваются административными органами и, таким образом, не попадают под действие иммунитета.

### Консультирование, подготовка и осведомленность

110. Все нормативно-правовые документы, устанавливающие ограничения и запреты, связанные с исполнением парламентариями своих функций, порядок предоставления ими информации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также имуществе и обязательствах имущественного характера их супругов и несовершеннолетних детей, и правила предотвращения конфликтов интересов размещены на официальных сайтах Совета Федерации и Государственной Думы. Они также доступны в правовых справочных системах и базах данных (таких как «Гарант» и «Консультант Плюс»). Также действуют федеральные законы и другие правовые документы, регулирующие вопросы противодействия коррупции.

111. Депутаты Государственной Думы могут получать консультации в аппарате Государственной Думы и Комиссии по доходам, имуществу и обязательствам депутатов. Каждый ЧСФ может консультироваться в Комиссии по доходам, имуществу и обязательствам ЧСФ, Комитете по Регламенту и организации парламентской деятельности, а также в структурных подразделениях аппарата Совета Федерации (правовое управление, управление государственной службы и кадров).

112. Во время визита ГЭГ получила информацию о том, что организация обучения по вопросам честности и неподкупности новых депутатов Государственной Думы осуществляется фракцией (парламентской группой), к которой они относятся. Представители фракций, с которыми встретила ГЭГ, заявили, что каждая из них организовала вступительные программы для новых депутатов. Однако ГЭГ считает, что это создает определенные риски, когда речь идет о том, чтобы все новые депутаты, независимо от их принадлежности к фракции, получали равную подготовку по вопросам честности и неподкупности, например, о том, как поступать в случае потенциального конфликта интересов, несовместимости и вспомогательной деятельности, взаимодействия с третьими лицами, подарками, декларациями активов и т.д. Кроме того, ГЭГ считает, что подготовка и повышение осведомленности о проблемах честности и неподкупности, таких как конфликт интересов, должны регулярно организовываться для всех парламентариев, а не только в качестве вводной программы для новых членов парламента. Это тем более важно в свете необходимости создания кодекса этики для членов парламента, как было рекомендовано ранее.

113. Поэтому ГРЕКО рекомендует предусмотреть специальное и регулярное обучение всех парламентариев по вопросам этики и конфликта интересов, уделяя особое внимание новым членам парламента.

#### IV. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ОТНОШЕНИИ СУДЕЙ

##### Обзор судебной системы

114. Судебная система Российской Федерации создана в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законодательством. Принцип независимости судей закреплен в Конституции Российской Федерации (статья 10 о разделении властей и статья 120 о независимости судей).

115. Данный принцип также закреплен как в федеральных конституционных законах «О судебной системе Российской Федерации» и «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», которые запрещают принятие законов или правовых актов, которые подрывали бы независимость судебной власти. В дополнение к обеспечению принципов разделения властей и независимости судей Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (ЗСС) устанавливает запрет на всякое вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия, и любое вмешательство становится основанием для уголовного преследования в соответствии со статьей 294 Уголовного кодекса Российской Федерации.

##### *Суды*

116. Судебная система в Российской Федерации состоит из федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации (статья 4 ЗСС).

117. Федеральные суды:

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- Верховный Суд Российской Федерации;
- система федеральных судов общей юрисдикции: верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды;
- федеральные арбитражные суды: арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды.

118. Судами субъектов Российской Федерации являются:

- конституционные/уставные суды субъектов Российской Федерации;
- мировые судьи, являющиеся судами первой инстанции общей юрисдикции в субъектах Российской Федерации.

### Конституционный Суд Российской Федерации

119. Конституционный Суд проверяет соответствие Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства Российской Федерации, конституций/уставов субъектов Российской Федерации и т.д. Он проверяет конституционность законов, которые применяются в конкретных случаях и осуществляет толкование Конституции. Он регулирует исключительно вопросы права и воздерживается от установления фактов, когда это относится к компетенции других судов или органов. Он состоит из 19 судей, заседающих на пленарных заседаниях, и двух палат.

### Верховный Суд Российской Федерации

120. Верховный Суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и административным делам (то есть по делам общей юрисдикции), а также по разрешению экономических споров (то есть арбитражным делам) (статья 126 Конституции Российской Федерации, статья 2 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»). Он осуществляет судебный надзор за деятельностью судов и дает разъяснения по практическим вопросам. В качестве суда первой инстанции он рассматривает дела по разрешению экономических споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации, некоторые административные дела, в частности, дела об оспаривании нормативных правовых актов, а также вопросы смены места рассмотрения уголовных дел. В качестве апелляционного и кассационного суда, а также надзорной инстанции Верховный Суд Российской Федерации рассматривает гражданские, уголовные и административные дела, а также дела об экономических спорах в случае новых или вновь открывшихся обстоятельств.

121. Кроме того, Верховный Суд осуществляет право законодательной инициативы по вопросам своего ведения (часть 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации).

122. Верховный Суд состоит из (i) Пленума (115 судей – все судьи Верховного Суда), который принимает постановления о толковании конкретных положений законодательства; (ii) Президиума (13 судей); и (iii) коллегий (обычно состоящих из трех судей), а именно Апелляционной коллегии; судебных коллегий по административным делам, гражданским делам, уголовным делам, экономическим спорам и по делам военнослужащих.

### Суды общей юрисдикции

123. Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и суды автономных округов являются федеральными судами общей юрисдикции, которые рассматривают дела в качестве судов первой, апелляционной и кассационной инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, осуществляют другие полномочия в соответствии с федеральными законами. Они занимают более высокое положение в судебной системе по отношению к районным судам, действующих на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

124. Районные суды являются федеральными судами общей юрисдикции, которые рассматривают все уголовные, гражданские и административные дела в качестве судов первой инстанции, за исключением дел, отнесенных к подсудности других судов в соответствии с федеральными законами. В случаях, предусмотренных федеральным законом, районные суды рассматривают дела об административных правонарушениях, а также дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Кроме того, они занимают более высокое положение по отношению к мировым судьям (см. ниже), действующими на своем судебном участке, и рассматривают их решения в качестве апелляционной инстанции.

125. Мировые судьи являются судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. Они рассматривают в первой инстанции гражданские, административные и уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы; дела о выдаче судебного приказа; дела, касающиеся семейного права (за некоторыми исключениями); имущественные споры (за некоторыми исключениями); дела об определении порядка пользования имуществом и т.д.

126. Военные суды являются федеральными судами общей юрисдикции. Они осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и органах, в которых военная служба предусмотрена федеральным законом. В пределах своей компетенции военные суды рассматривают дела в качестве суда первой, апелляционной и кассационной инстанций.

### Арбитражные суды

127. Правосудие в области предпринимательской и иной экономической деятельности осуществляется арбитражными судами. Арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды образуют систему арбитражных федеральных судов.

С 2014 года Верховный Суд является высшим судебным органом по арбитражным делам.

128. В июле 2013 года создан Суд по интеллектуальным правам как специализированный арбитражный суд, который рассматривает в пределах своей компетенции в качестве суда первой и кассационной инстанций дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав.

### Совет судей Российской Федерации и другие саморегулируемые органы

129. Всероссийский съезд судей является высшим органом судейского сообщества, состоящим из избираемых представителей судов разных уровней. Он созывается каждые четыре года для принятия решений по общим вопросам и для избрания Совета судей, Высшей квалификационной коллегии судей и Высшей экзаменационной комиссии. На уровне субъекта федерации существуют также конференции судей, на которых собираются представители различных судов уровня субъекта, которые принимают решения по вопросам, связанным с деятельностью судейского сообщества в каждом субъекте Российской Федерации.

130. Совет судей Российской Федерации является основным самоуправляемым органом судебной власти, который действует на постоянной основе. Он состоит из 128 судей, избираемых Съездом судей. Он созывается на пленарном заседании не реже двух раз в год. Президиум Совета судей состоит из 17 судей, его заседания проводятся не реже четырех раз в год. В рамках Совета судей на постоянной основе действуют следующие комиссии: (i) комиссия по этике, которая обобщает и анализирует опыт применения Кодекса судейской этики в разных регионах страны и представляет вопросы для рассмотрения в Президиуме Совета судей; и (ii) дисциплинарная комиссия. Главная задача комиссий – участие в реализации государственной антикоррупционной политики, содействие соблюдению судьями ограничений и запретов, требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов путем проверки обращений о конфликте интересов во внесудебной деятельности, а также вовлечение их в активное участие по осуществлению мер по предупреждению коррупции. Их решения передаются в Президиум до представления на пленарном заседании. На уровне субъектов Российской Федерации существуют также советы судей, избираемые конференциями судей, представляющие различные уровни судов, которые занимаются вопросами судейского сообщества в субъектах Российской Федерации между конференциями судей.

131. Квалификационные коллегии судей создаются на федеральном уровне (Высшая квалификационная коллегия судей, ВККС) и на уровне субъектов Российской Федерации (квалификационные коллегии судей, ККС) для рассмотрения вопросов по отбору, назначению, продвижению по службе и

увольнению судей, а также по осуществлению дисциплинарных процедур. ВККС состоит из 18 судей различных судов (избираются тайным голосованием на заседании Съезда судей), 10 представителей общественности (назначаются Советом Федерации) и одного представителя Президента (назначается самим Президентом). В состав ККС входят 13 судей судов различных уровней (избираются тайным голосованием на заседании Съезда судей), 7 представителей общественности (назначаются законодательным собранием субъекта) и один представитель Президента (назначается Президентом). Члены ВККС и ККС избираются сроком на четыре года и не должны отчитываться перед учреждениями, которые их избрали, о принятых ими решениях.

132. Квалификационный экзамен кандидатов на должности судей организуется и регулируется Высшей экзаменационной комиссией, а в субъектах Российской Федерации – экзаменационными комиссиями. Высшая экзаменационная комиссия состоит из 21 члена: пяти членов – от Верховного Суда; пять членов – от судей судов общей юрисдикции; пять членов – от судей арбитражных судов; четыре члена – от профессоров права и научных работников; два члена – от общероссийских общественных объединений юристов. Экзаменационные комиссии субъектов Российской Федерации, проводящие квалификационные экзамены, состоят из судей судов общей юрисдикции и судей арбитражных судов; профессоров права и научных работников, а также представителей общероссийских общественных объединений юристов.

133. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации занимается организационным обеспечением деятельности большинства судов, например, отбором и подготовкой кандидатов на должности в судебные органы. Он оказывает поддержку Совету судей и ВККС. Судебным департаментом вместе с Советом судей разработаны превентивные рекомендации по вопросам, связанным с коррупцией (например, по вопросам декларирования доходов и подарков).

### Категории судей

134. В Российской Федерации судьи имеют единый статус. В судах общей юрисдикции судьи классифицируются по типу судопроизводства: уголовному, гражданскому и административному. В арбитражных судах дифференциация на уровне судебных составов зависит от типа споров.

### Назначение, карьера и условия службы

#### *Назначение*

135. Судьи Конституционного Суда и Верховного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента (статья 128 Конституции). Судьи других

федеральных судов назначаются Президентом в соответствии с ЗСС и Законом о судебной системе. Мировые судьи назначаются/избираются законодательным/представительным государственным органом субъекта Российской Федерации или избираются населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом каждого субъекта Российской Федерации. Судьи конституционных/уставных судов Российской Федерации назначаются решением законодательного/представительного государственного органа этого субъекта Российской Федерации.

136. Полномочия судей федеральных судов не ограничены определенным сроком, за исключением мировых судей, имеющих фиксированный срок действия полномочий (см. параграфы 153–155). Предельный возраст пребывания в должности судьи составляет 70 лет. ЗСС устанавливает аналогичные стандарты и указывает, что срок пребывания в должности и обязательный пенсионный возраст для судей конституционных/уставных судов субъектов Российской Федерации устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

137. Что касается квалификационных критериев для подачи заявления на должность судьи, то в соответствии со статьей 4 ЗСС любой гражданин, достигший установленного законом возраста<sup>15</sup>; имеющий необходимый уровень высшего юридического образования; имеющий необходимый стаж работы в области юриспруденции и не имеющий заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи, может сдавать квалификационный экзамен. Лицо, подозреваемое или обвиняемое в совершении преступления, не может претендовать на должность судьи. Лицо, состоящее в близком родстве или свойстве с председателем или заместителем председателя суда (супруг(а), родители, дети, родные братья и сестры, бабушки, дедушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов), не может быть кандидатом на должность судьи в этом суде.

138. Отбор кандидатов на должность судьи осуществляется на конкурсной основе (статья 5 ЗСС). Первый шаг, который должен сделать председатель суда, в котором имеется вакансия, – проинформировать об этом соответствующую

---

<sup>15</sup> В целом кандидаты должны быть старше 25 лет и иметь стаж работы в области юриспруденции не менее 5 лет. Судьи Конституционного Суда должны быть старше 40 лет и иметь стаж работы в области юриспруденции не менее 15 лет. Судьи Верховного Суда должны быть старше 35 лет и иметь стаж работы в области юриспруденции не менее 10 лет. Судьи верховных судов республик, краевых или районных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области или судов автономного округа, окружных военных судов, арбитражных судов, арбитражных апелляционных судов, специализированных арбитражных судов должны быть старше 30 лет и иметь не менее семи лет стажа. Судьи арбитражных судов субъектов Российской Федерации, конституционных/уставных судов субъектов Российской Федерации, окружных судов, гарнизонных военных судов, а также мировые судьи должны быть старше 25 лет и иметь не менее пяти лет стажа.

квалификационную коллегию судей (ВККС<sup>16</sup> и ККС<sup>17</sup>) в течение 10 дней. Затем соответствующая коллегия публикует уведомление о вакансиях в средствах массовой информации в течение 10 дней. После получения заявок ККС организует проверку достоверности документов, приложенных к заявкам.

139. Высшая экзаменационная комиссия на федеральном уровне и экзаменационные комиссии в субъектах федерации организуют квалификационные экзамены. Они являются обязательными для лиц, не являющихся судьями, и для судей, пребывающих в отставке более трех лет подряд. Тем не менее лица, имеющие научное звание кандидата юридических наук или доктора юридических наук и которым присвоено звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», а также судьи, пребывающие в отставке и привлекаемые к осуществлению правосудия в порядке, установленном статьей 7.1 ЗСС<sup>18</sup>, не обязаны сдавать такие экзамены.

