



**АНАЛИЗ ВЫПОЛНЕНИЯ РОССИЕЙ  
РЕКОМЕНДАЦИЙ ГРУППЫ ГОСУДАРСТВ  
ПРОТИВ КОРРУПЦИИ (ГРЕКО)  
ПО ВНЕДРЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ  
АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ.  
РАУНДЫ I-II**

УДК 346.9  
ББК 66.3(2Рос),4

К60 Анализ выполнения Россией рекомендаций Группы государств против коррупции по внедрению международных антикоррупционных стандартов (раунды I-II). / М. А. Логвинова, Г. В. Машанов, Н. Н. Мельник; под ред. И. В. Шуманова – М., 2019. – 130 с.

Мария Логвинова — рекомендации ii, vi (совместно с Николаем Мельником), viii, x, xvi, xviii, xx, xxii, xxvi.  
Григорий Машанов — рекомендации i, iii, ix, xi (совместно с Николаем Мельником), xv (совместно с Николаем Мельником), xvii, xix, xxi, xxiii, xxv.  
Николай Мельник — рекомендации iv, v, vi (совместно с Марией Логвиновой), vii, xi (совместно с Григорием Машановым), xii, xiii, xiv, xv (совместно с Григорием Машановым), xxiv.  
Научный консультант — к.ю.н. С. Н. Шевердяев

ISBN 978-5-4465-2183-8

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

© Типография «Буки Веди», дизайн-макет, 2019

# Содержание

<b>Аннотация .....</b>	<b>2</b>
<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>Рекомендации .....</b>	<b>5</b>
<b>Методология исследования .....</b>	<b>5</b>
<b>Основные сокращения .....</b>	<b>6</b>
<b>Выполнение рекомендаций ГРЕКО .....</b>	<b>7</b>
Рекомендация i: Национальный план противодействия коррупции и участие гражданского общества ....	7
Рекомендация ii: участие гражданского общества и Совет по противодействию коррупции .....	11
Рекомендация iii: мониторинг и участие гражданского общества .....	14
Рекомендация iv: административные и уголовные процедуры, антикоррупционные расследования .....	20
Рекомендация v: коррупционные преступления .....	24
Рекомендация vi: координация правоохранительных органов .....	28
Рекомендация vii: оперативная независимость правоохранительных органов .....	32
Рекомендация viii: процедура найма прокуроров .....	36
Рекомендация ix: независимость судебной власти .....	41
Рекомендация x: судебская этика и тренинги .....	49
Рекомендация xi: иммунитеты .....	53
Рекомендация xii: упрощение процедур по снятию иммунитета .....	57
Рекомендация xiii: объективные критерии снятия иммунитета .....	61
Рекомендация xiv: уголовное преследование и конфискация .....	65
Рекомендация xv: тренинги и подготовка по применению конфискации .....	71
Рекомендация xvi: реформа системы противодействия коррупции .....	77
Рекомендация xvii: доступ к общественной информации .....	82
Рекомендация xviii: обжалование решений государственных органов, административные суды... ..	87
Рекомендация xix: объективные критерии найма государственных служащих .....	92
Рекомендация xx: меры по предотвращению конфликта интересов .....	96
Рекомендация xxi: подарки .....	103
Рекомендация xxii: защита заявителей о коррупции .....	108
Рекомендация xxiii: кодексы этики для публичных и гражданских служащих .....	114
Рекомендация xxiv: ответственность юридических лиц за коррупцию .....	118
Рекомендация xxv: выявление коррупции налоговыми органами .....	121
Рекомендация xxvi: стимулирование сообщений о коррупции в частном секторе .....	124
<b>Заключение .....</b>	<b>129</b>



Российская Федерация входит в Группу государств против коррупции (Groupe d'États contre la corruption, GRECO, далее — ГРЕКО), и должна участвовать в процедуре оценки, а следовательно — совершенствовать свое антикоррупционное законодательство в соответствии с международными нормами. На момент выхода этого доклада, в отношении Российской Федерации ГРЕКО провела четыре Раунда оценки, по каждому из которых были сформулированы индивидуальные рекомендации. Эксперты Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» (далее — ТИ-Р) предположили, что оценка усилий российских властей по борьбе с коррупцией, которую ГРЕКО впервые провела в 2008 году, нуждается в пересмотре по двум причинам. Во-первых, за десять лет ситуация могла измениться, во-вторых — ГРЕКО могла допустить неточности при оценке в связи с тем, что её эксперты зачастую опираются лишь на предоставленные органами власти материалы и не всегда имеют возможность погрузиться в специфику российского законодательства и правоприменения. Мы считаем, что направления оценки I-II раунда являются базовыми, поскольку охватывают различные органы власти (прокуратура, судебная власть, следственные органы), сферы деятельности (планирование антикоррупции, межведомственное сотрудничество, взаимодействие с гражданским обществом) и основные правовые институты по борьбе с коррупцией (конфликт интересов, подарки, защита заявителей и др.), а потому требуют тщательного анализа. Из-за критической важности указанных выше аспектов ТИ-Р провел независимую оценку выполнения Россией рекомендаций ГРЕКО.

Результаты исследования показали, что более трети наших выводов о результатах выполнения рекомендаций не совпали с выводами ГРЕКО. Большая часть рекомендаций (18 из 26) оказались выполнены частично, три рекомендации не выполнены, три рекомендации выполнены удовлетворительно и две — выполнены удовлетворительным образом.

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

- Номер и наименование рекомендации;
- ключевые слова-теги;
- перечень правовых актов: международное и национальное право;
- сводная таблица с текстом рекомендации, выводом ГРЕКО и выводом ТИ-Р;
- раздел «Содержание докладов ГРЕКО» — краткое описание анализа и выводов ГРЕКО, изложенных во всех выпущенных докладах по раунду;
- раздел «Анализ нормативно-правовых актов: международное право» — описание норм международного права и доктринальных подходов, релевантных для темы рекомендации;
- раздел «Анализ нормативно-правовых актов: национальное право» — подробный анализ норм российского права, касающихся темы рекомендации;
- раздел «Анализ правоприменения» — описание и оценка правоприменительной практики: судебных и административных решений, официальных позиций и ответов органов, статистики, материалов других экспертных докладов и др.;
- раздел «Выводы: выполнению рекомендации способствует» — краткое изложение факторов, описанных в анализе нормативно-правовых актов и анализе правоприменения, которые, по мнению авторов, способствуют выполнению рекомендации;
- раздел «Выводы: выполнению рекомендации препятствует» — краткое изложение факторов, описанных в анализе нормативно-правовых актов и анализе правоприменения, которые, по мнению авторов, препятствуют выполнению рекомендации. В конце делается итоговый вывод с кратким пояснением, соответствует ли он выводам ГРЕКО, а если нет — то почему;
- раздел «Рекомендации» — дополнительные рекомендации экспертов ТИ-Р, которые могут способствовать удовлетворительному выполнению рекомендации ГРЕКО.

Хотим обратить внимание, что наш перевод рекомендаций может не совпадать с переводами, размещенными на сайте ГРЕКО<sup>1</sup>. Это связано с тем, что переводы на русский язык опубликованы не для всех рекомендаций. Перевод рекомендаций, который мы использовали в работе, выполнен профессиональными переводчиками. Для определения основных терминов, использованных в работе, мы опирались на понятия и определения, изложенные в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г., Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 1999 г., Федеральном законе от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и других нормативных актах, указанных перечнях НПА.

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

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

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

I – II раунды (2008 год):

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

III раунд (2011 год):

- составы преступлений, предусмотренные

в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173<sup>3</sup>), дополнительном протоколе к ней (ETS 191<sup>4</sup>) и Руководящем принципе 2 (GPC 2, второй из двадцати принципов борьбы с коррупцией Совета Европы<sup>5</sup>).

- прозрачность финансирования политических партий в соответствии с Рекомендацией Комитета министров Совета Европы государствам-членам о единых правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (рекомендации Rec (2003) 4)<sup>6</sup>.

IV раунд (2017 год):

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

Пока происходила оценка, Россия предоставляла материалы о выполнении рекомендаций, а ГРЕКО их или принимала, или указывала на новые несоответствия. К 2018 году, по итогам четырех раундов, из 69 рекомендаций только 27 рекомендаций были выполнены или были выполнены удовлетворительным образом (включая рекомендации IV раунда, по которым повторная оценка не проводилась). ГРЕКО высоко оценила усилия России по имплементации 26 рекомендаций I-II раундов в установленные сроки — невыполненных среди них не осталось. В частности, эксперты ГРЕКО положительно оценили принятие более 750 нормативно-правовых актов, включая Федеральный закон «О противодействии коррупции», учреждение Следственного комитета Российской Федерации, а также формирование системы мер профилактики коррупции в органах власти.

<sup>2</sup> *фр.* GRECO — Groupe d'Etats Contre la Corruption.

<sup>3</sup> Criminal Law Convention on Corruption // Council of Europe. — 1999. — URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

<sup>4</sup> Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption // Council of Europe. — 2003. — URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008370e>

<sup>5</sup> Committee of Ministers Resolution (97) 24 On The Twenty Guiding Principles For The Fight Against Corruption // Council of Europe. — 1997. — URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>

<sup>6</sup> Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns // Council of Europe. — URL: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

В этом докладе эксперты Центра «Трансперенси Интернешнл — Россия» (далее — ТИ-Р) оценили, как Россия на текущий момент выполняет рекомендации I-II раундов, посвященные основам противодействия коррупции: независимости и компетенции национальных органов противодействия коррупции, законодательству по противодействию коррупции, иммунитетам, уголовному преследованию. В результате мы пришли к следующим выводам:

- За последние 10 лет Россия смогла сформировать устойчивую систему антикоррупционного законодательства. Антикоррупционное законодательство в России активно реформируется, принимаются новые акты и поправки к существующим, постепенно нарабатывается правоприменительная практика.
- Большая часть рекомендаций ГРЕКО, несмотря на значительные усилия со стороны России, по нашему мнению, остаются частично выполненными. (см. Приложение).
- Три рекомендации не выполнены: ii (участие гражданского общества и Совет по противодействию коррупции), x (судейская этика и тренинги) и xxv (выявление коррупции налоговыми органами). Наш вывод не совпадает с оценкой экспертов ГРЕКО, которые посчитали эти рекомендации выполненными удовлетворительно.
- Категорий лиц, пользующихся иммунитетом от уголовного преследования, по-прежнему очень много, а четкие критерии принятия решений о снятии иммунитета отсутствуют (рекомендации xi, xii, xiii).
- На некоторые органы власти и отдельных лиц не распространяются базовые антикоррупционные стандарты, следующие из 20 руководящих принципов в борьбе с коррупцией Совета Европы. Такими органами и лицами являются, в частности Администрация президента России и спецпредставители президента. Например, сотрудники

Администрации президента России и спецпредставители нанимаются на службу без открытого конкурса. Кроме того, у граждан и организаций нет возможности оспаривать решения Администрации президента России в суде (рекомендации xviii, xix, xx).

- В российском законодательстве и правоприменении есть пробелы по таким ключевым антикоррупционным институтам, как урегулирование конфликта интересов (рекомендация xx), подарки публичным должностным лицам (рекомендация xxi), защита заявителей о коррупции (рекомендация xxii).
- Система найма госслужащих в целом (рекомендация xix), а также отдельных категорий должностных лиц (судей (рекомендация viii), прокуроров (рекомендация ix) непрозрачны и не способствуют конкуренции при отборе кандидатов.
- Выводы ТИ-Р не во всем совпадают с выводами ГРЕКО. Выполнение 14 из 26 рекомендаций I-II раундов мы оцениваем иначе.

Опираясь на исследование I-II раундов, которые являются базовыми, мы можем утверждать, что эффективность выполнения этих рекомендаций ГРЕКО со стороны России остается далека от максимальной. Наше исследование показало, что система оценки имплементации рекомендаций, используемая ГРЕКО, не является оптимальной и требует совершенствования. Итоговые отчеты ГРЕКО с комментариями российской стороны, публикуются в обязательном порядке. Однако первичные сведения, которые российские власти отправляют ГРЕКО в качестве подтверждения выполнения рекомендаций, непубличны, а в их обсуждении не участвуют независимые эксперты или компетентные представители гражданского общества. В результате оценка выполнения рекомендаций ГРЕКО проходит закрыто, и не во всех случаях дается всесторонняя и полная оценка их выполнения.

Мы рекомендуем российским властям:

- Привлекать к составлению отчетов об исполнении рекомендаций ГРЕКО независимые некоммерческие организации антикоррупционной направленности и независимых экспертов;
- стремиться, чтобы меры по выполнению рекомендаций, эффективно применялись на практике и продолжали действовать после положительной оценки ГРЕКО;
- проводить повторный независимый мониторинг и оценку рекомендаций ГРЕКО. Это касается и ситуаций, когда рекомендация была признанной выполненной удовлетворительно, или оценка больше не производится;
- учесть изложенные в данном исследовании рекомендации и принять их во внимание при следующих раундах оценки.

Мы рекомендуем ГРЕКО:

- Регулярно запрашивать позиции независимых представителей гражданского общества по вопросам выполнения Россией рекомендаций;
- обратить внимание на возможность выполнения рекомендаций в контексте практического применения рекомендованных мер;
- искать правовые нормы, которые могут препятствовать их реализации;
- установить в качестве приоритетного критерия оценки выполнения рекомендаций оценку фактических результатов и последствий, а не формальное принятие ожидаемых мер;
- размещать в открытом доступе руководства, методологии, инструкции, протоколы совещаний, которым следуют эксперты ГРЕКО при формулировании вывода об исполнении или неисполнении рекомендации.

## Методология исследования

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

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

- а) на законодательном уровне;
- б) на уровне правоприменительной практики;
- в) при сопоставлении законодательства и практики в виде заключения о выполнении или невыполнении рекомендации.

При оценке законодательства и практик правоприменения мы учитывали следующие параметры:

- Содержание рекомендации (юридико-лингвистический анализ рекомендации), ее дробление на логические составляющие и их анализ;
- международно-правовой контекст (существующие нормы международного права, доктрина, раскрывающие содержание проблемы);

- практика оценки ГРЕКО законодательства Российской Федерации. Здесь мы рассматривали то, как ГРЕКО обосновала необходимость имплементации рекомендации в первом в раунде Докладе об оценке, какие материалы предоставила российская сторона для Доклада об исполнении, как их оценила ГРЕКО и какой сделала вывод.

В результате мы делаем вывод, исходя из четырех возможных вариантов (аналогично оценке ГРЕКО):

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

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

# Основные сокращения / 6

Для анализа I-II раунда оценки исполнения Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО были использованы следующие доклады:

Оригинал	Перевод	Сокращение
Evaluation Report on the Russian Federation: Joint First and Second Evaluation Rounds (2008)	Доклад об оценке исполнения рекомендаций Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки (2008 г.)	Доклад об оценке 2008 г. Оценочный доклад 2008 г.
Compliance Report on the Russian Federation: Joint First and Second Round Evaluation (2010)	Доклад об исполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки (2010 г.)	Доклад об исполнении 2010 г.
Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки (2012 г.)		Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО 2012 г.; Дополнение 2012 г.



**Рекомендация i:  
Национальный план противодействия коррупции  
и участие гражданского общества**

#национальный план противодействия коррупции  
#участие гражданского общества

*Международное право*

- Статья 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).

*Национальное право*

- Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. N 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» (далее — Национальная стратегия, Национальный план 2010-2011);
- Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. N 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по

вопросам противодействия коррупции» (далее — Национальный план 2012-2013);

- Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. N 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы» (далее — Национальный план 2014-2015);
- Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. N 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы» (далее — Национальный план 2016-2017).
- Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. N 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» (далее — Национальный план 2018-2020).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
<p>ГРЕКО рекомендует создать всеобъемлющую национальную стратегию борьбы с коррупцией на основе Национального плана противодействия коррупции, охватывающей федеральный, региональный и местный уровни власти в Российской Федерации. Стратегия должна уделять особое внимание предупреждению коррупции и прозрачности государственного управления и должна уделять должное внимание проблемам гражданского общества; она также должна охватывать все заинтересованные госорганы, включая правоохранительные органы, и сопровождаться реалистичными и обязательными сроками для ее осуществления. Стратегия и план действий должны быть широко известны, чтобы обеспечить высокую степень информированности общественности о ней и мерах, которые необходимо принять.</p>	<p>ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация i была выполнена <b>удовлетворительно</b>.</p>	<p>ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация i была рассмотрена <b>удовлетворительным образом</b>.</p>

### Содержание докладов ГРЕКО

В своем Докладе об исполнении 2010 года<sup>7</sup> ГРЕКО говорит о том, что российские власти сообщили о принятии указом Президента России Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции на 2010-2011 годы. Этот документ, как говорит ГРЕКО, затрагивает все уровни публичной власти в России, где ее представители намерены бороться с коррупцией. Власти определяют Национальную стратегию как стратегический документ, для реализации которого и принимается Национальный план. Власти также говорят, что предотвращение коррупции является основным принципом Национальной стратегии. Кроме того, Национальная стратегия указывает на необходимость:

- активного участия гражданского общества,
- расширения эффективности органов публичной власти в борьбе с коррупцией,
- повышения квалификации служащих в вопросах противодействия коррупции,

- совершенствования системы госзакупок,
- улучшения международного взаимодействия, и так далее.

Подчеркивается, что Национальный план противодействия коррупции определяет конкретных исполнителей, поставленных в рамках Национальной стратегии целей и задач, в том числе — конкретных сроков их исполнения и ключевых показателей. ГРЕКО полагает, что Национальный план и Национальная стратегия являются комплексными инструментами, направленными на совершенствование борьбы с коррупцией на всех уровнях государства, включая профилактические и репрессивные меры.

### Анализ нормативно-правовых актов Международное право

Обязательство России разрабатывать политику противодействия коррупции было закреплено и до присоединения России к ГРЕКО в 2007 году. Так, в ст. 5-6 Конвенции ООН против коррупции, которую

<sup>7</sup> Пункты 6-10 Compliance Report on the Russian Federation: Joint First and Second Round Evaluation // Council of Europe. — 2010. — URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7d41>

Россия ратифицировала в 2006 году, закреплено, что государства-участники Конвенции должны разрабатывать и осуществлять эффективную и скоординированную политику в области противодействия коррупции<sup>8</sup>. При этом должны быть определены уполномоченные государственные органы для реализации такой политики. Еще в июле 2008 года, до получения рекомендации ГРЕКО, во исполнение этих норм Президентом России был утвержден первый Национальный план противодействия коррупции<sup>9</sup>.

Что касается внедрения рекомендаций на нормативном уровне, необходимо отметить, что российские власти выстроили структуру принятия нормативных актов не совсем так, как указала ГРЕКО: Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы был принят на основе Национальной стратегии противодействия коррупции, а не наоборот, как рекомендовала ГРЕКО. В то же время, конкретные антикоррупционные мероприятия со сроками их исполнения указываются в Национальных планах противодействия коррупции.

### Национальное право

Как отмечалось выше, конкретные антикоррупционные мероприятия и сроки для их исполнения содержатся в приложенном к Национальной стратегии Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы. Любопытно, что этот Национальный план был признан утратившим силу в 2012 году<sup>10</sup>, а последующие Национальные планы действуют до сих пор. Стоит обратить внимание на то, что утративший силу план содержал мероприятия, которые не имели срока осуществления в 2012 году или раньше. Это касается, например, предписания Правительству России продолжить финансирование мероприятия по переподготовке госслужащих, занимающихся противодействием коррупции в органах власти. Последующие Национальные планы последовательно сокращают свои отсылки к Национальной стратегии: с шести упоминаний в Национальном плане на 2010-2011 годы до Национального плана на 2018-2020 годы, в котором она не упоминается вовсе. Несмотря на то, что последующие Национальные планы действуют в духе Национальной стратегии, мы не можем считать выполненной ту часть рекомендации, которая касается реалистичных и обязательных сроков ее осуществле-

ния. В самом тексте Национальной стратегии никаких сроков не установлено, равно как и не указаны конкретные мероприятия и исполнители. В национальных планах последующих годов Национальная стратегия упоминается редко и без указания конкретных статей и положений Национальной стратегии, на реализацию которых направлены те или иные пункты Национального плана<sup>11</sup>. В Национальном плане на 2016-2017 годы Национальная стратегия упоминается всего два раза, без ссылок на ее конкретные нормы<sup>12</sup>. В Национальном плане на 2018-2020 годы Национальная стратегия не упоминается вовсе.

Тем не менее, стоит отметить, что по своему содержанию Национальный план на 2010-2011 годы в должной мере охватывал вопросы повышения прозрачности и борьбы с коррупцией в публичном секторе<sup>13</sup>, а также содержал конкретные сроки для многих упомянутых в нем поручений. Кроме того, он действительно затрагивал все уровни российской публичной власти: федеральный (п. 1-13, 15), региональный (п. 2, 3, 8, 14) и местный (п. 2, 3, 8, 14), пусть и с явным уклоном в сторону федерального уровня. К сожалению, Национальный план не содержал в себе каких-либо мероприятий по привлечению к его реализации представителей гражданского общества.

### Анализ правоприменения

Представляется затруднительным оценить практическое внедрение положений Национальной стратегии, поскольку, как уже отмечалось выше, они носят стратегический характер. Например, неясно, можно ли считать проведенную в 2014 году реформу основных положений гражданского права (первой части Гражданского кодекса) реализацией направления Национальной стратегии «модернизации гражданского законодательства». В 2012 году Национальный план на 2010-2011 годы был признан утратившим силу. Он содержит в себе множество положений, доклады об исполнении которых исполнители должны были подать в Совет при президенте по противодействию коррупции. Поскольку вместо Национальной стратегии конкретные мероприятия содержатся в Национальном плане на 2010-2011 годы, можно предположить, что оценивать необходимо именно его выполнение.

<sup>8</sup> Статьи 5 и 6 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года // Организация Объединенных Наций. — URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

<sup>9</sup> Национальный план противодействия коррупции (утв. президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. N Пр-1568).

<sup>10</sup> Пункт 10 Указа президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. N 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

<sup>11</sup> Прим. автора: например, преамбула Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 годы.

<sup>12</sup> Прим. автора: представляется важным ответить, что Национальная стратегия не была приведена в соответствие с законодательством о стратегическом планировании (например, в открытом сегменте ГАС «Управление» найти данную Национальную стратегию не удалось); необходимо четко обозначить, относится ли Национальная стратегия в принципе к документам стратегического планирования по смыслу профильного закона.

<sup>13</sup> Прим. автора: например, п. 2, 5, 8 Национального плана на 2010-2011 гг.

Помимо прочего, мы пытались получить доступ к докладам по результатам исполнения отдельных положений Национального плана на 2010-2011 годы в Администрации президента России и упомянутых в качестве исполнителей органов власти согласно ФЗ от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», но получил отказы под различными предлогами. Отметим, что получить отчеты об исполнении Национальных планов других лет нам также не удалось.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- множество положений о прозрачности публичного сектора в Национальной стратегии и Национальных планах, конкретные исполнители и сроки исполнения задач в последних.

Выполнению рекомендации препятствует:

- тенденция к сокращению отсылок к Национальной стратегии с 2012 г. (от шести отсылок в 2012-13 гг. до двух в 2016-17 гг.);
- незначительное упоминание участия гражданского общества в документах<sup>14</sup>.

Таким образом, рекомендацию можно считать рассмотренной удовлетворительным образом. В целом, приняты и реализуются нормативные акты в области стратегического планирования борьбы с коррупцией, однако минимально участие гражданского общества в их реализации. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО, полагающей, что рекомендация выполнена удовлетворительно.

Вышеизложенное не означает, что Национальная стратегия не исполняется в принципе, однако свидетельствует в пользу того, что данный документ во многом остается декларативным, не используется в работе органов власти на постоянной основе. Весьма показательным, что ТИ-Р, как организации гражданского общества, не предоставили возможность ознакомиться с отчетами органов власти об исполнении Национальных планов вопреки предписанию Национальной стратегии. Отсутствие в Национальных планах видимых ссылок на положения Национальной стратегии свидетельствует о переводе антикоррупционной политики в режим «ручного управления» и проблемах с системным выстраиванием плана развития антикоррупционного законодательства и правоприменения.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- усилить связь между Национальными планами и Национальной стратегией путем введения четких отсылочных норм в планах к нормам Национальной стратегии;
- обеспечить обязательное обнародование информации о реализации на практике антикоррупционных мер, в том числе об оценке их эффективности как самими исполнителями, так и независимыми акторами; обеспечить реальное участие представителей гражданского общества в работе государственных органов по противодействию коррупции.

<sup>14</sup> Пункт 8 пп «а» и пункт 9 пп «з» Национальной стратегии противодействия коррупции (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года №460); Пункт 8 пп «б» Национального плана на 2010-2011 гг. (утверждён Президентом Российской Федерации 31 июля 2008г. № Пр-1568).



**Рекомендация ii:  
участие гражданского общества  
и Совет по противодействию коррупции**

#участие гражданского общества  
#совет по противодействию коррупции

*Международное право*

- *Статья 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).*

*Национальное право*

- *Указ Президента Российской Федерации от 19.05.2008 N 815 «О мерах по противодействию коррупции» (далее — Указ Президента России от 19.05.2008 N 815);*
- *Указ Президента Российской Федерации от 28.07.2012 N 1060 «Об утверждении*

*состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» (далее — Указ Президента России от 28.07.2012 N 1060);*

- *Указ Президента Российской Федерации от 25.02.2011 N 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» (далее — Указ Президента России от 25.02.2011 N 233).*

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендовала расширить представительство в Совете при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции для лучшего отражения интересов регионов и гражданского общества.	ГРЕКО делает вывод, что рекомендация ii выполнена <b>удовлетворительно</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация ii <b>не выполнена</b> .

### Содержание докладов ГРЕКО

По результатам I-II раунда оценки 2008 года ГРЕКО дала рекомендацию увеличить репрезентативность гражданского общества и регионов в Совете по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации<sup>15</sup> (далее — Совет). Для Доклада о выполнении рекомендаций ГРЕКО 2010 года представители Российской Федерации предоставили информацию об изменениях состава Совета: в его президиум и основной состав включили представителей регионов и общественности. В Отчете об исполнении рекомендаций I-II раунда ГРЕКО также указала, что для обеспечения большей репрезентативности в Совет следует включить представителей общественных организаций антикоррупционной направленности, и, предпочтительно, с международным опытом.

Это требование коррелирует с международными обязательствами России: статья 13 Конвенции ООН против коррупции закрепляет необходимость участия гражданского общества и поддержка государством общественной антикоррупционной деятельности<sup>16</sup>.

### Анализ нормативно-правовых актов

Деятельность Совета по противодействию коррупции регулируется Положением «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией», утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 19.05.2008 N 815 «О мерах по

противодействию коррупции». Состав Совета был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 28.07.2012 N 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета».

По состоянию на январь 2019 года в Совет входят 28 человек, из которых:

- одно должностное лицо, представляющее регионы (мэр Москвы);
- шесть представителей, не являющихся служащими органов власти: президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, два представителя учебных заведений, секретарь Общественной палаты Российской Федерации, два представителя экспертного сообщества. Таким образом, помимо государственных служащих в Совет включены представители бизнеса, сферы образования и науки.

Важно отметить, что присутствие пяти из шести представителей обеспечивается по согласованию, т.е. не является обязательным.

Президиум Совета наделен большими полномочиями, включающими формирование повестки, реализацию решений Совета, создание рабочих групп и рассмотрение вопросов, касающихся требований о служебном поведении должностных лиц. Необходимо учесть, что в настоящий момент в президиум не входит ни одного представителя из тех шести членов Совета, которые не являются представителями органов власти.

<sup>15</sup> Evaluation Report on the Russian Federation: Joint First and Second Evaluation Rounds // Council of Europe. — 2008. — URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7d06>

<sup>16</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года // Организация Объединенных Наций. — URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

## Анализ правоприменения Состав Совета

Фактически, состав Совета сложно считать обеспечивающим объективное представительство регионов и гражданского общества. Мэр Москвы является главой федерального центра и не может выражать всего многообразия интересов, практик и мнений 85 субъектов Федерации.

Представитель Торгово-промышленной палаты, в руководство которой входят главы госпредприятий и депутаты Государственной думы, представляет скорее интересы бизнеса, а не гражданского общества. В свою очередь, представители учебных заведений отвечают за представительство экспертного сообщества, а руководство вузов часто назначается государственными органами, и не является независимым от государства.

Представителей профильных общественных организаций, занимающихся противодействием коррупции, в Совете не было на протяжении всего его существования.

Деятельность Совета освещается на сайте президента Российской Федерации в формате новостной ленты. За последние 10 лет состоялось шесть заседаний Совета (26 января 2016 года, 30 октября 2013 года, 13 марта 2012 года, 13 января 2011 года, 10 марта 2009 года и 30 сентября 2008 года), причем последнее — более двух лет назад. Информации о выступлениях и предложениях представителей регионов и гражданского общества в открытом доступе найти не удалось.

При этом заседания президиума, где отсутствуют представители общественности, проходят достаточно регулярно: каждые три месяца.

Тем не менее, необходимо отметить, что на прошедших заседаниях Совета присутствовали все утвержденные представители, в том числе, такие представители гражданского общества, как члены Общественной палаты Российской Федерации и вице-президент Общероссийской общественной организации Общество «Знание» России. Это свидетельствует о готовности назначенных представителей участвовать в деятельности Совета, которая пока представляется нам незначительной.

## Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие в составе Совета представителей групп интересов, отличных от органов государственной власти;
- участие всех представителей в соответствии с утвержденным составом в состоявшихся заседаниях Совета.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие нормативных требований об участии представителей гражданского общества в составе Совета и президиума, члены которого назначаются исключительно по усмотрению Президента Российской Федерации;
- необязательность участия в деятельности Совета всех представителей не от государственных органов и представителя регионов (формулировка «по согласованию»);
- отсутствие представителей общественности в президиуме Совета, наделенном основными функциями и определяющим деятельность Совета;
- отсутствие в составе Совета представителей независимых от органов власти и бизнеса общественных организаций и движений, занимающихся противодействием коррупции;
- нерегулярность заседаний Совета, в отличие от заседаний президиума;
- отсутствие опубликованных материалов докладов, фигурирующих на заседаниях президиума Совета.

Таким образом, рекомендацию можно считать не выполненной, поскольку представители общественности не участвуют в деятельности президиума Совета. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО: с момента последней оценки рекомендации произошли изменения, препятствующие ее выполнению (представители общественности не участвовали в деятельности Совета уже более трех лет, поскольку их исключили из президиума, решения которого определяют деятельность всего Совета).

## Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- расширить состав Совета, включив в него и его президиум представителей независимых общественных организаций, включая региональные организации;
- проводить регулярные заседания Совета.

**Рекомендация iii:  
мониторинг и участие гражданского общества**

#мониторинг  
#участие гражданского общества



*Международное право*

- Статьи 10 и 13 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).

*Национальное право*

- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации);
- Статья 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- Пункт 5 Указа Президента Российской Федерации от 20.05.2011 г. N 657 «О мониторинге пра-

воприменения в Российской Федерации» (далее — Указ Президента России от 20.05.2011 N 657), пункт 6 Положения, утвержденного указом;

- Пункты 4-5 Указа Президента Российской Федерации от 03.12.2013 г. N 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (далее — Указ Президента России от 3.12.2013 N 878);
- Пункт 3 Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 08.06.2004 г. N 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» (далее — Указ Президента России от 8.06.2013 N729).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует развивать системы осуществления всестороннего, объективного и непрерывного мониторинга практического воздействия на различные сектора, затронутые введением антикоррупционных мер, включая постепенную эволюцию уровней коррупции в этих секторах. При этом гражданскому обществу должна быть гарантирована возможность участвовать в таком мониторинге и высказывать свое мнение по результатам мониторинга.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация iii была выполнена <b>удовлетворительно</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация iii выполнена <b>частично</b> .

**Содержание докладов ГРЕКО**

В своем Докладе об оценке 2008 года ГРЕКО отмечает впечатляющее количество российских антикоррупционных инициатив и связанных с ними нормативных актов<sup>17</sup>, но отмечает, что отслеживание правоприменения вызывает большие сложности. ГРЕКО указывает, что собеседники ее экспертов в органах власти затруднились ответить, имеют ли практическое влияние принимаемые антикоррупционные меры.

В Докладе об исполнении рекомендации 2010 года ГРЕКО сообщает, что в 2010-2011 годах власти Российской Федерации намерены провести социологический опрос во всех слоях российского общества, чтобы оценить уровень проникновения коррупции, ее структуру и эффективность принимаемых антикоррупционных мер<sup>18</sup>. Также власти сообщили, что Департамент гражданской службы<sup>19</sup> и Контрольное управление Президента России на регулярной основе проводят мониторинг исполнения антикоррупционных мер, о чем президент России информируется дважды в год. Кроме того, мониторингом правопримене-

ния занимается специальный департамент Минюста России. Негосударственной организацией «Фонд общественное мнение»<sup>20</sup> был проведен социологический опрос на основе вопросника, составленного Министерством экономического развития и Министерством юстиции Российской Федерации, который был адресован гражданам, представителям политических партий и публичных ассоциаций, а также институтам гражданского общества (для примера называются адвокаты и нотариусы) и ученым. Также было решено, что Контрольное управление совместно с департаментом Администрации президента<sup>21</sup> будет контролировать исполнение решений президента ежеквартально. ГРЕКО отметила, что в оценке правоприменения антикоррупционных норм принимает участие негосударственная организация «Фонд общественное мнение», и что рабочая группа президентского Совета<sup>22</sup> взаимодействовала с представителями гражданского общества по будущим результатам соцопроса. ГРЕКО подчеркнула, что чем более независимыми от государства будут субъекты оценки правоприменения, тем эффективнее и правдивее она будет. Тем не менее, ГРЕКО говорит о недостаточности участия представи-

<sup>17</sup> Параграф 59 Evaluation Report on the Russian Federation: Joint First and Second Evaluation Rounds // Council of Europe. — 2008.

<sup>18</sup> Параграфы 16-20 Compliance Report on the Russian Federation: Joint First and Second Round Evaluation // Council of Europe. — 2010.

<sup>19</sup> Прим. автора: вероятно, речь о Управлении президента России по вопросам государственной службы и кадров.

<sup>20</sup> Прим. автора: вероятно, речь о Фонде стратегических исследований «Общественное мнение».

<sup>21</sup> Прим. автора: вероятно, речь о Управлении президента России по вопросам государственной службы и кадров.

<sup>22</sup> Прим. автора: Совет при Президенте России по противодействию коррупции.

телей гражданского общества в системе мониторинга антикоррупционного правоприменения.

В Дополнении к докладу о выполнении рекомендаций 2012 года власти сообщили, о проведенном ранее комплексном опросе, в котором участвовало 17500 респондентов. Его результаты были представлены весной 2011 года заместителем министра Министерства экономического развития Российской Федерации<sup>23</sup>. Также был проведен соцопрос о деловой коррупции и запланировано проведение новых соцопросов в 2012-2013 годах. Кроме этого, президент России издал указ о мониторинге законов, в котором, по заверениям властей, могут принимать участие специалисты в сфере прав человека и прочие представители гражданского общества<sup>24</sup>. Помимо прочего, Министерству юстиции России было поручено утвердить Концепцию сотрудничества между органами государственной власти, местными органами самоуправления и институтами гражданского общества в области противодействия коррупции на период до 2014 года. Также была создана рабочая группа из представителей деловых кругов с целью проработки вопросов противодействия коррупции, связанной с бизнесом.

ГРЕКО отметила, что создана комплексная система мониторинга правоприменения на местах, хотя сотрудничество с гражданским сектором следует развивать далее. Тем не менее, ГРЕКО признала рекомендацию выполненной полностью.

Любопытно, что ГРЕКО не раскрывает, что должна представлять собой система (системы) мониторинга антикоррупционного правоприменения, в чем конкретно она должна выражаться: в регулярных докладах, статистическом наблюдении и т.п. Таким образом, рекомендация могла быть реализована в различных формах, что и произошло.

### Анализ нормативно-правовых актов Международное право

Ст. 10 Конвенции ООН против коррупции предписывает странам-участницам Конвенции публиковать

периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации. Ст. 13 предписывает государствам вовлекать в активную профилактику и противодействие коррупции лиц за пределами публичного сектора (гражданское общество, неправительственные организации), включая поощрение поиска и публикации информации о коррупции.

### Национальное право

Что касается нормативного закрепления системы мониторинга правоприменения антикоррупционных норм права на постоянной, объективной и всеобъемлющей основе, следует отметить, что в декабре 2013 года в Администрации президента было создано Управление президента России по вопросам противодействия коррупции<sup>25</sup>. Согласно п.п. 2 п. 4 положения об этом управлении, в его задачи входит контроль за исполнением законодательства и актов президента в области противодействия коррупции, а в его функции, согласно п.п. 4 п. 5 Положения — анализ правоприменения такого законодательства и актов и подготовка аналитики для президента. Кроме того, существует Контрольное управление президента России, которое занимается мониторингом правоприменения в части, касающейся полномочий президента России<sup>26</sup> (учитывая реализуемую на практике в российском праве доктрину скрытых полномочий президента России<sup>27</sup>, это весьма широкий перечень вопросов<sup>28</sup>). Также в 2014 году был принят закон о стратегическом планировании в Российской Федерации, который, однако не внес видимых изменений в вопрос организации мониторинга антикоррупционного правоприменения.

Таким образом, учитывая особый конституционно-правовой статус Администрации президента России в системе публичной власти Российской Федерации, можно признать постоянную систему мониторинга антикоррупционного правоприменения формально существующей.

При этом вопрос об объективности такой системы может быть поставлен под сомнение, поскольку

<sup>23</sup> Пункты 4-12 Дополнения к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки // Council of Europe. — 2012. — URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?docuementId=09000016806cc00f>

<sup>24</sup> Прим. автора: в октябре 2018 г. президент России подписал закон о запрете проводить антикоррупционную экспертизу НПА НКО-иностранным агентам, вопреки позиции Минюста России и Конституционного суда России об отсутствии дискриминации организаций в связи с этим статусом. См.: Президент запретил «иностранным агентам» участвовать в антикоррупционной экспертизе // Агентство Социальной информации. — 2018. — URL: <https://www.asi.org.ru/news/2018/10/16/prezident-podpisal-zakon-o-zaprete-inostrannym-agentam-uchastvovat-v-antikorrupcionnoj-ekspertize/>; Федеральный закон от 11 октября 2018 г. N 362-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Российская Газета. — 2018. — № 7693 (230). — URL: <https://rg.ru/2018/10/15/fz-362-dok.html>

<sup>25</sup> Указ Президента Российской Федерации от 03.12.2013 г. N 878 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции».

<sup>26</sup> Пункт 3 Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 08.06.2004 г. N 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации».

<sup>27</sup> См. подробнее Краснов М. А., Шаблинский И. Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. — М.: Институт права и публичной политики, 2008. — 231 с.

<sup>28</sup> Комарова В. В. Скрытые полномочия Президента России: вопросы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. — 2018. — № 6. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/skrytye-polnomochiya-prezidenta-rossii-voprosy-teorii-i-praktiki>

осуществляется органом публичной власти. Фактически, это означает, что органы власти осуществляют мониторинг своей собственной деятельности. Представляется, что в таком мониторинге обязательно должны принимать участие и независимые от государства представители гражданского общества.

Если же говорить о мониторинге правоприменения в целом, необходимо обратиться к Указу президента Российской Федерации от 20.05.2011 г. N 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>29</sup>. В указе субъектами мониторинга признаются Минюст России, правительство России, Следственный комитет России, федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также некоторые другие государственные органы<sup>30</sup>. При этом в Положении о мониторинге указывается, что органы власти учитывают при подготовке отчетов о мониторинге предложения институтов гражданского общества, которые обязательного характера при этом не имеют<sup>31</sup>. Указы же президента, регулирующие работу Управления президента России по вопросам противодействия коррупции и Контрольного управления президента России, упоминаний о каком-либо взаимодействии с гражданским обществом не содержат вовсе. Кроме того, существующие в открытом доступе ежегодные доклады правительства России о результатах мониторинга правоприменения в России<sup>32</sup> не содержат разделов, посвященных мониторингу антикоррупционных норм. В них лишь упоминается об отсутствии коррупциогенных факторов во вновь принятых нормах — то есть в докладах сообщается о результатах антикоррупционной экспертизы. По сути, одним из немногих открытых для всех представителей гражданского общества способов прямо участвовать в государственном антикоррупционном мониторинге правоприменения<sup>33</sup> является независимая антикоррупционная экспертиза. Суть экспертизы заключается в том, что аккредитованные Министерством юстиции России эксперты могут искать коррупциогенные факторы в проектах и действующих нормативно-правовых актах<sup>34</sup>. Однако эти рекомендации не являются обязательными для органов власти:

они могут мотивированно отказаться их учитывать, и даже не отвечать на присланную экспертизу вообще. В то же время, своеобразная форма косвенного участия институтов гражданского общества в мониторинге правоприменения имеется (см. раздел «Анализ правоприменения»).

Таким образом, действующая система мониторинга антикоррупционного правоприменения не может считаться объективной, поскольку не предполагает обязательного участия в нем представителей гражданского общества. Система не обеспечивает и действительного участия представителей гражданского общества в мониторинге и оценке его результатов: как было отмечено выше, предложения институтов гражданского общества никоим образом не связывают органы власти<sup>35</sup>.

Таким образом, говоря об эффективности внедрения данной рекомендации ГРЕКО, необходимо отметить следующее:

- Существует специальный государственный орган, занимающийся антикоррупционным мониторингом (Управление президента России по вопросам противодействия коррупции), а также множество органов, проводящих мониторинг правоприменения в целом (Администрация президента России в целом, Министерство юстиции России, Генеральная прокуратура России).
- Публикация результатов мониторингов антикоррупционного правоприменения не предусмотрена. Общее представление о них дают лишь обзоры типовых не уголовных коррупционных правонарушений Министерства труда и социальной защиты России, а также доклады о мониторинге правоприменения в целом на уровне Правительства России.
- Существует постоянно действующий антикоррупционный мониторинг правоприменения на уровне Администрации президента России, закрытый от внешних наблюдателей.
- Не предусмотрено надлежащих мер для обеспечения учета результатов независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов.

<sup>29</sup> Прим. автора: в российской правовой системе указы президента имеют силу закона по вопросам, не урегулированным действующими федеральными законами.

<sup>30</sup> Пункт 5 Указа Президента Российской Федерации от 20.05.2011 г. N 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

<sup>31</sup> Пункт 6 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации // Российская газета. — 2011. — № 5486 (110). — URL: <https://rg.ru/2011/05/25/monitoring-dok.html>

<sup>32</sup> Мониторинг правоприменения в Российской Федерации // Правительство России. — URL: <http://government.ru/rugovclassifier/595/events/>

<sup>33</sup> Прим. автора: в том виде, в каком он существует сейчас.

<sup>34</sup> Статья 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

<sup>35</sup> Прим. автора: существует Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Любопытно, что субъектами общественного контроля по данному закону признаются лишь общественные палаты и общественные советы при органах власти — то есть те организации, которые тесно связаны с органами публичной власти, и которые формируются при участии последних (например, при формировании Общественной палаты России последнее слово в любом случае остается за президентом, который назначает членов Общественной палаты).

## Анализ правоприменения

Как следует из норм об органах, обеспечивающих мониторинг антикоррупционного правоприменения и правоприменения как такового, результаты их работы должны представляться в виде докладов. Частью подобного мониторинга является правовая статистика. Кроме того, должно быть обеспечено участие в нем представителей гражданского общества. Представляется возможным изучить отдельные виды представления результатов мониторинга:

- Доклады по результатам мониторингов антикоррупционного правоприменения. ТИ-Р неоднократно и безуспешно запрашивал у Администрации президента России доклады о результатах исполнения положений различных Национальных планов противодействия коррупции. Прямой нормативной обязанности публиковать такие доклады у Администрации президента России не предусмотрено, однако на наш взгляд, такую информацию следует предоставлять в рамках законодательства о доступе граждан к информации о деятельности государственных органов.
- Публичная статистика. На сайте Генеральной прокуратуры России<sup>36</sup> есть раздел, посвященный криминальной статистике. В том числе, в нем выделены статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, касающиеся коррупционных составов (ст. 285, 290-291.3 и т.д. Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>37</sup>). Этот сайт консолидирует информацию из других источников, прежде всего — ведомственную статистику. С января 2018 года ведется реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия<sup>38</sup>. Однако мы не установили, ведется ли консолидированная несудебная статистика по применению антикоррупционного регулирования. Так, ТИ-Р запрашивал в Администрации президента России информацию по защите

сообщивших о коррупции госслужащих, а также информацию о ведении реестров подарков в различных органах власти<sup>39</sup>. В первом случае мы получили отрицательный ответ, во втором случае из некоторых ведомств пришла информация, относящаяся конкретно к ним. Системную статистику по органам власти мы не получили.

- Участие гражданского общества. Как уже отмечалось выше, институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов существует, но ее результаты фактически не являются обязательными для органов власти. Кроме того, в октябре 2018 года некоммерческие организации, внесенные в реестр «иностранцев агентов» были исключены из числа участников антикоррупционной экспертизы. Участие в мониторинге принимает Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России<sup>40</sup>, однако он подконтролен органу власти, проводящему общий мониторинг правоприменения, а потому не может быть отнесен к институтам гражданского общества.

Что касается проводимых социологических опросов, являющихся, по утверждению властей, составным компонентом антикоррупционного мониторинга, нужно отметить, что обязательность их проведения предусмотрена в каждом Национальном плане, начиная с 2010 года. Такие опросы, к примеру, на регулярной основе публикует упоминаемый в оценке ГРЕКО фонд «Общественное мнение»<sup>41</sup>.

При этом важно отметить и тот факт, что институты гражданского общества самостоятельно проводят мониторинг правоприменения на регулярной основе; такой мониторинг проводится как в отношении правоприменения в общем понимании<sup>42</sup>, так и мониторинг антикоррупционного правоприменения<sup>43</sup>. Такую активность можно отнести к системе мониторинга, которую рекомендует выстроить

<sup>36</sup> Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — URL: <http://crimestat.ru/>

<sup>37</sup> См.: Перечень № 23, утв. Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России от 27 декабря 2017 г. N 870/11/1 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

<sup>38</sup> Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Портал Госслужба. — URL: <https://gosszluzhba.gov.ru/reestr>

<sup>39</sup> Кулябко Л. Чиновников ограничат в подарках: сдал ли Кадыров коня // Московский Комсомолец. — 2018. — URL: <https://www.mk.ru/social/2018/10/24/chinovnikov-ogranichat-v-podarkakh-sdal-li-kadyrov-konya.html>

<sup>40</sup> Прим. автора: утверждается, что Институт законодательства и сравнительного правоведения придумал такой институт, как правовой мониторинг. См. Тихомиров Ю. А.: Юридическое прогнозирование: научно-практическое пособие. — Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М., 2018. — 168 с.

<sup>41</sup> Специальный доклад ФОМ и Фонда ИНДЕМ: Бытовая коррупция в России // Фонд Общественное Мнение. — 2011. — URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/138>; Проблема коррупции в России: Об уровне коррупции и способах борьбы с ней // Фонд Общественное Мнение. — 2012. — URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/10368>; Проблема коррупции в России: Что думают о коррупции в разных социально-демографических группах // Фонд Общественное Мнение. — 2012. — URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/10406>; Уровень коррупции в России: Как оценивают россияне уровень коррупции в стране? И какую динамику наблюдают? // Фонд Общественное Мнение. — 2013. — URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/10931>; Коррупция и взяточничество в России: Какова динамика уровня коррупции в стране? Как относятся к взяточникам? // Фонд Общественное мнение. — 2015. — URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11912>; Уровень коррупции в России. События в Дагестане // Фонд Общественное Мнение. — 2018. — URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/13984>

<sup>42</sup> Мониторинг правоприменительной практики законодательства последних лет в области защиты гражданских прав. — М.: Московская Хельсинкская группа, 2013. — URL: [http://monitoring.mhg.ru/sites/default/files/files/monitoring\\_zakonoprimereniya.pdf](http://monitoring.mhg.ru/sites/default/files/files/monitoring_zakonoprimereniya.pdf)

<sup>43</sup> Справка по отдельным проблемам, выявленным в ходе мониторинга правоприменения антикоррупционного законодательства



ГРЕКО. Поскольку учет результатов этой деятельности не предусмотрен в законодательстве<sup>44</sup>, она не может повлиять на нашу итоговую оценку исполнения рекомендации.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- создание постоянной системы антикоррупционного мониторинга;
- наличие части о противодействии коррупции в открытых докладах о мониторинге правоприменения Правительства России.

Выполнению рекомендации препятствует:

- закрытость действующей системы антикоррупционного мониторинга;
- тенденция к исключению представителей гражданского общества (запрет некоммерческим организациям-иностранным агентам участвовать в антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов).

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**. Мониторинг антикоррупционного правоприменения существует, но он закрыт для независимого общественного контроля. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО, считающей, что рекомендация выполнена удовлетворительно, поскольку участие гражданского общества и общая открытость системы государственного управления сильно сократилась с момента последней оценки исполнения рекомендации ГРЕКО.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- обеспечить публикацию докладов антикорруп-

ционного мониторинга, проводимого Администрацией президента России;

- обеспечить на постоянной основе включение раздела о мониторинге антикоррупционного правоприменения в план Правительства России о ежегодном правоприменительном мониторинге;
- обеспечить возможность представителям гражданского общества дать отзывы на проекты докладов с обязательным мотивированным ответом на них и кратким пере-сказом вопросов и ответов в тексте самих докладов;
- В обязательном порядке изучать и учитывать при проведении государственного мониторинга правоприменения результаты мониторингов, проводимых институтами гражданского общества;
- создать федеральную государственную информационную систему в области противодействия коррупции для сбора несудебной (административной) антикоррупционной статистики, в том числе формирования ее в автоматическом режиме после подачи через эту систему сведений о доходах и имуществе должностных лиц, либо предусмотреть такие функции в уже существующих федеральных государственных информационных системах, например в Информационной системе в области противодействия коррупции Администрации президента России.
- обязать органы государственной и муниципальной власти учитывать результаты независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и реагировать на получение таких результатов.

и практики проведения антикоррупционной экспертизы, и предложениям ТПП России по их устранению // Торгово-промышленная палата Российской Федерации. — 2013. — URL: <https://tpprf.ru/ru/interaction/legislative/34379/>

<sup>44</sup> Прим. автора: не следует путать с ситуацией, когда проводящий мониторинг правоприменения орган может по своей инициативе привлечь к нему институты гражданского общества, как закреплено в законодательстве некоторых субъектов Федерации.

**Рекомендация iv:  
административные и уголовные процедуры,  
антикоррупционные расследования**

#административные и уголовные процедуры  
#антикоррупционные расследования

#### Международное право

- Статья 19 пункт 1, статья 42 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 1999 г. (далее — Конвенция Совета Европы 1999 г.).

#### Национальное право

- Федеральный закон от 25.12.2008 г. N 273 «О противодействии коррупции» (далее — № 273-ФЗ);

- Статья 14 пункт 1 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 г. N 63 (далее — Уголовный кодекс Российской Федерации);
- Статья 2.1, 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. N 195 (далее — КоАП Российской Федерации);
- Статья 146 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 г. N 174 (далее — УПК Российской Федерации).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует пересмотреть систему административных процедур и уголовных процессов в целях твердого утверждения в качестве главного правила о том, что коррупционные дела должны рассматриваться как уголовные преступления.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация iv выполнена <b>удовлетворительно</b> .	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация iv выполнена <b>удовлетворительно</b> .

### Содержание докладов ГРЕКО

В своем докладе<sup>45</sup> ГРЕКО принимает во внимание определение коррупции, содержащееся в статье 1 № 273-ФЗ. Оно текстуально основано на положениях Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающих уголовную ответственность за совершение коррупционных преступлений и преступлений, связанных с коррупцией. Вместе с тем, ГРЕКО указывает на то, что с момента формулировки рекомендации статья 13 № 273-ФЗ осталась неизменной и предусматривает, что лица, совершившие коррупционные преступления, могут быть привлечены не только к уголовной, но и к административной или гражданской ответственности за коррупцию. Из такого утверждения сделан вывод о том, что общее определение коррупции, содержащееся в № 273-ФЗ, возможно, не играет решающей роли при выборе уголовного или административного судопроизводства. 30 сентября 2011 года Генеральная прокуратура России направила Министерству юстиции России предложение о внесении изменений в антикоррупционное законодательство и, получив согласие, направила вышеупомянутый проект в Государственную думу Российской Федерации<sup>46</sup>.

#### Анализ нормативно-правовых актов Международное право

В п. 1 ст. 3 Конвенции ООН против коррупции установлено, что ее положения применяются к пред-

упреждению, расследованию и уголовному преследованию за коррупцию и к приостановлению операций (замораживанию), аресту, конфискации и возвращению доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией. В статьях Главы III Конвенции ООН против коррупции приведен перечень умышленных деяний, которые следует признавать уголовно наказуемыми.

В Пояснительном докладе к Конвенции Совета Европы 1999 года указано, что Конвенция не вводит обязательство по установлению ответственности юридических лиц за коррупционные преступления<sup>47</sup>.

В Рекомендациях Совета Европы No (88) 18 указан приоритет уголовной ответственности перед административной или гражданской ответственностью, но оговорено, что другие формы ответственности могут быть использованы там, где инструменты уголовной ответственности несовместимы с существующими элементами правовой системы<sup>48</sup>.

#### Национальное право

Понятие преступления приведено в ч. 1 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации, понятие административного правонарушения — в ч. 1 ст. 2.1 КоАП Российской Федерации. Их отличие состоит в степени общественной опасности деяния. Согласно ч. 1 ст. 146 УПК Российской Федерации, при наличии повода и основания, предусмотренных ст. 140 данного Кодекса, уголовное дело возбуждают дознаватель

<sup>45</sup> Пункты 14-16 Дополнения к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки // Council of Europe. — 2012.

<sup>46</sup> Пункт 15 Дополнения к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки // Council of Europe. — 2012.

<sup>47</sup> Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption // Council of Europe. — 1999. — URL: <https://rm.coe.int/16800cce441999>

<sup>48</sup> Recommendation No. R (88) 18 Liability of enterprises for offences (20 October 1988) // Council of Europe. — 1990. — URL: <https://rm.coe.int/16804c5d71>

и следователь в пределах компетенции, установленной Кодексом.

За перечисленные в Главе III Конвенции ООН против коррупции деяния, в Уголовном кодексе Российской Федерации установлена только уголовная ответственность. В КоАП Российской Федерации установлена ответственность за незаконное вознаграждение, поэтому положения ст. 19.28 КоАП Российской Федерации создают условия для преследования юридического лица в административном порядке.

Порядок и критерии, по которым преступления относятся к категории коррупционных, установлен на основании сведений статистической отчетности, содержащихся в статистических карточках форм № 1, 1.1 во внутренних нормативных актах<sup>49</sup>.

Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» КоАП Российской Федерации дополнен ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»<sup>50</sup>. Гипотеза ст. 19.28 КоАП указывает на условия, при наличии которых действия субъекта признаются незаконным вознаграждением от имени юридического лица, а диспозиция заключается в запрещении определенных действий (незаконная передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом действия (бездействия)).

Таким образом, вследствие различий в описании составов коррупционных преступлений и состава ст. 19.28 КоАП Российской Федерации, содержащие признаки составов коррупционных преступлений деяния подлежат квалификации по соответствующим статьям Уголовного кодекса Российской Федерации, а не по ст. 19.28 КоАП Российской Федерации. Поэтому правонарушение коррупционной направленности, за которое установлена административная ответственность юридического лица, не конкурирует с нормами Уголовного кодекса Российской Федерации.

Ни приведенное в п. 1 ст. 1 № 273-ФЗ определение коррупции, ни положения об ответственности юридических лиц за коррупцию (ст. 14 закона) не влияют на принятие решения о виде производства по делу. Правоприменитель руководствуется понятием пре-

ступления, приведенном в ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации, положениями ст. 140-146 УПК Российской Федерации, и при установлении признаков коррупционного преступления возбуждается уголовное дело. При этом положения Закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ не могут быть приняты во внимание. Исходя из описания объективной стороны подкупа в нормах уголовного и административного права, коллизии, повлекшие межотраслевую несогласованность ст. 19.28 КоАП Российской Федерации с ч. 1 и 2 ст. 204 и ст. 291 Уголовного кодекса Российской Федерации, не влияют на выбор вида судопроизводства по таким делам.

## Анализ правоприменения

Республиканские, краевые, областные и приравненные к ним суды проводят анализ в форме обобщения практики рассмотрения судами уголовных дел коррупционной направленности, а также в форме справки по итогам изучения судебной практики назначения наказания за совершение преступлений коррупционной направленности, составляемой по заданию Верховного суда Российской Федерации по ст. 204, 290, 291, 285, 286, 292, ч. 3 и 4 ст. 159, ч. 3 и 4 ст. 160 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 19.28 и 19.29 КоАП Российской Федерации.

В Определении Конституционного суда Российской Федерации от 11.05.2012 № 674-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Добрынина Дмитрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав положением ч. 1 ст. 30.1 КоАП Российской Федерации» отмечено, что обстоятельства, установленные судом при рассмотрении дела об административном правонарушении в отношении юридического лица, не определяют разрешение вопроса о наличии (отсутствии) виновности физического лица в совершении преступления<sup>51</sup>. Такой же вывод приведен в Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в редакции от 09.02.2012)<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Совместный Приказ Генпрокуратуры N 39, МВД России N 1070, МЧС России N 1021, Минюста России N 253, ФСБ России N 780, Минэкономразвития России N 353, ФСКН России N 399 от 29.12.2005 (ред. от 20.02.2014) «О едином учете преступлений» // СПС Консультант Плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=167319&fld=134&dst=1000000001,0&md=0.5444370828261431#05431348789899935>;

<sup>50</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 N 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» // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82998/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82998/)

<sup>51</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2012 г. № 694-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Величко Сергея Алексеевича на нарушение его конституционных прав статьей 74 и пунктом 7 части первой статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — 2012. — URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70083374/>

<sup>52</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система ГАРАНТ. — 2013. — URL: <http://base.garant.ru/12139487/>

## Выводы

Вопросам привлечения юридических лиц к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП Российской Федерации посвящен обзор судебной практики за IV квартал 2012 года, утвержденный Президиумом Верховного суда Российской Федерации от 10 апреля 2013 года. Постановлениями мировых судей юридические лица привлекаются к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП Российской Федерации, либо прекращается производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.28 КоАП Российской Федерации в отношении юридического лица на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП Российской Федерации, как, например, по одному из дел<sup>53</sup>.

Таким образом подтверждается вывод ГРЕКО о том, что общее определение коррупции не играет решающей роли при выборе уголовного или административного производства. При выборе вида преследования правоохранители руководствуются положениями ч. 1 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации и ст. 146 УПК Российской Федерации, а не определением коррупции, содержащимся в ст. 1 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Выполнению рекомендаций способствует:

- приоритет уголовной ответственности над административной и гражданской ответственностью при выборе вида преследования за совершение коррупционных актов в силу положений ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации, ст. 146 УПК Российской Федерации, правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации.

Выполнению рекомендаций препятствует:

- препятствий для имплементации рекомендации iv нет.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной удовлетворительно. Данный вывод совпадает с выводом ГРЕКО, т.к. внесение изменений в № 273-ФЗ не требуется, а приоритет уголовной ответственности над другими видами обеспечен нормами Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также подтвержден правовыми позициями Конституционного суда России и Верховного суда России.

<sup>53</sup> Решение Центрального районного суда города Челябинска от 10 марта 2016 г. по делу № 12-170/2016 // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. — 2016. — URL: <http://sudact.ru/regular/doc/5qvgD6xA7VUv/>



**Рекомендация v:  
коррупционные преступления**

#коррупционные преступления  
#объективные критерии

*Международное право*

- Статьи 20 и 21 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 1999 г. (далее — Конвенция Совета Европы 1999 г.).

*Национальное право*

- Статьи 159, 201, 285 Уголовного кодекса

Российской Федерации от 13.06.1996 г. N 63 (далее — Уголовный кодекс Российской Федерации);

- Статья 151 (пп. 1-3) Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 г. N 174 (далее — УПК Российской Федерации).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует ввести четкие руководящие принципы для распределения дел о коррупционных преступлениях между соответствующими органами власти, такими как полиция и Федеральная служба безопасности.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация <b>удовлетворительно</b> была выполнена.	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация <b>удовлетворительно</b> была выполнена.

**Содержание докладов ГРЕКО**

В своем докладе<sup>54</sup> ГРЕКО отмечает, что в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 года N 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» в ст. 151 УПК Российской Федерации были внесены поправки, согласно которым предусмотрены ст. 204 (коммерческий подкуп), ст. 290 (получение взятки), ст. 291 (дача взятки), ст. 291.1 (посредничество во взяточничестве) преступления расследует исключительно Следственный комитет России.

ГРЕКО также подчеркивает необходимость введения четких руководящих принцип распределения дел о коррупции между такими органами исполнительной власти, как полиция и Федеральная служба безопасности России.

В Дополнении к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО в I-II раунде оценки 7 декабря 2012 года было дано заключение о том, что рекомендация **удовлетворительно** была выполнена (п. 22).

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

Согласно Конвенции Совета Европы 1999 года каждое государство-участник принимает меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией, и таким лицам или органам предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами национальной правовой системы (ст. 20). Таким образом, меры по обеспечению специализации органов по борьбе с коррупцией предусматривают наделение специализированного, а не иного органа компетенцией по производству предварительного следствия на основании объективных критериев распределения уголовных дел о коррупции.

**Национальное право**

Во исполнение рекомендаций ГРЕКО в ч. 2 ст. 151 УПК Российской Федерации внесены изменения, согласно которым предварительное следствие производится следователями Следственного комитета России по уголовным делам ст. 204, 204.1, 285-291.1, 292, 304 Уголовного кодекса Российской Федерации, в том числе о преступлениях, совершенных указанными в ст. 447 УПК Российской Федерации лицами, а также о преступлениях, совершенных должностными лицами Следственного комитета России, органов Федеральной службы безопасности России, Службы внешней разведки России, органов внутренних дел России и других ведомств. Таким образом, предварительное следствие по делам о совершении коррупционных преступлений в основном производится следователями Следственного комитета России, за исключением дел по ст. 184 Уголовного кодекса Российской Федерации, следствие по которым производится следователями органов внутренних дел России (подп. «а» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК Российской Федерации).

В обоснование распределения дел по подследственности между следователями Следственного комитета, Федеральной службы безопасности России и Министерства внутренних дел России положены критерии по роду преступлений (коррупционные) и по субъекту преступления (должностное, служебное положение, особый правовой статус). Не представляется возможным разработать более четкие критерии распределения уголовных дел, но их отсутствие может быть восполнено путем усиления объективности расследования и средствами прокурорского контроля за предварительным следствием.

Вместе с тем, ч. 5 ст. 151 УПК Российской Федерации установлен альтернативный признак подследственности, не связанный ни с родовым признаком преступления (род, характер), ни с персональным признаком (должностное или служебное положение подозреваемого, ни особым правовым статусом в государстве по правилам главы 52 УПК Российской Федерации).

<sup>54</sup> Пункты 14-16 Дополнения к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки // Council of Europe. — 2012.

Федерации или должностными лицами правоохранительных органов), поскольку предусмотренные ст. 285, 286, 285.4, 201 Уголовного кодекса Российской Федерации преступления расследуются следователями органа, выявившего эти преступления. Такими образом, в категорию альтернативных попали коррупционные преступления, совершенные из корыстной и иной личной заинтересованности. Предварительное следствие по таким преступлениям могут проводить следователи Министерства внутренних дел России или Федеральной службы безопасности России, что нарушает принцип подследственности коррупционных преступлений следователям Следственного комитета России.

### Анализ правоприменения

Указанием Генеральной прокуратуры России от 19 декабря 2011 г. № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел» предписано принимать меры к отмене незаконных постановлений и направлять материалы в орган предварительного расследования, который правомочен выносить решение в соответствии со ст. 150 и 151 УПК Российской Федерации<sup>55</sup>.