140. Порядок проведения квалификационного экзамена и оценка знаний кандидата определяются Положением об экзаменационных комиссиях, утвержденным Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации. Экзаменационный билет содержит три теоретических вопроса по различным отраслям права, две задачи по судебной практике и может быть дополнен письменным заданием по подготовке проекта процессуального документа. Экзаменационная комиссия выдает кандидату удостоверение, содержащее результаты экзаменов. Кандидат имеет право обжаловать решение экзаменационной комиссии в течение 10 дней со дня получения удостоверения.

141. После сдачи квалификационного экзамена ВККС и ККС решают, рекомендовать ли кандидата председателю суда, где имеется вакансия. Представленные материалы (заявка, документы, представленные кандидатом, результаты экзаменов и т.д.) должны быть рассмотрены ВККС в течение трех месяцев и ККС в течение одного месяца со дня их подачи. Кроме того, проверки честности кандидатов на должности судей должны выполняться ККС на основании как информации, полученной от различных государственных органов, так и психологической оценки. Во-первых, в соответствии с Методическими рекомендациями по реализации ККС норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, утвержденными решением ВККС

---

<sup>16</sup> Для председателя и заместителей Председателя Верховного Суда; судей Верховного Суда; председателей других федеральных судов (за исключением окружных судов); судей арбитражных окружных судов, апелляционных судов, судов по правам интеллектуальной собственности, военных судов.

<sup>17</sup> Для председателей и заместителей председателей районных судов; и судей федеральных судов.

<sup>18</sup> Результаты квалификационного экзамена действительны в течение трех лет после его сдачи, а после назначения на должность судьи – на протяжении всего срока полномочий судьи и в течение трех последующих лет, исчисляемых непрерывно после ухода или удаления в отставку. После сдачи квалификационного экзамена успешный кандидат вправе обратиться в квалификационную коллегию судей с заявлением о рекомендации его на вакантную должность судьи, которая проверяет достоверность представленных кандидатом документов.

от 26 января 2017 г., ККС запрашивает информацию из: (i) Генеральной прокуратуры; (ii) Министерства внутренних дел; (iii) Федеральной службы безопасности (ФСБ); (iv) Федеральной налоговой службы; (v) Федеральной службы судебных приставов; (vi) Федеральной службы по финансовому мониторингу; и (vii) других служб, если это необходимо. Во-вторых, психологическая оценка кандидатов проводится, чтобы выявить, *среди прочего*, риски нарушения честности. Она проводится в соответствии с Приказом Судебного департамента при Верховном Суде от 17 марта 2009 г. № 44 и включает в себя психологическое обследование, структурированное собеседование и «другие методы при необходимости». Основными качествами, которые пытаются определить благодаря такой оценке, являются высокий уровень правосознания, сознательность, принципиальность, стремление к высоким стандартам, преданность делу, добросовестность, дисциплина и честность.

142. Если ни один из кандидатов не отвечает требованиям, установленным законом, ККС принимает в отношении каждого мотивированное решение об отказе в рекомендации и публикует новое уведомление о вакансии. Решение ККС о рекомендации может быть обжаловано, если нарушен порядок отбора претендентов, решение об отказе в рекомендации – в связи с нарушением порядка отбора и по существу решения.

143. Прежде всего, ГЭГ хотела бы подчеркнуть, что отбор судей имеет решающее значение для обеспечения независимости судебных органов и беспристрастности системы правосудия, которые присущи принципу верховенства права и основополагающему праву на справедливое разбирательство, как это закреплено в Европейской конвенции о правах человека (статья 6). Мало того, что данный процесс позволяет отбирать высококвалифицированных кандидатов, он должен гарантировать, что отобранные кандидаты действительно являются надежными, включая их иммунитет к внешнему давлению, а также к неправомерному давлению внутри системы. Другой аспект заключается в том, что помимо того, чтобы быть независимыми и беспристрастными, они должны восприниматься как таковые общественностью, что имеет первостепенное значение для доверия, которое общественность должна испытывать к системе правосудия. Данный принцип также должен быть отражен в процессе отбора судей, и необходимо, чтобы такой процесс отбора был как можно более прозрачным.

144. ГЭГ отмечает, что в Российской Федерации разработан достаточно сложный процесс отбора судей, основанный на конкурсном экзамене. В данной системе в процессе, ведущем к назначению судей, задействованы несколько заинтересованных сторон. Общая ответственность за выбор кандидатов возложена на квалификационные коллегии судей, организация экзаменов контролируется экзаменационными комиссиями. Таким образом, данный процесс также

значительно зависит от Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов еще до того, как фактическое назначение будет осуществлено Президентом<sup>19</sup>.

145. ГЭГ отмечает, что ВККС и ККС состоят частично из судей, избранных Съездом судей, представителей общественности, назначенных Советом Федерации, и представителя Президента. Члены, избранные судьями как в ВККС, так и в ККС, составляют большинство, что приветствуется. Однако ГЭГ получила информацию, согласно которой процедура отбора не обеспечивает прозрачности, например, членов регулярно просят не раскрывать повестку дня совещаний или принимаемые решения<sup>20</sup>.

146. Обращаясь к критериям отбора, ГЭГ подтверждает, что честность принимается во внимание в рамках общего процесса отбора судей ККС, в том числе посредством психологической оценки. Тем не менее ГЭГ считает, что, несмотря на существование определенной процедуры для таких оценок, не существует объективных критериев, определяющих качества честности и этического поведения, которые ожидаются от кандидатов, известны им, в отличие от общих понятий соблюдения принципов, честности и т.д. Принимая во внимание мнение широкой общественности относительно уровня коррупции в судебных органах, а также регулярное возбуждение дел, связанных с коррупцией, в которые вовлечены судьи, что подтверждается органами власти (см. параграф 212), ГЭГ еще раз подчеркивает важность не только выбора высококвалифицированных кандидатов, но также кандидатов, чья честность означает, что они защищены от внешнего давления, конфликтов интересов и т.д. Ввиду вышеизложенного **ГРЕКО рекомендует определить объективные критерии, которыми следует руководствоваться при применении требований к честности в процессе отбора, назначения и продвижения судей, и сделать их доступными для общественности.**

147. После того, как решение ККС рекомендовать кандидата на должность судьи было представлено соответствующему председателю суда, последний предлагает назначить кандидата на вакантную должность. В случае несогласия с решением ККС председатель суда отклоняет его с указанием обоснования причины своего несогласия. Если ККС подтверждает свое первоначальное решение двумя третями голосов, председатель суда должен внести представление о назначении рекомендованного лица. Следующий этап для председателя соответствующего суда или председателя Верховного Суда заключается в предложении Президенту

---

<sup>19</sup> Процедуры назначения судей в Верховный Суд и Конституционный Суд, а также мировых судей основаны на данном процессе.

<sup>20</sup> См., например, отчет миссии МКЮ от 2014 года «Назначение судей: процедура выбора судей в Российской Федерации», Международная комиссия юристов, стр. 18.

Российской Федерации назначить на вакантную должность кандидата, рекомендованного ВККС/ККС.

148. ГЭГ также отмечает, что председатели судов играют значительную роль в процессе отбора кандидатов. Они являются именно теми лицами, кто начинает процедуру подбора кадров, когда в их суде появляется вакансия, поскольку на федеральном или местном уровне не существует общего конкурса по созданию резервного списка судей по стране или регионам. Они также в конечном итоге должны представить выбранного кандидата для назначения Президентом. Кроме того, когда необходимо сделать выбор между несколькими кандидатами, председатели могут выразить свое предпочтение ККС, которая учитывает такое мнение до вынесения рекомендаций; такое участие председателя суда не является формальностью. Затем рекомендацию ККС официально направляют председателю соответствующего суда, который может ее отклонить. В таких случаях ККС необходимо две трети голосов, чтобы иметь возможность предложить данного кандидата еще раз, и в таком случае председатель суда должен выполнить требование. Во время визита ГЭГ получила информацию, что на практике председатель суда не обязательно мотивирует свой отказ.

149. ГЭГ считает, что, хотя разумно вовлекать председателей судов в процесс назначения в определенный момент, однако способ такого вовлечения должен быть четко указан в соответствующих нормативных правовых актах, чтобы предотвратить какое-либо неофициальное влияние на результат процесса со стороны председателей судов. Как бы то ни было, они не только имеют некоторую степень влияния на предложенного для назначения кандидата, которую нельзя сбрасывать со счетов, более того, такая роль также может привести к тому, что вновь назначенный судья будет перед ними в долгу<sup>21</sup>. Кроме того, сообщалось, что председатели судов оказывают влияние на судей-членов ККС по причине сильных иерархических отношений и их участия в решениях, связанных с продвижением по службе (см. следующий раздел)<sup>22</sup>. Ввиду изложенного ГРЕКО обеспокоена отсутствием четких подробных положений закона о роли председателей судов в процессе отбора судей (а также в общем о карьере судей, попадающих в их подчинение, как это указано далее в докладе) и пагубном влиянии на прозрачность этих процедур.

150. Как указано выше, дополнительная процедура проверки кандидатов осуществляется после процесса отбора ККС. Такая проверка проводится Комиссией при Президенте Российской Федерации по предварительному

---

<sup>21</sup> См., например, доклад МКЮ (стр.39); Доклад Совету ООН по правам человека Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, 28 апреля 2014 года, документ А/НRC/26/32.

<sup>22</sup> См., например, доклад МКЮ (стр. 17); Отчет уполномоченного по правам человека в Совете Европы после посещения Российской Федерации в период с 3 по 12 апреля 2013 года, CommDH (2013) 21, пп. 49-51.

рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов. Комиссия состоит из 15 членов: председателя Верховного Суда (председатель комиссии); четырех представителей Администрации Президента; представителей судебных органов (Верховный Суд; Высшая квалификационная коллегия судей; Судебный департамент; Совет судей), Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности (ФСБ) и Общественной палаты. Российские власти объясняют необходимость такого дополнительного шага перед назначением тем, что ККС функционирует на региональном уровне и не имеет возможности запрашивать информацию о судимости кандидатов на федеральном уровне, что может сделать Комиссия при Президенте. Во время визита ГЭГ получила информацию о том, что Комиссия при Президенте может даже опросить кандидатов и действительно собрать дополнительную информацию от соответствующих заинтересованных сторон (судебных органов, правоохранительных органов, налоговых органов и т.д.). Более того, собеседники ГЭГ ясно дали понять, что роль Президента в назначении судей является не просто церемониальной, а фактически решающей, поскольку Президент может отказаться от назначения судей, рекомендованных ККС. Это означает, что Администрация Президента связана с процессом отбора не только тем, что имеет назначенного представителя в ККС (на региональном уровне), но и благодаря сильному присутствию исполнительной власти в Комиссии при Президенте, которая осуществляет окончательный отбор. Более того, проверки честности со стороны ККС уже связаны с взаимодействием с федеральными органами власти с целью получения информации о кандидатах на должности судей, таких как ранее вынесенные обвинения или налоговые правонарушения (см. параграф 141). ГЭГ знает о сильном восприятии обоих фактов в Российской Федерации, и, кроме того, судебная система рассматривается как недостаточно независимая, особенно от исполнительной власти<sup>23</sup>. Таким образом, ГЭГ считает, что полномочия исполнительной власти в рамках процедуры отбора вплоть до окончательного назначения судей таковы, что потенциально могут оказать отрицательное влияние на независимость судей. Следовательно, **ГРЕКО рекомендует 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.**

151. Что касается кандидатов на должность судей в Верховном Суде, председатель Верховного Суда предлагает назначить кандидата, рекомендованного ВККС, а Президент принимает решение о том, представлять ли рекомендуемого кандидата в судьи Совету Федерации, который отвечает за их назначение.

---

<sup>23</sup> См., например, отчет МКЮ (страницы 24-25); Отчет уполномоченного Совета Европы по правам человека, CommDH (2013)21, пункт 53.

152. Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного суда могут вноситься Президенту членами парламента, а также законодательными (представительными) органами субъектов, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями. Совет Федерации рассматривает вопрос о назначении в течение 14 дней с момента получения рекомендации Президента. Каждый судья назначается тайным голосованием большинством голосов.

153. В отличие от этого мировые судьи либо назначаются, либо избираются на должности на определенный срок законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов или избираются гражданами соответствующего судебного участка в зависимости от процедуры, определенной каждым субъектом Российской Федерации. Не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока их полномочий, а в случае досрочного прекращения полномочий – не позднее чем через дней после дня открытия вакансии информация об открытии вакансии должна быть опубликована в средствах массовой информации. Мировые судьи назначаются/избираются на срок, определенный законом соответствующего субъекта Российской Федерации, который не должен превышать пяти лет. По истечении данного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, имеет право выступать в качестве кандидата на повторное назначение/переизбрание на срок, определенный законом соответствующего субъекта, который не может составлять менее пяти лет.

154. Принимая во внимание, что мировые судьи назначаются или избираются на региональном уровне в соответствии с законодательством каждого субъекта Российской Федерации, ГЭГ отмечает, что они в качестве судей первой инстанции применяют федеральный закон и что их статус подтверждается федеральным законом (а именно ЗСС). Таким образом, ГЭГ считает уместным и необходимым рассмотреть здесь вопрос об их сроке нахождения в должности, даже если в соответствии с федеральным законом его в конечном итоге регулируют субъекты Российской Федерации.

155. Во время визита ГЭГ узнала, что в качестве судов первой инстанции общей юрисдикции, действующих на местном уровне, мировые судьи рассматривают около 80 % от общего количества дел. ГЭГ отмечает, что мировые судьи являются единственными судьями, которые не имеют права на пожизненное пребывание в должности в Российской Федерации. Напротив, они назначаются или избираются, как правило, законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации на возобновляемый срок, который может составлять всего пять лет или даже меньше в качестве первого срока в зависимости от законодательства субъекта Российской Федерации. Помня об этом, ГЭГ опасается,

что такая система приводит к возникновению рисков, особенно при таких коротких сроках нахождения в должности, создавая возможности для ненадлежащего давления, будь то реального или самостоятельно оказываемого, на мировых судей, которые желают повторного назначения/переизбрания, что потенциально приводит к искажению процесса принятия решений. ГЭГ строго придерживается мнения о том, что предоставление судьям неопределенных сроков полномочий в случае, если они избираются на конкурентной основе согласно их навыкам, обеспечивает важную гарантию их независимости и отсутствия внешнего влияния. ГЭГ ссылается на практику ГРЕКО, поддерживаемую международными стандартами<sup>24</sup>, которая подчеркивает, что безопасность нахождения в должности и принцип несменяемости являются ключевыми элементами независимости судей, равно как и закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип несменяемости судей (статья 121). В данном контексте также необходимо напомнить, что ГРЕКО определила руководства в отношении того, что должно считаться разумным испытательным сроком для судей до того, как они будут назначены на постоянной основе. Принимая во внимание изложенное, **ГРЕКО рекомендует федеральным органам власти с привлечением органов власти субъектов Российской Федерации искать пути повышения стабильности срока пребывания в должности мировых судей.**

*Продвижение по службе, перевод, приостановление статуса и увольнение*

156. Что касается продвижения судей по службе, как отмечалось ранее, все судьи получают преимущества от единого статуса, и принцип «внеочередного получения звания» не применяется. Тем не менее наряду с данным принципом судьи могут быть назначены в суд более высокого уровня или на должность с руководящими обязанностями в рамках одного и того же суда (например, председателя или заместителя председателя).

157. В свете оценки (i) их профессиональных знаний и способностей для применения при осуществлении правосудия, (ii) осуществления судебной деятельности, (iii) профессиональных и моральных качеств и при условии соблюдения ими требований Кодекса судейской этики, федеральным судьям может быть присвоен высший квалификационный класс (статья 20.2 ЗСС). После квалификационной аттестации, проводимой ККС, судьям может быть присвоен высший квалификационный класс (начиная с самого низкого, 9-го класса, до первого и, наконец, высшего Председателю Верховного Суда) в зависимости от

---

<sup>24</sup> См., в частности, рекомендацию CM/Rec(2010) 12 Комитета министров для государств-членов в отношении судей: независимость, эффективность и ответственность, принятую Комитетом министров 17 ноября 2010 года на 1098-м заседании заместителей министров, доступную по адресу:

[https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?D=&Ref-CM/Rec\(2010\)U2&Lanauaae=lanEnalish&Ver=oriainal&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLoaaed=F5D383&direct=true](https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?D=&Ref-CM/Rec(2010)U2&Lanauaae=lanEnalish&Ver=oriainal&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLoaaed=F5D383&direct=true)

порядка продвижения по службе, а также срока пребывания в квалификационном классе, соответствующем замещаемой должности.

158. Что касается вновь назначенных судей и судей, назначенных на должность в суд другого уровня, что влечет за собой присвоение более высокого квалификационного уровня, председатель соответствующего суда должен направить представление о проведении квалификационной аттестации в соответствующую ККС. ККС может либо принять решение о присвоении судье очередного или внеочередного класса, либо оставить его в том же классе. Когда судья остается в том же классе, повторная квалификационная аттестация проводится по представлению соответствующего председателя суда или по заявлению судьи не ранее чем через один год и не позднее чем через три года после принятия решения по результатам квалификационной аттестации, проведенной соответствующей квалификационной коллегией судей.

159. С самого начала ГЭГ была обеспокоена системой оценки, применяемой к судьям, поскольку она может привести к иерархии и подотчетности в судах и между судьями, что может потенциально оказать воздействие на независимость отдельных судей. ГЭГ считает важным, чтобы такая система руководствовалась объективными гарантиями.

160. ГЭГ отмечает, что присвоение более высоких классов судьям относится к компетенции ККС. Она также понимает, что, хотя судьи могут представить свою кандидатуру для проведения аттестации, на практике обычно председателям судов поступает предложение о том, чтобы судья оценивался ККС с целью получения более высокого класса, даже если ЗСС определяет некоторые максимальные периоды, в течение которых должны проводиться оценки. Существует строгая и иерархическая структура категорий от первой до высшей категории с количеством лет, которые судьи должны пребывать в каждой категории, хотя и с некоторыми исключениями: продолжительность пребывания в первой, пятой и седьмой категориях не фиксируется, если это максимальная категория для занимаемой должности. В то же время председатели судов играют важную роль в карьере судей, находящихся в их подчинении<sup>25</sup>, присутствуя на заседаниях ККС и имея возможность оспорить решение ККС о присвоении определенного класса на основе процессуальных нарушений, в том числе, право председателей суда на получение информации о вопросах, обсуждаемых на заседании совета, которые находятся в пределах их компетенции, и право выражать свое мнение в их отношении<sup>26</sup>. ГЭГ отмечает, что, хотя общая роль председателей судов определена в статье 6.2 ЗСС,

---

<sup>25</sup> См., например, отчет МКЮ, стр. 46; Отчет уполномоченного Совета Европы по правам человека, CommDH (2013) 21, п. 49.

<sup>26</sup> См., например, отчет МКЮ, стр. 47, содержащий ссылку на Решение Верховного Суда Российской Федерации № АКПИ13-910 от 20 сентября 2013 г.

их фактическая роль в процедуре продвижения по службе не упоминается. Процедура оценки КСС для продвижения судей, по-видимому, указывает на то, какая информация должна сопровождать рекомендацию председателя суда по повышению в должности (Положение о порядке работы ВККС от 22 марта 2007 г. с изменениями от 19 мая 2016 г.). Таким образом, ГЭГ считает, что роль председателей судов в карьере судей, находящихся в их подчинении, должна быть определена более точным образом, чтобы избежать любой возможности давления или восприятия давления на судей, находящихся в их подчинении, особенно в отношении вновь назначенных судей (см. параграфы 148, 149 и 158).

161. ГЭГ также отмечает, что по представлению Председателя Верховного Суда судье может быть присвоен более высокий квалификационный класс без соблюдения последовательности присвоения и пребывания срока в квалификационном классе, если он «внес значительный вклад в дело отправления правосудия и имеет особые заслуги перед судебной системой». ГЭГ считает, что такая чрезвычайная деятельность может привести к слишком широкой свободе действий, если не руководствоваться четкими объективными критериями и надлежащим образом обоснованными решениями.

162. Принцип несменяемости судей закреплен в статье 121 Конституции, и перевод судей на другую должность или в другой суд без их согласия запрещен (часть 1 статьи 15 Закона о судебной системе, статья 12 ЗСС). Однако ситуация с мировыми судьями отличается, как показано в предыдущем разделе, поскольку они находятся в должности с краткосрочными и возобновляемыми сроками полномочий.

163. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом и по решению ККС, за исключением случаев прекращения полномочий судьи в связи с истечением их срока или достижения им установленного законом предельного возраста (статья 121 Конституции Российской Федерации).

164. Полномочия судьи приостанавливаются по решению ККС, например, если в отношении него возбуждено уголовное дело или если он/она выдвигает свою кандидатуру на выборах на местном или федеральном уровне. Они продолжают получать ежемесячную заработную плату и пользоваться неприкосновенностью. Когда основания для приостановления полномочий прекращаются, судьи восстанавливаются в должности. Судья, чей мандат был отменен по одному из двух упомянутых оснований или которому было отказано в приостановлении полномочий, может подать апелляцию в ВККС в течение 10 дней.

165. Отставка судьи понимается как почетное удаление судьи с должности, а не увольнение. Судья имеет право на отставку, *в частности*, по следующим

основаниям: если он неспособен по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи; при достижении судьей предельного возраста пребывания в должности судьи или истечении срока полномочий судьи, если они ограничены определенным сроком; или при отказе от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда или если судья оказывается состоящим в близком родстве или свойстве с председателем или заместителем председателя того же суда.

### *Условия работы*

166. Суды финансируются исключительно из федерального бюджета (статья 124, Конституция). Независимость судей обеспечивается *в частности*, предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу (статья 9 ЗСС). Ежемесячное денежное вознаграждение судьи состоит из оклада в соответствии с должностью, оклада в соответствии с квалификационным классом, денежного поощрения, доплаты за выслугу лет, доплаты за ученую степень кандидата юридических наук, доктора юридических наук, за ученое звание доцента, профессора, за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», а также в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, ежемесячной доплаты за знание иностранных языков и их использование при исполнении должностных обязанностей (статья 19, ЗСС).

167. Годовая заработная плата судей в начале их карьеры (по состоянию на 1 января 2016 г.) составляет 1 057 000 рублей (приблизительно 17 000 евро), а общий годовой оклад судьи районного суда составляет 1 801 000 рублей (приблизительно 29 000 евро). Доплаты и другие выплаты в конце года, по-видимому, иногда превышают годовые оклады, а председатели судов имеют определенную свободу при принятии решений в отношении таких вопросов<sup>27</sup>.

168. Действующим судьям также предоставляются дополнительные льготы (статьи 19 и 20, ЗСС), включая медицинскую помощь; медицинское страхование и страхование их имущества; льготы, связанные с оплатой проезда и проживания. Информация о конкретных дополнительных пособиях, полученных судьями, отражается в декларации о доходах.

169. Выходное пособие судей соответствует ежемесячному денежному вознаграждению по последней должности, занимаемой в течение года, но составляет не менее шестикратной суммы ежемесячного денежного вознаграждения, выплачиваемого судье, который уходит в отставку или увольняется. Если суд подлежит упразднению или реорганизации, или если судья

---

<sup>27</sup> См., например, Отчет уполномоченного Совета Европы по правам человека, CommDH (2013)21, стр. 16.

является родственником или связан брачными отношениями с председателем или заместителем председателя такого суда, судья может быть переведен в любой другой суд с его/ее согласия, и ему/ей будет выплачено пособие в размере месячного содержания. В случае, если судья отказывается от перевода, он/она имеет право подать в отставку, и в таком случае ему/ей также выплачивается компенсация, соответствующая 12 месячным выплатам в соответствии с последней занимаемой им должностью.

### Рассмотрение дел и процедура

170. Распределение дел между различными судами в основном определяется юрисдикцией каждого суда.

171. Состав суда формируется с учетом рабочей нагрузки и специализации судей в порядке, исключающем влияние на его формирование лиц, заинтересованных в результатах судебного разбирательства; это включает использование автоматизированной информационной системы. Уголовные дела рассматриваются коллегиально или судьей единолично. Аналогичный подход применяется при принятии решения о составе гражданских, административных и арбитражных судов.

172. Положение об использовании автоматизированной информационной системы для распределения дел между судами было введено Федеральным законом от 27.07.2010 № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» и Федеральным законом от 14.06.2010 № 140-ФЗ о внесении изменений в статью 14 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статью 30 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Власти указали, что законодатели руководствовались, *в частности*, стандартами Совета Европы<sup>28</sup>. Автоматическое распределение дел осуществляется с помощью государственной автоматизированной системы «Правосудие» с использованием модуля распределения дел подсистемы «Банк судебных решений (судебной практики)» и подсистемы «Судебное делопроизводство и статистика».

173. Председатель суда организует работу суда и распределяет обязанности между заместителями председателя и судьями, находящимися в его подчинении, однако, по мнению властей, это не означает, что он имеет право передавать дела одного/одной судьи/коллегии судей другому/другой без оснований, предусмотренных процессуальным законодательством.

---

<sup>28</sup> Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec (1994) 12 о независимости, эффективности и роли судей от 13 октября 1994 г. и Рекомендация CM / Rec (2010) 12 о судьях: Независимость, эффективность и ответственность от 17 ноября 2010 г.

174. Что касается гарантий разрешения дел без неоправданной задержки, стороны разбирательства или лица, заявляющие самостоятельные требования в отношении предмета спора в качестве третьих лиц, и другие заинтересованные лица могут обратиться в суд с заявлением о присуждении компенсации в случае нарушения права на проведение судебного разбирательства в разумный срок. Положения о том, что судопроизводство и исполнение судебных актов осуществляются в разумный срок и что установленные законом сроки могут быть продлены, отражены в процессуальных законах. Председатель суда по своей инициативе или по заявлению сторон, участвующих в процессе, вправе вынести мотивированное определение об ускорении рассмотрения дела (статья 10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статья 6.1 УПК РФ, статья 6.1 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации). После подачи заявления об ускорении рассмотрения дела председатель суда может запросить у судьи информацию о ходе разбирательства по делу и принятых мерах. Кроме того, согласно статье 123 УПК РФ, стороны разбирательства могут подать жалобу прокурору или руководителю следственного органа в случае несоблюдения принципа судебного разбирательства в разумные сроки. Однако ГЭГ отмечает, что в отношении Российской Федерации существует около 100 решений Европейского суда по правам человека с выводами о нарушении статьи 6<sup>1</sup> УПК РФ в связи с длительностью разбирательства. Таким образом, ГЭГ предлагает властям продолжать предпринимать усилия по реализации законодательства во избежание длительных разбирательств.

175. По общему правилу разбирательство дел во всех судах открытое (статья 123 Конституции). Лица, в том числе представители юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, имеют право присутствовать в открытом судебном заседании и фиксировать ход судебного разбирательства. Закрытые судебные разбирательства допускаются только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом.

176. Судебные решения оглашаются публично, за исключением случаев, когда это затрагивает права и законные интересы несовершеннолетних по гражданским делам и по делам об административных правонарушениях. Что касается уголовных дел, приговор провозглашается в открытом судебном заседании. Когда речь идет о закрытых судебных разбирательствах или рассмотрении уголовных дел о преступлениях в области экономической деятельности, а также о преступлениях, предусмотренных соответствующими статьями Уголовного кодекса Российской Федерации, оглашаются только вводная и резолютивная части приговора.

Этические принципы, правила поведения и конфликт интересов

177. Общие принципы, в том числе морально-правового характера, относящиеся к статусу судьи, закреплены в ЗСС, в котором содержится текст присяги.<sup>29</sup> Кодекс судейской этики (КСЭ) был утвержден в 2012 году VIII Всероссийским съездом судей. При подготовке документа были учтены стандарты Совета Европы.<sup>30</sup> Кроме того, проект кодекса был направлен на рассмотрение в Министерство юстиции, Общественную палату, Российский союз журналистов, Федеральную палату адвокатов, Ассоциацию юристов России, Независимый экспертно-правовой совет и другие организации.

178. КСЭ определяет принципы профессиональной деятельности и внеслужебной деятельности, обязательные для всех судей. Основы надлежащего отправления правосудия включают принципы независимости, объективности и беспристрастности, равенства, компетентности и добросовестности. В нем излагаются основные правила, касающиеся взаимодействия судей со средствами массовой информации, освещения работы суда и судей: судьи должны проявлять сдержанность, корректность и осмотрительность при работе со средствами массовой информации, не исключая их права предоставлять информацию о процессуальных стадиях конкретных разбирательств.