Апелляционным определением Верховного суда России от 12 мая 2016 г. абз. 4 п. 4.5 Приказа Следственного комитета России от 15 января 2011 г. № 4 «Об установлении юрисдикции специализированных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации» подтверждено соответствие Приказа № 4 норме ст. 151 УПК Российской Федерации об исключительной подследственности коррупционных дел Следственному комитету России<sup>56</sup>.

Вместе с тем, уголовные дела по обвинению руководителя Управления собственной безопасности Следственного комитета России Михаила Максименко, его заместителя Александра Ламонова и заместителя руководителя Главного следственного управления Следственного комитета России по городу Москве Дениса Никандрова в получении взяток были возбуждены Следственным управлением Федеральной службы безопасности России, им же проведено предварительное следствие. 16 июля 2016 года Следственное управление Федеральной службы безопасности России выделило дело о взятке в отношении Максименко и Ламонова из уголовного дела Захария Калашова. В тот же день дело направили в Генеральную прокуратуру России для определения подследственности, откуда оно было возвращено для расследова-

ния в Следственном управлении Федеральной службы безопасности России<sup>57</sup>. Согласно ч. 7 ст. 151 УПК Российской Федерации при соединении в одном производстве уголовных дел, подследственных разным органам предварительного расследования, подследственность определяется прокурором с соблюдением подследственности, установленной настоящей статьёй. Указанные уголовные дела связаны с уголовным делом Захария Калашова, которого обвиняют в даче взятки сотрудникам Следственного комитета, поэтому они подследственны именно ему. Вместе с тем, указанный выше случай является исключением, поскольку объективные критерии установлены и работают на соблюдение исключительной подследственности уголовных дел коррупционной направленности Следственному комитету России.

Также усматривается коллизия норм подп. «б» и подп. «в» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК Российской Федерации, которые по смыслу института подследственности УПК Российской Федерации являются специальными, поскольку обеспечивают процессуальный иммунитет указанных в ст. 447 УПК Российской Федерации лиц, особый порядок возбуждения уголовного дела либо привлечения к уголовной ответственности (ст. 448 УПК Российской Федерации), с нормой ч. 5 ст. 151 УПК Российской Федерации. Однако приоритет подследственности дел следователям Следственного комитета России не установлен. Такая коллизия не влияет на ситуацию с подследственностью указанных выше дел Следственному комитету России в целом.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- внесение поправок в ст. 151 УПК Российской Федерации, согласно которым в УПК Российской Федерации установлено правило о подследственности, по которому предварительное следствие по делам о совершении коррупционных преступлений, в основном, производится следователями Следственного комитета России.
- Выполнению рекомендации препятствует:
- условие об альтернативной подследственности ряда содержащих признаки коррупции преступлений следователям органа, выявившего эти преступления в УПК Российской Федерации;
- коллизия норм подп. «б» п. 1 ч. 2 ст. 151 и в подп. «в» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК, которые являются специальными, поскольку обеспечива-

<sup>55</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации совместно со Следственным комитетом Российской Федерации, ФСБ России и МВД России подписала межведомственный приказ в области противодействия коррупции // Генеральная прокуратура Российской Федерации. — 2017. — URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1186154/>

<sup>56</sup> Дело № АЛЛ 16-133 Апелляционное Определение // Верховный суд Российской Федерации. — 2016. — URL: [http://www.vsrif.ru/stor\\_pdf.php?id=1440510](http://www.vsrif.ru/stor_pdf.php?id=1440510)

<sup>57</sup> Защита генерала Никандрова просит суд передать дело из ФСБ в СК // РИА Новости. — 2016. — URL: <https://ria.ru/incidents/20160809/1473925675.html>

ют процессуальный иммунитет лиц, указанных в ст. 447 УПК Российской Федерации с нормой ч. 5 ст. 151 УПК Российской Федерации в отсутствие приоритета подследственности этих дел следователю Следственного комитета России;

- практика расследования коррупционных преступлений следователями Федеральной службы безопасности России с согласия Генеральной прокуратуры России в отсутствие механизма передачи уголовных дел коррупционной направленности, относящихся к исключительной подследственности Следственного комитета России и в отношении субъектов, перечисленных в ст. 447 УПК Российской Фе-

дерации, в нарушение порядка, установленного п. 1 ч. 2 ст. 151 и п. 12 ч. 2 ст. 151 УПК Российской Федерации.

Таким образом, рекомендацию v можно считать выполненной **удовлетворительно**. Наш вывод совпадает с выводом ГРЕКО. Производство следствия по делам о совершении коррупционных преступлений находится в компетенции Следственного комитета России, за исключением небольшой категории дел, отнесенной к альтернативной подследственности следователей органа, выявивших эти преступления. Редкие случаи расследования коррупционных дел следователями Федеральной службы безопасности России не влияют на общую статистику распределения таких дел между органами следствия.

**Рекомендация vi:  
координация правоохранительных органов**

#правоохранительные органы  
#координация  
#антикоррупционные расследования



**Международное право**

- Статья 6 (п. 1.b) Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).

**Национальное право**

- Статья 6 Федерального закона от 25.12.2008 N 273 «О противодействии коррупции» (далее — № 273-ФЗ);

- Статья 8 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре Российской Федерации);
- Указ Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 «Об утверждении Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (далее — Положение 1996 г.).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует совершенствовать координацию между различными правоохранительными органами, участвующими в антикоррупционных расследованиях, а также рассмотреть возможность создания централизованного механизма поддержки координации органов при расследованиях.	ГРЕКО делает вывод, что рекомендация vi выполнена <b>удовлетворительно.</b>	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация vi выполнена <b>частично.</b>

**Содержание докладов ГРЕКО**

В Докладе об оценке 2008 года ГРЕКО указывает, что система механизмов противодействия коррупции представляется крайне фрагментированной и разобщенной, поскольку каждый её элемент достаточно независим в принятии антикоррупционных мер. Для решения этой проблемы сформулирована рекомендация о совершенствовании механизмов межведомственной координации в сфере борьбы с коррупцией. В Докладе 2010 года ГРЕКО приняла предоставленные российской стороной материалы и сделала вывод, что рекомендация была имплементирована удовлетворительно. Тем не менее, в качестве комментария было указано о возможности улучшения координации за счет единой централизованной системы отчетности<sup>58</sup>.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

Согласно Конвенции ООН против коррупции, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы каждое государство-участник обеспечивает наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции с помощью таких мер, как проведение политики, упомянутой в статье 5 Конвенции, и, в надлежащих случаях, осуществление надзора и координации проведения такой политики (подп. а п. 1 ст. 6).

**Национальное право**

Согласно ч. 1 ст. 8 Закона о прокуратуре Российской Федерации деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор России, прокуроры субъектов

Российской Федерации, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также военные и иные специализированные прокуроры. На основании п. 6 ст. 5 № 273-ФЗ Генеральный прокурор России и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел России, органов Федеральной службы безопасности России, Министерства внутренних дел России и других правоохранительных органов в области борьбы с коррупцией, а в п. 6 Положения 1996 г. приведены основные формы координации деятельности правоохранительных органов.

На наш взгляд, полномочия прокурора в координационных совещаниях в полной мере распространяются только на созыв совещания, формирование повестки совещания, процедуру их проведения на основании № 273-ФЗ и Положения 1996 г. Однако полномочия не распространяются ни на истребование необходимой для анализа и выработки согласованных мер информации, ни на координацию действий правоохранительных органов по исполнению решений координационных совещаний, ни на организацию контроля за их исполнением в отсутствие фигуры координатора исполнения таких мероприятий. Например, в Федеральном законе от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» указано, что руководители следственных органов Следственного комитета или другие сотрудники Следственного комитета по их поручению вправе (но не обязаны) участвовать в координационных совещаниях по вопросам борьбы с преступностью и в рабочих группах, представлять необходимую статистическую и иную информацию в целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (ч. 1 ст. 9)<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Compliance Report on the Russian Federation: Joint First and Second Round Evaluation // Council of Europe. — 2010.

<sup>59</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 N 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108565/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108565/)

## Анализ правоприменения

Генеральная прокуратура публикует отчетность о деятельности прокуратуры в сфере борьбы с коррупцией в форме аналитической справки «О состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией»<sup>60</sup>. На координационных совещаниях по взаимодействию правоохранительных органов рассматриваются вопросы эффективности взаимодействия оперативных служб и следствия, дается оценка недостаткам в их работе по выявлению и пресечению коррупционных преступлений и производству предварительного следствия, законности принятых решений, оцениваются случаи волокиты при расследовании дел этой категории<sup>61</sup>. Поскольку представители Следственного комитета России не обязаны участвовать в таких совещаниях, нарушается согласованность совместной деятельности и результативность выполнения намеченных координационных мероприятий по взаимодействию с органами следствия. Вместе с тем, ни положения, обязывающие руководителей правоохранительных органов участвовать в координационной деятельности, ни их ответственность за реализацию решений, принятых на координационных совещаниях, не установлены. В условиях самостоятельности каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений и проведении мероприятий (п. 4 Положения 1996 г.) указание о том, что руководители правоохранительных органов — члены координационного совещания, — обеспечивают выполнение принятых решений в части, относящейся к ведению и компетенции возглавляемых ими органов (п. 8 Положения 1996 г.), на наш взгляд, является декларативным. Следует отметить, что поря-док и правила взаимодействия не оформлены в виде межведомственных приказов.

Так, Межведомственным приказом генерального прокурора России, председателя Следственного комитета России, министра внутренних дел России и директора Федеральной службы безопасности России от 06.04.2017 № 247/58/203/200 утверждено «Положение о порядке информационного взаимодей-

ствия органов прокуратуры Российской Федерации со следственными органами Следственного комитета Российской Федерации, органами внутренних дел Российской Федерации и органами Федеральной службы безопасности Российской Федерации при выявлении признаков правонарушений, предусмотренных статьей 19.28 КоАП Российской Федерации»<sup>62</sup>. Однако положение не восполняет пробелы в организации координационного взаимодействия между указанными органами, поскольку этот приказ регламентирует обмен сведениями о выявленных фактах предложения, обещания или передачи незаконного вознаграждения от имени или в интересах юридических лиц, административная ответственность за совершение которых установлена статьей 19.28 КоАП Российской Федерации, а также о результатах проверки таких фактов прокурором<sup>63</sup>. Кроме того, отличие любого взаимодействия от координации участников состоит том, что условия о распределении персонала и материальных средств между участниками отсутствуют, а ответственность за неисполнение согласованных мероприятий не предусматривается. Предусмотренные ст. 37 УПК Российской Федерации полномочия прокурора нельзя осуществить в координационной деятельности, поскольку указания прокурора не могут быть даны другим участникам межведомственной координации.

## Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие общей правовой базы для координации между различным правоохранительными органами, участвующими в антикоррупционных расследованиях;
- наделение Генеральной прокуратуры России полномочиями по организации совещаний и координации правоохранительных органов;
- расширение предмета координации, осуществляемой прокуратурой России в сфере борьбы с коррупцией по сравнению с другими видами преступлений.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие механизма применения полномочий прокурора в межведомственной координации правоохранительных органов, участвующих в антикоррупционных расследованиях в части

<sup>60</sup> Вестник Академии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации // Академия Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. — 2017. — № 1 (57). — URL: [http://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/vestnik\\_1\\_2017.pdf](http://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/vestnik_1_2017.pdf); Аналитическая справка «О состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией за 2015 год» // Генеральная прокуратура Российской Федерации. — 2016. — URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-1124022/>

<sup>61</sup> Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций / под общ. ред. начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 3-го класса А.Е. Русецкого. — М., 2017. — URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/met/sbornik.pdf>

<sup>62</sup> Участие органов Прокуратуры России в противодействии коррупции. — М., 2018. — URL: [https://genproc.gov.ru/upload/iblock/899/anticor\\_gp.pdf](https://genproc.gov.ru/upload/iblock/899/anticor_gp.pdf)

<sup>63</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации совместно со Следственным комитетом Российской Федерации, ФСБ России и МВД России подписала межведомственный приказ в области противодействия коррупции // Генеральная прокуратура Российской Федерации. — 2017. — URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/news-1186154/>

обязательности исполнения его требований по выполнению решений координационных совещаний и мероприятий;

- отсутствие правового регулирования координационной деятельности правоохранительных органов в части установления обязательности участия руководителей правоохранительных органов в координационных совещаниях по борьбе с коррупцией и их ответственности за неисполнение решений координационных совещаний и координационных мероприятий;
- отсутствие консолидированной реализации функций правоохранительных органов как участников координации в борьбе с коррупционными преступлениями.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной частично. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО поскольку централизованный механизм

по координации правоохранительных органов действительно был создан, но руководителей правоохранительных органов не обязали ни участвовать в координационных совещаниях по борьбе с коррупцией, ни исполнять решения координационных совещаний и координационных мероприятий.

### **Рекомендации**

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- установить обязательность участия руководителей правоохранительных органов в координационных совещаниях по борьбе с коррупцией и их ответственность за неисполнение решений координационных совещаний и согласованных координационных мероприятий.

**Рекомендация vii:  
оперативная независимость  
правоохранительных органов**

#оперативная независимость правоохранительных органов

*Международные акты*

- *Статья 20 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 1999 г. (далее — Конвенция Совета Европы 1999 г.);*
- *Статья 20, пункты 95, 96, 99 Пояснительного доклада к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999 г.;*
- *Двадцать руководящих принципов в борьбе с коррупцией (приняты Комитетом министров Совета Европы 6 ноября 1997 г.).*

*Национальное право*

- *Статьи 17 и 38 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 г. N 174 (далее — УПК Российской Федерации);*

- *Статья 5 (п.2, пп.1) Федерального закона от 28.12.2010 N 403 «О Следственном комитете Российской Федерации» (далее — Закон о Следственном комитете России);*
- *Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2011 г. N 1392 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 23.11.1998 г. N 1422 «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» и в Положение, утвержденное этим Указом» (далее — Указ Президента России от 23.11.1998 г. N 1422).*

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует усилить оперативную независимость правоохранительных органов и их следственного персонала была усилена и управлялась подходящей системой сдержек и противовесов при верховенстве закона, а также пересмотреть в этом контексте материальные условия персонала правоохранительных органов.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация vii была <b>выполнена частично</b> .	ТИ-Р делает вывод о том, что рекомендация vii <b>выполнена частично</b> .

**Содержание докладов ГРЕКО**

ГРЕКО принимает во внимание, что операционная независимость правоохранительных органов и их следственного персонала была усилена путем создания системы сдержек и противовесов при верховенстве закона, и что в этом контексте материальные условия персонала были пересмотрены.

ГРЕКО также учитывает, что руководящие принципы независимости и автономии, применимые к функциям правоохранительных органов, также свободы от неправомерного влияния и специализация уполномоченных на борьбу с коррупцией лиц и органов обеспечиваются должным образом (принципы 3, 6, 7)<sup>64</sup>.

ГРЕКО напоминает, что конкретные меры по организации и процедурам деятельности в рамках правоохранительных органов, которые бы усилили оперативную независимость выполняющего следственные задачи персонала или их ответственность, предприняты не были. Поэтому ГРЕКО заключает, что рекомендация была выполнена частично<sup>65</sup>.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

Согласно ст. 20 Конвенции Совета Европы 1999 года, для обеспечения специализации лиц или органов по борьбе с коррупцией им предоставляется необходимая независимость, чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и не подвергались неправомерному давлению, и чтобы сотрудники таких орга-

нов проходили надлежащую подготовку и располагали адекватными финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них задач. Однако независимость антикоррупционного учреждения не должна быть абсолютной: оно должно быть интегрировано в систему сдержек и противовесов. Таким учреждением может быть специализированное учреждение, наделенное компетенцией по расследованию коррупционных уголовных дел<sup>66</sup>.

**Национальное право**

Правоохранительные органы выполняют функции осуществления правосудия (суды, входящие в судебную систему Российской Федерации), прокурорского надзора (Прокуратура Российской Федерации), расследования преступлений (Следственный комитет России, следственные подразделения Министерства внутренних дел России и Федеральной службы безопасности России), оперативно-розыскной деятельности (оперативные подразделения Министерства внутренних дел России и Федеральной службы безопасности России), обеспечения безопасности (Федеральная служба безопасности России) и другие.

Во исполнение задач по надзору за органами следствия прокурор наделен широкими полномочиями (п. 2, п. 3 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148 УПК Российской Федерации). Так, согласно п. 1.10 Приказа генерального прокурора России от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного

<sup>64</sup> Guiding Principles 3, 6 and 7 for this first Evaluation round // Council of Europe. — 1999. — URL: <https://rm.coe.int/09000016806cbb55>

<sup>65</sup> Compliance Report on the Russian Federation: Joint First and Second Round Evaluation // Council of Europe. — 2010.

<sup>66</sup> Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption // Council of Europe. — 1999. — URL: <https://rm.coe.int/16800cce441999>



следствия» прокурор вправе истребовать уголовное дело и материалы оперативного учета для исполнения принципа полноты учета материалов и позиции следователя<sup>67</sup>.

По общепринятому в российском законодательстве определению, процессуальная независимость — это обеспеченная законом возможность следователя обжаловать решения должностных лиц, осуществляющих контроль и надзор за его процессуальной деятельностью, а также принятые по результатам рассмотрения обращения следователя о законности и обоснованности его действий.

Перечень полномочий следователя (ч. 2 ст. 38 УПК Российской Федерации) неполный, в нем приведены нормы организационно-процессуального характера. Самостоятельность следователя в определении направления хода расследования, принятия решений о производстве следственных и иных процессуальных действий, ограничена случаями, когда требуется получение согласия руководителя следственного органа или судебного решения для проведения следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан (п. 1-3, 6 ч. 2 ст. 29 УПК Российской Федерации).

Вместе с тем, реализация процессуальной независимости следователя также определяется характером его взаимоотношений и взаимодействия с должностным лицом, осуществляющим ведомственное процессуальное руководство и контроль (руководителем следственного органа). После введения в УПК Российской Федерации п. 2.1 ст. 39 в 2010 году, адекватные меры по обеспечению процессуальной независимости следователя при принятии им решений по уголовному делу не введены, поскольку ч. 3 ст. 39 УПК Российской Федерации предусматривает возможность обжалования указаний руководителя следственного органа руководителю вышестоящего следственного органа. Руководитель следственного органа наделен властными и административными полномочиями, а также дисциплинарными средствами воздействия на следователя, что часто ставит последнего в зависимую от руководства ситуацию.

Во исполнение положений Конвенции Совета Европы 1999 года и рекомендаций ГРЕКО по усилению оперативной независимости следственного персонала был учрежден Следственный комитет России, а законы «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (№ 247-ФЗ), «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» (№ 306-ФЗ) и другие улучшили

материальные условия персонала правоохранительных органов.

Оперативную независимость следственных органов и их следственного персонала обеспечили, учредив на основании специального закона Следственный комитет России. Однако это не свидетельствует о выполнении рекомендации в полной мере, поскольку меры по усилению процессуальной независимости следователей не были полностью приняты.

## Анализ правоприменения

На примере так называемого «дела подмосковных прокуроров» становится очевидна недостаточность оперативной независимости следственного персонала, в том числе, следователей Следственного комитета России, а также неприменение механизма «управления путем соответствующих сдержек и противовесов»<sup>68</sup> в отсутствие ответственности органов прокурорского надзора за незаконные и необоснованные указания следствию, принятые решения.

В феврале 2011 года Федеральная служба безопасности России обнародовала информацию о раскрытии сети подпольных казино, к которой были причастны сотрудники прокуратуры<sup>69</sup>. В 2011 году следователи Следственного комитета России предъявили группе лиц, среди которых были высокопоставленные сотрудники прокуратуры, обвинение в организации незаконной игровой деятельности. Некоторые из обвиняемых стали сотрудничать со следствием, но заместители Генерального прокурора России Виктор Гринь и Владимир Малиновский выявили процессуальные недостатки следствия, отменили постановления о возбуждении уголовных дел и отказались утверждать соглашения о признании вины и обвинительные заключения, поскольку полагали, что следствием не решена проблема «преобразования материалов оперативно-розыскной деятельности в допустимые доказательства по уголовному делу». Как сообщалось в СМИ, в ходе расследования дел о подпольных казино в Подмоскovie органы прокуратуры «отменили восемь уголовных дел, в которых фигурантами и подозреваемыми были высокопоставленные работники подмосковной прокуратуры»<sup>70</sup>. Этот пример показывает, что независимость принятия решений следователем является необходимым условием выполнения возложенных на него задач, для решения которых большое значение имеют регулирующие уголовно-процессуальные отношения между следователем и надзирающим за следствием прокурором положения УПК Российской Федерации.

<sup>67</sup> Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_115969/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115969/)

<sup>68</sup> Guiding Principles 3, 6 and 7 for this first Evaluation round // Council of Europe. — 1999. — URL: <https://rm.coe.int/09000016806cbb55>

<sup>69</sup> Щедрунова Е. Радикальный эгоизм в России стал нормой // Вести.ru. — 2011. — URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=430509>

<sup>70</sup> Машкин С. Не прокурорское это дело // Газета «Коммерсантъ». — 2011. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1609852>

## Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- усиление процессуальной независимости следователя в части его взаимоотношений с должностными лицами, осуществляющими ведомственное процессуальное руководство и контроль;
- учреждение Следственного комитета России;
- принятие нормативной базы по улучшению материальных условий персонала правоохранительных органов.

Выполнению рекомендации препятствует:

- редакция нормы ст. 39 УПК Российской Федерации, ограничивающая самостоятельность следователя в отсутствие ответственности органа прокурорского надзора за незаконные (необоснованные) решения и указания следствию;
- отсутствие ответственности органов прокурорского надзора и руководителя следственного органа за незаконные (необоснованные) указания следствию, принятые ими решения;

- отсутствие ответственности руководителя следственного органа за незаконные (необоснованные) указания следствию, принятые им решения.

Таким образом, рекомендацию vii можно считать выполненной частично. Наш вывод совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку строгий иерархический контроль со стороны прокурора или руководителя следственного органа не уравновешен необходимым уровнем независимости следствия и степенью личной ответственности прокурора и руководителя следственного органа за принятые решения и указания следствию.

## Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- ввести ответственность за незаконные (необоснованные) решения и указания органов прокурорского надзора по жалобам следователя на ограничение процессуальной независимости следователя.

**Рекомендация viii:  
процедура найма прокуроров**

#прокуратура  
#найм госслужащих  
#объективные критерии

#### Международное право

- Статья 7 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 года (далее — Конвенция ООН против коррупции)<sup>71</sup>;
- Рекомендация Совета Европы No. 19, 2000 г. о роли прокуратуры в системе уголовной юстиции (далее — Рекомендация Совета Европы № 19 2000 г.)<sup>72</sup>;
- Мнение №9 (2014) Консультативного Совета Европейских прокуроров для Комитета Министров Совета Европы о Европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров (далее — Мнение № 9, Римская Хартия)<sup>73</sup>.

#### Национальное право

- Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1);
- Статьи 21-22 Федерального закона от 27.07.2004 N 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — 79-ФЗ, Федеральный закон «О государственной гражданской службе»);

- Статья 2 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 N 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (далее — Указ N 112);
- Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» от 20.02.2013 г. N 80 (далее — Приказ Генпрокуратуры от 20.02.2013 г. N 80);
- Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации «Об организации профессиональной переподготовки прокурорских работников, включенных в резерв кадров для выдвижения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров» от 12.08.2010 г. N 316 (далее — Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 12.08.2010 N 316, Приказ N 316).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует организовать процедуру найма прокуроров на всех уровнях на основе объективных критериев.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация viii была рассмотрена <b>удовлетворительным образом.</b>	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация viii была <b>выполнена частично.</b>

### Содержание докладов ГРЕКО

По результатам оценки I-II раундов 2008 года ГРЕКО делает вывод о необходимости совершенствования системы назначений в органы прокуратуры, отметив нехватку конкуренции при отборе кандидатов и практику назначения на должности помощников прокуроров студентов вузов, еще не завершивших обучение. По мнению ГРЕКО, конкурсный отбор следует основывать на объективных критериях, конкуренции, а также обеспечивать занятие должностей лучшими кандидатами. Хотя в Отчете об исполнении 2010 года ГРЕКО приняла комментарии российской стороны о принятии основных мер по отбору наиболее квалифицированных кадров, эти меры были названы самыми базовыми и минимальными.

#### Анализ нормативно-правовых актов Международное право

Конвенция ООН против коррупции предусматривает определенные требования к национальным прокурорам. Так, ст. 7 Конвенции ООН против коррупции установ-

ливает, что государствами должны создаваться и поддерживаться системы приема на работу гражданских служащих, базирующиеся на принципах «эффективности, прозрачности и таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности». Кроме того, в ст. 11 подчеркивается необходимость принятия мер, укрепляющих честность и неподкупность сотрудников прокуратуры. Таким образом, в Конвенции ООН против коррупции устанавливаются объективные критерии найма, а также закрепляются базовые этические требования к сотрудникам прокуратуры.

Помимо этого, в соответствии с Мнением № 9, найм прокуроров должен осуществляться в соответствии с законом и на основании прозрачных и объективных критериев, при условии соблюдения принципов непредвзятости, недискриминации и возможности пересмотра решения.

#### Национальное право

Для подтверждения имплементации рекомендации ГРЕКО, российская сторона ссылалась на ст. 40.1

<sup>71</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года // Организация Объединенных Наций. — URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

<sup>72</sup> Recommendation No. 19 The role of public prosecution in the criminal justice system (6 October 2000) // Council of Europe. — URL: <https://rm.coe.int/16804be55a>

<sup>73</sup> Opinion No.9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European norms and principles concerning prosecutors // Council of Europe. — URL: <https://rm.coe.int/168074738b>

Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1, которая устанавливает единый перечень требований к кандидатам на должность прокурора, включающий требования к любым лицам, принимаемым на службу в органы прокуратуры, и непосредственно к прокурорам (см. далее Таблицу 1).

Поскольку служба в органах прокуратуры является разновидностью государственной службы, на прокуроров распространяется общее законодательство о госслужбе<sup>74</sup>. Применительно к трудоустройству, это Федеральный закон «О государственной

гражданской службе» и Указ № 112. Так, ст. 21-22 79-ФЗ и Положение о конкурсе, утвержденное Указом № 112 предусматривают ряд ситуаций, когда конкурс не проводится или может не проводиться (при назначении руководителей, при заключении срочного контракта, при назначении служащего, включенного в кадровый резерв, в отношении младших должностей (по решению нанимателя) и др.).

В результате система законодательных требований при отборе прокуроров выглядит следующим образом.

**Таблица 1. Система требований для прокуроров. Требования, применяемые при отборе любых прокуроров выделены обычным начертанием, специфические требования — полужирным.**

Требования для всех государственных гражданских служащих (ст. 21 79-ФЗ):	<ul style="list-style-type: none"> <li>• возраст — 18 лет;</li> <li>• владение государственным языком Российской Федерации;</li> <li>• соответствие квалификационным требованиям.</li> </ul>
Требования для прокуроров (п. 2 ст. 40.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• отсутствие гражданства иностранного государства;</li> <li>• отсутствие решения суда о признании недееспособности или ограничение дееспособности;</li> <li>• отсутствие решения суда о лишении права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;</li> <li>• отсутствие судимости;</li> <li>• отсутствие заболевания, препятствующего поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника;</li> <li>• близкое родство или свойство (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником органа или организации прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;</li> <li>• отсутствие отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.</li> </ul>
Требования для прокуроров (п. 1 ст. 40.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>гражданство Российской Федерации;</b></li> <li>• <b>оконченное высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе;</b></li> <li>• <b>обладание необходимыми профессиональными и моральными качествами (субъективный критерий);</b></li> <li>• <b>способность по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.</b></li> </ul>
Требования к Генеральному прокурору (ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1):	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>возраст — от 35 лет.</b></li> </ul>
Требования к заместителям Генерального прокурора (ст. 12.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1):	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>возраст — от 35 лет;</b></li> <li>• <b>стаж службы в прокуратуре — 10 лет.</b></li> </ul>
Требования к прокурорам субъектов Российской Федерации (ст. 15.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1):	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>возраст — от 30 лет;</b></li> <li>• <b>стаж службы в прокуратуре — 7 лет.</b></li> </ul>

<sup>74</sup> Прим. автора: в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» служба в органах прокуратуры отнесена к государственной службе иного вида.



**Требования к прокурорам городов и районов Российской Федерации (ст. 16.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1):**

- **возраст — от 27 лет;**
- **стаж службы в прокуратуре или на должностях, требующих юридического образования — 5 лет.**

Из приведенного сравнения следует, что в законодательстве Российской Федерации не закреплены в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции такие объективные критерии отбора прокуроров, как безупречность работы и справедливость, хотя требование о юридическом образовании и дееспособности может считаться способом закрепления критерия «способности» по Конвенции.

Помимо Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1, ряд приказов Генеральной прокуратуры России устанавливает дополнительные характеристики, которым должны соответствовать кандидаты в прокуроры. В соответствии с Приказом Генпрокуратуры от 20.02.2013 г. №80, при отборе в органы прокуратуры необходимо оценивать не только уровень образования и профессиональные качества, но и «жизненный и практический опыт». Например, при назначении районных прокуроров должны применяться требования Квалификационной характеристики должности прокурора города, района и приравненного к ним прокурора, утвержденной Приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 12.08.2010 N 316<sup>75</sup>. Характеристика содержит перечень моральных качеств и психологических свойств личности по уровню социальной адаптации (чуткость, скромность, нравственная чистота), по интеллектуальному уровню, психологической устойчивости, коммуникативным качествам, а также требования к профессиональным знаниям (знания релевантного законодательства) и требования к профессиональным навыкам. При этом неясно, как выявляются и оцениваются такие субъективные критерии как чуткость или нравственная чистота.

Кроме того, Приказ № 316 устанавливает, что «назначение на указанные должности (прокурора города, района) должно производиться, как правило, из числа работников, прошедших обучение в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по программам профессиональной переподготовки». Это значит, что предпочтение будет отдаваться сотрудникам прокуратуры, прошедшим специально организованные этим Приказом курсы в Академии, а не формально соответствующим требованиям к должности кандидатам извне. Такое положение препятствует конкуренции среди кандидатов и отбору лиц, прошедших обучение в других вузах.

Таким образом, при назначении прокуроров города, района и приравненных к ним прокуроров

помимо критериев Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1, применяются также требования Квалификационной характеристики и требования о прохождении обучения в конкретном учебном заведении.

### **Анализ правоприменения**

В подтверждение выполнения рекомендации ГРЕКО, необходимо отметить, что судебная практика идет по пути признания презумпции наличия у прокуроров высшего юридического образования. Это подтверждается тем, что в соответствии с Обзором судебной практики Верховного Суда России №3 2015 года (Вопрос 17), прокуроры, выступающие в качестве представителей в суде, не обязаны предъявлять документы о высшем образовании.

Помимо объективных критериев, российское законодательство предъявляет к назначаемым на должности прокуроров лица ряд требований, которые сложно оценить беспристрастно. Кроме того, вопросы вызывает прозрачность процесса назначения прокуроров. В первую очередь, не ясны особенности реализации приоритета назначения на прокурорские должности выпускников Академии Генпрокуратуры России. Из-за этой неопределенности возникает возможность дискриминации и нарушения конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации). Можно обратить внимание и на то, что в практике органов прокуратуры при размещении информации о вакансиях не описываются требования, учитываемые при отборе в соответствии с Приказом Генпрокуратуры от 20.02.2013 г. № 80. Таким образом, кандидат надлежащим образом не информируется об имеющихся требованиях и не может адекватно оценить свои шансы. Всё это фактически снижает конкуренцию при замещении должностей.

Мы проанализировали случайный набор открытых вакансий, размещенных на сайтах прокуратур различного уровня, и установили, что к нанимаемым в органы прокуратуры лицам, в том числе, к прокурорам, применяются в первую очередь требования Федерального закона «О государственной гражданской службе». Причем форма вакансии (описание требований, процесса отбора, сроков, контактов для обратной связи) оформляется не единообразно<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 12.08.2010 N 316 «Об организации профессиональной переподготовки прокурорских работников, включенных в резерв кадров для выдвижения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров» // СПС Консультант Плюс. — URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=488339#08098182855894008>

<sup>76</sup> Вакансии // Прокуратура Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. — URL: <http://prokhmao.ru/personnel-service/gos-sluzhba/job/>; Информация о наличии вакантной должности Федеральной Государственной Гражданской Службы — Старший специалист 1 раз-

## Выводы

Выполнению рекомендации способствует: исключение из Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» N 2202-1 в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» N 233-ФЗ второго абзаца п. 1 ст. 40.1, который предусматривал возможность в исключительном порядке назначать на должность помощников прокуроров прокуратур районов, городов и приравненных к ним прокуратур лиц, не окончивших обучение в вузе.