179. Что касается внесудебной деятельности судей, то в кодексе предусмотрена обязанность избегать любой деятельности, которая могла бы умалить авторитет судебной власти и вызвать сомнения в ее беспристрастности и независимости. Существует ряд ограничений для судей, связанных с осуществлением юридической практики, участием в политической и предпринимательской деятельности.

180. Меры по поддержке данных положений определены в статье 12.1 ЗСС, согласно которой на судью, за исключением судьи Конституционного суда, может быть наложено дисциплинарное взыскание за совершение дисциплинарного проступка в нарушение положений настоящего Закона и/или положений Кодекса судейской этики, подрывающего авторитет судебной власти и причиняющего ущерб репутации судьи (см. параграфы 215–216).

181. Общие правила и процедуры, касающиеся конфликта интересов с участием судей, содержатся в Законе о противодействии коррупции (статьи 10 и 11), а также в ЗСС (пункт 2 статьи 3), в соответствии с которым судьи должны при осуществлении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях избегать

---

<sup>29</sup> «Торжественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как велят мне долг судьи и моя совесть».

<sup>30</sup> Европейская хартия о статусе судей; Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (94) 12 «О независимости, эффективности и роли судей»; Рекомендация CM / Rec (2010) 12 «Судьи: Независимость, эффективность и ответственность и Бангалорские принципы поведения судей».

всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности беспристрастности, справедливости и честности.

182. Конфликт интересов понимается в Законе о противодействии коррупции как ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) судьи влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью судьи и правами и законными интересами граждан, организаций, общества, муниципального образования, субъекта Российской Федерации, способное причинить ущерб правам и интересам упомянутых сторон. Под личной заинтересованностью понимается возможность получения судьей при исполнении должностных обязанностей доходов в виду материальной выгоды или иного неправомерного преимущества для себя, членов семьи или других лиц и организаций, с которыми судья связан финансовыми или иными обязательствами. В судебной практике такие обстоятельства включают следующее: дружеские или враждебные отношения между судьей и одной из сторон; обнаружение предшествующих отношений судьи с любой из вовлеченных сторон; публичные заявления судьи по существу дела до окончания разбирательства; угрозы, которые ставят под сомнение способность судьи принять объективное решение.

183. Для выявления и предотвращения конфликта интересов при отборе кандидатов на вакантные должности судей соответствующая ККС должна уделять особое внимание потенциальным конфликтам интересов или ситуациям, ставящим под сомнение беспристрастность судьи, в том числе в следующих случаях: супруг судьи или близкий родственник одного из судей участвует в разбирательстве дела в суде, в котором имеется вакансия; судья, его/ее супруг или близкий родственник одного из них имеют интерес в рассматриваемом деле, могут существенно повлиять на ход текущего разбирательства или работают в организации, которая является стороной в разбирательстве, или решение суда может существенно повлиять на их интересы.

184. Во время визита внимание ГЭГ было привлечено к тому факту, что в 2016 году IX Всероссийский съезд судей принял решение исключить три положения, связанные с беспристрастностью судей, из КСЭ. Данные положения требовали от судей: (i) избегать ситуаций, когда близкие родственники заинтересованы в разбирательстве; (ii) воздерживаться от действий, которые могут привести к конфликту интересов; и (iii) избегать ситуаций, когда личные отношения со сторонами разбирательства могут вызвать подозрения или создать впечатление отсутствия беспристрастности. Российские власти заявляют, что данные положения рассматривались как дублирующие процессуальные нормы об

отводе судей, и, по их мнению, это причиняло ущерб кандидатам на должности судей, поскольку делало невозможным назначение лица, родственник которого осуществлял деятельность в качестве адвоката или прокурора. Тем не менее, ГЭГ считает, что данные три положения представляют собой важные гарантии беспристрастности судей, как реальные, так и предполагаемые, которые являются общими в кодексах поведения судей в соответствии с принципом, согласно которому правосудие должно не только осуществляться, но и быть видимым в действии. Таким образом, ГЭГ не видит противоречия в том, что данные принципы закреплены как в законодательстве, так и в Кодексе этики, целью которого является подтверждение базовых принципов, которым должны следовать судьи при исполнении своих обязанностей. Кроме того, Кодекс этики не имеет статуса закона и не будет иметь приоритета над кодифицированными правилами отвода судей. Ввиду изложенного **ГРЕКО рекомендует 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).**

#### Запрет или ограничение определенных видов деятельности

##### *Несовместимость, деятельность по совмещению, ограничения после окончания работы*

185. Согласно ЗСС (пункт 3 статьи 3), судья не имеет права, *в частности*, замещать иные государственные должности; принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии; заниматься предпринимательской деятельностью; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;<sup>31</sup> иметь счета, хранить деньги и ценности в иностранных банках за границей, владеть и/или пользоваться иностранными финансовыми инструментами; быть поверенным или представителем; использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности; принимать без разрешения соответствующей ККС специальные награды иностранных государств, политических партий, иных общественных объединений и других организаций; выезжать в служебные командировки за пределы страны за

---

<sup>31</sup> Занятие такой деятельностью пагубно отражается на выполнении их функций. Научная, научная и другая творческая деятельность не может финансироваться только иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом, международными договорами или взаимными договоренностями.

счет средств физических и юридических лиц<sup>32</sup>; входить в состав органов управления и других органов иностранных НПО и их филиалов в стране<sup>33</sup>.

186. Во время визита ГЭГ сообщили, что вопрос о том, занимались ли судьи несовместимыми видами деятельности, проверяется до назначения судьи и в случае изменения должности (будь то должность того же класса или более высокого класса). Данный факт также косвенно проверяется посредством ежегодной декларации о доходах, расходах и об обязательствах имущественного характера судей. ГЭГ получила информацию о том, что участие в НПО не отражается в публично доступных частях деклараций. Более того, по-видимому, не существует каких-либо требований, обязывающих судей включать в декларацию какую-либо иную деятельность, которой они занимаются, или осуществлять специальный контроль за такой деятельностью. Любое нарушение выявляется на основе сообщений, направляемых государственными органами, общественными и гражданскими организациями и гражданами в Совет судей.

187. Ввиду изложенного ГЭГ считает, что необходима большая прозрачность в отношении вспомогательной деятельности, в которую вовлечены судьи. Это будет способствовать тому, чтобы независимость и беспристрастность судей не были поставлены под сомнение в результате конфликта интересов, возникающего в результате такой деятельности, в соответствии с Кодексом судейской этики (пункт 3 статьи 5). ГЭГ подчеркивает, что особенно важно не только требование о том, чтобы судьи не были замешаны в конфликтах интересов, в том числе при осуществлении вспомогательной деятельности, но также и то, чтобы широкая общественность воспринимала их таким образом. ГЭГ считает, что для достижения данной цели судьи должны не только декларировать любую дополнительную деятельность, которую они осуществляют, но также, чтобы такие декларации публиковались и контролировались. Данный вопрос указан в рекомендации в параграфе 208.

188. Что касается ограничений после ухода со службы, существует прямой запрет на то, чтобы бывшие судьи занимали должности прокурора и следователя или занимались адвокатской и нотариальной деятельностью. Бывшие судьи, которые не достигли возраста обязательного выхода на пенсию, могут заниматься

---

<sup>32</sup> Помимо поездок в соответствии с федеральным законом, международными договорами или взаимными соглашениями между Конституционным Судом, Верховным Судом, Советом судей, конституционными/уставными судами субъектов Российской Федерации и соответствующими судами других государств, международными и иностранными организациями.

<sup>33</sup> Если иное не предусмотрено федеральным законом, международными договорами или взаимными договоренностями между Конституционным Судом, Верховным Судом, конституционными/уставными судами субъектов Российской Федерации и соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями.

определенными видами деятельности, не связанными непосредственно с судебной деятельностью.

### *Отвод судей*

189. В случае возникновения конфликта интересов судья должен заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации (пункт 2 статьи 3 ЗСС). Любое нарушение приведет к дисциплинарному разбирательству и санкциям. Параллельно существует ряд процессуальных норм, регулирующих отвод судей.

190. Согласно Гражданскому процессуальному кодексу (статья 16), Арбитражному процессуальному кодексу (статья 21), Кодексу административного судопроизводства (статья 31), судья не может рассматривать дело, если при предыдущем рассмотрении данного дела он участвовал в предыдущем рассмотрении данного дела, *в частности*, в качестве судьи, прокурора, свидетеля, эксперта; если он связан с какой-либо стороной в деле или лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела и т.д. Отвод может быть заявлен сторонами или может быть рассмотрен по инициативе суда (статья 19 Гражданского процессуального кодекса; статья 24 Арбитражного процессуального кодекса; статья 34 Кодекса административного судопроизводства). Вопрос об отводе судьи, который рассматривает дело единолично, разрешается данным судьей. Если дело рассматривается судебной коллегией, вопрос об отводе судьи разрешается коллегией в его/ее отсутствие. Когда заявление об отводе подается в отношении нескольких судей или в отношении всей судебной коллегии, оно должно быть рассмотрено тем же судом в полном составе. Процедуры отвода судьи арбитражного суда (статья 25 Арбитражного процессуального кодекса) и судьи, рассматривающего административные дела (статья 35 Кодекса административного судопроизводства), аналогичны. Однако вопрос об отводе судьи арбитражного суда рассматривается не этим же, а другим судьей.

191. Кроме того, судья не может рассматривать административное дело, если он является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшего, законного представителя физического лица или юридического лица или защитника представителя; или если он лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела. Если судья не был отстранен от судебного разбирательства, стороны разбирательства могут заявить отвод такого судьи.

192. Что касается уголовного судопроизводства, в соответствии со статьями 61 и 63 УПК РФ запрещается участие судьи, если он, *в частности*, участвовал в любом качестве в рассмотрении дела в суде первой или апелляционной инстанции; если он является близким родственником или связан с одним из участников разбирательства; если имеются другие обстоятельства, дающие основания

полагать, что он лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе уголовного дела. Если судья не заявил самоотвод, отвод ему может быть заявлен государственным обвинителем и сторонами (часть 2 статья 62 УПК РФ).

193. Заявление об отводе в уголовном судопроизводстве разрешается судом с вынесением определения или постановления (статья 65 УПК РФ). Если уголовное дело рассматривается судом коллегиально, отвод разрешается другими судьями в отсутствие судьи, которому заявлен отвод. Отвод, заявленный несколькими судьями или всему составу суда, разрешается тем же судом в полном составе. Отвод, заявленный судье, единолично рассматривающему дело, или ходатайство о применении меры пресечения или производстве следственных действий, или жалобу на постановление об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении, разрешается этим же судьей. Если заявление об отводе будет удовлетворено, уголовное дело передается другому судье или судебной коллегии.

194. Российские власти заявляют, что указанные процессуальные нормы четко определяют обстоятельства, в которых должен произойти отвод. Возможность исключительно информирования сторон ограничена ситуациями, которые не охватываются данными нормами, например, когда получена необоснованная информация от третьих лиц о том, что существует конфликт интересов (например, слухи, статья в СМИ). ГЭГ считает, что взаимосвязь между пунктом 2 статьи 3 ЗСС в отношении самоотвода и процессуальными правилами об отводе выиграла бы в результате уточнения, например, посредством практических руководств Кодекса этики.

195. Что касается процессуальных правил об отводе, то ГЭГ считает, что они достаточно подробны. В то же время ГЭГ получила информацию во время визита о том, что, если принято решение не отстранять судью/судей от рассмотрения дела после подачи заявления об отводе сторонами процесса, не существует возможности обжалования, и что единственный способ – подать апелляцию в отношении решения, принятого оспариваемым судьей (судьями) в рассматриваемом деле. ГЭГ считает, что должна быть предоставлена возможность обжаловать решения, отклоняющие заявление об отводе, в качестве вопроса, отдельного от предмета рассмотрения уголовного дела, позволяя достигнуть равновесия между интересами сторон и необходимостью при отсутствии несвоевременной задержки при отправлении правосудия. ГЭГ считает, что ограничение возможности оспорить отказ судьи отказаться от апелляции по решению, принятому по делу в целом, сопряжено с риском отсрочки возможности оспаривания необоснованным образом.

196. Ввиду изложенного **ГРЕКО рекомендует 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.**

### *Подарки*

197. Судья не может получать в связи с осуществлением своих полномочий не предусмотренные федеральным законодательством вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц (подпункт 10 пункта 3 статьи 3 ЗСС). Подарки, полученные судьей в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью или собственностью субъекта Российской Федерации и передаются в суд, в котором он занимает должность судьи. Судья, сдавший такой подарок, может его выкупить.

198. Во время визита ГЭГ сообщили, что судьи должны декларировать все подарки в натуральной или денежной форме, чтобы поддерживать авторитет судебной власти в соответствии с ЗСС. В то же время ГЭГ отмечает, что действующие правила распространяются исключительно на подарки, полученные ими при исполнении служебных обязанностей, и не распространяются на те, которые, например, получены в рамках официальных мероприятий или деловых поездок с целью оказания влияния на судей. Более того, в декларацию о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера должны включаться только получаемые ими финансовые выгоды. Судья по тому, что было сообщено ГЭГ, подарки в натуральной форме остаются вне деклараций.

199. ГЭГ считает, что общий принцип КСЭ, требующий от судей воздерживаться от каких-либо действий, наносящих ущерб авторитету судебной власти, если это уместно, недостаточен. ГЭГ считает, что положения о подарках и декларациях о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера должны возлагать на судей обязанность сообщать обо всех подарках от третьих лиц в финансовой или натуральной форме, независимо от того, получены ли они при строгом исполнении своих полномочий (например, подарки, полученные в ходе официальных мероприятий), или если их можно рассматривать как связанные с их судебными функциями (например, подарки, сделанные для обеспечения доверия судьи). В данном отношении для судей может быть полезно дополнительное руководство, чтобы охватить различные ситуации, с которыми они могут столкнуться, и решения, ожидаемые от них. Таким образом, **ГРЕКО рекомендует разработать практическое руководство по вопросам сообщения судьями о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме.**

*Взаимодействие с третьими лицами, конфиденциальная информация*

200. Взаимодействие судей с третьими лицами в некоторой степени регулируется КСЭ. Судьи обязаны принять решение по делу независимо от влияния третьей стороны, соблюдая права всех участников дела, и одинаково относиться ко всем сторонам (пункты 2 и 3 статьи 8, статья 10 КСЭ). Они должны сообщать председателю суда, судебному сообществу и правоохранительным органам о любом давлении при принятии ими решений (статья 8 (3), КСЭ) и информировать стороны о любых устных или письменных внепроцессуальных обращениях, получаемых ими в связи с делом (статья 8 (4), КСЭ). Информация о внепроцессуальных обращениях, включая их содержание и информацию об их теме, размещается на официальном сайте суда, а анонимность сообщений не допускается.