Выполнению рекомендации препятствует: непрозрачность критериев отбора в органы прокуратуры, по которому определяется соответствие кандидатов не только требованием закона, но и квалификационным характеристикам;

наличие предусмотренных законом ситуаций, когда конкурс на замещение должности не проводится.

Таким образом, рекомендацию можно считать частично выполненной. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку мы выявили законодательную и правоприменительную практика, препятствующую удовлетворительному выполнению рекомендации.

## Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

обеспечить публикацию всех требований к прокурорам при размещении вакансии, включая требования, содержащиеся в подзаконных актах Генеральной прокуратуры России;

Генеральной прокуратуре России принять методические рекомендации по повышению прозрачности найма прокуроров, включающих разработку единой формы описания вакансий, публикацию информации о кандидатах и результатах отбора, а также полного перечня сотрудников и занимаемых ими должностей.

**Рекомендация ix:  
независимость судебной власти**

#независимость судебной власти  
#наделение полномочиями судей

## Международное право

- Статья 11 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Статья 6 Конвенции о защите прав и основных свобод человека и гражданина ETS N 005 от 4.11.1950 г. (далее — ЕКПЧ).

## Национальное право

- Статья 120 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 (далее — Конституция Российской Федерации);
- Статья 1 Федерального конституционного закон от 31.12.1996 N 1 «О судебной системе Российской Федерации» (далее — Закон о судебной системе);
- Статьи 5, 6 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее — Закон о статусе судей);
- Статья 294 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 г. N 63 (далее — Уголовный кодекс Российской Федерации);

- Пункт 2.7 «Методических рекомендаций по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции»;
- Статья 7 Федерального закона от 17.12.1998 г. N 188 «О мировых судьях в Российской Федерации» (далее — ФЗ «О мировых судьях»);
- Пункт 31 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.06.1996 N 7 «Об утверждении Регламента арбитражных судов»;
- Пункты 2.1, 4.2 Типовых правил внутреннего распорядка судов, утвержденных Постановлением Совета судей Российской Федерации от 18 апреля 2003 г. N 101;
- Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 5 июня 2013 г. N 116 «Об утверждении Положения о порядке выплаты премий и оказания материальной помощи судьям судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов».

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует, чтобы принцип судебной независимости подлежал дальнейшему практическому усилению в части процедур найма <sup>1</sup> , продвижения по службе и осуществления судебных функций, как это предусмотрено российской Конституцией и законодательством.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация ix была <b>выполнена частично</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация ix <b>выполнена частично</b> .

## Содержание докладов ГРЕКО

В оценочном докладе 2008 года ГРЕКО отметила, что несмотря на высокие доходы и хорошие материальные условия большинства судей, многие из них все еще получали скромную зарплату, а некоторые суды находились в плохих условиях. Однако главную обеспокоенность вызывали не материальные вопросы, вроде предоставления жилья мировым судьям органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а вопросы юридического и политического характера. ГРЕКО указывает на неоднократно упоминаемые ее источниками утверждения о распространенных случаях давления и неправомерного влияния на судей со стороны бизнеса и исполнительной власти, в том числе — о широком распространении взяточничества. Также ГРЕКО отметила, что Президент России играет решающую роль в назначении федеральных судей, поскольку он представляет кандидатуры судей высших судов Совету Федерации Российской Федерации, он назначает всех других федеральных судей, кроме того, его представители находятся в квалификационных коллегиях судей субъектов Российской Федерации и в Высшей квалификационной коллегии судей России, которые дают заключения о возможности наделения полномочиями иных федеральных судей. ГРЕКО рекомендовала сделать процедурной роль президента в процессе назначения судей. Кроме того,

эксперты ГРЕКО обратили внимание на обязательное участие представителей Министерства юстиции России и Генеральной прокуратуры России в заседаниях Пленума Верховного суда России, пусть и без права голоса.

В Докладе об исполнении рекомендаций I-II раунда оценки 2010 года и Дополнении к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО 2012 года указано, что власти России сообщили о внедрении антикоррупционных мер для судей. Эти меры включают обязанность урегулировать конфликт интересов, подавать декларации о доходах и имуществе и т.п. Сообщается об отмене трехлетнего срока первого назначения федеральных судей. Кроме того, власти сообщали о создании Дисциплинарного судебного присутствия для апелляционного рассмотрения жалоб на федеральных судей. Также власти сообщают об отмене обязательного присутствия генпрокурора или его заместителей на пленумах Верховного суда Российской Федерации, что было воспринято ГРЕКО как запрет на их участие в работе пленумов в принципе. Кроме того, сообщается об обязательном участии Высшей квалификационной коллегии судей России в процессе назначения председателей высших судов (кроме Конституционного суда России).

ГРЕКО отмечает, что приведенная в отчетах статистика работы квалификационных коллегий судей разных уровней, дисциплинарного и уголовного преследо-

вания судей не коррелирует с борьбой с коррупцией. Кроме того, отмечается, что исполнительная власть по-прежнему имеет огромное влияние на процесс назначения судей. Исходя из этого делается вывод, что рекомендация осталась выполненной лишь частично.

### Анализ нормативно-правовых актов Международное право

Конвенция ООН против коррупции в ст. 12 требует бороться с коррупцией в судебном и прокурорском корпусе, не умаляя при этом независимость судебных органов. Также, обязательства России по обеспечению независимости судей косвенно вытекают из Конвенции о защите основных прав и свобод человека, где в ст. 6 закреплено право каждого на справедливое судебное разбирательство в независимом и беспристрастном суде. Европейский суд по правам человека в своей практике в делах с участием Российской Федерации, пусть и нечасто, но указывал на то, что данное право не может быть реализовано без подлинно независимого суда (см. ниже раздел «Анализ правоприменения» — независимость отправления судебных функций).

### Национальное право

Со времени последней оценки выполнения этой рекомендации ГРЕКО в 2012 году в российской судебной системе произошли значительные изменения: был упразднен Высший арбитражный суд России, и вместе с ним — Дисциплинарное судебное присутствие; в 2018 году был принят президентский пакет законопроектов, касающихся наделения судей полномочиями и привлечения их к ответственности.

Что касается процедуры найма судей<sup>77</sup>, в настоящее время во всех случаях назначения федеральных судей на должность президент России играет решающую роль, поскольку именно он либо представляет кандидатуры для назначения судей (например, для Верховного суда России, пусть и по представлению Председателя Верховного суда России), либо непосредственно назначает судей (например, судей районных судов)<sup>78</sup>. Президент России может отказаться от выдвижения кандидатуры судьи или назначения без

объяснения причин, что означает, фактически, невозможность наделения полномочиями судьи человека, которого не хочет видеть на этом посту президент России<sup>79</sup>. Необходимо также отметить, что президент России назначает председателей федеральных судов всех уровней, кроме председателей Верховного суда России и Конституционного суда России<sup>80</sup>.

Хотя мировые судьи и судьи конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и проходят одобрение в квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта, вопрос их утверждения остается за региональной властью, которая сама определяет процесс назначения судей. Как правило, это избрание судьи парламентом субъекта Российской Федерации, хотя законом предусмотрена также и альтернативная возможность избрания мировых судей населением непосредственно (по данным исследователей, эта норма на практике нигде не реализовывалась)<sup>81</sup>. При этом серьезной угрозой независимости мировых судей является ограничение срока их полномочий пятью годами, причем субъект Российской Федерации не вправе по своему усмотрению сделать назначение мировых судей в своем регионе бессрочным, поскольку максимальный срок в пять лет предусмотрен ФЗ «О мировых судьях»<sup>82</sup>.

Кроме того, поскольку мировые и уставные судьи избираются региональными парламентами, их назначение прямо подвержено политическому влиянию: кандидаты в судьи должны пройти одобрение парламентских фракций, что может оказывать негативное влияние на независимость судей. Помимо этого, кандидатура судьи суда субъекта Российской Федерации, как правило, согласовывается с губернатором (высшим должностным лицом) субъекта Российской Федерации<sup>83</sup>. Эта практика вызывает вопросы о том, насколько судья может быть независим в спорах, стороной в которых выступают органы государственной власти субъектов Российской Федерации (учитывая срочный характер назначения).

Что касается процедуры повышения или понижения судей в должности, то профильное законодательство не содержит таких понятий. Оценкой профессионального уровня судьи, за исключением судей Конституционного суда Российской Федерации, является присвоение судье квалификационного клас-

<sup>77</sup> Прим. автора: в России используется термин «наделение полномочиями».

<sup>78</sup> Статья 6 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10103670/>

<sup>79</sup> Кондратьева И. Отфильтровали: почему кандидаты в судьи не проходят президентскую комиссию // Право.RU. — 2018. — URL: <https://pravo.ru/story/204155/>

<sup>80</sup> Статья 6.1 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10103670/>

<sup>81</sup> Прим. автора: возможность закрепления законом субъекта Российской Федерации избрания мирового судьи на должность населением соответствующего судебного участка, провозглашенная в ст. 6 Закона о мировых судьях, так ни разу ни в одном субъекте Российской Федерации реализована не была. Она, правда, не была и ликвидирована, несмотря на то, что закон о мировых судьях за 15 лет своего существования дополнялся и изменялся также 15 раз. См.: Клеандров М.И. Судейское сообщество: структура, организационно-правовое развитие: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2014. 352 с. // СПС Консультант Плюс.

<sup>82</sup> Статья 7 Федерального закона от 17.12.1998 г. N 188 «О мировых судьях в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12113961/>

<sup>83</sup> Статья 6 Примаков Д.Я., Гришина Я.С. Комментарий к Федеральному закону от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — 2010. — URL: <http://base.garant.ru/55007900/>



са<sup>84</sup> с последующей квалификационной аттестацией после истечения срока пребывания в соответствующем квалификационном классе. Мы положительно оцениваем дифференциацию налагаемых на судей мер взысканий. Кроме того, в вышеуказанном пакете законопроектов была принята норма, оставляющая возможность инициации процедуры прекращения полномочий судьи по инициативе одной из сторон дела без вовлечения в этот процесс председателя соответствующего суда (также вступает в силу с 01.09.2019).

Необходимо отметить успехи, достигнутые в вопросе независимости осуществления судейских функций в арбитражных судах: при наличии технической возможности, дела в них распределяются автоматически<sup>85</sup>, а это снижает возможность публичного влияния на председателя суда для распределения конкретного дела «удобному» судье (чтобы распределить дело вне автоматической системы, нужно вынести определение, которое публично размещается в карточке арбитражного дела). Ту же процедуру планируется ввести и в судах общей юрисдикции.

Тем не менее, роль председателя значительна во всех судах: он дает согласие на назначение судьи в суд, которым руководит, распределяет дела в большинстве судов общей юрисдикции и может инициировать представление о прекращении полномочий судьи. Из Типовых правил внутреннего распорядка судов<sup>86</sup> следует, что председатель определяет время ухода судей в отпуск и представления им отгулов<sup>87</sup>. Он определяет кабинет и зал для судьи, а также решает другие материально-технические и организационные вопросы<sup>88</sup>, прямо влияющие на обеспечение и содержание судей<sup>89</sup> во вверенном ему суде. Это дает возможности внепроцессуального давления на судей со стороны председателя<sup>90</sup>.

Несмотря на то, что срок первичного назначения судьи на три года для федеральных судей был отменен, срочность назначения мировых судей не упразднили. Такая процедура не может быть преодолена субъектом Российской Федерации, в отличие от судей уставных и конституционных судов, где субъект Российской Федерации имеет правомочие самостоятельно определять срок полномочий судей соответствующих судов.

## Анализ правоприменения

Затрагивая процедуру найма судей (наделения полномочиями), необходимо отметить заметные демографические и профессиональные отличия в контингенте лиц, замещающих судейские должности. Так, если экстраполировать на судей выборку исследования Института проблем правоприменения 2012 года, окажется, что среди судей российских судов всех уровней примерно 66% женщин и 33% мужчин<sup>91</sup>. В целом по России соотношение гендерного состава населения на период исследования составило 55% женщин и 45% мужчин соответственно. По данным исследования Института проблем правоприменения, полученным совместно с Центром стратегических разработок в 2018 году, при назначении судей наблюдается устойчивая тенденция к увеличению числа бывших сотрудников аппаратов судов в общем числе вновь назначенных судей: с 19% в 2001 году до 58% в 2013 году<sup>92</sup>. Можно заключить, что наблюдается устойчивая тенденция к набору судей из представителей аппарата судов. Таким образом, воспроизводство кадров судебной системы все больше начинает носить «кастовый» характер. Не меньшую обеспокоенность вызывает и процесс отбора в квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации. Так, Институт проблем правоприменения проанализировал 977 заключений квалификационных коллегий

<sup>84</sup> Статья 20 пункт 2 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10103670/>

<sup>85</sup> Пункт 31 Постановления Пленума ВАС Российской Федерации от 05.06.1996 N 7 «Об утверждении Регламента арбитражных судов» // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12274/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12274/)

<sup>86</sup> Типовые правила внутреннего распорядка судов, утвержденных Постановлением Совета судей Российской Федерации от 18 апреля 2003 г. N 101 // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_118627/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_118627/)

<sup>87</sup> Пункт 4.2 Типовых правил внутреннего распорядка судов, утвержденных Постановлением Совета судей Российской Федерации от 18 апреля 2003 г. N 101.

<sup>88</sup> Пункт 2.1 Типовых правил внутреннего распорядка судов, утвержденных Постановлением Совета судей Российской Федерации от 18 апреля 2003 г. N 101.

<sup>89</sup> *Прим. автора:* на основании представления председателя соответствующего суда производится премирование судей. См.: Приказ Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации от 5 июня 2013 г. N 116 «Об утверждении Положения о порядке выплаты премий и оказания материальной помощи судьям судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов» // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_147301/4ecda8f3463fc74aa1f6702b61f468ef5e470583/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147301/4ecda8f3463fc74aa1f6702b61f468ef5e470583/)

<sup>90</sup> *Прим. автора:* к слову, позитивной мерой по снижению давления на суды является публикация внепроцессуальных обращений, поступающих в суды (например, письма от депутатов, региональных министров и т.д. касательно рассмотрения дела). См.: Внепроцессуальные обращения // Верховный суд Российской Федерации. — URL: [https://vsrf.ru/appeals/extra\\_procedural/?year=2018](https://vsrf.ru/appeals/extra_procedural/?year=2018)

<sup>91</sup> Волков В., Дмитриева А., Поздняков М., Титаев К. Российские судьи как профессиональная группа: социологическое исследование. — СПб.: Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012. — С. 11. URL: [http://enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/Jan\\_2012\\_NormsValues.pdf](http://enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Jan_2012_NormsValues.pdf)

<sup>92</sup> Бочаров Т.Ю., Волков В.В. и др. Предложения по совершенствованию Судебной системы в Российской Федерации и изменения нормативных актов в целях их реализации. — СПб.: Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2018. — С. 20-21. — URL: [http://enforce.spb.ru/images/Products/reports/Report\\_Justice\\_System\\_Preview.pdf](http://enforce.spb.ru/images/Products/reports/Report_Justice_System_Preview.pdf)



судей субъектов Российской Федерации о кандидатах на должность судей, назначаемых впервые<sup>93</sup>. Выявлено, что 90% кандидатов имели опыт работы максимум в двух местах, у 68% опыт работы в суде был единственным, что подтверждает выявленную исследователями тенденцию к монополизации профессии. Также Институт проблем правоприменения проанализировал две тысячи характеристик кандидатов на должности судей (часто в одном заключении рассматриваются несколько кандидатов)<sup>94</sup> и выявил, что чаще всего в характеристиках упоминается трудолюбие и исполнительность, в то время как независимость — только в 5% случаев.

Таким образом, по косвенным признакам выявляются определенные диспропорции среди лиц, которые становятся судьями. Это может свидетельствовать о несовершенстве системы отбора судей и о восприимчивости судебной профессии в юридическом сообществе.

Функции президента России по отбору судей фактически выполняет Комиссия при президенте России по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов, членами которой являются, в том числе, сотрудники правоохранительных органов<sup>95</sup>. Так, в июле 2018 года ее членами являлись заместитель министра внутренних дел России Михаил Ваничкин, заместитель Генерального прокурора Виктор Гринь (по согласованию) и первый заместитель директора Федеральной службы безопасности России Сергей Смирнов. Члены комиссии могут участвовать в процессе отбора судей и имеют возможность подобрать кандидатов, удобных стороне обвинения. Поскольку Комиссия может направлять запросы в любые органы государственной власти, в том числе, органы власти субъектов Российской Федерации, губернаторы также могут влиять на процесс отбора кандидатур. При этом заседания Комиссии проводятся в закрытом режиме, протоколы и стенограммы не публикуются, что исключает возможность

общественного контроля за ее работой (представителей организаций, независимых от государства, в ней нет). В открытом доступе есть лишь краткие сообщения, из содержания которых логично предположить, что решения принимаются до заседаний Комиссии, поскольку на ней рассматриваются сотни кандидатов на должности федеральных судей<sup>96</sup>. При этом в последние годы растет доля кандидатов на должности судей, которые отсеиваются на уровне Администрации президента России: число рекомендованных к назначению соответствующей квалификационной коллегией судей, которые не прошли фильтр, выросло с 23% в 2015 году до 32% в 2017 году.<sup>97</sup> Также Администрация президента России направляет письма с информацией о кандидатах, которые не прошли отбор Комиссии, но эти письма не публикуются в открытом доступе<sup>98</sup>.

Необходимо отметить, что Методические рекомендации по работе квалификационных коллегий судей, которые дают заключение о рекомендации кандидатуры на должность судьи (кроме Конституционного суда России), содержат прямую рекомендацию направлять представленные кандидатами на должность судей документы в Федеральную службу безопасности России и ее территориальные управления<sup>99</sup>. Мы не можем оценивать, в какой мере ответы органов государственной безопасности на такие запросы влияют на принятие решения о рекомендации квалификационной коллегии судей кандидата на должность судьи<sup>100</sup>. Мы изучили несколько десятков опубликованных заключений квалификационных коллегий судей о кандидатах, но информации из Федеральной службы безопасности России там не было, а представлялась только информация из Министерства внутренних дел России<sup>101</sup>. Например, в 2014 году для двух районных судей в Красноярском крае не стало препятствием для рекомендации в краевой суд то, что у одного из них были подвергнутые уголовному преследованию

<sup>93</sup> Дмитриева А. Почему суд — женского рода // Ведомости. — 2018. — URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/01/18/748173-sud-zhenskogo-roda>

<sup>94</sup> Савельев Д. Почему самостоятельность не востребована у кандидатов в судьи // Ведомости. — 2018. — URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/01/11/747418-samostoyatel'nost-ne-vostrebovana>

<sup>95</sup> Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2014 N 795 (ред. от 18.10.2017) «Об утверждении состава Комиссии при Президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов» // Официальные сетевые ресурсы Президента России. — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39173>

<sup>96</sup> Заседание Комиссии по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов // Официальные сетевые ресурсы Президента России. — 2018. — URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/2/57825>; Заседание Комиссии по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов // Официальные сетевые ресурсы Президента России. — 2018. — URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/2/57069>

<sup>97</sup> Кондратьева И. Отфильтровали: почему кандидаты в судьи не проходят президентскую комиссию // Право.RU. — 2018. — URL: <https://pravo.ru/story/204155/>

<sup>98</sup> Там же.

<sup>99</sup> Пункт 2.7 «Методические рекомендации по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции» (утв. решением Высшей квалификационной коллегией судей РФ от 26.01.2017) // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_212431/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212431/)

<sup>100</sup> Прим. автора: надо отметить, что законодательное закрепление порядка проведения экзамена на должность судьи появилось лишь в 2011 г.. См.: Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. N 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности экзаменационных комиссий по приему квалификационного экзамена на должность судьи» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://base.garant.ru/70100060/>

<sup>101</sup> Прим. автора: кроме того, на сайтах некоторых Квалификационных коллегий судей, например, Краснодарского края и Чеченской республики, заключения коллегии не публикуются уже несколько лет.

близкие родственники, а другой привлекался к административной ответственности<sup>102</sup>. Кроме того, в Законе о статусе судей в принципе отсутствуют четкие критерии, по которым квалификационные коллегии судей дают положительное или отрицательное заключение о кандидате на должность судьи: в законе лишь перечисляются отдельные заслуги кандидата, которые должны учитываться коллегией. Например, в числе этих заслуг упоминается «качество и оперативность рассмотрения дел»<sup>103</sup>. Проблема отсутствия четких критериев отмечалась и Администрацией президента России<sup>104</sup>.

Кроме того, возможны коррупционные риски при назначении судей, не связанные со злоупотреблением в интересах публичной власти (например, конфликт интересов у члена квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации). Так, ТИ-Р проанализировал решения квалификационных коллегий судей во всех субъектах Российской Федерации Северо-Западного федерального округа<sup>105</sup>. Мы установили, что за 156 заседаний Квалификационной коллегии судей в этих субъектах Российской Федерации с 2015 по 2017 год включительно, не было рассмотрено ни одного случая конфликта интересов у членов коллегии<sup>106</sup>. Представляется маловероятным, что у членов коллегии ни разу не возникала личная заинтересованность в связи с рассмотрением заявки на должность судьи, хотя в регионах с небольшим населением (например, в Республике Коми или Мурманской области) представители юридического сообщества как правило тесно взаимодействуют друг с другом. Иными словами, процедура урегулирования конфликта интересов функционирует неэффективно. При этом в апреле 2018 года глава антикоррупционной комиссии Сове-

та судей России публично признал контроль Администрации президента России за работой органов судейского сообщества в части рассмотрения квалификационными коллегиями судей ситуаций конфликта интересов<sup>107</sup>. Кроме того, в декабре 2016 года нормы об обязанности судьи не допускать возникновения конфликта интересов были исключены из Кодекса судейской этики Всероссийским съездом судей<sup>108</sup>.

Что касается процедуры повышения (понижения) судей в должности, Институт проблем правоприменения отмечает ситуации, когда судьи привлекаются к дисциплинарной ответственности, а их полномочия досрочно прекращаются из-за судебных ошибок, а не за неправомерные судебные решения<sup>109</sup>. Эта проблема существует уже долгое время, и была предметом трех решений Конституционного суда России<sup>110</sup> и одного пленума Верховного суда России<sup>111</sup>, а также отдельного обзора судебной практики Верховного суда России<sup>112</sup>, посвященного вопросу привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Проблема остается актуальной, хотя законодателем и принимаются меры по ее решению путем, например, введения меры ответственности в виде понижения в квалификационном классе (см. анализ нормативно-правовых актов), изъятия у председателя соответствующего суда права направлять представление о прекращении полномочий судьи в связи с дисциплинарными нарушениями и т.п. Анализ дальнейшей правоприменительной практики покажет эффективность этих мер.

Рассуждая о независимости отправления судейских функций, необходимо отметить большую сложность в изучении правоприменения по данной тематике. Хотя случаи обвинений судей в зависимости или оказании на них неправомерного давления многочис-

<sup>102</sup> Заключение Квалификационной коллегии судей в отношении Гришиной В.Г. и Медведева И.Г. (24 октября 2014 г.) // Квалификационная коллегия судей Красноярского края. — 2014. — URL: <http://kya.vkks.ru/publication/24689/>

<sup>103</sup> Статья 5 пункт 8 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10103670/>

<sup>104</sup> Кондратьева И. Отфильтровали: почему кандидаты в судьи не проходят президентскую комиссию // Право.RU. — 2018. — URL: <https://pravo.ru/story/204155/>

<sup>105</sup> Работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах власти Северо-Западного федерального округа // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: <https://transparency.org.ru/special/szfocommissions/docs/report-szf2018.pdf>

<sup>106</sup> Работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах власти Северо-Западного федерального округа // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2018. — С. 32. — URL: <https://transparency.org.ru/special/szfocommissions/docs/report-szf2018.pdf>

<sup>107</sup> Инютин В. Судей задели за родное // Газета «Коммерсантъ». — 2018. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3599575>

<sup>108</sup> Корня А. Судьи вычеркнут из своего этического кодекса описание конфликта интересов // Ведомости. — 2016. — URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/12/08/668710-sudi-konflikta-interesov>

<sup>109</sup> Бочаров Т.Ю., Волков В.В. и др. Предложения по совершенствованию Судебной системы в Российской Федерации и изменению нормативных актов в целях их реализации. — С. 43. — URL: [http://enforce.spb.ru/images/Products/reports/Report\\_Justice\\_System\\_Preview.pdf](http://enforce.spb.ru/images/Products/reports/Report_Justice_System_Preview.pdf)

<sup>110</sup> См. Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 25 января 2001 г. № 1-П. — URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12021969/>; от 28 февраля 2008 года № 3-П. — URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1686086/>; от 20 июля 2011 г. № 19-П. — URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/338515/>

<sup>111</sup> См. Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 25 января 2001 г. № 1-П. — URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12021969/>; от 28 февраля 2008 года № 3-П. — URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1686086/>; от 20 июля 2011 г. № 19-П. — URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/338515/>

<sup>112</sup> Обзор судебной практики по рассмотрению Дисциплинарной коллегией Верховного суда Российской Федерации административных дел о привлечении судей к дисциплинарной ответственности в 2016 году // СПС Консультант Плюс. — 2017. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_218868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_218868/)

ленны<sup>113</sup>, в судебном порядке таких фактов установлено немного: по соответствующему составу Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>114</sup> в 2017 году было осуждено всего 14 человек<sup>115</sup> (из приблизительно четырех тысяч осужденных за «преступления против правосудия»). Таких дел мало и в Европейском суде по правам человека<sup>116</sup>, хотя Конвенция о защите прав и основных свобод человека и гражданина закрепляет право на справедливое судебное разбирательство<sup>117</sup>. Примером установленного в судебном порядке давления является дело «Хрыкин против России»<sup>118</sup>, в котором суд первой инстанции отменил свое решение по «вновь открывшимся обстоятельствам» после того, как получил внепроцессуальное письмо от суда вышестоящей инстанции по рассматриваемому делу.

Публичных заявлений представителя судебной власти о давлении на суд немного. Помимо дела Кудешкиной (судья Московского городского суда Кудешкина публично обвинила председателя суда Егорову в давлении на нее при рассмотрении уголовного дела, и за эту критику была лишена статуса решением московской Квалификационной коллегии судей)<sup>119</sup>, следует отметить сделанное в мае 2008 года заявление заместителя председателя Высшего арбитражного суда России Елены Валявиной о том, что сотрудник Администрации президента России Валерий Боев обращался к ней с указаниями по разрешению надзорной жалобы в деле по продаже акций открытого акционерного общества «Тольяттиазот»<sup>120</sup>.

Ярким примером грубейшего нарушения принципа независимости судебной власти по отношению к региональным судьям является, на наш взгляд, упразднение Уставного суда Челябинской области, которое произошло спустя несколько месяцев после признания этим судом не соответствующим Уставу области

Закона об отмене льготы при уплате транспортного налога<sup>121</sup>.

Таким образом, значительное количество случаев свидетельствует о широкой распространенности внепроцессуального воздействия на судей. При этом с 2010 года число осужденных по составу «воспрепятствование правосудию» менялось незначительно: два осужденных в 2010<sup>122</sup> и 2012<sup>123</sup> годах, восемь человек в 2014 году<sup>124</sup> и 14 человек в 2017 году<sup>125</sup>.

В связи с этим мы заключаем, что дать четкую оценку имплементации мер по увеличению независимости осуществления судебных функций не представляется возможным ввиду информационной закрытости процесса, сопровождающего как назначение судьи, так и осуществления им своих полномочий.

## Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- принятый пакет законопроектов, усиливающий независимость правосудия (аудиозапись судебных заседаний, автоматическое распределение дел, сокращение полномочий председателей судов и т.п.);
- частичная открытость информации, касающейся заседаний квалификационных коллегий судей и дисциплинарных взысканий судей, а также конкурсов на должность судей.

Выполнению рекомендации препятствует:

- существенное влияние исполнительной власти в лице правоохранительных органов на процесс назначения судей;
- неограниченные полномочия Администрации президента России по фильтрации кандидатов в судьи;

<sup>113</sup> Спикер парламента Чечни Даудов избил и.о. председателя Верховного суда республики Мурдалова // Кавказ.Реалии. — 2016. — URL: <https://www.kavkazr.com/a/daudov-izbil-sudyu-v-chechnyu/28037872.html>; История пермяка, показавшего, что решения в судах принимаются по звонку: «Такие дела» // Meduza. — 2016. — URL: <https://meduza.io/feature/2016/03/15/pranker-desantnik>, <https://pravo.ru/news/204080/>

<sup>114</sup> Статья 294 Уголовного кодекса Российской Федерации.

<sup>115</sup> № 10.1 «Отчет о числе привлеченных к уголовной ответственности и видах уголовного наказания» // Судебный департамент при ВС Российской Федерации. — 2017. — URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2017/k4-svod-2017.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2017/k4-svod-2017.xls)

<sup>116</sup> См.: Kudeshkina v. Russia // European Court Of Human Rights. — 2009. — URL: <http://www.refworld.org/pdfid/49d331102.pdf>; Khrykin v. Russia // Библиотека по Правам Человека. — 2011. — <http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/Rkhrykincase.html>

<sup>117</sup> Статья 6 Конвенции о защите прав и основных свобод человека и гражданина ETS N 005 от 4.11.1950 г.

<sup>118</sup> Khrykin v. Russia // Библиотека по Правам Человека. — 2011. — <http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/Rkhrykincase.html>

<sup>119</sup> Kudeshkina v. Russia // European Court Of Human Rights. — 2009. — URL: <http://www.refworld.org/pdfid/49d331102.pdf>

<sup>120</sup> Плешанова О. Суд высшего достоинства. Российская судебная система впервые признала, что на нее давили из Кремля // Газета «Коммерсантъ». — 2008. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/891082>; Прим. автора: Любопытно, что после того, как утверждения о давлении Боева на суд прозвучали публично, он был выведен из состава Кадровой комиссии, см. составы по Указу Президента Российской Федерации от 29.07.2004 N 988 (ред. от 19.11.2007) и Указу Президента Российской Федерации от 16.09.2008 N 1362 (изначальная ред.).

<sup>121</sup> Карасев А. Т., Савоськин А. В. К вопросу об упразднении Уставного суда Челябинской области // Проблемы права. — 2014. — № 2. — С. 37. — URL: [http://problemyprava.ru/Pp\\_2\(2014\)/Karasev%20Savos%27kin.pdf](http://problemyprava.ru/Pp_2(2014)/Karasev%20Savos%27kin.pdf)

<sup>122</sup> Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2010 год // Судебный департамент при ВС Российской Федерации. — 2010. — URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=837>

<sup>123</sup> Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2012 год // Судебный департамент при ВС Российской Федерации. — 2012. — URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=1776>

<sup>124</sup> Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2014 год // Судебный департамент при ВС Российской Федерации. — 2014. — URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=2883>

<sup>125</sup> Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2017 год // Судебный департамент при ВС Российской Федерации. — 2017. — URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4572>

- отсутствие объективных критериев повышения судей в должности в иерархии судебных органов;
- возможность оказания политического влияния на мировых судей, их зависимость от органов региональной власти;
- усиление тенденции к замещению вакансий в судах кадрами из самой судебной системы.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**. Несмотря на определенные улучшения в сфере независимости судей, исполнительная власть и президент России по-прежнему чрезмерно влияют на процесс отбора и назначения судей, а доступ кадров извне судебной системы ограничен. Наш вывод совпадает с выводом ГРЕКО.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- закрепить обязательную публикацию в сети Интернет заключений и решений квалификационных коллегий судей (с удалением персональных данных категорий, изымаемых сейчас из решений судов общей юрисдикции), а также

- публиковать видеозаписи заседаний экзаменационных комиссий при приеме устной части экзамена на должность судьи;
- исключить участие представителей правоохранительных органов в работе Кадровой комиссии Администрации президента России<sup>126</sup> и ввести в состав представителей общественности, не имеющих отношения к судебной и правоохранительной системам;
- рассмотреть вопрос введения обязанности Администрации президента России мотивировать отклонение кандидатуры судьи;
- ввести четкие критерии при принятии квалификационными коллегиями судей решения о рекомендации или отказе в рекомендации кандидата на должность судьи, в том числе придав отдельным параметрам балльные показатели<sup>127</sup>;
- изучить возможность исключения политического влияния на процесс назначения мировых судей;
- закрепить в Национальной стратегии и Национальном плане противодействия коррупции цели и конкретные меры по усилению независимости судей.