201. Всякое вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия судьями преследуется по закону. Запрещается обращаться к судье во внепроцессуальном порядке по делу, которое он или она рассматривает, или к председателю суда, его заместителю, председателю судебного состава или судебной коллегии (статья 10 ЗСС). Запрет на внепроцессуальное обращение к судьям содержится во всех процессуальных кодексах<sup>34</sup>.

202. Судьи не обязаны предоставлять какие-либо объяснения по существу рассмотренных дел, а также в ходе продолжающихся разбирательств, представлять их кому-либо для рассмотрения, за исключением определенных случаев и в порядке, установленном законом (пункт 2 статьи 10 ЗСС).

203. Судья не вправе разглашать информацию, полученную в ходе исполнения своих обязанностей (пункт 6 статьи 11 КСЭ, подпункт 9 пункта 3 статьи 3 ЗСС). Кроме того, судьям запрещается высказывать свое мнение по вопросам, которые могут быть подвергнуты судебной оценке. ГЭГ также отмечает, что КСЭ содержит руководство по взаимодействию судей с третьими лицами. Данные правила должны подлежать дальнейшему рассмотрению и распространению, как рекомендовано ниже (см. параграф 229).

Декларирование имущества, доходов, обязательств и интересов

204. До 30 апреля каждого года, следующего за отчетным годом, судьи предоставляют информацию о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также имуществе и обязательствах имущественного характера их супруга(и) и несовершеннолетних детей на конец отчетного периода

---

<sup>34</sup> Статья 8 Гражданского процессуального кодекса; статья 5 Арбитражного процессуального кодекса; статья 7 Кодекса административного судопроизводства; статья 24.3<sup>1</sup> Кодекса об административных правонарушениях; статья 8.1 УПК РФ.

(пункт 1 статьи 8 Закона о противодействии коррупции, статья 8.1 ЗСС). Информация предоставляется отдельно для судей, их супругов и их несовершеннолетних детей. Специальная форма для деклараций судей содержит разделы о доходах; расходах; имуществе (с подразделами: недвижимость, транспортные средства); счетах в банках и других кредитных учреждениях; ценных бумагах (с подразделами: акции и другое участие в коммерческих организациях и фондах, другие ценные бумаги); обязательствах имущественного характера (с подразделами: используемые объекты недвижимости, финансовые обязательства). Судьи представляют информацию о своих доходах суду, в котором они занимают свои должности, а мировые судьи предоставляют информацию о своих доходах в районный/городской суд, на территории которого находится их судебный округ<sup>35</sup>. Часть деклараций размещена на официальных сайтах судов.

205. Информация о доходах судьи может быть представлена СМИ (Приложение 5 к ЗСС). Запрос средств массовой информации о доходах, расходах и об имуществе судьи подается в адрес председателя Конституционного суда или Верховного Суда, а затем направляется в соответствующий суд. Председатель суда, получив такой запрос, информирует об этом соответствующего судью и предоставляет запрашиваемую информацию в средствах массовой информации в течение 30 дней. Если публикация запрашиваемой информации может оказать давление на судью, в случае рассмотрения им конкретного дела, и может повлиять на его независимость при осуществлении правосудия, в средствах массовой информации направляется письменный отказ представить такую информацию.

206. ГЭГ отмечает, что по аналогии с декларациями, представленными членами парламента, понятие «обязательства имущественного характера» также включает в себя займы от других лиц или долги в отношении других лиц, которые не обязательно имеют имущественный компонент. Данный термин также включает в себя финансовые и другие интересы.

207. Во время визита ГЭГ была проинформирована о том, что декларации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые ежегодно судьями, публикуются без какой-либо разбивки по источникам дохода. В целях укрепления доверия общественности к судебной системе и беспристрастности судей ГЭГ считает, что повышение прозрачности в отношении доходов судей было бы целесообразным. Таким образом, ГЭГ считает, что следует публиковать больший объем информации о доходах судей на веб-

---

<sup>35</sup> Постановлением Президиума Верховного Суда от 26 июня 2015 г. утверждены Методические рекомендации по заполнению судьями и работниками аппаратов судов справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Эти методические рекомендации направлены на обеспечение единообразного подхода и сведение к минимуму случаев предоставления неполной и достоверной информации.

сайтах судов и что общественность не должна быть вынуждена полагаться на средства массовой информации, направляющие официальный запрос о получении информации, в частности, об источниках доходов судей, особенно тех, связанных с осуществлением дополнительной деятельности. Российские власти считают, что публикация информации, например, об участии судей в деятельности НПО, может иметь негативное последствие, к примеру, раскрытие информации о месте проживания судьи, увеличит возможность оказать на него влияние. ГЭГ считает, что такая публикация должна осуществляться с пониманием того, что личные данные и информация о членах семьи судьи не должны становиться общественным достоянием.

**208. В свете вышеизложенного ГРЕКО рекомендует 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.**

#### Надзор и правоприменение

209. Судьи обладают неприкосновенностью (статья 122 Конституции). Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности, кроме как в порядке, установленном федеральным законодательством. ЗСС (статья 16) подробно регулирует неприкосновенность судей. Неприкосновенность судьи включает в себя неприкосновенность личности, неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и иной корреспонденции (статья 16.2 ЗСС).

210. Судьи не могут нести ответственность за мнение, выраженное при отправлении правосудия или в решении суда, за исключением случаев, когда установлено, что судья виновен в злоупотреблении полномочиями или вынесении преднамеренно несправедливого решения (статья 16.2 ЗСС). ГЭГ признает, что такой иммунитет является необходимой защитой, предоставляемой судьям при исполнении ими своих судебных обязанностей.

211. Однако, ГЭГ отмечает, что существует процедура возбуждения уголовного дела в отношении судьи (статья 16.3 ЗСС), которая применяется к любому преступлению, предположительно совершенному судьей, и требует, чтобы Председатель Следственного комитета принял решение о том, следует ли начать расследование и судебное преследование судьи только с согласия компетентной ККС.

212. Российские власти сообщают, что процедура привлечения судей к уголовной ответственности стала проще благодаря принятию нескольких законов в связи с ратификацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию и принятием Закона о противодействии коррупции<sup>36</sup>. Согласно статистическим данным, предоставленным властями, ККС дала свое согласие на отмену неприкосновенности судей почти в 90 % случаев, представленных им. Российские власти указывают, что на основании информации Следственного комитета и других правоохранительных органов существующие механизмы привлечения судей к правосудию не сталкивались с какими-либо практическими трудностями, и значительное число судей привлекается к ответственности, в том числе за коррупционные правонарушения.

213. Оставляя в стороне иммунитет судей, связанный с исполнением их судебных обязанностей, который является законным способом защиты судей, ГЭГ обеспокоена тем, что судьи также пользуются другой формой неприкосновенности, то есть, тем, что согласие ККС также требуется до начала любого уголовного расследования и судебного преследования. Это выходит за рамки строго функционального иммунитета, связанного с отправлением правосудия. Полностью соглашаясь с тем, что судьям может потребоваться защита от неуместного вмешательства в исполнение ими своих судебных обязанностей, ГЭГ твердо убеждена в том, что действующее законодательство необоснованно является слишком широким. ГЭГ отмечает указание властей о том, что большинство таких случаев привело к отмене подобного иммунитета. Тем не менее, такая процедура неизбежно продолжительна времени и может препятствовать проведению расследований коррупционных правонарушений. ГЭГ считает, что преступления, не связанные с отправлением правосудия, должны подвергаться расследованию и судебному преследованию без необходимости конкретного согласия со стороны судебных органов в качестве основного правила.

214. Принимая во внимание вышеизложенное и ссылаясь на Руководящий принцип 6 Резолюции (97) 24 Комитета министров Совета Европы по двадцати руководящим принципам противодействия коррупции, **ГРЕКО рекомендует ограничить иммунитет судей деятельностью, связанной с их участием в отправлении правосудия («функциональный иммунитет») в максимальной возможной степени**<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»; Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

<sup>37</sup> В отношении иммунитета судей см. также Оценочный отчет ГРЕКО в отношении Российской Федерации в рамках совместных первого и второго этапов оценки, Greco Eval I-II Rep (2008) 2E.

215. Судьи<sup>38</sup> могут быть наказаны за дисциплинарные правонарушения (статья 12.1 ЗСС), то есть действия или бездействия при исполнении своих служебных обязанностей или во внеслужебной деятельности, которые повлекли нарушения положений ЗСС и/или КСЭ, подрывая авторитет судебной власти и репутацию судей.

216. Дисциплинарное разбирательство инициируется на основании представления председателя суда, в котором судья замещает должность, или вышестоящего суда, обращения органа судейского сообщества или ходатайства общественности в соответствующую ККС в отношении последнего, если ходатайство достаточно обоснованно. Проверка жалобы возложена на специальную комиссию ККС (состоящую из членов ККС и Судебного совета, представителей общественности и должностных лиц ККС) или председателя соответствующего суда или следующего вышестоящего суда. Специальная комиссия проводит необходимую проверку (например, имеющихся материалов, свидетельствующих о дисциплинарном проступке). Затем она составляет отчет с выводами об обоснованности жалобы и наличии элементов, определяющих дисциплинарное правонарушение. Отчет представляется в ККС, которая может либо непосредственно подтвердить такие выводы, либо осуществить дополнительные проверки. Если ККС установит наличие состава правонарушения, она налагает дисциплинарное взыскание на соответствующих судей в форме замечания, предупреждения или досрочного прекращения их полномочий. Решения ККС могут быть обжалованы в ВККС.

217. В дополнение к вышеупомянутой дисциплинарной процедуре специализированная комиссия Совета судей проверяет сообщения о конфликтах интересов с участием судей, в том числе при осуществлении дополнительной деятельности, на основании заявлений, поданных государственными органами, коммерческими организациями и частными лицами. Количество жалоб возросло с 14 в 2015 году до 100 в 2016 году. Результаты служебных расследований представляются в Совет судей и доводятся до сведения советов судей субъектов Российской Федерации. Если необходимо применение санкций, результаты направляются в ККС.

218. Кроме того, существует отдельный механизм применения санкций в случае нарушения судьями обязательства предоставлять информацию о доходах<sup>39</sup>. Если судья своевременно не предоставляет необходимую информацию о доходах и расходах или предоставляет неверную информацию, председатель суда, в котором судья занимает свою должность, может обратиться в Совет судей, предлагая провести проверку.

---

<sup>38</sup> За исключением судей Конституционного Суда.

<sup>39</sup> Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 18 марта 2015 г.

219. Решение о рассмотрении информации, предоставленной судьями по их доходам и расходам, а также доходам и расходам их супругов и несовершеннолетних детей, зависит от достаточного объема информации, свидетельствующей о том, что в течение отчетного периода они совершали сделки по покупке земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг или акций на сумму, превышающую общий доход такого судьи и его/ее супруга(и) в течение трех лет, предшествующих отчетному периоду. Подобная информация может быть предоставлена, *в частности*, правоохранительными органами, государственными органами, органами местного самоуправления, политическими партиями, НПО, Общественной палатой и средствами массовой информации. Анонимная информация не может служить основанием для проведения проверки.

220. Предварительное рассмотрение информации, предоставленной судьей, осуществляется сотрудником суда, который регистрирует её, и такое рассмотрение призвано обратить внимание судей на технические ошибки. По истечении отчетного периода соответствующая информация передается в комиссию суда по проверке полноты и достоверности информации, предоставленной судьями в отношении их доходов и расходов (далее – специализированная комиссия).

221. Специализированные комиссии могут, *в частности*, рассматривать решения Председателя или первого заместителя Председателя Верховного Суда, председателя или специализированной комиссии соответствующего суда относительно подлинности и полноты информации, предоставленной судьей, или если была предоставлена письменная информация, *в частности*, органами судейского сообщества, средствами массовой информации; предложения поднять вопрос о дисциплинарной ответственности судьи; вопросы, связанные с запросами средств массовой информации о предоставлении доступа к информации о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера судьи для публикации. При проведении экспертизы специализированные комиссии могут запрашивать информацию, *в частности*, у органов прокуратуры, федеральных государственных органов, государственных органов субъектов, органов местного самоуправления и НПО. В 2015 году и в первой половине 2016 года специальная комиссия опросила 18 судей в отношении серьезных ошибок при заполнении их деклараций, однако, дисциплинарное производство инициировалось не в каждом случае.

222. В дополнение к рассмотрению деклараций специализированными комиссиями Верховный Суд может запросить у соответствующего суда копии сведений, предоставленных судьей в отношении его/ее доходов, расходов, имущества и имущественных обязательств, а также материалы о контроле за такими расходами, и провести дальнейшую проверку. Что касается судей

Верховного Суда, то проверки достоверности и полноты предоставленной ими информации осуществляются специальными комиссиями.

223. По данным государственной статистической отчетности, в 2015 году 14 лиц, занимающих должности в судебных органах, были привлечены к уголовной ответственности за совершение коррупционных преступлений (в 2014 году – 3 лица а в 2013 году – 2 лица). Согласно официальному сообщению Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2015 году обвинительные приговоры в судах первой инстанции были вынесены в отношении 5 судей (в 2014 году – в отношении 1 судьи, в 2013 году – в отношении 1 судьи).

224. Что касается судей Конституционного суда, то в отсутствие правовых оснований к ним не применялись принудительные меры за несоблюдение запретов, ограничений и обязательств по противодействию коррупции, в том числе, связанных с предотвращением и урегулированием конфликтов интересов.

### Подготовка и осведомленность

225. В соответствии с Законом о противодействии коррупции и последним Национальным планом противодействия коррупции<sup>40</sup> в Российском государственном университете правосудия организованы учебные курсы для всех судей. Лекции охватывают вопросы предупреждения коррупции в рамках организации начального обучения и постоянной подготовки судей. Лекции также охватывают вопросы о психологической стабильности судей, моральных основ судебной деятельности, а также вопросы борьбы и предупреждения коррупции (в частности, в отношении конфликта интересов). Вопросы, касающиеся предупреждения коррупции, включены факультетом гражданского права в учебные материалы, подготовленные в рамках учебной работы. ГЭГ была проинформирована о том, что судьи должны проходить постоянную подготовку каждые три–пять лет. Программа по предупреждению коррупции также входит в учебные планы на уровне региона. По мнению властей, обучение и повышение осведомленности судей по моральным принципам проводятся на постоянной основе посредством круглых столов и дискуссий.

226. Что касается повышения осведомленности, Судебный департамент при Верховном Суде совместно с Верховным Судом и Конституционным судом в 2008 году утвердил Руководство по заполнению судьями и федеральными государственными служащими судебной системы справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Данное Руководство призвано обеспечить общий подход к тому, как судьи судебной системы заполняют справки, содержащие информацию об их доходах, имуществе и обязательствах

---

<sup>40</sup> Утвержден Указом Президента Российской Федерации.

имущественного характера, а также об имуществе и обязательствах имущественного характера их супругов и несовершеннолетних детей. В 2015 году Президиум Верховного Суда утвердил дальнейшие руководящие принципы по данному вопросу.

227. Кроме того, согласно статье 3 КСЭ, судьи могут обратиться в Комиссию по этике Совета судей за разъяснениями в отношении этического поведения. Информация о частоте использования данной возможности не представлена.

228. ГЭГ принимает к сведению существующие программы, утвержденные Российским государственным университетом правосудия и признанные региональными учреждениями для начального и непрерывного обучения судей. Вместе с тем во время своего визита ГЭГ была проинформирована о необходимости дополнительных усилий по подготовке кадров, особенно в интересах мировых судей, которые, по оценкам, ведут 80 % общего числа судебных разбирательств. По мнению ГЭГ, учитывая, что, как было отмечено ранее в докладе, мировые судьи часто подвергаются риску коррупции, особенно из-за их коротких возобновляемых сроков действия полномочий, крайне важно разработать прочную основу для обучения и консультирования по таким вопросам, как этика, поведение и конфликт интересов. Данный факт не исключает того, что другие категории судей также получают преимущества от такой подготовки.

229. С учетом вышесказанного **ГРЕКО рекомендует 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.**

## **V. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПРОКУРОРОВ**

### Обзор прокурорской службы

230. Прокуратура представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов (Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», ЗП). Она обладает компетенцией по уголовным, гражданским, административным и арбитражным делам. Согласно ЗП, прокуратура является независимой от судебных, исполнительных или законодательных ветвей власти. Прокуратура осуществляет свои функции независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления (пункт 2 статьи 4 ЗСП). Запрещается любое вмешательство таких органов, а также средств массовой информации с целью оказания влияния на решения прокуроров или воспрепятствования их деятельности (пункт 1 статьи 5 ЗП), что влечет установленную законом уголовную ответственность (часть 2 статьи 294 УК РФ).

231. В стране насчитывается 36 978 прокуроров. В систему органов прокуратуры входит Генеральная прокуратура, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также городские и районные прокуратуры, другие территориальные, военные и другие специализированные прокуратуры (часть 1 статьи 11 ЗП). Генеральную прокуратуру возглавляет Генеральный прокурор, который имеет первого заместителя и заместителей. Генеральная прокуратура состоит из главных управлений, управлений и отделов, в которых осуществляют деятельность старшие прокуроры и прокуроры. Прокуратуры субъектов Российской Федерации возглавляют прокуроры, которым помогают первые заместители и заместители. Прокуратуры субъектов Российской Федерации состоят из управлений и отделов. Прокуроры субъектов Российской Федерации могут иметь помощников по специальным вопросам. Аналогичным образом прокуратуры городов и районов возглавляются прокурором, которому помогают первый заместитель и заместители прокурора, начальники отделов, старшие помощники и помощники прокуроров.

### Прием на работу, карьера и условия прохождения службы

#### *Подбор сотрудников и продвижение по службе*

232. Прежде всего, ГЭГ отмечает, что, по сравнению со многими другими государствами-членами ГРЕКО прокуратура Российской Федерации является строго иерархической структурой, которая во многих отношениях имеет сходство с военной прокуратурой (строгая дисциплина, форма, раннее первоначальное поступление на службу и т. д.). Группа экспертов ГРЕКО подчеркивает, что не

занимает какую-то позицию в отношении типа организации как таковой, но считает важным учесть ее отличительные особенности в качестве общих предпосылок для предстоящего описания и анализа.

233. Что касается назначения прокуроров, Генеральный прокурор и его заместители назначаются и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов назначаются и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации. Иные прокуроры назначаются и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации (статья 129 Конституции).

234. Срок полномочий Генерального прокурора составляет пять лет; одно и то же лицо может назначаться на должность неоднократно. Срок полномочий прокуроров субъектов, прокуроров городов и районов составляет также пять лет. Генеральный прокурор может продлить полномочия на срок до пяти лет.

235. Что касается критериев проверки честности и неподкупности кандидатов на должность прокурора, при отборе кандидатов в органы прокуратуры и назначении сотрудников прокуратуры на высшие должности, их знания, навыки и способности соотносятся с квалификационными требованиями, установленными приказом Генерального прокурора. Профессиональная психологическая оценка проводится при приеме кандидатов в органы прокуратуры, в Академию Генеральной прокуратуры и в учебные учреждения органов прокуратуры. При поступлении в Академию для работы в прокуратуре и после окончания Академии (при подаче заявления на должность) кандидаты на должность прокуроров должны пройти экзамен, в том числе на знание законодательства. Кроме того, при допуске кандидатов в органы прокуратуры, в Академию Генеральной прокуратуры и учебные организации органов прокуратуры проводится профессиональная психологическая оценка. По мнению властей, психологическая оценка обращает особое внимание на возможные факторы риска, свидетельствующие о возможной коррупционной деятельности. Власти также подчеркивают, что квалификация, ожидаемая для работы в органах прокуратуры, включает в себя высокий уровень правосознания и моральных убеждений, честности и неподкупности, соблюдения общественной морали, чувства общности и преданности интересам государства<sup>41</sup>. Кроме того, предусмотрен порядок проверки подлинности и полноты информации, предоставляемой при подаче заявки на федеральные должности в органах

---

<sup>41</sup> Приложение к Положению о порядке организации и проведения профессионального психологического отбора кандидатов в органы прокуратуры Российской Федерации и образования в государственных учебных заведениях, утвержденное приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 15.09.2014 № 493.

прокуратуры, назначение на которые осуществляется Президентом и Генеральным прокурором, а также в случаях продления срока полномочий прокурора.

236. Власти отметили, что вопросы, связанные с переводом прокуроров (продвижением по службе, ротацией), их увольнением (за исключением случаев отставки), относятся к компетенции должностных лиц, которые их назначили. Предусмотрена ротация руководителей прокуратуры, занимающих должности более десяти лет, с учетом их профессионального опыта и личных обстоятельств.

237. Во-первых, ГЭГ отмечает, что отличительной чертой российской системы является то, что прокуратура представлена как власть, полностью автономная от судебной власти и функционирующая в соответствии со строгой иерархией. Соответственно, первоначальный отбор кандидатов имеет важное значение. Первоначальный отбор кандидатов, начинающих заниматься профессиональной деятельностью на начальном уровне, происходит до поступления в Академию Генеральной прокуратуры (или филиалы Академии), и кандидаты обычно поступают сразу после окончания средней школы с целью построения своей карьеры в органах прокуратуры; при поступлении в Академию они должны подписать пятилетний договор. Согласно ГЭГ, это способствует формированию сильного *командного духа*. ГЭГ отмечает, что процедура отбора на начальном уровне организована не в форме конкурсного экзамена, однако, делает упор на профессиональную психологическую оценку кандидатов для оценки их пригодности соответственно требованиям должности (например, рабочей нагрузки и стресса), а также их возможных склонностей к коррупционной деятельности. ГЭГ не смогла получить конкретную информацию во время визита о том, как именно психологическая оценка решает проблему честности и неподкупности, и подчеркивает, что это оставляет значительные возможности для использования субъективного подхода в процессе отбора даже при наличии первоначальной оценки знаний законодательства. Было бы целесообразно сформулировать практические руководящие принципы в отношении черт характера, которые требуются для того, чтобы сократить риск значительных различий психологических оценок.

238. По результатам визита ГЭГ пришла к заключению о том, что, хотя высшие должности прокуроров открыты для кандидатов, которые не проходили обучение в Академии Генеральной прокуратуры, однако, имеют соответствующий профессиональный опыт (например, опытные юристы), на практике подавляющее большинство должностей замещаются внутренним образом посредством резервных списков на основе ранга кандидатов и должностей, которые должны быть замещены; данная система основывается на внутреннем карьерном продвижении и том факте, что такой кандидат, уже работающий в органах прокуратуры, подвергается регулярным проверкам, таким как ежегодные декларации о доходах,

оценкам, специальной подготовке и т.д. Кроме того, конкурсные экзамены отсутствуют, используется лишь процесс отбора по заявлению. ГЭГ считает, что процедура поступления на прокурорскую службу на основе иного юридического опыта должна быть более прозрачной, чтобы открыть доступ к такой деятельности для кандидатов с соответствующим юридическим опытом, не работавших ранее в органах прокуратуры.

**239. В свете вышеизложенного ГРЕКО рекомендует 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.**

#### *Условия прохождения службы*

240. Денежное содержание прокурорских работников состоит из должностного оклада; доплат за классный чин, за выслугу лет, за особые условия службы, за сложность, напряженность и высокие достижения в службе; процентных надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям, за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»; премий по итогам службы за квартал и год; других выплат, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (статья 44 ЗП).

241. ЗП предусматривает, что оклад Генерального прокурора устанавливается Президентом. Генеральный прокурор получает годовой оклад в размере 1 405 560 рублей (приблизительно 20 435 евро) и ежемесячное денежное поощрение в размере 1,51-кратного ежемесячного оклада (приблизительно 31 215 евро). В 2015 году общий годовой оклад прокурора в начале карьеры составлял 1 345 612 рублей (приблизительно 19 560 евро).

242. Работники прокуратуры пользуются мерами социальной поддержки, включая право на пенсию; выходное пособие; расходы на общественный транспорт для выполнения служебных обязанностей; жилье; здравоохранение; ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней (или 45 дней в регионах с суровыми погодными условиями).

#### Рассмотрение дел и процедура

243. Что касается уголовного судопроизводства, то руководители органов прокуратуры дают поручения прокурорам в письменной форме и, если это необходимо для дела, группе прокуроров. Во время визита власти объяснили, что в небольших прокуратурах может быть всего три прокурора, и поэтому

распределение дел зависит от специализации каждого прокурора. Тем не менее, ГЭГ считает, что в целом должен использоваться четкий набор принципов для передачи дел прокурорам, который учитывал бы их рабочую нагрузку и, при необходимости, их специализацию для минимизации неправомерного влияния. По данной причине **ГРЕКО рекомендует ввести четкие и объективные критерии распределения дел между прокурорами, чтобы обеспечить справедливое и равноправное распределение нагрузки между ними и исключить неправомерное влияние.**

244. На досудебном этапе прокуроры могут прекратить дело, расследуемое в форме дознания или дознания в сокращенной форме, поступившего с обвинительным актом (пункт 3 части 1 статьи 226 и пункт 4 части 1 статьи 226.8 УПК РФ), в том числе в результате (i) урегулирования спора с потерпевшей стороной, (ii) деятельного раскаяния, или (iii) когда ущерб, причиненный государственному бюджету преступлением в сфере экономической деятельности, был полностью возмещен до проведения судебного заседания. Кроме того, если государственный обвинитель придет к убеждению, что представленные доказательства не подтверждают предъявленное подсудимому обвинение, то он отказывается от обвинения и излагает суду мотивы отказа (часть 7 статьи 246 УПК РФ). Данный факт приводит к тому, что уголовное дело или уголовное преследование полностью или частично прекращается. В ходе досудебного разбирательства суд может рассматривать жалобы в отношении действий, бездействия и решений прокуроров, которые могут нарушать конституционные права и свободы сторон уголовного судопроизводства или препятствовать их доступу к правосудию (часть 3 статьи 29 и статья 125 УПК РФ). Более того, любые действия, бездействие и решения прокуроров подлежат обжалованию сторонами уголовного процесса и другими лицами в той мере, в какой причиняется ущерб их интересам или затрудняется доступ к правосудию (часть 1 статьи 125 УПК РФ).

245. Прокуроры могут изменить обвинение в сторону смягчения до того, как суд удалится для постановления приговора (часть 8 статьи 246 УПК РФ). Они также могут возбуждать производство ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств, не известных суду на момент принятия решения и исключающих преступность и наказуемость какого-либо деяния по вновь открывшимся обстоятельствам, которые существовали на момент вступления решения в силу, но не были известны суду (статья 415 УПК РФ).

246. Что касается гражданского судопроизводства, то право на изменение оснований, предмета и объема требований или прекращение дела, возлагается на прокурора, который подал ходатайство. Прокурор, участвующий в деле по иску другого прокурора, когда обстоятельства требуют немедленного процессуального действия, информирует прокурора, подавшего ходатайство. Последний либо

выполняет требуемое процессуальное действие, либо вверяет его в письменной форме первому прокурору. Право на подачу апелляции предоставляется прокурору, принимающему участие в деле, а право подачи кассационной жалобы возлагается на Генерального прокурора или его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации и прокуроров военных округов.

247. Участие в арбитражном судопроизводстве обеспечивается, как правило, соответствующим структурным подразделением прокуратуры субъектов Российской Федерации по месту нахождения арбитражного суда, рассматривающего дело. Участие прокурора в рассмотрении арбитражным судом дел, возбужденных по искам, основанным на антикоррупционном законодательстве, обеспечивается работниками соответствующих структурных подразделений Генеральной прокуратуры, прокуратуры субъекта Российской Федерации или военной прокуратуры, подавшей иск.

248. Что касается возможного отстранения прокурора от дела, такое решение должно быть принято в ходе досудебного производства вышестоящим прокурором или в ходе судебного разбирательства решением суда по делу (см. параграфы 261–262 об основаниях для отвода прокуроров). По мнению властей, вышестоящий прокурор может только в исключительных случаях, предусмотренных законом, отстранить нижестоящего прокурора от дела. Власти добавляют, что любое решение вышестоящего прокурора должно быть обосновано в случае несогласия с нижестоящим прокурором. Указания вышестоящего прокурора не должны публиковаться, но включаются в материалы дела.