<sup>126</sup> Комиссия при президенте Российской Федерации по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов.

<sup>127</sup> *Прим. автора:* в качестве ориентира можно использовать принятый в апреле 2018 г. порядок оценки кандидатов в нотариусы. См.: Приказ от 30 марта 2018 года N 63 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности нотариуса» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — 2018. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/557015681>

**Рекомендация х:  
судейская этика и тренинги**

#судейская этика  
#тренинги



*Международное право*

- Пreamбула Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 года (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Раздел 4 Европейской хартии о статусе судей 1998 г.128 (далее — Европейская хартия о статусе судей, Хартия);
- Принцип III Рекомендации Комитета министров Совета Европы N R (94)12 «О независимости, эффективности и роли судей» 1994 г.129 (далее — Рекомендация R (94)12).

*Национальное право*

- Статья 11.4 Кодекса судейской этики от 19.12.2012 (далее — «Кодекс судейской этики», Кодекс);
- Требования к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке судей федеральных судов общей юрисдикции, утвержденные Постановлением Президиума Верховного суда Российской Федерации от 18 января 2012 года (далее — «Требования»).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует обеспечить систематическое ознакомительное обучение судей всех уровней и званий по вопросам этики без отрыва от работы в свете «Кодекса судебной этики» и других соответствующих норм.	ГРЕКО делает вывод, что рекомендация х выполнена <b>удовлетворительно</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация х <b>не выполнена</b> .

**Содержание докладов ГРЕКО**

В Докладе об оценке 2008 года, ГРЕКО указала, что реализация высоких этических принципов в судейской сфере обеспечивается путем применения не только репрессивных и карательных норм, но путем повышения внимания к значимости соблюдения судьями этических положений в ходе специальных тренингов. В Докладе об исполнении 2010 года ГРЕКО принимает во внимание материалы российской стороны, содержащие информацию о разработке Кодекса судейской этики и имеющихся образовательных программах подготовки и повышения квалификации судей, и делает вывод, что рекомендация имплементирована удовлетворительно.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

В преамбуле Конвенции ООН против коррупции сказано, что коррупция подрывает не только демократические институты и стабильность общества, но и этические ценности в государстве.

Основными международными стандартами, на которые опирается ГРЕКО в своей оценке, являются Рекомендация R (94)12 Совета Европы и Европейская хартия о статусе судей 1998 года.

Применительно к профессиональной подготовке судей, Хартия предусматривает, что тренинги и повышение квалификации судей должны осуществляться за счет государства (Раздел 4). Рекомендация R (94)12 закрепляет принцип надлежащих рабочих условий для судей (Принцип III) и относит к таковым практическим тренингам в судах (на местах), по возможности — при участии представителей других органов власти и на

протяжении всего периода, пока судья находится на должности. Эти тренинги должны быть бесплатными для судей и отвечать действующему законодательству и судебной практике. Таким образом, международное право признает бесплатные тренинги в качестве неотъемлемой составляющей профессии судьи.

**Национальное право**

Российский Кодекс судейской этики, при разработке которого учитывались положения Европейской хартии 1998 года, был утвержден VIII Всероссийским съездом судей в 2012 году. В соответствии с Кодексом, компетентность судей является одним из принципов профессионального поведения судьи. П. 4 ст. 11 устанавливает, что «судья должен поддерживать свою квалификацию на высоком уровне, расширять профессиональные знания, совершенствовать практический опыт и личные качества, необходимые для надлежащего исполнения своих обязанностей. Для этого судья должен использовать возможности самостоятельного обучения и систематически проходить переподготовку в государственной системе повышения квалификации».

Таким образом, Кодекс судейской этики предусматривает:

- обязанность судей постоянно совершенствовать свои профессиональные и личные компетенции;
- наличие тренингов судей, поддерживаемых государством.

Тем не менее, в 2016 году из кодекса были исключены п. 3-5 ст. 9, предусматривавшие воздержание судей от ситуаций, приводящих к конфликту интересов, а также

<sup>128</sup> European Charter on the statute for judges and Explanatory Memorandum // Council of Europe. — 1998. — URL: <https://rm.coe.int/168068510f>

<sup>129</sup> Recommendation No. R (94) 12 Of The Committee Of Ministers To Member States On The Independence, Efficiency And Role Of Judges // Council of Europe. — 1994. — URL: [http://jlc.gov.az/Law/eAS\\_NK\\_12sayli.pdf](http://jlc.gov.az/Law/eAS_NK_12sayli.pdf)



случаев, когда иные личные взаимоотношения могут оказать влияние на принимаемые судьей решения. Отсутствие этих правил в Кодексе судейской этики может препятствовать распространению и применению этических принципов, касающихся конфликта интересов.

### Анализ правоприменения

В материалах, предоставленных ГРЕКО российской стороной для Доклада об исполнении 2010 года, было указано, что регулярная системная подготовка и переподготовка судей, в том числе в форме тренингов, осуществляется на базе Российской академии правосудия. В настоящий момент академия переименована в Российский государственный университет правосудия, учредителем которого является Верховный суд России. В университете действуют следующие факультеты повышения квалификации:

1. Факультет переподготовки, повышения квалификации судей, государственных гражданских служащих судов общей юрисдикции и Судебного департамента. На факультете приняты программы повышения квалификации в отношении следующих категорий:

- федеральные судьи Российской Федерации;
- государственные гражданские служащие федеральных судов;
- государственные гражданские служащие Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации и его управлений (отделов) в субъектах Российской Федерации;
- государственные гражданские служащие города Москвы.

2. Факультет повышения квалификации федеральных судей, рассматривающих экономические споры, и профессиональной переподготовки судей, впервые назначенных на должности федеральных судей.

В программах факультетов предусмотрено повышение квалификации судей федеральных арбитражных судов, мировых судей, государственных гражданских служащих федеральных арбитражных судов. Продолжительность программ — от 48 до 72 часов (6-9 дней). В качестве итоговой аттестации слушатели проходят тестирование и получают удостоверение о повышении квалификации. На официальном сайте Российского государственного университета правосудия указывается, что все слушатели успешно прошли курс<sup>130</sup>. За 2016-2017 годы повышение квалификации проходили:

- судьи федеральных арбитражных судов — 874 человека;
- мировые судьи Москвы — 85 человек;
- государственные гражданские служащие федеральных арбитражных судов — 163 человека.

Таким образом, в Российском государственном

университете правосудия организованы программы повышения квалификации судей только федеральных судов, судей из Москвы, а также судей различных категорий, специализирующихся на экономических спорах. Это не в полной мере соответствует рекомендации ГРЕКО, где прямо указано об организации проведении тренингов для всех уровней судебной власти.

Можно также отметить, что в новостных лентах Верховного суда России и Конституционного суда России (за исключением одного заседания Экспертного клуба им. Д. Н. Замятина в Верховном суде России в 2018 году) отсутствует информация о каких-либо специальных мероприятиях, посвященных этике и подготовке судей.

Что касается регулярности и системности переподготовки и повышения квалификации судей, планы программ повышения квалификации Российского государственного университета правосудия отсутствуют в открытом доступе. Материалы вступительных испытаний по связанным с судебной деятельностью специальностям также не содержат вопросов по судейской этике. Однако нам представляется, что на программы переподготовки и повышения квалификации Российского государственного университета правосудия распространяются «Требования». Этот документ не содержит положений об освещении этических аспектов при повышении квалификации судей.

Таким образом, мы не обнаружили подтверждения того, что системная подготовка федеральных судей судов общей юрисдикции по вопросам судейской этики действительно ведется.

Необходимо отметить, что Российский государственный университет правосудия является не единственным образовательным учреждением, занимающимся повышением квалификации судей. Например, на базе Московского государственного юридического университета действует программа повышения квалификации мировых судей Московской области «Актуальные проблемы осуществления правосудия мировыми судьями», есть также курсы повышения квалификации для мировых судей, проводимые частными компаниями и др.

Фрагментарно можно обнаружить включение курсов по этике в программы повышения квалификации судей. Они содержатся, например, в Учебно-тематическом плане курсов повышения квалификации Автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования Республики Коми «Коми республиканская академия государственной службы и управления» по программе «Роль аппарата мирового судьи в системе правосудия». В соответствии с планом, четыре часа из 72 посвящено изучению темы «Этические нормы поведения работника суда», при этом два из них — лекции<sup>131</sup>.

<sup>130</sup> Факультет повышения квалификации Федеральных судей, рассматривающих экономические споры, и Профессиональной переподготовки судей, впервые назначенных на должности Федеральных судей // Российский государственный университет правосудия. — URL: <https://rgur.ru/?mod=pages&id=700>

<sup>131</sup> Учебно-тематический план курсов повышения квалификации по программе «Роль аппарата мирового судьи в системе правосудия» // Коми Республиканская Академия Государственной Службы и Управления. — URL: <https://refdb.ru/look/3638675.html>

Кроме того, в социологическом исследовании Института проблем правоприменения «Российские судьи как профессиональная группа» 2012 года содержатся следующие данные, касающиеся судейской этики:

- судейская этика является наименее обсуждаемой темой в судейском сообществе (ответы «очень редко» — 36,8% от числа опрошенных судей, «редко» — 41,2%);
- в федеральных судах общей юрисдикции чуть чаще обсуждают этику, чем в судах мировой юстиции<sup>132</sup>.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие в «Кодексе судейской этики» принципа компетентности и обязанности судей систематически совершенствовать свои профессиональные и личные качества;
- закрепление в «Кодексе судейской этики» обязанности государства по организации тренингов судей;
- наличие специальных факультетов повышения квалификации и переподготовки судей, в том числе, судей, назначаемых впервые, и судей, занимающихся экономическими спорами.

Выполнению рекомендации препятствует:

- исключение из «Кодекса судейской этики» положений о конфликте интересов;
- организация системного повышения квалификации исключительно в отношении федеральных судей;
- разработка программ Российским государственным университетом правосудия и представителями судов, что потенциально исключает участие независимых экспертов;
- отсутствие в открытом доступе планов и программ повышения квалификации в открытом доступе, что не позволяет оценить, учитывают ли они этические аспекты деятельности судей;
- отсутствие положений о судейской этике

в «Требованиях к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке судей федеральных судов общей юрисдикции»;

- определение порядка организации специальных тренингов по этике непосредственно в судах на местах;
- отсутствие единой базы организаций, предоставляющих услуги по повышению квалификации судей, проведению тренингов и т.п.;
- отсутствие информации о хотя бы одном специальном курсе или тренинге, посвященном вопросу судейской этики;
- различия между курсами повышения квалификации и тренингами, являющимися более гибкой и интенсивной формой подготовки по определенной тематике.

Таким образом, можно считать, что рекомендация **х не выполнена**. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку текущая практика не способствует имплементации рекомендации.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- включить в «Требования к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке судей федеральных судов общей юрисдикции» положения о проведении занятий по судейской этике;
- вернуть положения о конфликте интересов в «Кодекс судейской этики», внести новые положения об этическом просвещении и подготовке судей;
- проводить для всех судей тренинги, семинары, круглые столы, лекции по судейской этике, инициировать обсуждение и осведомленность об этических проблемах в судейском сообществе;
- обобщить практику привлечения судей к ответственности за нарушение этических требований.

<sup>132</sup> Волков В., Дмитриева А., Поздняков М., Титаев К. Российские судьи как профессиональная группа: социологическое исследование. — СПб.: Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012. — URL: [http://enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/Jan\\_2012\\_NormsValues.pdf](http://enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Jan_2012_NormsValues.pdf)

**Рекомендация хі:  
иммунитеты**

#иммунитеты

*Международное право*

- Статья 30 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Статья 16 Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию». Страсбург, 27 января 1999 г.);
- Резолюция Совета Европы N (97) 24 «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» от 6.11.1997 г. (далее — Резолюция CE N (97) 24).

*Национальное право*

- Статьи 98 и 122 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 (далее — Конституция Российской Федерации);
- Статьи 447 и 448 Уголовно-процессуального

кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 г. N 174 (далее — УПК Российской Федерации);

- Статья 19 (п.2«б») Федерального закона от 8.05.1994 г. N 3 «О статусе члена Совета Федерации и о статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Российской Федерации);
- Статьи 13 и 14 Закона от 26.11.1996 г. N 138 «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (далее — Закон об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует уменьшить число категорий лиц, которые имеют иммунитет от уголовного преследования, до минимума, необходимого в демократическом обществе.	ГРЕКО делает вывод, что рекомендация xi была <b>выполнена частично.</b>	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация xi <b>выполнена частично.</b>

**Содержание докладов ГРЕКО**

ГРЕКО отмечает, что количество категорий лиц, обладающих иммунитетом от уголовного преследования, огромно: на момент составления доклада в 2008 году их число составило свыше двадцати. ГРЕКО выделяет иммунитет (общий термин) от следствия (investigation), судебного преследования (prosecution) и от судебного разбирательства (adjudication) за коррупционные преступления. Другими словами, в рекомендации ГРЕКО речь идет соответственно об ограничении иммунитета от следствия, судебного преследования и судебного разбирательства в степени, необходимой в демократическом обществе.

В дополнительном докладе 2012 года ГРЕКО подчеркивает, что с 2008 года произошло сужение иммунитета, поскольку для некоторых категорий лиц процедура была заменена требованием получения согласия на уголовное преследование должностного лица от руководителя органа предварительного расследования на уровне субъекта Российской Федерации или городского/районного уровня<sup>133</sup>.

ГРЕКО также обращает внимание, что выполнение рекомендации о лишении иммунитета кандидатов в депутаты и членов избирательных комиссий не получило развития.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

В п. 2 ст. 30 Конвенции ООН против коррупции установлено, что каждое государство-участник принимает все необходимые меры для того, чтобы в соответствии со своей правовой системой и конституционными принципами установить или обеспечить надлежащую сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными его публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью, в случае необходимости, осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с Конвенцией<sup>134</sup>.

**Национальное право**

Категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам, перечислены в ст. 447 УПК Российской Федерации. Порядок возбуждения уголовного дела и/или привлечения к уголовной ответственности указанной категории лиц установлен в ст. 448 УПК Российской Федерации.

<sup>133</sup> Пункт 41 Дополнения к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки // Council of Europe. — 2012.

<sup>134</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года // Организация Объединенных Наций. — URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml)

В Положениях ст. 98 Конституции Российской Федерации определены общие вопросы института неприкосновенности парламентариев, а особенности регулируются комплексом нормативных правовых актов. Закон о статусе депутата Совета Федерации и о статусе депутата Государственной думы Российской Федерации устанавливает, что Генеральный прокурор России вносит представление в соответствующую палату Федерального собрания Российской Федерации, чтобы получить согласие на привлечение депутата к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Отказ палаты в даче согласия является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу и влекущим прекращение такого дела, если оно возбуждено.

Особенности правового регулирования неприкосновенности судей в Российской Федерации и особый порядок их привлечения к уголовной ответственности закреплены Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», а также в нормах ст. 448 УПК Российской Федерации, поскольку судья может быть привлечен к уголовной ответственности только в порядке, установленном федеральным законом (ч. 2 ст. 122 Конституции Российской Федерации).

Согласно п. 3 ст. 16 Закона о статусе судей решение о возбуждении уголовного дела в отношении судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов принимается председателем Следственного комитета России с согласия Высшей квалификационной коллегии судей России либо квалификационной коллегией судей соответствующего субъекта Российской Федерации. Неприкосновенность судьи включает в себя неприкосновенность личности судьи, неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых судьей личных и служебных транспортных средств, его документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и иной корреспонденции.

Содержание права на личную неприкосновенность сотрудника правоохранительных органов регулируется соответствующими статьями законов «О прокуратуре Российской Федерации», «О полиции», «О федеральной службе безопасности», «О государственной охране» и Главой 52 УПК Российской Федерации. Прокурор, председатель Следственного комитета России, руководитель следственного органа, следователь и адвокат отнесены к категории лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам (п. 6, 6.1., 6.2, 7, 8 ч. 1 ст. 447 УПК Российской Федерации).

Решение о возбуждении уголовного дела в отношении прокурора района, города, руководителя следственного органа, следователя, вышестоящих прокуроров и руководителей следственных органов, а также адвоката принимается в порядке, установленном п. 10

ч. 1 ст. 448 УПК Российской Федерации. Глава 52 УПК Российской Федерации дополнена статьей 450.1, согласно которой обыск, осмотр и выемка в отношении адвоката в том числе в жилых и служебных помещениях, используемых им для осуществления адвокатской деятельности в порядке, установленном ч. 1 ст. 448 УПК Российской Федерации, на основании постановления судьи. На наш взгляд, такие положения приняты скорее в целях обеспечения адвокатской тайны, содержащейся в адвокатском досье и документах его клиента, чем для усиления его неприкосновенности.

Пунктами 13 и 14 ч. 1 448 УПК Российской Федерации предусмотрены дополнительные гарантии неприкосновенности зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной думы Российской Федерации и в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Аналогичными правами наделены и иные зарегистрированные кандидаты на замещаемую посредством прямых выборов должность либо на членство в органе государственной власти или органе местного самоуправления (ч. 4 ст. 41 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

### Анализ правоприменения

Описывая практику преследования наделенных иммунитетом лиц, необходимо отметить, что вопрос о снятии иммунитета с депутата фактически решается членами фракции «Единая Россия» Государственной думы Российской Федерации. По результатам состоявшихся 18 сентября 2016 года выборов депутатов Государственной думы Российской Федерации VII созыва, кандидаты в депутаты от партии «Единая Россия» получили 76,22% мест, т.е. составили квалифицированное большинство в Госдуме<sup>135</sup>. Статья 448 УПК Российской Федерации предусматривает особый порядок возбуждения уголовного дела в отношении судьи. Вопрос о даче согласия председателю Следственного комитета России на возбуждение уголовных дел в отношении судей районных, городских, межрайонных судов, а также мировых судей рассматривается квалификационными коллегиями судей, решения которых об отказе в даче согласия могут быть обжалованы в областной и приравненный к нему суды, а затем в кассационном порядке в Верховный суд Российской Федерации.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие комплексной базы правового регулирования вопросов снятия неприкосновенности.

Выполнению рекомендации препятствует:

<sup>135</sup> Постановление ЦИК Российской Федерации № 56/541-7 от 23 сентября 2016 года «Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — 2016. — URL: <http://cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/28404/>

- отсутствие изменений в законодательстве Российской Федерации, направленных на установление функционального иммунитета и сокращение списка лиц, в отношении которых в ст. 448 УПК Российской Федерации установлен особый порядок возбуждения уголовного дела при совершении ими преступлений, не связанных с выполнением ими возложенных на них обязанностей.
- отсутствие обоснованного баланса между иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций и возможностью осуществления эффективного расследования и вынесения судебных решений по делам о совершении ими преступлений.

Таким образом, рекомендацию можно считать **частично выполненной**. Наш вывод совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку перечень лиц, имеющих иммунитет от уголовного преследования, обширен, не соответствует правовой природе и социальному назначению выполняемых ими функций, не связан с выполнением функциональных обязанностей лицами, указанными в ст. 447 УПК Российской Федерации и может способствовать тому, что указанные лица избегают уголовной ответственности.

## Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- отменить особый порядок возбуждения уголовных дел в отношении прокуроров, следователей, адвокатов, аудиторов, членов избирательных комиссий, депутатов законодательного собрания (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, выборного органа местного самоуправления и зарегистрированного кандидата в депутаты представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации при совершения этими лицами преступлений, не связанных с выполняемыми ими должностных обязанностей;
- упростить порядок получения согласия на возбуждение уголовного дела в отношении судей районных, городских и межрайонных судов, а также мировых судей путем передачи полномочий квалификационных коллегий судей Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.



**Рекомендация хii:  
упрощение процедур по снятию иммунитета**

#иммунитеты  
#упрощение процедур

*Международное право*

- Статья 30.2 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Статья 16 Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 1999 г. (далее — Конвенция СЕ 1999 г.);
- Принцип 6 Резолюции Совета Европы N (97) 24 «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» (далее — Резолюция СЕ N (97) 24).

*Национальное право*

- Статьи 98 и 122 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 (далее — Конституция Российской Федерации);
- Статьи 447 и 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 г. N 174 (далее — УПК Российской Федерации);

- Статья 19 (п.2«б») Федерального закона от 8.05.1994 г. N 3 «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Российской Федерации);
- Глава 24.1 Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 г. N 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Регламент Государственной думы Российской Федерации);
- Статья 16 Закона Российской Федерации от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (далее — Закон о статусе судей в Российской Федерации).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует пересмотреть правовые положения в части текущих процедур по снятию иммунитета в сторону их упрощения путем установления руководящих положений по их применению правоохранительными органами и судьями.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация хii была выполнена <b>удовлетворительно</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация хii выполнена <b>удовлетворительно</b> .

**Содержание докладов ГРЕКО**

ГРЕКО приняла к сведению информацию, которая показала, что в соответствии с Оценочным докладом 2008 года процедуры по снятию иммунитета были упрощены в отношении ряда официальных лиц, а Следственный комитет России пользуется имеющимися у него руководящими принципами на основании анализа Верховного суда Российской Федерации<sup>136</sup>.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

Согласно п. 2 ст. 30 Конвенции ООН против коррупции, каждое государство-участник принимает все необходимые меры, чтобы в соответствии со своей правовой системой и конституционными принципами установить или обеспечить надлежащую сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными его публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью, в случае необходимости, осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.

В Резолюции СЕ N (97) 24 установлен принцип, согласно которому необходимо ограничивать иммуни-

тет от расследования, судебного преследования или судебного решения по случаям коррупции до степени, необходимой в демократическом обществе (принцип 6).

**Национальное право**

Вопросы лишения неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы рассмотрены в анализе выполнения рекомендации хi, поэтому здесь не приводятся. Мы отметим только следующие положения:

- В Главе 24.1 Регламента Государственной думы Российской Федерации установлен порядок принятия решения по вопросу о лишении неприкосновенности депутата Государственной думы Российской Федерации, но не приведены основания для удовлетворения запроса Генерального прокурора России о даче согласия на лишение неприкосновенности депутата, равно как и основания для отказа в таком запросе<sup>137</sup>.
- Согласие Государственной думы Российской Федерации на личный досмотр, задержание, арест и допрос депутата Государственной думы Российской Федерации, проведение в отношении его обыска, привлечение депутата Государственной думы Российской Федерации к уголовной ответственности считается полу-

<sup>136</sup> Compliance Report on the Russian Federation: Joint First and Second Round Evaluation // Council of Europe. — 2010. — URL: [https://www.ecoi.net/en/file/local/1223989/1226\\_1294139182\\_greorc1-2-2010-2-russianfederation-en.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1223989/1226_1294139182_greorc1-2-2010-2-russianfederation-en.pdf)

<sup>137</sup> Прим. автора: в марте 2016 года генеральный прокурор Российской Федерации отказался внести ходатайство о лишении Дениса Вороненкова депутатского иммунитета. Мотивы отказа неизвестны.

ченным, если за дачу согласия проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной думы Российской Федерации. (ч. 2 ст. 185.5 Регламента). Решение оформляется постановлением Государственной думы Российской Федерации, проект которого вносится на рассмотрение Государственной думы Комитетом Государственной думы по контролю и Регламенту.

- Указанные парламентарии могут быть привлечены к уголовной ответственности с согласия соответствующей палаты Федерального собрания Российской Федерации (ст. 19 Закона о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Российской Федерации).
- Согласно ч. 1-4 ст. 20 Закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной думы Российской Федерации палаты рассматривают представление генерального прокурора России в порядке, установленном регламентом соответствующей палаты Федерального собрания Российской Федерации, и принимают по данному представлению мотивированное решение.
- Как следует из Постановления Конституционного суда России от 20 февраля 1996 г. № 5-П, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия и вплоть до принятия решения о передаче дела в суд в соответствии с положениями Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации без согласия соответствующей палаты Федерального собрания Российской Федерации.

Законом от 25.12.2008 г. № 280-ФЗ в ст. 448 УПК Российской Федерации внесены следующие изменения:

- из ч. 1 в п. 1, 3, 4, 5, 9, 10 исключены слова «на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей Верховного суда Российской Федерации, судей верховного суда республики, области и других соответствующих судов... о наличии признаков преступления». Соответственно, эти вопросы в отношении члена Совета Федерации или депутата Государственной думы Российской Федерации, судьи Конституционного суда Российской Федерации не рассматриваются коллегией из трех судей, в отношении судей рассматриваются Квалификационными коллегиями судей, в отношении депутатов законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации — руководителем следственного органа, а в отношении прокурора района, города на основании заключения судьи.

Таким образом, процедура привлечения к уголовной ответственности была упрощена путем исключе-

ния судебного порядка установления наличия признаков преступления в действиях лиц, указанных в ст. 447 УПК Российской Федерации.

Особенности правового регулирования неприкосновенности судей в Российской Федерации рассмотрены в анализе выполнения рекомендации xi, поэтому здесь не воспроизводятся. Отметим, что несмотря на принятие объективных критериев для снятия иммунитета с судей, процедура лишения неприкосновенности судьи за совершение преступлений, не связанных с осуществлением его полномочий, осложнена принятием последовательных решений Квалификационной коллегии судей субъекта Российской Федерации, Высшей квалификационной коллегии судей, решения которых могут быть обжалованы в Верховном суде Российской Федерации. Это влечет задержки в возбуждении уголовного дела и привлечении их к уголовной ответственности за совершение любого преступления, а это не соответствует цели, ради которой судьи были наделены неприкосновенностью.

Надо отметить, что только процедура лишения неприкосновенности генерального прокурора России и председателя Следственного комитета России предусматривает судебный порядок установления признаков состава преступления в их действиях. Достоинством этого правового механизма является его простота и короткие сроки рассмотрения обращения президента России (п. 2, 2.1 ч. 1 ст. 448 УПК Российской Федерации).

В отношении рекомендации в части установления руководящих положений, которые могут быть применены в процессе снятия иммунитета правоохранительными органами и судьями, необходимо руководствоваться следующими положениями:

- согласно ч. 2 ст. 140 и ч. 1 ст. 146 УПК Российской Федерации основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления, поэтому поводы к возбуждению уголовного дела должны содержать информацию о наличии таких данных. Такими образом, руководящие положения — поводы и основания для возбуждения уголовного дела, при наличии которых генеральный прокурор России обращается в соответствующую палату для получения согласия о привлечении парламентария к уголовной ответственности, а также следователь Следственного комитета России или суд в отношении других субъектов, указанных в ст. 447 УПК Российской Федерации. Введение иных руководящих положений не требуется.

### **Анализ правоприменения**

Поскольку руководящие принципы для снятия неприкосновенности с лиц, перечень которых приведен в ст. 447 УПК Российской Федерации, за исключением

генерального прокурора России и председателя Следственного комитета России, не разработаны, практика применения этих процедур указывает, что эти лица могут скрыться от следствия и суда. Так, скрылись за границей три депутата Государственной думы Российской Федерации: депутат Ашот Егиазарян — в 2010 году, Алексей Митрофанов — в 2014 году, Денис Вороненков — в 2016 году. 6 апреля 2015 года Следственный комитет России направил в Генеральную прокуратуру России документы о лишении депутата Вороненкова неприкосновенности и даче согласия на привлечение его в качестве обвиняемого, но в марте 2016 г. генеральный прокурор России Юрий Чайка отказался направлять в Государственную думу Российской Федерации ходатайство о лишении Вороненкова депутатского иммунитета<sup>138</sup>. Также известен случай, когда судья Арбитражного суда города Москвы Ирина Баранова в 2013 году скрылась от следствия и суда за границей<sup>139</sup>.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие комплексной законодательной базы, регулирующей вопросы снятия неприкосновенности с указанных лиц, а также установление в законе руководящих положений и упрощения процедуры привлечения к уголовной ответственности лиц, указанных в ст. 447 УПК Российской

Федерации в целях применения правоохранительными органами, а также судьями в отношении генерального прокурора России и председателя Следственного комитета России.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие детализации применения руководящих положений для снятия иммунитета с членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы Российской Федерации в виде отсутствия в законе оснований для отказа Генеральному прокурору России в даче согласия на лишение неприкосновенности парламентариев.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **удовлетворительно**. Наш вывод совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку процедуры по снятию иммунитета или лишения неприкосновенности были пересмотрены в сторону их упрощения, а руководящие положения по применению правоохранительными органами и судьями этих процедур установлены в законе.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- разработать и ввести в закон основания для отказа генеральному прокурору России в даче согласия на лишение неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы Российской Федерации.

<sup>138</sup> Биография Дениса Вороненкова // ТАСС. — 2017. — URL: <https://tass.ru/info/4119688>

<sup>139</sup> Судья скрылась от следствия в материнство // «Коммерсантъ». — 2014. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2395004>

**Рекомендация хii:**  
**объективные критерии снятия иммунитета**

#иммунитеты  
#объективные критерии

*Международное право*

- Статья 30 ч. 2 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Статья 16 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 1999 г. (далее — Конвенция СЕ 1999 г.);
- Принцип 6 Резолюции Совета Европы N (97) 24 «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» от 6.11.1997 г. (далее — Резолюция СЕ N (97) 24).

*Национальное право*

- Статья 98 и 122 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 (далее - Конституция Российской Федерации);
- Статья 447 и 448 Уголовно-процессуального

кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 г. N 174 (далее — УПК Российской Федерации);

- Статья 19 (п.2 «б») Федерального закона от 8.05.1994 г. N 3 «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Российской Федерации);
- Глава 24.1 Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 г. N 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Регламент Государственной думы Российской Федерации).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует учредить конкретные и объективные критерии, которые будут применяться парламентом, Конституционным судом или квалификационной комиссией судей при принятии решений в отношении ходатайств о снятии иммунитета, и для обеспечения того, чтобы решения относительно иммунитета были лишены политических соображений, а исходили бы только из существа представленного ходатайства	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация xiii была выполнена <b>частично</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация xiii выполнена <b>частично</b> .

**Содержание докладов ГРЕКО**

ГРЕКО отмечает, что количество категорий лиц, обладающих иммунитетом от уголовного преследования, очень велико. Руководящие принципы, содержащие объективные критерии для снятия иммунитета с судей, были приняты Высшей квалификационной коллегией судей, а также Конституционным судом, Верховным судом и Высшим арбитражным судом Российской Федерации. Однако, поскольку здесь было затронуто Федеральное Собрание (включая Государственную думу и Совет Федерации Российской Федерации), руководящие принципы и критерии при принятии решений о снятии иммунитета пока еще не были разработаны<sup>140</sup>.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

Согласно п. 2 ст. 30 Конвенции ООН против коррупции, каждое государство-участник принимает все необходимые меры, чтобы установить или обеспечить, в соответствии со своей правовой системой и конституционными принципами, надлежащую сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными его публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью, в случае

необходимости, осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с конвенцией.

В Резолюции СЕ N (97) 24 установлен принцип, согласно которому необходимо ограничивать иммунитет от расследования, судебного преследования или судебного решения по случаям коррупции до степени, необходимой в демократическом обществе (принцип 6).

**Национальное право**

Анализ законодательства, регулирующего вопросы снятия иммунитета с членов Совета Федерации (далее — сенаторов) и депутатов Государственной думы Российской Федерации (далее — депутатов Госдумы) подробно рассмотрен в анализе выполнения рекомендации xi, поэтому далее не приводится.

В Регламенте Государственной думы Российской Федерации не приведены основания ни для удовлетворения, ни для отказа генеральному прокурору России в даче согласия на лишение неприкосновенности депутата, решение принимается по усмотрению членов соответствующей палаты (ст. 185.5 Регламента), что не исключает использование политических соображений при принятии решения.

В Совете Федерации — 170 сенаторов: из них 126 являются членами партии «Единая Россия»<sup>141</sup>. Порядок

<sup>140</sup> Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки // Council of Europe. — 2012.