249. Уголовное судопроизводство должно проводиться в разумные сроки (статья 6<sup>1</sup> УПК РФ) и в сроки, установленные УПК, которые могут в определенных случаях продлеваться. Обстоятельства, связанные с работой прокуратуры, не могут служить основанием для превышения разумного срока. Однако, как уже отмечалось, ввиду многочисленных выводов Европейского суда по правам человека о нарушении статьи 6<sup>1</sup> УПК РФ, ГЭГ предлагает властям продолжать предпринимать все возможные усилия, чтобы избежать длительных разбирательств.

### Этические принципы, правила поведения и конфликт интересов

250. Общие принципы, в том числе морально-правового характера, предусмотренные статусом прокурора, закреплены в Законе о прокуратуре, который содержит текст присяги прокурора<sup>42</sup>. Кроме того, к прокурорам

---

<sup>42</sup> «Посвящая себя служению Закону, торжественно клянусь: свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы и международные обязательства Российской Федерации, не допуская малейшего от них отступления; непримиримо бороться с любыми нарушениями закона, кто бы их ни совершил, добиваться высокой эффективности прокурорского надзора и предварительного следствия; активно защищать интересы личности, общества и

применяются Закон о противодействии коррупции (ЗПК), Закон о государственной гражданской службе (ЗГС), Общие принципы служебного поведения государственных служащих и Кодекс этики прокурорского работника.

251. Кодекс этики прокурорского работника был разработан Генеральной прокуратурой и Академией Генеральной прокуратуры. В случае нарушения прокуроры могут получить устный выговор, предупреждение о своем ненадлежащем поведении и могут быть обязаны принести публичные извинения. Нарушение норм кодекса посредством действий, дискредитирующих сотрудника прокуратуры, будет основанием привлечения его/ее к ответственности в дисциплинарном порядке.

252. Статья 10 ЗПК, в которой содержится определение конфликта интересов, применяется к прокурорам. Генеральный прокурор должен сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принять меры для предотвращения или урегулирования любого конфликта интересов. Процедура предотвращения и урегулирования конфликта интересов, применимая к прокурорам, установлена статьей 11 ЗПК, которая налагает обязательство информировать работодателя о любом конфликте интересов, а для представителя работодателя – принимать превентивные меры или урегулировать конфликт интересов, о котором ему стало известно. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может заключаться в изменении должностного или служебного положения соответствующего лица, ограничении его/ее обязанности и/или его/ее отказе от выгод, которые стали причиной конфликта интересов. Это достигается также путем увольнения с должности.

253. Власти указали, что руководитель органа прокуратуры, которому стало известно о возникновении у подчиненного ему работника личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае отсутствия предпринятых мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему работник, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах прокуратуры (пункт 2 статьи 41.9 ЗП).

254. Прокуроры должны уведомлять руководителей органов и организаций прокуратуры Российской Федерации обо всех случаях непосредственного

---

государства; чутко и внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан, соблюдать объективность и справедливость при решении судебных людей; строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну; постоянно совершенствовать свое мастерство, дорожить своей профессиональной честью, быть образцом неподкупности, моральной чистоты, скромности, свято беречь и приумножать лучшие традиции прокуратуры. Сознаю, что нарушение Присяги несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры».

обращения к ним каких-либо лиц с целью склонения к злоупотреблению служебным положением, предоставлению или получению взятки, злоупотреблению полномочиями либо иному незаконному использованию своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денежных средств, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконного предоставления такой выгоды указанным лицам другими физическими лицами (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 06.05.2009 № 142).

### Запрет или ограничение определенных видов деятельности

#### *Несовместимость и деятельность по совмещению, ограничения после ухода со службы*

255. Прокурорам не разрешается являться членами каких-либо выборных или иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, они также не могут являться членами любых общественных объединений, преследующих политические цели, и совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности, если она не наносит ущерб основной деятельности; они не вправе входить в состав иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (пункты 3, 4 и 5 статьи 4 ЗП).

256. На прокуроров распространяются ограничения, запреты и обязательства, установленные в ЗП и ЗГГС, и, в частности, они не могут осуществлять предпринимательскую деятельность лично или через доверенных лиц; участвовать в управлении хозяйствующими субъектами (за исключением, в частности, профсоюзов и кооперативов); и приобретать ценные бумаги, которые могут приносить доход.

257. Кроме того, следующим прокурорским работникам запрещается иметь и/или использовать иностранные финансовые документы: (i) Генеральному прокурору, первому заместителю и заместителям Генерального прокурора; (ii) прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам; (iii) работникам прокуратуры, выполняющим функции, связанные с участием в подготовке решений по вопросам государственного суверенитета и национальной безопасности.

258. Прокуроры должны передать свои ценные бумаги и/или акции в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов (пункт 6 статьи 11 ЗП). Прежде чем передать их, они должны сообщить своему непосредственному начальнику о владении такими ценными бумагами и/или акциями.

259. Что касается ограничений после окончания службы, прокуроры имеют право в течение двух лет после увольнения работать или оказывать услуги организации за вознаграждение в размере более 100 000 рублей (приблизительно 1 625 евро) в месяц по согласованию с аттестационной комиссией (см. параграф 279) с целью гарантии того, что ни одно из решений бывшего прокурора не использовалось данной организацией, если прежние обязанности включали определенные функции надзора за исполнением федеральных законов такой организацией (часть 1 статьи 12 ЗПК). Компания должна уведомить орган прокуратуры о своем решении привлечь к работе бывшего прокурора, а в том случае, если она этого не сделает, в отношении ее будут применены санкции в размере от 100 000 до 500 000 рублей (приблизительно 1 470–7 350 евро).

### ***Отвод***

260. В ряде случаев прокуроры могут либо заявить самоотвод либо получить отстранение от деятельности в случае конфликта интересов.

261. Прокуроры не могут участвовать в уголовном судопроизводстве, если они: (i) являются потерпевшими, гражданскими истцами, гражданскими ответчиками или свидетелями по данному уголовному делу; (ii) участвовали в качестве присяжного заседателя, эксперта или иным образом принимали участие в разбирательстве; (iii) являются близким родственниками или родственниками любого из участников производства по данному уголовному делу. Кроме того, прокуроры не могут участвовать в уголовном судопроизводстве, если существуют другие обстоятельства, которые дают основание полагать, что они лично, прямо или косвенно заинтересованы в исходе уголовного дела. Если прокурор не отказался от участия в уголовном судопроизводстве, ему может быть заявлен отвод ответчиком, его законным представителем, а также потерпевшим, гражданским истцом, гражданским ответчиком или их представителями. Аналогичные правила применяются в гражданских и арбитражных разбирательствах (статья 28 Гражданского процессуального кодекса, статья 23 Арбитражного процессуального кодекса).

262. Если позиция прокурора существенно отличается от позиции, выраженной в обвинительном заключении, он должен доложить об этом прокурору, который инициировал государственное обвинение. В случае принципиального несогласия с позицией обвинителя, принявшего обвинительное заключение, он должен заменить

прокурора или самостоятельно поддерживать обвинение (приказ Генерального прокурора от 25.12.2002 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства»).

### *Подарки*

263. Подарки прокурорам в связи с их служебным положением или их служебными обязанностями запрещены, за исключением тех, стоимость которых не превышает 3 000 рублей (приблизительно 50 евро) (подпункт 3 пункта 1 статьи 575 Гражданского кодекса). Подарки прокурорам, стоимость которых превышает данную сумму, считаются государственной собственностью и подлежат передаче в прокуратуру, в которой они занимают свои должности. Однако данное положение не распространяется на случаи, когда подарок был вручен прокурору не при исполнении обязанностей. Кроме того, в Кодексе этики прокурорского работника указывается, что прокуроры должны избегать личных или финансовых связей, конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их чести и достоинству или репутации прокуратуры Российской Федерации. При осуществлении внеслужебной деятельности прокуроры не должны позволять использовать свое официальное положение для воздействия на деятельность любых органов, организаций, должностных лиц и граждан для решения определенных вопросов, в которых они прямо или косвенно заинтересованы. Нарушения соответствующих положений Кодекса приведут к санкциям (устное замечание, предупреждение о недопустимости неэтичного поведения и требование о публичном извинении), которые являются основанием для начала дисциплинарного разбирательства.

264. Обо всех подарках, передаваемых в связи с протокольными мероприятиями, деловыми миссиями и другими официальными действиями, необходимо сообщить в течение трех дней в прокуратуру, в которой прокурор занимает свою должность. Подарки, превышающие по стоимости 3 000 рублей или стоимость которых неизвестна, должны быть переданы на хранение. Для регистрации подарка в реестре его стоимость указывается на основании рыночной стоимости или стоимости аналогичных товаров в сопоставимых условиях. Рыночная стоимость подтверждается либо документами, связанными с подарком, либо экспертным заключением. Подарки должны быть возвращены, если их стоимость не превышает 3 000 рублей. Подарки, стоимость которых превышает 3 000 рублей, должны быть зарегистрированы в реестре федерального имущества или в соответствующем реестре субъекта. Прокуроры, которые передали подарок на сумму более 3 000 рублей, могут выкупить указанный подарок, подав заявку в течение двух месяцев.

265. ГЭГ отмечает, что существует потенциальная неопределенность в отношении четкого различия между подарками, полученными прокурорами при исполнении обязанностей, о которых необходимо сообщать, и теми, которые получены в частном порядке, о которых сообщать не требуется. Существует риск того, что

подарки, полученные во время официальных мероприятий или деловых поездок с целью оказания влияния на прокурора, не будут включены в декларации.

266. В соответствии с позицией ГЭГ, правила о подарках и декларациях о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера должны предусматривать обязанность прокуроров сообщать обо всех подарках, полученных от третьих лиц, будь то в финансовой или натуральной форме, независимо от того, были ли они получены при непосредственном осуществлении ими их служебных обязанностей (например, подарки, полученные во время официальных мероприятий), или от того, рассматриваются ли они как подарки, неким образом связанные с их служебными обязанностями (например, подарки, сделанные для получения расположения прокурора). **ГРЕКО рекомендует разработать практическое руководство по вопросам сообщения прокурорами о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме.**

#### *Контакты с третьими лицами, конфиденциальная информация*

267. Что касается взаимодействия с третьими сторонами, то правила поведения прокуроров при осуществлении внеслужебной деятельности устанавливаются Кодексом этики прокурорского работника. Прокуроры обязуются в своей профессиональной и внеслужебной деятельности избегать личных и финансовых связей, конфликтных ситуаций; воздерживаться от любых действий, которые могут быть расценены как оказание покровительства каким бы то ни было лицам в целях приобретения ими прав, освобождения от обязанности или ответственности; и не допускать незаконного вмешательства в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций. Прокуроры при исполнении своих служебных обязанностей должны информировать своего непосредственного начальника о требованиях, просьбах или предложениях в их адрес, выходящих за рамки закона или правил официального поведения.

268. Что касается конфиденциальной информации, прокуроры не могут раскрывать или использовать для целей, не связанных с государственной службой, данные, определенные в соответствии с федеральным законом в качестве информации конфиденциального характера или секретной информации, к которой у них был доступ в связи с исполнением ими своих обязанностей (часть 1 статьи 17 ЗГГС). Такой запрет также применяется после того, как они прекращают работу в органах прокуратуры (часть 3 статьи 17 ЗГГС). Прокуроры могут быть освобождены от должности в случае раскрытия информации, считающейся государственной или иной тайной, охраняемой законом (пункт «е» части 1 статьи 43 ЗП).

## Декларирование активов, доходов, обязательств и интересов

269. Все прокуроры должны предоставлять информацию о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей. Данная информация указывается в декларации, которая должна включать доходы (в том числе доходы от основной профессиональной деятельности, преподавательской и научной деятельности, банковские счета, ценные бумаги и доли участия в компаниях); расходы; имущество; банковские счета и суммы средств, полученных за отчетный период, в случаях, когда такие суммы превышают общий доход лица и его/ее супруга(и) в течение отчетного периода и двух предыдущих лет; ценные бумаги, в том числе акции и другие доли в компаниях и фондах; обязательства имущественного характера и обязательства финансового характера (займы, кредиты и т. д.).

270. Данная информация предоставляется каждым прокурором в отдел кадров соответствующей прокуратуры при поступлении на службу в органы прокуратуры. Отчетный период представляет собой календарный год, предшествующий году представления декларации о доходах. Информация предоставляется ежегодно до 30 апреля года, следующего за отчетным.

271. Положение о порядке информирования органов и организаций прокуратуры о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, устанавливает список лиц, чья информация об их доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруга и несовершеннолетних детей) размещается на официальных сайтах прокуратур.

## Надзор и правоприменение

272. Решение о возбуждении уголовного дела в отношении прокуроров или о привлечении их к суду в качестве обвиняемого по уголовному делу, инициированному в отношении других лиц, принимается руководителем следственного органа Следственного комитета Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. Что касается высокопоставленных прокуроров, то решение принимает председатель Следственного комитета или его заместитель. В отношении Генерального прокурора решение принимается Председателем Следственного комитета Российской Федерации на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей Верховного Суда Российской Федерации, принятого по представлению Президента Российской Федерации, о наличии в действиях Генерального прокурора Российской Федерации признаков преступления. Прокурор, задержанный по подозрению в совершении преступления, за исключением *задержания на месте преступления*, освобождается сразу после

установления его личности. ГЭГ отмечает, что в соответствии со статьей 447 УПК РФ к прокурорам применяются специальные уголовные процедуры, что объясняет участие Следственного комитета в возбуждении уголовного дела в отношении их, как это описано выше. Тем не менее они относятся к разряду высших должностных лиц, пользующихся иммунитетом от уголовного преследования.

273. В 2015 году к уголовной ответственности привлечено 18 работников органов прокуратуры (т. е. прокуроров, иных сотрудников прокуратуры), из которых за преступление коррупционной направленности – 11 лиц; в отношении работников органов прокуратуры возбуждено 16 уголовных дел, в том числе, за преступления коррупционной направленности – 11 уголовных дел. Согласно официальным сведениям Генеральной прокуратуры, в 2015 году в первой инстанции были вынесены обвинительные приговоры в отношении 18 работников органов прокуратуры (в 2014 году – 16 лиц, а в 2013 году – 8 лиц).

274. Если прокуроры не соблюдают ограничения и запреты, требования по предотвращению или урегулированию конфликтов интересов и не выполняют обязательства, установленные федеральными законами о противодействии коррупции, они подвергаются дисциплинарным взысканиям, включая замечание, выговор, строгий выговор, понижение в классном чине, предупреждение о неполном служебном соответствии и увольнение из органов прокуратуры (статья 41.8 ЗП).