<sup>141</sup> Члены Совета Федерации Российской Федерации — члены партии «Единая Россия» // Официальный сайт партии Единая Россия. — URL: [https://er.ru/persons/federal\\_council/](https://er.ru/persons/federal_council/)



получения согласия на лишение члена Совета Федерации и депутата Госдумы неприкосновенности определен ст. 20 Закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно этой статье вопрос о лишении неприкосновенности сенатора и депутата решается соответствующей палатой Федерального собрания Российской Федерации по представлению генерального прокурора России. Комитет Государственной думы по Регламенту и организации работы Государственной думы Российской Федерации подготавливает проект постановления по вопросу о даче согласия на лишение неприкосновенности депутата Госдумы, а затем выносит его на пленарное заседание Госдумы, где вопрос решается большинством голосов.

Поэтому мы делаем вывод, что отсутствие в законе правовых положений, устанавливающих конкретные основания для отказа Генеральному прокурору России в даче согласия на лишение члена Совета Федерации или депутата Госдумы иммунитета, не обеспечивает достаточную свободу вынесения таких решений от политических соображений.

Законом от 25.12.2008 г. № 280-ФЗ изменен порядок возбуждения уголовного дела или предъявления обвинения члену Совета Федерации и депутату Госдумы: из него исключено требование о необходимости заключения трех судей Верховного суда Российской Федерации о том, что в действиях указанных лиц наличествуют признаки преступления. Законом от 30.12.2012 г. № 310-ФЗ предусмотрено представление генерального прокурора России, на основании которого Совет Федерации или Госдума принимают решение по этим вопросам. Таким образом, из закона исключено требование (объективный критерий) о наличии в действиях указанных лиц признаков преступления, а Закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» юридически значимым обстоятельством признает решение палаты Федерального собрания Российской Федерации<sup>142</sup>.

Генеральный прокурор России обращается с представлением о получении согласия при наличии повода для возбуждения уголовного дела, который содержит информацию о наличии данных, указывающих на наличие признаков преступления в действиях указанных выше лиц, поскольку только в этом случае повод и основания для возбуждения уголовного дела могут служить основанием дачи согласия на привлечение указанных лиц к уголовной ответственности или лишения их неприкосновенности. Вместе с тем, в процеду-

ре принятия такого решения отсутствуют положения об объективных критериях привлечения к уголовной ответственности или снятия неприкосновенности, установленных в законе. Поэтому положения закона не обязывают генерального прокурора Российской Федерации указывать критерии в представлении, а потому — не обеспечивают баланс между иммунитетом указанных выше лиц и возможностью осуществления эффективного уголовного преследования. Поэтому представляется необходимым с учетом правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, приведенной в Постановлении от 19 мая 2009 года, принять законодательный акт, который регулировал бы процедуру принятия решений о лишении неприкосновенности депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации. Процедура должна учитывать баланс между иммунитетами, предоставленными публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью осуществления эффективного уголовного преследования, исключающего использование политических соображений.

Соответствующие изменения в п. б ч. 2 ст. 19 Закона о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Госдумы, регулирующей неприкосновенность указанных парламентариев, не приняты.

### Анализ правоприменения

С момента вступления в силу закона о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Госдумы генеральному прокурору России дано согласие на лишение иммунитета девяти депутатов Государственной думы — Сергея Мавроди (повторное рассмотрение, 1995 г.), Надишаха Хачилаева (1998 г.), Владимира Головлева (2001 г.), Ашота Егиазаряна (2010 г.), Владимира Бессонова (2013 г.), Олега Михеева (2013 г.), Алексея Митрофанова (2014 г.), Константина Ширшова (2016 г.) и Николая Паршина (2014 г.), а также двух членов Совета Федерации, Константина Цыбко (2014 г.) и Рауфа Арашукова (2019 г.)<sup>143</sup>. Депутаты Митрофанов и Вороненков скрылись от следствия и суда за границей.

10 июня 2014 года Государственная дума Российской Федерации VI созыва лишила иммунитета Алексея Митрофанова и дала согласие генеральному прокурору России на привлечение его в качестве обвиняемого по делу о мошенничестве в особо крупных размерах (ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации). В конце 2014 года Митрофанов скрылся от следствия и суда за границей<sup>144</sup>.

Депутат Госдумы Денис Вороненков был обвинен в рейдерском захвате здания в городе Москве и мо-

<sup>142</sup> Решение Верховного Суда Российской Федерации от 02.10.2014 г. № АКПИ14-1118.

<sup>143</sup> Горяев О. Уголовное дело экс-депутата Госдумы Владимира Бессонова вышло на финальную стадию // Коммерсантъ. — 2018. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3720267>; Дело бывшего депутата Михеева о хищениях на 2 млрд руб. передано в суд // Право.RU. — 2016. — URL: <https://pravo.ru/news/view/136893/>; Хамраев В. Алексей Митрофанов стал обвиняемым // Коммерсантъ. — 2014. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2491010>; Уголовное дело в отношении экс-сенатора Константина Цыбко. Досье // ТАСС. — 2017. — URL: <https://tass.ru/info/4460624>

<sup>144</sup> Как депутатов лишали неприкосновенности. Досье // ТАСС. — 2015. — URL: <https://tass.ru/info/1249164>

шенничестве (ч. 3 ст. 33, ч. 1 ст. 170.1, ч. 4 ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации). В апреле 2015 Следственный комитет России инициировал процедуру лишения его депутатского иммунитета, а в марте 2016 года генеральный прокурор России отказался внести ходатайство о лишении Вороненкова депутатского иммунитета. В октябре 2016 Денис Вороненков скрылся в Киеве, где был убит.

В Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации» указано, что неприкосновенность (парламентский иммунитет) — один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. Она имеет публично-правовой характер и призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, с тем чтобы оградить его от необоснованных преследований, способствовать беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым — парламента, их самостоятельности и независимости; Конституция Российской Федерации, определяя в статье 98 только общее направление и условия действия депутатской неприкосновенности, в целях обеспечения основ конституционного строя, связанных с осуществлением народовластия (ст. 3), с разделением властей и самостоятельностью органов законодательной власти (ст. 10), созданием условий для беспрепятственной деятельности парламента, допускает возможность конкретизации ее положений в федеральном законодательстве. Поэтому решение вопроса о возбуждении уголовного дела и привлечении к уголовной ответственности указанных лиц установлено в п. 1 ч. 1 ст. 448 УПК Российской Федерации, о чем указано выше. Вместе с тем, Конституционный суд Российской Федерации не указал на отсутствие в законе положений о специальных и объективных критериях для применения Советом Федерации и Государственной думой Российской Федерации и при решении вопросов о лишении неприкосновенности (парламентского иммунитета) указанных лиц.

## Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие широкой правовой базы для лишения неприкосновенности (парламентского иммунитета) с депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации Российской Федерации.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие установленных в законе положений, содержащих объективные принципы (критерии) для лишения членов Федерального собрания (включая Государственную думу и Совет Федерации Российской Федерации), неприкосновенности (парламентского иммунитета), исключающие влияние политических соображений и исходящих из существа представленного ходатайства.

Таким образом, рекомендацию можно считать частично **выполненной**. Наш вывод совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку лишение иммунитета указанных лиц осложнено принятием последовательных решений, влекущих задержки в возбуждении уголовного дела и привлечении их к уголовной ответственности за совершение любого преступления, в отсутствие в законе принципов, содержащих объективные критерии, исключающих влияние политических соображений.

## Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- подготовить и внести в Государственную думу Российской Федерации законопроект об установлении в законе положений, содержащих объективные критерии для лишения этих лиц неприкосновенности (парламентского иммунитета), оснований отказа в получении генеральным прокурором России согласия на лишение неприкосновенности (парламентского иммунитета) депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Российской Федерации, исключающие влияние политических соображений и исходящих из существа представленного ходатайства.

**Рекомендация xiv:  
уголовное преследование и конфискация**

#уголовное преследование  
#конфискация

*Международное право*

- Пункт 8 статьи 31 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Статьи 12, 16 и 19.3 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 1999 г. (далее — Конвенция Совета Европы 1999 г.);
- Принцип 6 Резолюции Совета Европы N (97) 24

«О двадцати принципах борьбы с коррупцией» от 6.11.1997 г. (далее — Резолюция CE N (97) 24).

*Национальное право*

- Статья 35 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 (далее — Конституция Российской Федерации);
- Статья 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 г. N 63 (далее — Уголовный кодекс Российской Федерации).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует, чтобы Статья 104.1-3 Уголовного кодекса была исправлена таким образом, чтобы предусмотреть конфискацию доходов от коррупции относительно всех преступлений коррупции охватываемых Уголовным кодексом, так же как других преступлений, которые могут быть связаны с коррупцией, предусмотреть эффективную конфискацию в таких делах и рассмотреть вопрос о введении конфискации имущества «in rem» согласно уголовному законодательству.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация xiv была выполнена <b>частично</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация xiv выполнена <b>частично</b> .

### Анализ нормативно-правовых актов Международное право

Согласно п. 8 ст. 31 Конвенции ООН против коррупции государства-участники должны принять «в максимальной степени, возможной в рамках его внутренней правовой системы, такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, или имущества, стоимость которого соответствует стоимости таких доходов и имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначенных для использования при совершении преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией».

Согласно п. 1 ст. 12 Конвенции Совета Европы 1999 года каждая сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут оказаться необходимыми, включая меры, допускающие использование специальных методов расследования для выявления, розыска, наложения ареста и изъятия орудий преступлений и доходов от коррупции, либо имущества, стоимость которого эквивалентна таким доходам, в отношении которых могут быть применены меры, установленные в соответствии с пунктом 3 статьи 19 Конвенции.

Суть института конфискации «in rem» состоит в том, чтобы по заявлению прокурора в рамках гражданского процесса суд мог принимать решение о конфискации в доход государства денег и иного имущества, которые не являются предметом преступления, но обнаружены у подозреваемого или обвиняемого, и если имеются достаточные данные полагать, что эти средства и имущество получены указанными лицами без законных на то оснований.

### Национальное право

Законом от 08.12.2003 № 162-ФЗ конфискация была исключена из системы уголовных наказаний, установленных Уголовным кодексом Российской Федерации. Законом от 27.07.2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В связи с принятием Закона «О ратификации конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Закона «О противодействии терроризму» в Уголовный кодекс Российской Федерации была введена Глава 15.1., включающая нормы о конфискации, и правовая природа этого института изменилась: теперь он применяется в качестве меры уголовно-правового воздействия, а не в качестве вида наказания.

Согласно ч. 1 ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства имущества на основании обвинительного приговора. Норма действует в редакции с учетом изменений, внесенных Законом от 25.12.2008 N 280-ФЗ в п. 1 указанной статьи, предусматривающей конфискацию денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения преступлений, предусмотренных различными статьями Уголовного кодекса Российской Федерации. Законами от 06.07.2016 № 375-ФЗ, от 26.07.2017 № 203-ФЗ, от 29.12.2017 № 469-ФЗ и другими в ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации вносились дополнения, были включены составы коррупционных преступлений, предусмотренных ст. 184, 201.1, ч. 5–8 ст. 204, 285, 285.4 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В приложении № 23 к Указанию Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства

внутренних дел Российской Федерации от 01.02.2016 г. № 65/11/7 перечислены виды преступлений коррупционной направленности. Эти преступления введены в ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, за исключением п. а ч. 2 ст. 226.1 и п. б ч. 2 ст. 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, которая была исключена из Уголовного кодекса Российской Федерации.

Конфискации в качестве меры уголовно-правового воздействия подлежат имущество, если в суде будет доказано, что оно приобретено в результате совершения преступления или в связи с его совершением. Конфискация в ряде случаев применяется по усмотрению суда, т.е. факультативно, по следующим основаниям:

- в перечень ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации не вошли преступления, предусмотренные ст. 159, 160 Уголовного кодекса Российской Федерации, поскольку в предусмотренных в статье случаях имущество подлежит возврату его законному владельцу, а не обращению в доход Российской Федерации.
- имущество и выгоды имущественного характера, полученные в качестве взятки (ст. 291 Уголовного кодекса Российской Федерации), изымаются в ином правовом режиме, если недопустима конфискация у лица предмета взятки, переданного в условиях вымогательства под угрозой совершения действий, которые могут причинить ущерб законным интересам гражданина и т.п.
- в качестве предмета взятки (коммерческого подкупа) должностному лицу могут быть переданы деньги, не принадлежащие лицу, добровольно сообщившему органу Министерства внутренних дел или Федеральной службы безопасности Российской Федерации сведения о вымогательстве взятки (коммерческого подкупа) и в случаях, если денежные средства получены оперативными сотрудниками у третьих лиц и подлежат возврату владельцу.

Во исполнение Рекомендации ГРЕКО Законом от 25.07.2006 года № 125-ФЗ в Уголовный кодекс Российской Федерации внесены дополнения в виде «в том числе любые преимущества нематериального характера, независимо от того, имеют ли они поддающуюся оценке рыночную ценность или нет».

Согласно ст. 290, 291 и 291.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и ст. 204 Уголовного кодекса Российской Федерации предметом взятничества или коммерческого подкупа судом может быть признано также оказание услуг имущественного характера или предоставление имущественных прав, которые по мнению Верховного суда должны получить денежную

оценку на основании представленных сторонами доказательств<sup>145</sup>.

Согласно ст. 104.2 Уголовного кодекса Российской Федерации суд обязан принять решение о конфискации денежной суммы взамен предмета, входящего в подлежащее конфискации имущество, если конфискация этого имущества невозможна по причине его утраты, порчи, продажи и т.п. Денежное возмещение должно соответствовать определяемой судом по оценке экспертизы стоимости этого предмета, по рыночной цене и другим способом. Конфискация в виде денежной суммы у виновного возможна взамен предмета, переданного им другому лицу, если оно признано добросовестным владельцем.

Согласно ст. 104.3 Уголовного кодекса Российской Федерации установлен приоритет возмещения причиненного законному владельцу вреда перед конфискацией имущества, поскольку в первую очередь возмещается вред, причиненный законному владельцу.

В ч. 2 ст. 104.2 Уголовного кодекса Российской Федерации установлена очередность обращения взыскания на имеющееся у осужденного имущество, для возмещения причиненного вреда, по которой вред возмещается в первую очередь за счет приобретенного законным путем имущества. При отсутствии такового вред возмещается за счет имущества, приобретенного в результате совершения преступления или в связи с его совершением, то есть указанного в ч.1 и 2 ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. Таким образом, оставшаяся часть обращается в доход государства.

Понятие «вред» введено в ст. 104.3 Уголовного кодекса Российской Федерации Федеральным законом от 25.12.2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года». Разница в понятиях «ущерба» и «вреда», включающего еще и моральный вред, не имеет значения, так как эта замена произведена для усиления гарантий защиты прав законных владельцев.

Необходимо указать на следующие основания для введения института конфискации «in rem» в уголовное законодательство Российской Федерации: требования приведенных выше международных конвенций могут быть осуществлены при условии их соответствия принципам законодательства Российской Федерации и характера судебного разбирательства. Поэтому для правоприменения важное значение имеют положения Конституции Российской Федерации и правовая позиция Конституционного суда Российской Федерации, приведенная в постановлении

<sup>145</sup> Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. N 24 «О судебной практике по делам о взятничестве и об иных коррупционных преступлениях» // Российская газета. — 2013. — №6130 (154). — URL: <https://rg.ru/2013/07/17/verhovny-sud-dok.html>



Конституционного суда Российской Федерации от 16 июля 2008 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева». Согласно этой позиции, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35); каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46), принудительное изъятие имущества, влекущее за собой прекращение права собственности на это имущество, по сути, является лишением имущества и, следовательно, в силу требований полной и эффективной судебной защиты права собственности и критериев справедливого судебного разбирательства (ст. 35 и 46 Конституции Российской Федерации, ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод), невозможно без предварительного судебного контроля и принятия соответствующего судебного акта. Поэтому право гражданина, закрепленное в ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации, гарантировано при условии, что вопрос о лишении имущества, отнесенного к вещественным доказательствам, возможно решить только в результате рассмотрения дела по существу. Таким образом, гражданин может быть лишен принадлежащего ему имущества на основании решения суда. При этом, в силу ч. 2 и 3 ст. 49 Конституции Российской Федерации, обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность, а неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого, из чего следует вывод о том, что для возложения на лицо обязанности доказывать правомерность приобретения имущества институт конфискации такого имущества «in rem» не может быть предусмотрен положениями уголовного и уголовно-процессуального законодательства, иначе бы он вошел в противоречие с указанными выше нормами Конституции Российской Федерации. Поэтому с учетом характера судебного разбирательства институт конфискации «in rem» может быть введен только в гражданско-правовое и гражданско-процессуальное законодательство, нормы которых могут предусматривать возможность оспаривания прокурором от имени государства сделок в отношении имущества, которое, по мнению правоохранительных органов, нажито незаконным путем. Так, нормой ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрена обязанность сторон доказывать те обстоятельства, на которые сторона ссылается в обоснования своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом, а суд определяет, какие обстоятельства имеют значение для дела и какой стороне надлежит их доказывать,

а затем выносит обстоятельства на обсуждение, даже если стороны на какие-либо из них не ссылались. Поэтому для этих целей необходимо принять закон об изъятии соответствующих положений из нормы ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а не введение института конфискации имущества «in rem» в уголовное законодательство Российской Федерации.

### Анализ правоприменения

Постановлением Пленума Верховного суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. N 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»<sup>146</sup> к коррупционным деяниям относятся преступления, связанные с получением и дачей взятки, посредничестве во взяточничестве и коммерческом подкупе, мошенничеством, присвоением или растратой, коммерческим подкупом, служебным подлогом, провокацией взятки или коммерческого подкупа, соответственно ст. 290, 291, 291.1, 159, 160, 204, 292, 304 Уголовного кодекса Российской Федерации, из которых ст. 159, 160, 292 и 304 Уголовного кодекса Российской Федерации не могут быть включены в п. «а» ч. 1 ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. Так, при совершении преступления, предусмотренного ст. 292 Уголовного кодекса Российской Федерации (служебный подлог) действия по передаче и получению взятки подлежат дополнительной квалификации по ст. 290 и 291 Уголовного кодекса Российской Федерации, а целью совершения действий, квалифицируемых по ст. 304 Уголовного кодекса Российской Федерации (провокация взятки) является искусственное создание доказательств совершения преступления.

В международно-правовых актах понятие «активов» шире, чем понятие «активы, полученные в результате совершения преступления» (illicitly acquired assets), определения которым нет ни в законодательстве Российской Федерации, ни в актах Верховного суда Российской Федерации<sup>147</sup>. Вместе с тем, конфискация таких активов в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации невозможна по причинам, указанным выше. Норма ч. 1 ст. 104 Уголовного кодекса Российской Федерации по форме и содержанию является институтом уголовного права. В силу п. «б» ч. 1 ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации подлежат конфискации деньги и иное имущество, в которые имущество и доходы от имущества, указанного в п. «а» ч. 12 этой статьи, были частично или полностью превращены путем сокрытия, легализации или других сделок, поэтому их изъятие из незаконного владения лица означает приведение

<sup>146</sup> Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. N 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях». — URL: <https://rg.ru/2013/07/17/verhovny-sud-dok.html>

<sup>147</sup> Foreign Illicit Assets Act (FIAA) of 18 December 2015 // UNODC. — 2016. — URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2016-August-25-26/V1605154e.pdf>



его в имущественное положение, существовавшее до совершения коррупционного преступления. Изъятие такого имущества и доходов, незаконных активов посредством института конфискации «in rem» невозможно по причинам, указанным в настоящем анализе выполнения рекомендации.

В Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 14.06.2018 N 17 «О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве» даны разъяснения по ряду вопросов, возникающих у судов при конфискации имущества по уголовным делам, но полностью отсутствуют разъяснения о судебной практике возвращения из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

Распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации от 18.03.2016 г. сформирована рабочая группа по вопросам возврата из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений и правонарушений, ее возглавил начальник управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генпрокуратуры — Александр Русецкий<sup>148</sup>. Вместе с тем, в отчетности Генеральной прокуратуры Российской Федерации отсутствуют показатели работы по возвращению таких активов из-за рубежа. Руководитель рабочей группы указывает на проблемы возвращения таких активов, связанные с тем, что с момента возбуждения уголовного дела до принятия мер по аресту активов, полученных преступным путем, проходит длительный период времени, что позволяет преступникам легализовать похищенное имущество и затрудняет последующий возврат таких активов законному владельцу. Другая проблема связана со сроками исполнения запросов об оказании правовой помощи компетентными органами ряда государств, которые порой превышают несколько лет. Также указано на проблему различия в национальных законодательствах государств, поскольку конкретное деяние в одних юрисдикциях может признаваться преступлением, в других — правонарушением, а в третьих быть вообще не наказуемым<sup>149</sup>.

Мы полагаем, что доводы представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации являются не вполне убедительными. В отчетах о выполнении рекомендаций ГРЕКО российские власти не ссылались ни на длительные сроки

выполнения запросов, ни на различия в национальном законодательстве ряда государств.

Эксперты ТИ-Р изучили международный опыт по возврату из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений, и возможности органов Российской Федерации поэтому мы полагаем, что существенных проблем для успешного возврата таких активов не существует<sup>150</sup>.

5 ноября 2015 года на координационном совещании по вопросам исполнения Национального плана по борьбе с коррупцией на 2014-2015 гг. генеральный прокурор России Юрий Чайка заявил, что число случаев конфискации имущества коррупционеров в Российской Федерации в 2015 году увеличилось в два раза, до 1,5 тысяч, а число осужденных коррупционеров, к которым применена данная мера, возросло в два раза — с 600 случаев до полутора тысяч<sup>151</sup>.

Так, решением Котласского городского суда Архангельской области, Л. был признан виновным, помимо прочего, в злоупотреблении должностными полномочиями и осужден по ч. 1 ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>152</sup>. На основании ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации постановлено конфисковать в доход государства все полученные в результате совершения преступлений денежные средства, находящиеся на его расчетном счете. В соответствии с постановлением суда на лицевой счет, открытый на имя Л., был наложен арест. В силу ч. 2 ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, если имущество, полученное в результате совершения преступления, и (или) доходы от этого имущества были приобщены к имуществу, приобретенному законным путем, конфискации подлежит та часть этого имущества, которая соответствует стоимости приобщенных имущества и доходов от него. При этом было установлено, что часть средств, находящихся на его счете в банке, получены законным путем, поэтому Президиум Верховного суда Российской Федерации отменил приговор и кассационное определение в части решения о конфискации в доход государства денежных средств, находящихся на открытом на имя осужденного расчетном счете, а также передал в тот же суд на новое рассмотрение в порядке, предусмотренном ст. 397, 399 УПК Российской Федерации.

<sup>148</sup> Генпрокуратура РФ создала рабочую группу по возврату активов коррупционеров из-за рубежа // Информационное агентство ТАСС. — 2016. — URL: <https://tass.ru/politika/3156990>

<sup>149</sup> Плохов С.В., Русецкий А.Е. О возврате из-за рубежа активов, полученных преступным путем. // Аналитический портал Отрасли права. — 2017. — URL: <http://отрасли-права.пф /article/23777>

<sup>150</sup> Примаков Д., Солянова М., Чернявский И. Возвращение активов: международный опыт, российские возможности // Трансперенси Интернешнл – Р. — URL: [https://transparency.org.ru/projects/fundsreturning\\_inter-exp.pdf](https://transparency.org.ru/projects/fundsreturning_inter-exp.pdf)

<sup>151</sup> Число случаев конфискации имущества коррупционеров в Российской Федерации выросло вдвое // РИА Новости. — 2015. — URL: <https://ria.ru/society/20151125/1327956105.html>

<sup>152</sup> Справка по результатам обобщения практики Котласского городского суда по рассмотрению ходатайств о наложении ареста на имущество. Решение данного вопроса при рассмотрении уголовных дел // ГАС Российской Федерации «Правосудие». — 2017. — URL: [http://files.sudrf.ru/975/docum\\_sud/doc20171110-151314.pdf](http://files.sudrf.ru/975/docum_sud/doc20171110-151314.pdf)

## Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие закона, регулирующего применение конфискации по уголовным делам о коррупционных преступлениях, а также широкой практики его применения;
- введение в Уголовный кодекс Российской Федерации составов преступлений, которые могут быть связаны с коррупцией и получением доходов от коррупции.

Выполнению рекомендации препятствует:

- сложившиеся в Российской Федерации подходы к отнесению преступлений к категории коррупционных и характер судебного разбирательства по уголовным делам, которые не подлежат изменению.
- отсутствуют специальные методы расследования для выявления, розыска, наложения ареста и изъятия доходов от коррупции, либо имущества, стоимость которого эквивалентна таким доходам, в отношении которых могут быть применены меры, установленные в соответствии с п.3 ст. 19 Конвенции Совета Европы 1999 года;
- не активизирована работа по возвращению из-за рубежа активов, полученных в результате коррупции, для чего необходимо усилить взаимодействие с соответствующими органами зарубежных стран.

Таким образом, рекомендацию xiv можно считать выполненной **частично**. Наш вывод совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку в перечень преступлений, приведенных в ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, не были включены все составы преступлений, которые могут быть связаны с коррупцией, не разработаны и не используются специальные методы расследования для выявления, розыска, наложения ареста и изъятия доходов от коррупции, либо имущества, стоимость которого эквивалентна таким доходам, в отношении которых могут быть применены меры, установленные в соответствии с пунктом 3 статьи 19 Конвенции Совета Европы 1999 года, а работа по возвращению из-за рубежа активов, полученных в результате коррупции, не приводит к видимым результатам.

## Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- разработать и использовать специальные методы расследований для выявления, розыска, наложения ареста и изъятия доходов от коррупции, в отношении которых могут быть применены меры, установленные в соответствии с пунктом 3 статьи 19 Конвенции Совета Европы 1999 года;
- активизировать работу по возвращению из-за рубежа активов, полученных в результате коррупции.

**Рекомендация xv:  
тренинги и подготовка по применению конфискации**

#конфискация  
#тренинги и подготовка

## Международное право

- Статьи 51, 54 (пункт 1, пп. «с») Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).

## Национальное право

- Статья 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 г. N 63 (далее — Уголовный кодекс Российской Федерации);
- Статьи 7 и 17 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18.12.2001 г. N 174 (далее — УПК Российской Федерации).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует разрабатывать курсы и руководящие принципы для тех, кто применяет конфискацию и обеспечительные меры по делам о коррупции, а также оценить эффективность режима конфискации на основе сбора соответствующей подробной информации и статистики на постоянной основе.	ГРЕКО делает вывод, что рекомендация xv была выполнена <b>удовлетворительно</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация xv выполнена <b>частично</b> .

## Содержание докладов ГРЕКО

В 2008 году ГРЕКО предложило разработать курсы и методические рекомендации для лиц, применяющих меры по конфискации и обеспечительному аресту имущества по делам о коррупции, а также оценить эффективность режима конфискации на основе сбора соответствующей подробной информации и статистики за какой-либо период или на постоянной основе<sup>153</sup>. ГРЕКО приняло во внимание, что Следственный комитет России применяет руководящие принципы на основе анализа, приведенного Верховным судом Российской Федерации, а другие меры в этой области, в частности, в контексте, предусмотренном в рекомендации xiv, власти также выполнили.

В 2010 году власти сообщили, что Академия Генеральной прокуратуры, Министерство внутренних дел, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба безопасности и Таможенная академия Российской Федерации разработали программы для обучения своего персонала на разных уровнях по применению мер по розыску и возвращению имущества в целях изъятия и конфискации (seizure). По этим программам ведется подготовка следователей и прокуроров с 2009 и 2010 года соответственно. Также вопросами изучения конфискации как меры уголовно-правового характера будут заниматься различные ведомственные научные учреждения. В части формирования статистики власти сообщили о различных мерах, включая введение Судебным департаментом новой статистической формы, включающей в себя строку отчета о числе применяемых мер конфискационного характера судами<sup>154</sup>.

ГРЕКО была удовлетворена этим отчетом и решила, что рекомендация выполнена удовлетворительно.

Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право

На международном уровне, уголовно-правовой институт конфискации реализуется в процедуре возврата активов, похищенных коррупционерами и выведенными за рубеж.

Возврат активов представляет собой основополагающий принцип Конвенции ООН против коррупции, поэтому ее участники сотрудничают друг с другом в этом отношении (ст. 51 Конвенции) В главе V Конвенции содержатся конкретные положения, предусматривающие различные меры по возвращению активов, при этом глава тесно взаимосвязана с другими разделами Конвенции.

В рамках сотрудничества участников Конвенции ООН против коррупции с начала 2007 года функционирует Международный центр по возвращению активов при Базельском институте управления (англ. — The International Centre for Asset Recovery of the Basel Institute on Governance)<sup>155</sup>. В сотрудничестве с Управлением ООН по борьбе с наркотиками и преступностью центр организует и проводит учебные курсы для специалистов-практиков по конкретным аспектам работы, связанной с отслеживанием, конфискацией и возвращением доходов от коррупции, отмытия денег и смежных преступлений. Всемирный банк и Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью через инициативу Stolen Assets Recovery Initiative<sup>156</sup> организуют учебные мероприятия для специалистов-практиков.

## Национальное право

Режим конфискации имущества включает в себя меры по розыску имущества, в том числе, по возвращению из-за границы активов, полученных в результа-

<sup>153</sup> Compliance Report on the Russian Federation: Joint First and Second Round Evaluation // Council of Europe. — 2010.

<sup>154</sup> Там же.

<sup>155</sup> International Centre for Asset Recovery (ICAR). — URL: <https://www.baselgovernance.org/theme/icar>

<sup>156</sup> The Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). — URL: <https://star.worldbank.org/>

те совершения коррупционных преступлений, а также последующей конфискации в порядке исполнения приговора суда, взыскания штрафа и т.п. Поэтому содержание курсов и руководящих положений зависит от уровня разработки национального законодательства, регулирующего эти вопросы.

Эффективность режима конфискации, применяемой судами при рассмотрении уголовных дел о коррупции, прямо зависит от конструкции ч. 1 ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, в которой описаны условия по ее применению. Анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего конфискацию имущества и доходов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений, приведен выше в связи с выполнением рекомендации xiv.

Решение о применении обеспечительных мер (аресте) и конфискации имущества принимается судом, в полномочия которого не входит «оценка эффективности режима конфискации». Конституция Российской Федерации закрепляет основополагающие положения, регулирующие уголовное судопроизводство — принципы (ст. 15, 19, 21, 32, 46, 48, 49, 118, 120, 123 и др.), нормы о судебном контроле при применении мер процессуального принуждения и др. Конституционный принцип независимости судей и подчинение их Конституции Российской Федерации и федеральному закону (ч. 1 ст. 120 Конституции Российской Федерации, ч. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», ст. 8.1. УПК Российской Федерации) относится как к судоустройству, так и к судебному производству. Поэтому подчинение судей только закону означает, что в их отношении речь идет не о курсах по применению конфискации и мер обеспечения конфискации, а о руководящих началах, которые могут быть приведены в постановлениях Пленума Верховного суда Российской Федерации, в обзорах судебной практики по делам этой категории, принимаемым судами разных уровней. Например, в Постановлении от 14.06.2018 г. № 17 «О некоторых вопросах, связанных с применением конфискации имущества в уголовном судопроизводстве» разъяснены нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства, регламентирующие основания и порядок конфискации имущества.

В дополнение к программам для обучения персонала по применению мер по розыску и возвращению имущества в целях изъятия и конфискации (seizure), разработанным Академией Генеральной прокуратуры, Министерством внутренних дел, Федеральной служ-

бой по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной службой безопасности и Таможенной академией Российской Федерации необходимо разработать программы курсов и руководящие принципы для их проведения по розыску, а также возвращению из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации проводятся тренинги по программе для экспертов, которые участвуют в Механизме обзора выполнения Конвенции ООН против коррупции. В рамках профильной подготовки эксперты изучают требования к внедрению в законодательство стран положений главы V «Меры по возвращению активов» Конвенции ООН против коррупции<sup>157</sup>.

При расследовании коррупционных преступлений следователь самостоятельно устанавливает имущественное положение подозреваемого (обвиняемого) и размер его дохода либо вправе давать органу дознания письменные поручения о розыске имущества, перечисленного в ст. 104.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК Российской Федерации), которое может находиться у третьих лиц, в том числе — и за рубежом, что осложняет розыск имущества и применение мер по его возвращению в Российскую Федерацию. Поэтому курсы и руководящие положения для конфискации и реализации обеспечительных мер по коррупционным делам в случае нахождения имущества за границей необходимы следователям, сотрудникам оперативных подразделений, а также прокурорам.

### Анализ правоприменения

Анализ существующих тренингов и методических руководств выявил, что в области международного сотрудничества Генеральной прокуратурой России разработано руководство «Возвращение активов: пошаговое руководство по международному сотрудничеству». Представители Генеральной прокуратуры России на постоянной основе принимают активное участие в работе Межправительственной рабочей группы по возвращению активов, где обсуждаются вопросы укрепления международного сотрудничества в принятии мер по возвращению активов<sup>158</sup>. Также проводятся различные тренинги на эту тему (см. информацию ниже)<sup>159</sup>.

Мы полагаем, что возможным результатом практического применения методических руководств и успешности проведения тренингов должен быть рост объемов конфискованного имущества по коррупцион-

<sup>157</sup> Генеральная прокуратура Российской Федерации совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности продолжает программу для экспертов, участвующих в Механизме обзора выполнения Конвенции ООН против коррупции // Генеральная прокуратура Российской Федерации. — 2017. — URL: <https://www.genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/oon/document-1186054/>

<sup>158</sup> Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: сборник методических рекомендаций. — М., 2017. — URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/met/sbornik.pdf>

<sup>159</sup> Тренинг по противодействию коррупции состоялся в МГИМО // Совет Европы. — 2016. — URL: <https://www.coe.int/ru/web/moscow/-/anti-corruption-training-at-mgimo>

ным преступлениям, а также объемов, возвращенных из-за границы активов и денежных средств, похищенных в результате коррупции. Сложно представить, каким еще образом можно оценить эффективность всех проводимых мероприятий по возвращению активов.

Анализ статистики показал, что приказом Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 169 утверждена «Инструкция по ведению судебной статистики», которую ведут Судебный департамент и его органы в субъектах Российской Федерации в порядке, установленном в Табеле форм статистической отчетности судов общей юрисдикции<sup>160</sup>. Отчет о суммах материальных взысканий в доход государства, определенных судебными актами (Форма 4) содержит сведения о денежных средствах, полученных преступным путем и обращенных в доход государства (п. 4.1.1). Поэтому можно утверждать, что суды Российской Федерации обладают необходимой статистической информацией о суммах и видах средств, конфискованных судами по делам о коррупции.

В соответствии с указанной инструкцией судами Российской Федерации ведется статистика и регулярно выпускаются обобщения судебной практики конфискации имущества по делам этой категории. Например, в Обобщении судебной практики рассмотрения уголовных дел коррупционной направленности судов Ямало-Ненецкого автономного округа за 2015-2016 годы указано, что в течение 2015 года суды округа рассмотрели 39 уголовных дел данной категории в отношении 43 лиц, вынесли четыре оправдательных приговора, отменили четыре приговора по результатам апелляционного рассмотрения, а конфискация имущества применялась по восьми уголовным делам. Из них по ст. 291 Уголовного кодекса Российской Федерации (14 дел) и по ст. 290 Уголовного кодекса Российской Федерации (пять дел), т.е. всего по 19 делам<sup>161</sup>. Таким образом, из 19 дел только восемь приговоров вынесены без конфискации, но в обзоре не указаны причины отказа в применении конфискации.

В 2016 году было рассмотрено 48 уголовных дел данной категории в отношении 69 лиц, постановлено шесть оправдательных приговоров, по результатам апелляционного рассмотрения отменено два приговора, конфискация применена по четырем делам. Таким образом, из 12 дел по ст. 291 Уголовного кодекса Российской Федерации и пяти дел по ст. 290 Уголов-

ного кодекса Российской Федерации конфискация не применена по 17 делам. Вместе с тем, из анализа таких сообщений невозможно сделать вывод об эффективности режима конфискации. Поскольку они содержат только сведения о применении или неприменении конфискации, невозможно установить, по какой причине суд не применял конфискацию имущества.

В 2017 году ущерб от преступлений коррупционной направленности составил почти 40 миллиардов рублей. Десятая часть этой суммы внесена в ходе предварительного следствия в добровольном порядке, более половины — изъято или арестовано органами предварительного следствия<sup>162</sup>. Таким образом, необходимо продолжать разработку курсов и методических руководств по применению обеспечительных мер по делам о коррупции, в том числе, для оценки эффективности режима конфискации для следователей и оперативного персонала.

Возвращением из-за рубежа полученного в результате совершения коррупционных преступлений имущества занимается Генеральная прокуратура России. Заместитель начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции – начальник организационно-аналитического отдела является руководителем группы российских правительственных экспертов в механизме обзора Конвенции ООН против коррупции, национальным координатором по вопросам возврата активов.

Распоряжением Генерального прокурора Российской Федерации от 18 марта 2016 года создана рабочая группа по возврату из-за рубежа активов, полученных в результате коррупции<sup>163</sup>.

Министерство юстиции и Генеральная прокуратура Российской Федерации разработали руководство по международному сотрудничеству по взаимодействию с органами иностранных государств по вопросам возвращения похищенных активов на основании международных договоров, заключенных на основании Конвенции ООН против коррупции, Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступлений от 08 ноября 1990 года и других договоров. В рамках международных договоров центральным органом Российской Федерации по уголовно-правовым вопросам реализации положений и Конвенции ООН против коррупции является Генеральная прокуратура России, а главным органом по гражданско-правовым вопросам, включая граждан-

<sup>160</sup> Приказ Судебного департамента при Верховном суде России от 11 апреля 2017 г. N 65 «Об утверждении Табеля форм статистической отчетности о деятельности федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов, мировых судей и судимости, и форм статистической отчетности о деятельности федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов, мировых судей и судимости» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://internet.garant.ru/#/document/71691574/>

<sup>161</sup> Обобщение практики рассмотрения уголовных дел коррупционной направленности за 2015-2016 годы в судах Ямало-Ненецкого автономного округа // Суд Ямало-Ненецкого автономного округа. — 2017. — URL: [http://files.sudrf.ru/1562/user/2017.04.19\\_Obobschenie\\_po\\_korrupsionnim\\_delam\\_za\\_2015-2016gg.doc](http://files.sudrf.ru/1562/user/2017.04.19_Obobschenie_po_korrupsionnim_delam_za_2015-2016gg.doc)

<sup>162</sup> Участие органов Прокуратуры России в противодействии коррупции. — М., 2018. — С. 21. — URL: [https://genproc.gov.ru/upload/iblock/899/anticor\\_gp.pdf](https://genproc.gov.ru/upload/iblock/899/anticor_gp.pdf)

<sup>163</sup> Состоялась встреча руководителей прокурорских служб государств БРИКС по вопросам антикоррупционного взаимодействия // Генеральная прокуратура Российской Федерации. — 2016. — URL: <https://genproc.gov.ru/wap/news/news-1142656/>



ско-правовые аспекты уголовных дел — Министерство юстиции России<sup>164</sup>. Таким образом, в Российской Федерации определены два главных органа по реализации положений международных договоров по возврату активов, полученных от совершения коррупционных преступлений, а также разделена их компетенция по вопросам взаимодействия с иностранными компетентными органами.

По инициативе Российской Федерации на базе Генеральной прокуратуры России совместно с Управлением ООН по наркотикам и преступности проводятся ежегодные подготовительные курсы для контактных лиц и правительственных экспертов из различных стран мира, участвующих в механизме обзора осуществления Конвенции ООН против коррупции. Участникам курсов предоставляется возможность обмениваться национальными наработками в области противодействия коррупции, а также опытом участия государств в других оценочных механизмах (ГРЕКО, ОЭСР и др.)<sup>165</sup>.

Представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации на постоянной основе принимают участие в работе Межправительственной рабочей группы по возвращению активов. В ходе работы группы обсуждаются вопросы пресечения легализации доходов от преступлений коррупционной направленности, укрепления международного сотрудничества в принятии мер по возвращению активов<sup>166</sup>.

Следует отметить, что вопросы возврата из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных правонарушений, не рассмотрены в законодательстве Российской Федерации, не приведено содержание понятия возврата активов. Вопросы международного сотрудничества по возврату активов закреплены в УПК Российской Федерации (ст. 453–457), но в них не урегулирован порядок направления компетентным органам иностранных государств запросов о правовой помощи для розыска и наложения ареста на такие активы в целях их возврата из-за рубежа для последующей конфискации в порядке исполнения приговора суда, взыскания штрафа и т.п.

Если на территории иностранного государства необходимо провести допрос, осмотр, выемку, обыск, судебную экспертизу или иные процессуальные действия, предусмотренные УПК Российской Федерации, суд, прокурор, следователь, руководитель следственного органа, дознаватель вносит запрос об их производстве компетентным органом или должностным лицом иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации, международным соглашением или на основе принципа

взаимности (ч. 1 ст. 453 УПК Российской Федерации).

Принцип взаимности подтверждается письменным обязательством Верховного суда, Следственного комитета, Министерства иностранных дел, Министерства юстиции, Министерства внутренних дел, Федеральной службы безопасности или Генеральной прокуратуры оказать от имени Российской Федерации в правовой помощи иностранному государству в производстве отдельных процессуальных действий. (ч. 2 ст. 453 УПК Российской Федерации). Таким образом, запрос к органу иностранного государства о производстве отдельных следственных действий, а не розыску и аресту такого имущества, вправе направлять высшие федеральные органы исполнительной власти и Верховный суд Российской Федерации.

Двусторонние международные договоры об оказании правовой помощи по уголовным делам разрабатываются с учетом принятых ООН Типовых договоров о передаче уголовного судопроизводства и о взаимной помощи в области уголовного правосудия относительно доходов от преступной деятельности, но вследствие неурегулированности этих вопросов, следственные поручения о выявлении и аресте за рубежом добытых преступным путем активов, направляются крайне редко и в основном по инициативе Генеральной прокуратуры России на основе принципа взаимности (ст. 453, 457 УПК Российской Федерации).

Возврат доходов и имущества возможен только на основании судебного акта — приговора или решения суда, тогда как Генеральная прокуратура России не имеет полномочий по организации исполнения судебных актов за рубежом, а также по самостоятельному обращению в суды иностранных государств с требованиями о возврате активов и жалобами на решения компетентных органов иностранных государств. До настоящего времени не выполнено данное Генеральной прокуратуре России поручение президиума Совета при президенте России по противодействию коррупции от 18.04.2017 № 58 о подготовке совместно с заинтересованными федеральными органами проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию Генеральной прокуратурой России функции уполномоченного органа по выявлению, аресту и возвращению из иностранных юрисдикций активов, полученных в результате совершения преступлений коррупционной направленности (подп. «а» п. 2 раздела 1 протокола заседания)<sup>167</sup>. В соответствии со ст. 453 и 457 УПК Российской Федерации в отсутствие договора со страной, в которую выведены полученные в результате совершения коррупционных преступлений активы, на основе принципа взаимности могут

<sup>164</sup> Возвращение активов: практическое пошаговое руководство по международному сотрудничеству // Министерство юстиции и Генеральная прокуратура Российской Федерации. — URL: <http://minjust.ru/sites/default/files/13703880-13707481.pdf>

<sup>165</sup> Участие органов Прокуратуры России в противодействии коррупции. — М., 2018. — URL: [https://genproc.gov.ru/upload/iblock/899/anticor\\_gp.pdf](https://genproc.gov.ru/upload/iblock/899/anticor_gp.pdf)

<sup>166</sup> 9 декабря — Международный день борьбы с коррупцией // Генеральная прокуратура Российской Федерации. — 2013. — URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/international-cooperation/oon/document-500494/>

<sup>167</sup> Участие органов Прокуратуры России в противодействии коррупции. — М., 2018.

также обращаться Верховный суд, Следственный комитет, Министерство иностранных дел, Министерство юстиции, Министерство внутренних дел и Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Поэтому мы считаем необходимым разработку руководящих положений и принятие нормативных актов, наделяющих Генеральную прокуратуру России полномочиями по выявлению, аресту и возвращению из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений, после чего приступить к разработке курсов по их применению.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- обзоры судебной практики по применению конфискации и обеспечительных мер;
- ведение статистики и анализа их применения Судебным департаментом при Верховном суде Российской Федерации;
- обучение персонала на разных уровнях по применению процедур изъятия и конфискации на курсах по программам, разработанным Академией Генеральной прокуратуры, Министерством внутренних дел, Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной службой безопасности и Таможенной академией Российской Федерации.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие руководящих положений и критериев оценки эффективности режима конфискации, а также по розыск, аресту и возвращению активов в Российской Федерации;

- отсутствие у Генеральной прокуратуры России законодательно закрепленных полномочий по выявлению, аресту и возвращению из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку необходимо продолжать разработку курсов и руководящих положений по применению обеспечительных мер по делам о коррупции, в том числе и для оценки эффективности режима конфискации для следователей и оперативного персонала. Также необходимо принять нормативные акты, наделяющие Генеральную прокуратуру России полномочиями по возвращению из-за границы активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- продолжать разработку курсов и руководящих положений по применению обеспечительных мер по делам о коррупции, в том числе, и для оценки эффективности режима конфискации для следователей и оперативного персонала;
- законодательно закрепить за Генеральной прокуратурой полномочия по возврату из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений и правонарушений, а также установить механизм взаимодействия с зарубежными правоохранительными органами по их возврату.

**Рекомендация хvi:  
реформа системы противодействия коррупции**

#реформа системы противодействия коррупции

## Международное право

- Статья 2 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).

## Национальное право

- Федеральный закон от 25.12.2008 N 273 «О противодействии коррупции» (далее — № 273-ФЗ);
- Федеральный закон от 27.05.2003 N 58 «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — 58-ФЗ);
- Федеральный закон от 27.04.2004 N 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — 79-ФЗ, ФЗ «О государственной гражданской службе»);
- Указ Президента Российской Федерации от 11.01.1995 N 32 «О государственных должностях Российской Федерации» (далее — Указ Президента N 32 «О государственных должностях Российской Федерации»);
- Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 N 1574 «О Реестре должностей

Федеральной государственной гражданской службы» (далее — Указ Президента России от 31.12.2005 N 1574);

- Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2010 N 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (далее — Указ Президента России от 21.07.2010 N 925);
- Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 N 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы» (далее — Национальный план противодействия коррупции на 2018-2020 годы);
- Справочная информация: «Перечень должностей, при замещении которых служащие обязаны представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и Порядки представления указанных сведений» (Материал подготовлен специалистами Консультант Плюс)<sup>168</sup>.

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует обеспечить применение на практике реформы по противодействию коррупции относительно широкого круга публичных должностных лиц и представителей властных структур, а не только узкой категории государственных служащих.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация хvi была выполнена <b>удовлетворительно</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация хvi выполнена <b>частично</b> .

## Содержание докладов ГРЕКО

В Докладе об оценке 2008 года ГРЕКО указала, что существует неопределенность в отношении круга лиц, который охватывает понятие «гражданский служащий» и на который распространяются административные реформы, в частности, — реформа государственного управления. В Отчете об исполнении 2010 года ГРЕКО приняла комментарии российской стороны об имплементации Конвенции ООН против коррупции и распространении мер № 273-ФЗ на более широкий круг лиц, чем входит в понятие «гражданский служащий». Тем не менее, ГРЕКО указала, что по-прежнему отсутствует четкое законодательное определение «гражданского служащего», и что существует вероятность, что административные реформы, проходящие под эгидой реформ государственной службы, будут охватывать недостаточно широкий круг лиц. В Дополнении к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО 2012 года ГРЕКО приняла информацию российской стороны о новых поправках в № 273-ФЗ, расширяющих круг лиц, к которым применяются антикоррупционные запреты и ограничения, и пришла к выводу, что рекомендация выполнена удовлетворительно.

Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право

Международно-правовые акты, закрепляющие меры по противодействию коррупции, идут по пути распространения антикоррупционных мер на достаточно широкий круг должностных лиц.

Так, Конвенция ООН против коррупции в ст. 2 закрепляет понятие «публичного должностного лица» и дает ему следующее определение:

i) «любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица»;

ii) «любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого государства-участника».

<sup>168</sup> Справочная информация: «Перечень должностей, при замещении которых служащие обязаны представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и Порядки представления указанных сведений» // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_128983/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128983/)

## Национальное право

В соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2004 года № 58-ФЗ (ст. 2), система государственной службы в России включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу, государственную службу иных видов (установленную отдельными Федеральными законами — служба в правоохранительных органах, прокуратуре и т.п.).

Определение гражданского служащего закреплено в ст. 13 79-ФЗ: это «гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы». Он осуществляет эту деятельность на профессиональной основе, назначается на должность в соответствии с актом о назначении и служебным контрактом и получает денежное вознаграждение за счет бюджета (федерального или субъекта Российской Федерации). Данное определение не является полным, поскольку отсылает к понятию «гражданская служба», которое в свою очередь отсылает к понятию «государственная должность».

В соответствии со ст. 10 58-ФЗ, государственные служащие делятся на федеральных государственных служащих, перечень должностей которых устанавливается указом президента России, и государственных служащих субъекта Российской Федерации. Кроме того, в силу статьи 1 58-ФЗ, лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации — это лица, по обеспечению исполнения полномочий которых осуществляется государственная служба, т.е. они государственными служащими не являются.

Тем не менее, ни в законодательстве о гражданской службе, ни в антикоррупционном законодательстве не представлено исчерпывающего определения должностного лица, соответствующего Конвенции ООН против коррупции. Наиболее близкая к конвенционной формулировка представлена в Примечании 1 ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации. Так, выделены следующие признаки должностного лица:

- выполнение функции представителя власти;
- временно или по специальному полномочию;
- выполнение организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций в следующих организациях:
- государственных органах;
- органах местного самоуправления;
- государственных и муниципальных учреждениях;
- государственных компаниях и корпорациях;
- государственных и муниципальных унитарных предприятиях;
- акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Феде-

рации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям;

- Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Таким образом, установлен закрытый перечень организаций, служащие которых выступают в качестве должностных лиц. Это определение намного уже, чем указано в Конвенции ООН против коррупции. Кроме того, данное понятие должностного лица касается только соответствующих статей Уголовного кодекса Российской Федерации и не распространяется на антикоррупционные реформы.

С момента принятия Дополнения к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО 2012 года круг лиц, на которых распространяются антикоррупционные меры № 273-ФЗ, был расширен следующим образом:

Ст. 7.1. № 273-ФЗ устанавливает ряд запретов и распространяется, помимо государственных и муниципальных служащих, на членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации и должности в государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях, фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов.

Ст. 8 № 273-ФЗ распространяет антикоррупционные меры на членов Совета директоров Центрального банка России и еще ряд должностей в Центральном банке России (с 2012 года), должностей в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования и др., а также должностей в иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов (с 2016 года). С 3 сентября 2018 года действие этой статьи распространяется также на лиц, замещающих должности финансового уполномоченного и руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного.

Ст. 11.1. № 273-ФЗ возлагает обязанности по урегулированию конфликта интересов и уведомлению о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей на служащих Центрального банка Российской Федерации, работников, замещающих должности в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Федерации и др., а также отдельные должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. С 3 сентября 2018 г. действие этой статьи распространяется также на лиц, замещающих должности финансового уполномоченного и руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного.

Ст. 12.3 № 273-ФЗ распространяет обязанность по передаче ценных бумаг (долей участия, паев в устав-



ных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление) на лиц, замещающих должности в государственной корпорации и др., а также в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами. С 3 сентября 2018 года действие этой статьи распространяется также на лиц, замещающих должности финансового уполномоченного, руководителя службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного.

Таким образом, в базовое антикоррупционное законодательство Российской Федерации последовательно вносятся изменения, расширяющие сферу его применения.

Что касается перспектив расширения круга субъектов антикоррупционной реформы, то Национальный план противодействия коррупции на 2018-2020 годы предусматривает, в частности, внесение в Государственную думу Российской Федерации до 1 ноября 2018 года проектов федеральных законов, «предусматривающих распространение на работников, замещающих отдельные должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, некоторых запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции», а также совершенствование антикоррупционных мер в отношении лиц, занимающих государственные должности, должности в государственных корпорациях и компаниях, внебюджетных фондах и т.п.

Во исполнение пп. б) п. 1 Национального плана Комиссия по законотворческой деятельности Правительства Российской Федерации подготовила пакет законопроектов, предусматривающий, в том числе, распространение антикоррупционных запретов и ограничений на работников государственных корпораций и компаний, государственных внебюджетных фондов, публично-правовых компаний, других организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, а также для работников хозяйственных обществ, учреждаемых или контролируемых государственными корпорациями<sup>169</sup>.

## Анализ правоприменения

Несмотря на указанные меры по расширению круга лиц, остается ряд «серых коррупционных ниш»<sup>170</sup>, на которые антикоррупционные реформы пока не распространяются:

- на ряд спецпредставителей президента России<sup>171</sup>;
- на территориальные фонды обязательного медицинского страхования, т.к. они не указаны в № 273-ФЗ в отличие от федеральных Фондов обязательного медицинского страхования, а также на региональные фонды капитального ремонта и иные некоммерческие организации, представители которых осуществляют публичные функции;
- ряд категорий лиц, не являющихся государственными или муниципальными служащими, но также выполняющих определенные публичные функции, на которых необходимо распространить действие антикоррупционной реформы (см. рекомендацию хх) — руководство федеральных государственных унитарных предприятий, государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации, муниципальных унитарных предприятий, акционерных обществ и некоммерческих организаций, учрежденных государственными органами<sup>172</sup>;
- урегулирование конфликта интересов по № 273-ФЗ не всегда распространяется на руководителей бюджетных учреждений, т.к. соответствующие перечни устанавливаются на ведомственном уровне (см. рекомендацию хх).

Кроме того, ряд расследований ТИ-Р демонстрирует, что установленные запреты и ограничения зачастую не соблюдаются, а системы контроля и применения санкций не срабатывают:

- нарушаются сроки предоставления деклараций о доходах (Росприроднадзор)<sup>173</sup>;
- муниципальные служащие не декларируют доходы<sup>174</sup>;
- государственные служащие совмещают долж-

<sup>169</sup> Проект Федерального закона № 601000-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Система обеспечения законодательной деятельности. — URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/601000-7>

<sup>170</sup> Прим. автора: определение, приведенное в Докладе ГРЕКО 2008 г.. См.: Evaluation Report on the Russian Federation: Joint First and Second Evaluation Rounds // Council of Europe. — 2008.

<sup>171</sup> Спецпредставители президента: полномочия за пределами права // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: <https://transparency.org.ru/projects/korotkie/spetspredstaviteli-prezidenta-polnomochiya-za-predelami-prava.html>

<sup>172</sup> «Трансперенси» добилась увольнения сотен руководителей государственных и муниципальных унитарных предприятий // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2018. — URL: [https://transparency.org.ru/research/v-rossii/transperensi-dobilas-uvolneniya-soten-rukovoditeley-gosudarstvennykh-i-munitsipalnykh-unitarnykh-predpriyatiy.html?sphrase\\_id=6119](https://transparency.org.ru/research/v-rossii/transperensi-dobilas-uvolneniya-soten-rukovoditeley-gosudarstvennykh-i-munitsipalnykh-unitarnykh-predpriyatiy.html?sphrase_id=6119)

<sup>173</sup> Росприроднадзор не опубликовал вовремя сведения о доходах // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: <https://transparency.org.ru/projects/deklaratsii/rosprirodnadzor-ne-opublikoval-vovremya-svedeniya-o-dokhodakh.html>

<sup>174</sup> Владимирский центр «Трансперенси» пожаловался в прокуратуру на муниципальных служащих, не обнаруживших антикоррупционные декларации // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: <https://transparency.org.ru/projects/deklaratsii/vladimirskiy-tsentr-transperensi-pozhalovalsya-v-prokuraturu-na-munitsipalnykh-sluzhashchikh-ne-obnarodovavshikh-antikorrupsionnye-deklaratsii.html>



- ности с депутатскими полномочиями<sup>175</sup>;
- не соблюдаются нормы о запрете отдельным категориям лиц пользоваться иностранными финансовыми инструментами<sup>176</sup>.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- постоянное расширение круга лиц, на которых распространяется действие антикоррупционных мер.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие в российском законодательстве единого исчерпывающего определения, аналогичного понятию публичного должностного лица в Конвенции ООН против коррупции, которое бы объединяло всех субъектов антикоррупционных обязательств в России;
- наличие пробелов в законодательстве и нераспространение антикоррупционных обязанностей на отдельные категории лиц;
- широкая практика несоблюдения установленных антикоррупционных запретов и ограничений, недостаточная прозрачность в сфере соблюдения установленных запретов и ограничений.

Таким образом, рекомендацию можно считать **частично выполненной**. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку были выявлены пробелы в законодательстве и правоприменении рассматриваемых норм.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- закрепить определение публичного должностного лица в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции и обеспечить реализацию антикоррупционных реформ с учетом этого определения;
- распространить антикоррупционные меры на территориальные фонды обязательного медицинского страхования, региональные капитальные фонды, спецпредставителей президента и др.;
- подготовить обзор судебной практики по соблюдению антикоррупционных запретов и ограничений лицам, не являющимися государственными и муниципальными служащими.

<sup>175</sup> «Трансперенси Интернешнл – Р» требует лишить полномочий двух состоящих на госслужбе муниципальных депутатов // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: <https://transparency.org.ru/projects/net-beznakazannosti/transperensi-interneshnl-r-trebuat-lishit-polnomochiy-dvukh-sostoyashchikh-na-gossluzhbe-munitsipalnykh-deputatov.html>

<sup>176</sup> Российские чиновники и депутаты не стали избавляться от иностранных финансовых инструментов // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2018. — URL: <https://transparency.org.ru/projects/antikorrupsionnye-rassledovaniya/rossiyskie-chinovniki-i-deputaty-ne-stali-izbavlyatsya-ot-inostrannykh-finansovykh-instrumentov.html>

**Рекомендация хvii:  
доступ к общественной информации**

#доступ к общественной информации  
#мониторинг правоприменения

*Международное право*

- Статья 10 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции.).

*Национальное право*

- Статьи 29, 33 Конституции Российской Федерации от 12.12.1993 (далее — Конституция Российской Федерации);
- Статья 8 Федерального закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее - Закон об информации);

- Федеральный закон от 9.02.2009 г. N 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее — Закон о доступе к информации);
- Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. N 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует, чтобы всестороннее и четкое законодательство относительно доступа к общественной информации было принято в приоритетном порядке, и чтобы повсеместно были приняты меры для применения такого законодательства, включая надлежащий надзор за его соблюдением после принятия такого законодательства.	ГРЕКО делает вывод, что рекомендация xvii была выполнена <b>удовлетворительно</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация xvii выполнена <b>частично</b> .

**Содержание докладов ГРЕКО**

В 2008 году ГРЕКО отметила, что прозрачность государственного управления и доступ к информации о нем недвусмысленно закреплена в Конституции Российской Федерации<sup>177</sup>. В то время уже был разработан и внесен на рассмотрение Государственной думы Российской Федерации законопроект о доступе к информации. Представители группы при встрече с чиновниками и журналистами заметили, что первые скептически оценивают проект закона и прозрачность государственного управления в целом, отмечая только прогресс в раскрытии информации в Интернете, а также по запросам средств массовой информации, которые регулируются законом о доступе к средствам массовой информации<sup>178</sup>. ГРЕКО подчеркивает, что прозрачность является основным инструментом, призванным бороться с коррупцией, и призывает принять комплексное законодательство о доступе к информации о деятельности госорганов, закрепив в нем перечень сведений, которые могут быть недоступны по запросу, а также обеспечить надлежащее правоприменение независимым органом власти, при этом уравнивая в правах на доступ к информации медиа с другими субъектами запросов.

Власти России в 2010 году сообщили о вступлении в силу Федерального закона от 9.02.2009 г. N 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного

самоуправления», и о том, что органы власти начали активно его внедрять, разрабатывая внутренние регламенты о предоставлении информации и назначая ответственных должностных лиц за обеспечение доступа к информации. При этом ничего не было сообщено о практической реализации закона о доступе к информации. В 2012 году Российские власти сообщили, что около 900 госслужащих были привлечены к административной ответственности за нарушение Закона о доступе к информации в 2011 году<sup>179</sup>, а в первом полугодии 2012 года — свыше двух тысяч служащих. Отмечается, что повышение квалификации по этой теме в 2009-2011 годах прошли свыше 28 тысяч служащих всех уровней. ГРЕКО отмечает заслуги России в создании большого числа актуальных веб-сайтов органов власти, а также контроль за их содержимым со стороны Министерства экономического развития. Кроме того, положительно оценивается растущее число административных дел, рассмотренных прокуратурой, что свидетельствует об эффективном внедрении закона о доступе к информации.

**Анализ нормативно-правовых актов**

Нужно отметить, что некоторые аспекты доступа к общественной (публичной) информации были закреплены еще в Законе об информации 2006 года (например, ст. 8 Закона), хотя ни ГРЕКО, ни власти не упоми-

<sup>177</sup> Статьи 29 и 33 Конституции Российской Федерации.

<sup>178</sup> Прим. автора: по-видимому, имеется в виду Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 № 2124-1 // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10164247/>

<sup>179</sup> Прим. автора: судя по всему, в этом числе заключены и штрафы как за ст. 5.39 КоАП (о доступе к информации), так и за статью о нарушении закона о рассмотрении обращений граждан (ст. 5.59), поскольку по данным Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации, в 2011 г. в суды поступило всего 242 протокола по ст. 5.39 (данных по ст. 5.59 нет). См. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2011 год; административное производство за 2011 год // Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации. — URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/F\\_stat\\_2011.zip](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/F_stat_2011.zip)

нают о нем ни в одном трех докладов<sup>180</sup>. Наш анализ посвящен Федеральному закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» года как специальному<sup>181</sup> по отношению к общему закону об информации<sup>182</sup>.

При анализе закона можно выделить два смысловых аспекта доступа к информации, которые он регулирует<sup>183</sup>:

- доступ к информации без требования (веб-сайты, географическая информационная система<sup>184</sup>, справочники<sup>185</sup>, доклады и т.п.);
- доступ к информации по требованию<sup>186</sup> (направление запроса пользователем информации как по электронной, так и обычной почте и т.п.).

Доступ к информации без требования<sup>187</sup> осуществляется в следующих формах: обнародование информации в средствах массовой информации, на сайтах органов власти, подведомственных организаций и т.п. (например, информация о планируемом внесении изменений в Правила землепользования и застройки); сайт органа власти в сети Интернет либо страница органа власти/организации на сайте вышестоящей организации (например, страница школы на сайте местного управления образования), где размещаются контактные данные органа власти, новости, информация о предоставляемых услугах, форма для интернет-обращений и т.п.); размещение информации в местах расположения органов власти/организаций (например, на стендах в приемных).

При этом закон закрепляет, что органы власти должны утверждать собственные, более детальные перечни информации, размещаемой на их офици-

альных сайтах (кроме нескольких исключений вроде утверждения перечня раскрытия информации президентом для тех органов власти, которые ему подчиняются), но в не меньшем объеме, чем предусмотрено законом о доступе к информации. На уровне Закона о доступе к информации лишь закрепляются отдельные аспекты, например, указание на то, что требования по доступности сайтов федеральных органов исполнительной власти для инвалидов устанавливаются правительством России<sup>188</sup>.

Кроме того, в период существования Открытого правительства<sup>189</sup> была утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти<sup>190</sup>. В ней закреплялось, что федеральные органы исполнительной власти должны строить свою деятельность на основе принципов информационной открытости, указывались конкретные инструменты (например, публикация наборов открытых данных), с помощью которых эта открытость должна достигаться; предусматривалась методика оценки степени открытости. Сейчас не до конца ясно, будет ли эта методика применяться далее, и если будет, то как именно, поскольку Комиссия по Открытому правительству была упразднена, но при этом акты, изданные Комиссией или при ее участии, не отменены.