275. Прокурор подлежит увольнению в случае несоблюдения мер по предотвращению и/или урегулированию конфликта интересов; в случае непредставления работником информации о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо предоставления недостоверных или неполных сведений; участия работника на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации и осуществления предпринимательской деятельности; вхождения в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных НПО, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации; нарушения запрета открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

276. Специальные положения касаются взысканий за коррупционные правонарушения (статья 41.10 ЗП). Взыскания применяются на основании рекомендации соответствующих комиссий по соблюдению требований в отношении служебного поведения и урегулирования конфликтов интересов

(аттестационных комиссий). При применении взысканий во внимание принимаются характер и тяжесть правонарушения, обстоятельства, при которых оно было совершено, соблюдение работником других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения работником своих должностных обязанностей. Если правонарушение, связанное с коррупцией, считается малозначительным, может быть применено наказание в виде замечания или выговора.

277. Взыскания должны применяться на основании доклада о результатах проверки, проведенной подразделением кадровой службы соответствующего органа прокуратуры по профилактике коррупционных и иных правонарушений и, при необходимости, – на основании рекомендации аттестационной комиссии данной прокуратуры.

278. В 2015 году дисциплинарные взыскания были применены в отношении 3 409 работников органов прокуратуры, то есть прокуроров и других сотрудников прокуратуры. Из числа таких дел коррупционные правонарушения касались 64 лиц.

#### *Аттестационные комиссии*

279. Аттестационные комиссии, которые созданы в каждой прокуратуре, обеспечивают соблюдение прокурорами требования о предоставлении информации об их доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера их супругов и несовершеннолетних детей; требования по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов; выполнение ими обязательств, установленных ЗП и ЗПК и другими федеральными законами; способствуют осуществлению в каждой прокуратуре мер по предупреждению коррупции.

280. В состав аттестационных комиссий входят председатель (первый заместитель или заместитель главы прокуратуры), заместитель председателя (один из прокуроров, входящих в комиссию), секретарь (должностное лицо прокуратуры) и члены (включая сотрудника отдела кадров и представителя(ей) научных организаций и учебных учреждений высшего и дополнительного профессионального образования, чья деятельность связана с государственной службой). В состав аттестационной комиссии, созданной в Генеральной прокуратуре, также входит представитель Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. Существует также возможность включения представителя организации ветеранов, учрежденной в рамках органов или организаций прокуратуры Российской Федерации; и/или

представителя профсоюзной организации. Заседание аттестационной комиссии проводится в присутствии прокурора, в отношении которого был поднят вопрос о соблюдении требований официального поведения и/или требования об урегулировании конфликта интересов, или бывшего прокурора. Выслушиваются разъяснения, представленные прокурором, и рассматриваются материалы по существу дела.

281. Аттестационная комиссия проводит заседание, в частности, по представлению руководителя органа прокуратуры относительно соблюдения требований, касающихся официального поведения, и/или требований по урегулированию конфликтов интересов или реализации мер по предупреждению коррупции; заявления бывших прокуроров о получении согласия на должность или работу в коммерческой или некоммерческой организации и уведомление от соответствующей организации, если его прежние обязанности включали определенные функции надзора за исполнением федеральных законов такой организацией; заявления прокуроров о невозможности, исходя из внешних факторов, предоставления информации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера их супруга(и) и несовершеннолетних детей; заявления прокуроров о невозможности соблюдения запрета на открытие и ведение счетов в иностранных банках, расположенных за пределами страны, из-за внешних факторов. Решения аттестационных комиссий, которые являются консультативными, принимаются тайным голосованием и простым большинством членов, присутствующих на заседании.

282. Аттестационная комиссия Генеральной прокуратуры провела два заседания в 2014 году и три заседания в 2015 году. В рамках органов прокуратуры субъектов Российской Федерации и аналогичных специализированных органов прокуратуры в 2014 году было проведено 124 заседания, а в 2015 году – 278 заседаний. В центральном аппарате в 2015 году было выявлено одно правонарушение, связанное с конфликтом интересов, а в региональных прокуратурах в 2014 году – 58 правонарушений, из которых восемь связаны с конфликтом интересов, а в 2015 году – 234 правонарушения, из которых 52 связаны с конфликтом интересов<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Были проведены обзоры соблюдения ограничений и запретов со стороны других сотрудников прокуратуры, а также требования по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Что касается персонала центрального аппарата, то в 2015 году была проведена одна проверка по предотвращению или урегулированию конфликта интересов (в 2014 году не проводилось никаких проверок). Аналогичные проверки проводились в отношении 66 сотрудников региональных органов прокуратуры, из которых девять проверок в 2014 году и 57 проверок в 2015 году. В 2015 году 82 сотрудника, из которых один сотрудник центрального аппарата, и 81 сотрудник региональных органов, а в 2014 году - 26 сотрудников региональных органов, были привлечены к дисциплинарному наказанию на основе результатов заседаний комиссий.

283. Кроме того, Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции проводит проверку по решению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, председателя президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции на предмет достоверности и полноты информации, предоставленной кандидатами, претендующими на должность прокурора, если их назначение и увольнение осуществляется Президентом или по рекомендации Президента, а также претендующих на должность или занимающих должности первого заместителя и заместителя Генерального прокурора. Прокуроры, в отношении которых были применены дисциплинарные санкции, могут сначала обжаловать их вышестоящему прокурору, а затем – в суд.

284. ГЭГ понимает, что дисциплинарные расследования предполагаемых правонарушений, совершенных прокурорами, осуществляются отделом кадров в прокуратуре, где прокурор занимает должность. Созданные при каждой прокуратуре аттестационные комиссии проводят оценку возможных нарушений кодекса этики и рассматривают ситуации конфликта интересов, а также предлагают санкции. В то время как аттестационные комиссии также включают одного или нескольких представителей научного сообщества, такие комиссии соответствуют иерархической структуре каждого управления, поскольку они возглавляются первым заместителем или заместителем главы прокуратуры и состоят в основном из прокуроров и сотрудников каждой прокуратуры. Кроме того, их роль носит чисто консультативный характер, и решение о дисциплинарных санкциях принимается Генеральным прокурором в отношении назначенных им прокуроров и возглавляющим прокуратуру прокурором в отношении прокуроров, которые были им назначены.

285. Подтверждая, что внутренние дисциплинарные разбирательства не могут быть во всех ситуациях полностью открыты для общественности, ГЭГ подчеркивает, что автономный механизм, отличающийся от прямой иерархической цепочки инстанций, должен играть роль в решении дисциплинарных дел в отношении прокуроров. ГЭГ увидела бы более ясные преимущества в окончательных результатах дисциплинарных разбирательств, получивших общественную прозрачность. Таким образом, **ГРЕКО рекомендует обеспечить, чтобы дисциплинарные процедуры в отношении прокуроров проводились органами прокуратуры с определенной степенью автономии и обеспечивали большую общественную подотчетность и прозрачность.**

#### Подготовка и осведомленность

286. По мнению властей, основными задачами существующей профессиональной подготовки являются: профессиональные, психологические качества и навыки прокуроров, необходимые для решения конкретных проблем; совершенствование

стиля работы и методов руководства органов прокуратуры по управлению; подготовка и обучение подчиненного персонала; профессиональный рост.

287. В настоящее время система подготовки кадров органов прокуратуры включает в себя подготовку студентов в Академии Генеральной прокуратуры и ее филиалах, институтах прокуратуры в высших учебных заведениях и подготовку молодых специалистов в межрегиональных центрах профессиональной подготовки. Программы профессионального развития и повышения квалификации Академии и ее филиалов, а также регулярные семинары проводятся Генеральной прокуратурой и прокуратурами субъектов Российской Федерации.

288. В Академии Генеральной прокуратуры в рамках обязательной подготовки преподается профессиональная этика, а в рамках факультативной части профессиональной подготовки преподаются правовые основы предупреждения коррупции. Тема противодействия коррупции также изучается в рамках курсов внутриведомственного обучения, то есть в прокуратуре, межрегиональных учебных центрах и т.д.

289. Академия Генеральной прокуратуры и ее филиалы предоставляют дополнительное обучение без отрыва от работы для сотрудников прокуратуры, которое должно проводиться не реже одного раза в пять лет. Ежегодно более 2 000 прокурорских работников проходят подготовку и повышение квалификации.

290. ГЭГ отмечает, что профессиональная этика является неотъемлемой частью первоначальной подготовки для прокуроров, однако, считает, что было бы одинаково важно обеспечить регулярное обучение без отрыва от работы, посвященное вопросам предупреждения коррупции, этике и честности на всей территории страны. Такая подготовка могла бы осуществляться различными органами прокуратуры при условии, что она основана на общей учебной программе. Таким образом, **ГРЕКО рекомендует обеспечить дальнейшее совершенствование регулярного обучения прокуроров по вопросам предупреждения коррупции, этики и честности.**

291. Что касается рекомендаций, нормативные административные и другие документы Генеральной прокуратуры, в том числе касающиеся предупреждения коррупции, направляются во все органы прокуратуры для рассмотрения и исполнения. Чтобы разъяснить положения законодательства в области противодействия коррупции и предоставить указания, Генеральная прокуратура направляет в нижестоящие прокуратуры информационные письма и обзоры. Кроме того, приказы Генерального прокурора публикуются в ежемесячном научно-практическом журнале («Законность»).

292. Прокуроры, подавшие письменные и/или устные запросы по вопросам, касающимся конфликта интересов, запретов или ограничений определенных видов деятельности, получают соответствующие разъяснения в письменной и/или устной форме из структурных подразделений Генеральной прокуратуры, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратур, в компетенцию которых входят вопросы, интересующие работника.

293. Информация о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера прокуроров и членов их семей, результатах работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов, рекомендации также размещаются на сайтах прокуратур.

## **VI. РЕКОМЕНДАЦИИ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРЫ**

Учитывая выводы настоящего доклада, ГРЕКО адресует Российской Федерации следующие рекомендации:

*В отношении парламентариев*

- i. 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 (параграф 38);**
- ii. 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 (параграф 48);**
- iii. разработать практическое руководство по вопросам сообщения парламентариями о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме (параграф 62);**
- iv. чтобы декларации о доходах, интересах, об имуществе и 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 супруг (супругов) и несовершеннолетних детей (параграф 78);**
- v. усилить систему декларирования доходов, интересов, имущества и обязательств эффективным механизмом контроля для обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации (включая проверки источников доходов парламентариев) (параграф 97);**
- vi. сохранить возможность инициирования проверок деклараций о доходах, интересах, имуществе и обязательствах парламентариев исключительно за компетентными парламентскими комитетами с целью обеспечения независимости законодательной власти, как реальной, так и видимой (параграф 99);**

- vii. **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 (параграф 101);**
- viii. **предусмотреть специальное и регулярное обучение всех парламентариев по вопросам этики и конфликта интересов, уделяя особое внимание новым членам парламента (параграф 113);**

*В отношении судей*

- ix. **определить объективные критерии, которыми следует руководствоваться при применении требований к честности в процессе отбора, назначения и продвижения судей, и сделать их доступными для общественности (параграф 146);**
- x. **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 (параграф 150);**
- xi. **федеральным органам власти с привлечением органов власти субъектов Российской Федерации искать пути повышения стабильности срока пребывания в должности мировых судей (параграф 155);**
- xii. **возвратить 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) (параграф 184);**
- xiii. **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 (параграф 196);**
- xiv. **разработать практическое руководство по вопросам сообщения судьями о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме (параграф 199);**
- xv. **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 (параграф 208);**

- xvi. **ограничить иммунитет судей деятельностью, связанной с их участием в отправлении правосудия («функциональный иммунитет») в максимально возможной степени (параграф 214);**
- xvii. **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. (параграф 229);**

*В отношении прокуроров*

- xviii. **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 (параграф 239);**
- xix. **ввести четкие и объективные критерии распределения дел между прокурорами, чтобы обеспечить справедливое и равноправное распределение нагрузки между ними и исключить неправомерное влияние (параграф 243);**
- xx. **разработать практическое руководство по вопросам сообщения прокурорами о подарках, полученных ими от третьих лиц, в том числе в натуральной форме (параграф 266);**
- xxi. **обеспечить, чтобы дисциплинарные процедуры в отношении прокуроров проводились органами прокуратуры с определенной степенью автономии и обеспечивали большую общественную подотчетность и прозрачность (параграф 285);**
- xxii. **обеспечить дальнейшее совершенствование регулярного обучения прокуроров по вопросам предупреждения коррупции, этики и честности (параграф 290).**

295. В соответствии с правилом 30.2 Правил процедуры ГРЕКО предлагает властям Российской Федерации представить отчет о мерах, принятых для выполнения упомянутых рекомендаций до 30 апреля 2019 г. Такие меры будут оцениваться ГРЕКО посредством специальной процедуры проверки выполнения рекомендаций.

296. ГРЕКО предлагает властям Российской Федерации разрешить при первой возможности публикацию данного доклада, перевести доклад на национальный язык и сделать перевод общедоступным.

## О ГРЕКО

Группа государств против коррупции (ГРЕКО) контролирует процедуры соблюдения 49 государствами-членами антикоррупционных документов Совета Европы. Мониторинг ГРЕКО включает в себя «процедуру оценки», которая основывается на конкретных ответах государства на опросный лист и визитах, за которым следует оценка воздействия («процедура проверки выполнения рекомендаций»), в ходе которой рассматриваются меры, принятые для выполнения рекомендаций, ставших результатом оценки государств. Применяется динамический процесс взаимной оценки и общественное воздействие, сочетающее опыт практических специалистов, выступающих в качестве экспертов по оценке, и представителей государства, заседающих в пленарном заседании.

Работа, проведенная ГРЕКО, привела к принятию значительного числа докладов, содержащих богатую фактическую информацию о европейской антикоррупционной политике и практической деятельности. В докладах указаны достижения и недостатки, содержащиеся в национальном законодательстве, положениях, политике и организационных мероприятиях, а также рекомендации, направленные на повышение возможностей государств по предупреждению коррупции и повышению уровня честности и неподкупности.

Членство в ГРЕКО является открытым, равным для государств-членов Совета Европы и государств, не являющимися членами. Оценочные доклады и доклады по выполнению рекомендаций, принятые ГРЕКО, а также другая информация по ГРЕКО доступны по адресу: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).