Закон о доступе к информации вводит следующие способы и формы доступа к информации по требованию: право граждан присутствовать на заседаниях коллегиальных органов власти (например, на заседании местного совета депутатов); право граждан знакомиться с информацией о деятельности органов власти в архивах и помещениях органов власти (например, возможность знакомиться с архивными приказами главы местной администрации о выделении земельных

<sup>180</sup> Прим. автора: также существовал Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. N 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (утратил силу) // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10103678/>, в котором было также закреплено право граждан на доступ к государственной информации, однако наличие практики по реализации этой нормы обнаружить не удалось.

<sup>181</sup> Прим. автора: нужно отметить, что существенным недостатком закона является тот факт, что он распространяется лишь на отношения, регулируемые им, то есть не имеет приоритета в отношении законодательства о гостайне и т.п. (как, к примеру, имеет приоритет глава Гражданского кодекса об энергетических сделках по отношению к профильным об энергетике). Тот же принцип презумпции открытости информации за пределами закона не работает.

<sup>182</sup> Прим. автора: не следует путать данные законы с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12146661/>

<sup>183</sup> Прим. автора: данная классификация (авторская) основана на том, что при доступе к информации без требования пользователю информацией не нужно взаимодействовать с представителями власти, а при доступе по требованию (по запросу) — нужно, что накладывает на эти два процесса свою специфику

<sup>184</sup> Прим. автора: Государственные информационные системы, например [proverka.gov.ru](http://proverka.gov.ru).

<sup>185</sup> Прим. автора: например, телефонный справочник сотрудников управы района.

<sup>186</sup> Прим. автора: имеется в виду, доступ к информации по инициативе гражданина.

<sup>187</sup> Прим. автора: одним из аспектов такой формы предоставления информации является публикация информации о работе комиссий по урегулированию конфликта интересов. См.: Работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах власти Северо-Западного федерального округа // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2018. — URL: <https://transparency.org.ru/special/szfcommissions/docs/report-szf2018.pdf>

<sup>188</sup> Статья 10.6 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/194874/>

<sup>189</sup> Прим. автора: имеется в виду Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства, см. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. N 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства» (утратило силу) // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70207834/>

<sup>190</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. N 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_158273/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158273/)

участков)<sup>191</sup>; право направить запрос о предоставлении информации, которой нет в открытом доступе (например, запрос о предоставлении копии распоряжения главы местной администрации, которое не опубликовано в Интернете или печатном издании).

Нужно отметить, что Закон о доступе к информации не определяет орган власти, который бы координировал и вырабатывал политику в сфере обеспечения доступа к публичной информации<sup>192</sup>. Органы прокуратуры могут лишь осуществлять надзор за соблюдением Закона о доступе к информации, но проблема в том, он сам по себе оставляет множество пробелов. Например, статья закона<sup>193</sup>, касающаяся обеспечения доступа граждан и представителей юридических лиц на заседания коллегиальных органов власти, не конкретизирует, как именно оно должно обеспечиваться, какие ограничения могут вводиться, а какие нет, и не определен орган власти, который мог бы дать разъяснения или методические рекомендации на этот счет.

### Анализ правоприменения

По-видимому, ввиду отсутствия уполномоченного органа власти<sup>194</sup> в сфере выработки политики по доступу к публичной информации, анализ правоприменения на государственном уровне не проводился<sup>195</sup>.

В то же время, в период существования Комиссии по вопросам Открытого правительства, проводился определенный анализ действующего законодательства о доступе к публичной информации (но не правоприменения), результат которого был отражен в последнем докладе о деятельности Открытого правительства за 2012-2018 годы<sup>196</sup>. В нем отмечается, что были заложены основы новой культуры взаимоотношений между гражданами и органами власти, однако эта работа далека от завершения. В разделе 2.3 Доклада, посвященного противодействию коррупции, указывается на необходимость внедрения открытого реагирования (публикации реакции органов власти) на заявления граждан о наличии у тех или иных лиц

конфликта интересов, ложных данных в декларациях о доходах и т.п. В разделе 2.4.2, посвященного Закону о доступе к информации, отсутствует указание на практические достижения в области обеспечения доступа к информации по запросу. При этом в разделе 3.1, посвященной деятельности Открытого правительства на 2018-2024 годы (который, судя по всему, не будет реализован в связи с упразднением Комиссии), указывается на необходимость отмены Закона о доступе к информации и принятия нового закона, закрепляющего открытость любой государственной информации по умолчанию и закрепления обязанности органов власти раскрывать эту информацию без запроса. Перспектива внедрения этой новеллы неясна.

Нужно отметить, что частым основанием для отказа в предоставлении информации по запросу является отсылка к защите персональных данных, что позволяет отказывать в доступе любой информации, которая не раскрывается по закону (как, например, раскрывается информация о собственниках недвижимости в Едином государственном реестре недвижимости<sup>197</sup>).

К позитивным результатам деятельности Комиссии можно также отнести создание портала открытых данных <http://data.gov.ru/>. В то же время, практика изготовления наборов открытых данных по предложению пользователей вызывает вопросы<sup>198</sup>. По данным Судебного департамента при Верховном суде России, за 2017 г. по ст. 5.39 КоАП Российской Федерации (запрос информации) в суды поступило 338 дел, из которых рассмотрено 333, в то время как по ст. 5.59 (обращения граждан) поступило и было рассмотрено свыше восьми тысяч дел.

Представляется, что причина такой существенной разницы не в том, что право граждан на доступ к информации нарушается реже, чем на обращение, а в том, что многие письма граждан, которые по своему содержанию являются запросами информации, разрешаются как обращения. На эту мысль наводит и тот факт, что форму для запроса информации существенно сложнее, чем форму для направления обращения

<sup>191</sup> Прим. автора: как уже отмечалось выше, в отличие от информации, получаемой в помещениях органов власти без запроса, при получении информации по запросу необходимо взаимодействие гражданина с представителями власти.

<sup>192</sup> Прим. автора: до сих пор, к примеру, отсутствует четкое регулирование вопроса присвоения грифа ДСП документам органов власти (отсутствует четкое понятие служебной тайны).

<sup>193</sup> Статья 15 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Система ГАРАНТ. - URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/194874/>

<sup>194</sup> Прим. автора: существовавшая в 2012-2018 гг. Правовая комиссия по координации деятельности Открытого правительства в большей степени занималась вопросами федерального электронного правительства и качества оказания госуслуг, а не проблемой доступа к публичной информации, публичных докладов на эту тему не публиковала, за исключением вопросов, касающихся открытых данных.

<sup>195</sup> Прим. автора: не считая мониторинга наполняемости сайтов ФОИВ с помощью АИС «Мониторинг госсайтов». См.: Минэкономразвития России подвело промежуточные итоги мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти // Министерство экономического развития Российской Федерации. — 2015. — URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/2015040105>

<sup>196</sup> Доклад об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 г. // Открытое правительство. — URL: <http://report.open.gov.ru/>

<sup>197</sup> Единый государственный реестр недвижимости.

<sup>198</sup> Прим. автора: так, сотрудник ТИ-Р направил письмо в адрес ФСИН России с предложением предоставить в формате открытых данных общую информацию о всех исправительных учреждениях ФСИН, на что был получен отказ.

по закону об обращениях граждан, которая есть на сайтах большинства органов власти. Вероятно также, что нарушение Закона о доступе к информации труднее обнаружить, поскольку, как уже отмечалось выше, этот закон оставляет широкий простор для усмотрения в его исполнении. Так, ТИ-Р пытался запросить в Генеральной прокуратуре России документ о персональном составе Рабочей группы по вопросам возврата из-за рубежа активов, полученных в результате коррупционных правонарушений, но не смог получить ни сам документ (орган власти мотивировал это отсутствием обязанности по закону предоставлять именно копию документа), ни информацию о персональном составе (якобы для защиты персональных данных). Аналогично ТИ-Р не удалось получить и Дорожную карту по приведению российского законодательства в соответствии с Конвенцией Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

Мы предполагаем, что граждане могут просто не знать о разнице между обращением и запросом информации. Поэтому сами сотрудники органов власти вынуждены тратить время на оформление предоставления информации в виде ответа на обращения, хотя гражданину едва ли нужен ответ на бланке о, например, наличии территориальных подразделений органа в его районе. Представляется, что такую проблему можно решить созданием единого сайта для обращений и запросов информации, который бы на этапе ввода информации правильно маршрутизировал гражданина/организацию и при этом обеспечивал контроль сроков исполнения обращения или запроса в электронном виде. В качестве образцов может служить портал обращений граждан Кыргызстана [kattar.kg](http://kattar.kg) (в части работы с обращениями) и портал закона о доступе к информации Соединенных Штатов Америки [www.foia.gov](http://www.foia.gov) (в части работы с запросами информации). Кроме того, Россия могла бы взять на себя определенные международные обязательства в сфере открытости публичной информации, например, ратифицировать профильную Конвенцию Совета Европы<sup>199</sup> и присоединиться к международной организации «Открытое правительство» (Open Government Partnership)<sup>200</sup>.

## Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- принятие Закона о доступе к информации<sup>201</sup>;
- работа Комиссии по Открытому правительству по обеспечению прозрачности федеральных органов исполнительной власти.

- Выполнению рекомендации препятствует:
- отсутствие единой государственной политики в сфере доступа к публичной информации;
- упразднение Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства;
- отсутствие информирования граждан о возможности запрашивать информацию;
- недостаточно серьезная ответственность за непредставление информации;
- несогласованность законодательства о доступе к информации с законодательством о персональных данных;
- отсутствие четких оснований отказа в предоставлении информации, в т.ч. правовая неопределенность в отношении «информации ограниченного доступа» (ДСП).

Таким образом, рекомендацию можно считать **частично выполненной**: хотя базовое законодательство о доступе к информации принято и применяется на практике, действующих правовых гарантий недостаточно для полной реализации права граждан на доступ к публичной информации.

## Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- определить уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по выработке и проведению государственной политики в сфере обеспечения доступа к информации о деятельности органов власти и публично-правовых организаций;
- обеспечить создание единой информационной системы для направления запросов информации заявителями с возможностью контроля исполнения запроса, в том числе создать информационный сайт по закону о доступе к информации;
- более детально закрепить в законодательстве реализацию отдельных форм доступа к информации (например, подробнее регламентировать право на доступ граждан на заседания коллегиальных органов власти);
- обеспечить практическую реализацию принципа презумпции открытости информации;
- ратифицировать Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам и присоединиться к «Открытому правительству» (Open Government Partnership).

<sup>199</sup> Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам // Council of Europe Portal. — 2009. — URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>

<sup>200</sup> What is the Open Government Partnership? // Open Government Partnership. — URL: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>

<sup>201</sup> Прим. автора: первый закон о доступе к государственной информации был принят в Калининградской области при непосредственном участии ТИ-Р. См.: Швердяев С.Н. Правовая модель обеспечения открытости власти. Разработка, принятие и двухлетняя практика реализации калининградского закона о доступе к информации. — М.: Де Ново, 2004 г. — URL: [https://istina.msu.ru/download/8288893/1dMVhW:YnktWAoPEbq\\_u4VtxOvVfFjWY/](https://istina.msu.ru/download/8288893/1dMVhW:YnktWAoPEbq_u4VtxOvVfFjWY/)



**Рекомендация xviii:  
обжалование решений государственных органов,  
административные суды**

#обжалование решений государственных органов  
#административные суды

*Международное право*

- Преамбула и статья 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Решение ЕСПЧ «CASE OF S.K. v. RUSSIA (Application no. 52722/15)» от 14.02.2017 (параграфы 62, 63, 92).

*Национальное право*

- Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 N 1 «Об арбитражных судах в Российской Федерации»;
- Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 N 1 «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»;
- Федеральный конституционный закон

от 05.02.2014 N 3 «О Верховном Суде Российской Федерации»;

- Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21 (далее — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации);
- Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 г. N 1406 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы» (далее федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы»);
- Проект Федерального конституционного закона N 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (далее — Проект N 7886-3).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует продолжать предпринимать усилия, направленные на улучшение процедуры административных и судебных апелляций против действий и решений государственных административных органов и рассмотреть в качестве долгосрочной цели учреждение специализированной системы административных судов.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация xviii была выполнена <b>частично</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация xviii выполнена <b>частично</b> .

### Содержание докладов ГРЕКО

В Отчете об оценке 2008 года, ГРЕКО отмечает, что российским судам общей юрисдикции и арбитражным судам недостает специализации для разрешения определенных административных дел. При этом в рекомендации было учтено, что в России предпринимаются попытки по разработке системы специальных административных судов, и что это требует времени и подготовки.

Российские власти предоставили информацию о наличии требуемых ГРЕКО процедур в Федеральном кодексе административных правонарушений<sup>202</sup>, в котором содержатся правила апелляции на решения органов власти, а в Арбитражном процессуальном кодексе и Гражданско-процессуальном кодексе также установлены процедуры апелляции административных решений. Кроме того, у ряда органов предусмотрен административный (внесудебный) порядок оспаривания решений.

В Докладе об исполнении 2010 года ГРЕКО отмечает, что по-прежнему отсутствует единый, общий для всех административный порядок апелляций на административные решения, а перспективы принятия такого порядка остаются неясными.

В Дополнении к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО 2012 года ГРЕКО положительно оценила инициативы по созданию системы специализированных административных судов и кодекса административных процедур, а также иные законодательные поправки, но указала, что описанным

российскими властями мер по-прежнему недостаточно для удовлетворительной имплементации рекомендации.

### Анализ нормативно-правовых актов Международное право

В Преамбуле Конвенции ООН против коррупции государства подтверждают основополагающие принципы надлежащего правоприменения в ходе административного производства для установления имущественных прав, а в соответствии с п. 3 ст. 5 («Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции») Конвенции «каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

Таким образом, международно-правовое регулирование признает важность эффективных административных процедур при противодействии коррупции и их последовательное совершенствование.

### Национальное право

В 2015 году в России вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

В соответствии со ст. 4 кодекса, право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов с администра-

<sup>202</sup> Прим. автора: имеется в виду Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

тивным иском заявлением принадлежит каждому заинтересованному, «если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность». Кроме того, гражданам в случаях, предусмотренных кодексом и другими федеральными законами принадлежит также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов.

Согласно ч. 1 ст. 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, <...>, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

Таким образом, в России принят специальный порядок судебного обжалования административных решений, распространяющийся на широкий перечень дел и круг лиц. По порядку обжалования Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает процессуальные нормы в отношении:

- производства в суде первой инстанции, предусматривающего приказное производство, а также специальные правила производства по отдельным категориям дел (Раздел IV Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) и упрощенное производство;
- производства в суде апелляционной инстанции (Глава 34);
- производства в суде кассационной инстанции (Глава 35);
- производства в суде надзорной инстанции (Глава 36);
- производства по пересмотру вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (Глава 37), а также регламентирует процессуальные вопросы, связанные с исполнением судебных актов по административным делам и разрешаемые судом (Раздел VIII).

Таким образом, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации обеспечивает полноценный судебный порядок обжалования по делам, возникающих из административных правоотношений.

Тем не менее, по-прежнему отсутствует рекомендованный ГРЕКО унифицированный административный порядок апелляций (обжалований) на административные решения. Так, каждый федеральный орган

исполнительной власти, несмотря на общие законодательные рамки, имеет свои особенности административного порядка обжалования. Например, решения Федеральной антимонопольной службы России могут быть оспорены как в административном, так и судебном порядке (ст. 52 ФЗ «О защите конкуренции»), а для решений Федеральной налоговой службы России предусмотрен обязательный досудебный порядок обжалования<sup>203</sup>.

Что касается рекомендации ГРЕКО о рассмотрении вопроса об учреждении специализированного административного суда, то в 2000 году в Государственную думу Российской Федерации был внесен проект Федерального конституционного закона N 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Его приняли в первом чтении.

Проект N 7886-3 предусматривал выделение федеральных административных судов в системе судов общей юрисдикции. Во втором чтении Проект N 7886-3 рассмотрели только в 2013 году и практически единогласно отклонили, хотя согласно стенограмме заседания, многие присутствующие законопроект подерживали<sup>204</sup>. В качестве критических замечаний были высказаны соображения об увеличении бюджетных расходов, связанных с реализацией законопроекта, озвучено нежелание раздувать аппарат судей, необходимость в первую очередь принятия соответствующего кодекса, а затем — создание судов и т.д.

Сейчас специализация на делах, возникающих из административных правоотношений, обеспечивается путем создания специальных судебных составов в судах.

Так, Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 года N 1 «Об арбитражных судах в Российской Федерации» устанавливает, что судебные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений, создаются в арбитражных судах округов (ст. 25), арбитражных апелляционных судах (ст. 33.2), а также такие коллегии могут быть образованы в арбитражных судах субъектов Российской Федерации (ст. 35).

Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 года N 1 «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 N 3 «О Верховном Суде Российской Федерации» не содержат требования по наличию специальных коллегий по делам, возникающим из административных правонарушений.

Таким образом, правовые требования на уровне Федерального конституционного закона по специализации на административно-процессуальных делах предусмотрены только для системы арбитражных судов Российской Федерации.

В Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» не

<sup>203</sup> Обжалование решений по налоговым проверкам // Федеральная налоговая служба. — URL: [https://www.nalog.ru/rn77/apply\\_fts/pretrial/appeal/](https://www.nalog.ru/rn77/apply_fts/pretrial/appeal/)

<sup>204</sup> Стенограммы по законопроекту №7886-3 // Лента законопроектов lexfeed. — URL: <https://lexfeed.ru/law/7886-3>

предусмотрено каких-либо конкретных действий по совершенствованию административной юстиции, в том числе, положений о создании административных судов, хотя сформулирована общая задача по «вне-сению в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих совершенствование административного судопроизводства».

### Анализ правоприменения

Касательно использования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в качестве средства правовой защиты, можно выделить следующие положения в решениях судов:

- Конституционный суд Российской Федерации: «любому лицу судебная защита гарантируется при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения»<sup>205</sup>.
- Московский городской суд: «не любое действие (бездействие), а также решение органов и должностных лиц может быть предметом самостоятельной судебной проверки в порядке административного судопроизводства»<sup>206</sup>. Какое действие (бездействие) органа власти не может оспариваться в суде, разъяснено не было.
- Московский городской суд: «судебная защита прав гражданина возможна только в случае реального нарушения его прав, свобод или законных интересов, а способ защиты права должен соответствовать нарушенному праву и характеру нарушения»<sup>207</sup>.

В соответствии с п. 22.5 Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год в решении Тверского районного суда, которое уполномоченному впоследствии не удалось оспорить, было установлено, что действия должностных лиц Администрации президента России не подлежат обжалованию, поскольку они «пользуются той же неприкосновенностью, что и Президент»<sup>208</sup>. Данный тезис послужил и в дальнейшем основанием для отказов в удовлетворении жалоб в практике московских судов<sup>209</sup>.

Кроме того, в соответствии с базой судебных решений Справочно-информационной системы Кон-

сультант Плюс по ст. 4 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (право на обращение в суд с административным иском заявлением), большинство заявлений остаются без удовлетворения или рассмотрения, особенно в судах общей юрисдикции Дальневосточного федерального округа, Северо-Западного федерального округа, Сибирского федерального округа, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Свердловской области.

Таким образом, можно сделать вывод, что в судебной практике последовательно формируется подход ограничительного толкования права граждан и организаций на оспаривание решений органов власти и должностных лиц. В то же время, не сформулированы четкие и объективные критерии наличия такого права в конкретном деле и пределов усмотрения суда в ограничении указанного права.

Такой вывод подтверждается и практикой Европейского суда по правам человека, касающейся эффективности процесса обжалования административных решений. Например, в деле *S.K. v. Russia* 2017 года<sup>210</sup> фигурировало решение Басманного районного суда, который, применив ст. 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и оценив представленные доказательства, мотивировал свой отказ в предоставлении временного убежища уроженцу Сирии (Алеппо) тем, что истец «не предоставил достаточно доказательств о наличии угрозы преследования со стороны властей и населения по причине религиозных убеждений <...>, что его жизнь не будет подвержена большему риску, чем остальных лиц, находящихся в Сирии, так как он может напрямую отправиться в Дамаск, находящийся, по информации Министерства иностранных дел, под контролем государственных властей». В апелляционной инстанции суд также отклонил требования истца.

Европейский суд по правам человека установил, что возвращение заявителя в Сирию сопряжено с высоким риском, и признал за Россией нарушение ст. 2 и ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (параграфы 62-63). Кроме того, Европейский суд по правам человека отметил, что судебный надзор по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации не обладает автоматическим приостанавливающим действием (*automatic suspensive effect*). В параграфе 92 Европейский суд по правам

<sup>205</sup> Определение Конституционного суда Российской Федерации от 28 января 2016 года N 109-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Д. на нарушение его конституционных прав пунктом 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации. — URL: <http://legalsud.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-28012016-n-109-o/>

<sup>206</sup> Апелляционное определение от 2 февраля 2018 г. по делу N 33а-254.

<sup>207</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 10 мая 2018 г. по делу N 33а-3547/2018.

<sup>208</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год // Российская газета. — 2011. — № 5477 (101). — URL: <https://rg.ru/2011/05/13/doklad-lukin-dok.html>

<sup>209</sup> См.: Апелляционное определение Следственного комитета по административным делам Московского городского суда от 30 мая 2018 г. по делу N 33а-3747/2018 // Суды общей юрисдикции города Москвы (официальный портал). — 2018. — URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-admin/details/845a844b-4549-4283-846d-abd703ac15ed?caseNumber=33%D0%B0-3747/2018>

<sup>210</sup> CASE OF S.K. v. RUSSIA (Application no. 52722/15) // European Court of Human Rights. — 2017. — URL: <http://hudoc.echr.coe.int/?i=001-171101>

человека также указал, что российской стороной не представлено доказательств, подтверждающих существование какой-либо четкой, известной и достаточной административной или судебной процедуры, которая бы обеспечивала автоматическую отмену окончательной меры по выдворению.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- принятие Кодекса административного судопроизводства, устанавливающего специальный судебный порядок оспаривания административных решений.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие рекомендованного ГРЕКО унифицированного административного порядка апелляции на административные решения;
- отсутствие системы специализированных административных судов, а также реальных инициатив, планов по ее разработке;
- проблемы в применении Кодекса административного судопроизводства Российской

Федерации, снижающие ожидаемый уровень защиты права граждан и организаций на обжалование решений органов власти;

- массовые отказы в удовлетворении заявлений, которые демонстрирует судебная практика.

Таким образом, рекомендацию можно считать **частично выполненной**. Наш вывод соответствует выводу ГРЕКО, поскольку рекомендованные меры не были приняты.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- разработать типовой внесудебный порядок оспаривания решений государственных органов;
- Верховному суду России сделать обзор практики применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации;
- провести анализ эффективности оспаривания решений органов и выявить пробелы, допускающие неподсудность решений отдельных органов.

**Рекомендация хіх:  
объективные критерии найма  
государственных служащих**

#доступ к общественной информации  
#мониторинг правоприменения



*Международное право*

- *Статья 7 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).*

*Национальное право*

- *Федеральный закон от 27.04.2004 N 79 «О государственной гражданской службе*

*Российской Федерации» (далее — 79-ФЗ, ФЗ «О государственной гражданской службе»);*

- *Федеральный закон от 02.03.2007 N 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — 25-ФЗ, ФЗ «О муниципальной службе»).*

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует властям принять решительные меры для обеспечения на практике найма гражданских служащих по принципам, закрепленным в соответствующем законодательстве (например, публичное объявление о наличии вакансии, честная конкуренция между кандидатами и избежание конфликта интересов), а также применять такие принципы при других типах найма на публичную службу, где это уместно.	ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация XIX была выполнена <b>частично</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация XIX выполнена <b>частично</b> .

**Содержание докладов ГРЕКО**

ГРЕКО в 2008 году отмечала, что формально российское законодательство о публичной службе соответствует надлежащим стандартам (вакансии публикуются, на них организовываются конкурсы, кандидаты проверяются на судимость, наличие возможного конфликта интересов и т.п.), но опрошенные служащие и представители Общественной палаты России выражали сомнение в том, что многие из этих норм в принципе применяются на практике и гарантируют отбор действительно лучших кандидатов. Было также отмечено, что существует практика гражданско-правового трудоустройства лиц (вероятно, имеется в виду работа сотрудников подведомственных учреждений), которая регулируется не так строго, как сама публичная служба.

Изучая в 2010 году отчет России по данной рекомендации, ГРЕКО отмечает внедрение понятия конфликта интересов для всех уровней государственной службы<sup>211</sup>, а также проведение органами прокуратуры регулярных проверок на предмет соблюдения этой нормы. Власти сообщили, что в 2009 году органы прокуратуры обнаружили свыше 260 тысяч нарушений законодательства о противодействии коррупции на госслужбе. ГРЕКО указывает, что сами по себе критерии приема на государственную службу не подвергались критике — вопрос вызывало применение этих критериев на практике. ГРЕКО выразила сомнения, что дальнейшее увеличение числа запретов и репрессий как-либо поможет в борьбе за успешное применение критериев приема на государственную службу, и рекомендовала усилить просветительскую работу среди служащих. Рекомендация была оценена как частично выполненная.

В 2012 году российские власти сообщили об успешном создании единого портала с информацией для заинтересованных граждан о вакансиях государ-

ственной службы и порядке поступления на нее, а также о начале внедрения электронной подачи конкурсного пакета документов на должности государственной службы с их удаленной оценкой. ГРЕКО высказала одобрение развития информационных технологий в этой сфере, однако отметила, что никакой информации о просвещении государственных служащих относительно проблематики конфликта интересов, а также доказательств повышения прозрачности оценки кандидатов на государственную службу с созданием более прозрачной администрации, представлено не было. ГРЕКО не поменяла оценку 2010 года и оставила рекомендацию в статусе исполненной частично.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

Обязательство обеспечить прозрачные процедуры приема на публичную службу закреплено в ст. 7 Конвенции ООН против коррупции, где указывается, в частности, что государства-члены обеспечивают прозрачность и честность при приеме на публичную службу на основе главенства профессиональных качеств кандидатов и других объективных критериев.

**Национальное право**

Нужно отметить, что если в отношении государственной службы правила приема, запреты и ограничения установлены и систематизированы в двух нормативных актах (ФЗ «О муниципальной службе» и ФЗ «О государственной гражданской службе»), то в отношении замещения государственных должностей имеет место иная ситуация: отдельные антикоррупционные запреты и ограничения предусмотрены законом о противодействии коррупции и некоторыми профильными законами<sup>212</sup>. При этом, например, в отношении членов

<sup>211</sup> Прим. автора: здесь и далее под государственной службой также имеется в виду муниципальная служба, но не государственные и муниципальные должности.

<sup>212</sup> Прим. автора: например, в отношении членов Правительства действуют запреты как из Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/>

Правительства России действует запрет на наличие иностранного вида на жительства, а в отношении региональных министров такого единого федерального запрета уже нет.

В ФЗ «О государственной гражданской службе»<sup>213</sup> с 2008 года были внесены определенные изменения в части повышения прозрачности процесса приема на государственную службу. Например, было установлено, что в органах власти, при которых созданы общественные советы, в конкурсные комиссии должны входить и члены этих общественных советов, причем их число должно быть не менее четверти от общего числа членов комиссии<sup>214</sup>. Ранее аналогичное правило было установлено и для всех остальных конкурсных комиссий в виде обязанности приглашать представителей научных, образовательных и иных организаций в качестве независимых экспертов по вопросам государственной службы. Надо, однако, отметить, что аналогичного требования для муниципальной службы нет. Единого же акта о конкурсах в подведомственные предприятия, государственные корпорации и т.п. также не существует.

Кроме того, ФЗ «О государственной гражданской службе» в ч. 2 ст. 22 устанавливает множество исключений, когда конкурс не нужно проводить: например, для срочных служебных контрактов; для назначаемых президентом служащих категории «руководители»; при назначении служащего, находящегося в кадровом резерве. Совокупность этих исключений, по всей видимости, позволяет выстроить такую систему приема кадров на службу, которая позволяет избежать какие-либо конкурсы вовсе (например, как отмечается в разделе «анализ правоприменения», следов проведения конкурсов на замещение должностей в Администрации президента не удалось обнаружить).

В целом же, за 10 лет, прошедших с того момента, как ГРЕКО дала эту рекомендацию, существенных изменений в порядке оценивания кандидатов и проведения конкурсов не произошло, за исключением расширения использования информационных технологий в этой сфере.

## Анализ правоприменения

На сайте [gosszluzhba.gov.ru](http://gosszluzhba.gov.ru) не публикуются вакансии определенных органов власти. Например, на 9 сентября 2018 года на сайте не было вакансий в Администрацию президента России и Управление делами президента России<sup>215</sup>, причем ни актуальных, ни архивных. Это может означать, что эти госорганы, по-видимому, никогда не публиковали вакансии на этом сайте.

Также ТИ-Р совместно с «Новой газетой» обнаружил случаи «массовых миграций» лиц, замещающих государственные должности, и государственных служащих, работавших с ними в одних и тех же органах власти, с одного места работы на другое. Например, было обнаружено около 46 бывших коллег заместителя мэра Москвы Марата Хуснуллина, которые переехали из Татарстана в Москву работать в подведомственных Хуснуллину органах власти и государственных предприятиях Москвы<sup>216</sup>.

Вызывает сомнение независимость экспертов, которых приглашают государственные органы для работы в конкурсных комиссиях по отбору желающих поступить на государственную службу: они могут приглашать, например, сотрудников подведомственных предприятий или лиц, которые в принципе не принимают участия в работе комиссии. Обязанности публиковать персональные составы комиссий на федеральном уровне нет. В то же время, на региональном уровне составы комиссий иногда публикуют<sup>217</sup>.

Кроме того, широкое распространение имеет практика перевода государственных служащих в подведомственные организации, где они продолжают выполнять по сути те же функции, что и на публичной службе, но без соответствующих запретов и ограничений<sup>218</sup>.

Что касается судебной практики, следует отметить, что массовых нарушений принципов, соблюдение которых ГРЕКО призывает обеспечить в действительности (публикация информации о конкурсах и т.п.) не установлено. Так, например, в Обзоре судебной практики Верховного суда Российской Федерации по спорам, связанным с прохождением госслужбы, лишь один из 17 кейсов посвящен вопросу, связанному с наймом на службу<sup>219</sup> (речь идет о ситуации, когда по-

document/12106440/, так и из Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12164203/>

<sup>213</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12136354/>

<sup>214</sup> Статья 21 пункт 8.1 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12136354/>

<sup>215</sup> Вакансии // Портал Госслужба. — URL: <https://gosszluzhba.gov.ru/vacancy> (дата обращения: 09.09.2018).

<sup>216</sup> Долинина И., Мароховская А., дата-отдел «Новой газеты». ВИП-кочевники. Как российские чиновники целыми командами мигрируют с одной должности на другую, при распределении госконтрактов не забывая земляков и бывших коллег // Новая газета. — 2018. — URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/09/17/77842-svoih-ne-brosaem>

<sup>217</sup> Прим.автора: например, в Хабаровском крае. См.: Порядок поступления на госслужбу // Официальный сайт Правительства Хабаровского края. — URL: <https://www.khabkrai.ru/civil-service/receipt-order-to-the-civil-service>

<sup>218</sup> Арифметика кресел // Коммерсантъ Власть. — 2015. — № 14. — URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2703652>

<sup>219</sup> Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (2013-2016 гг.) // Верховный суд Российской Федерации. — 2016. — URL: [http://www.vsr.ru/Show\\_pdf.php?id=10896](http://www.vsr.ru/Show_pdf.php?id=10896)

сле успешного прохождения конкурса на должность, с лицом не был заключен служебный контракт, и его удалось заключить лишь через суд). Также, например, в 2015 году в Кировской области был рассмотрен лишь один спор, связанный с поступлением на государственную службу<sup>220</sup>. С другой стороны, отсутствие таких исков может свидетельствовать о нежелании кандидатов на должности государственной службы прибегать к судебным способам защиты своих прав при нарушении установленной законом процедуры найма.

## Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие единого сайта с вакансиями государственной и муниципальной службы, где публикуется определенная информация о конкурсах.

Выполнению рекомендации препятствует:

- непрозрачность некоторых процедур приема на государственную службу, в том числе — объявление конкурсов на должности, информация о работе конкурсной комиссии и т.п.;
- затруднение независимого контроля за соблюдением законодательства о государственной службе при приеме новых служащих на работу.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**, поскольку существующих норм и инструментов обеспечения прозрачности конкурсов на должности государственной службы недостаточно для независимого общественного контроля и полноценного применения закрепленных в ФЗ «О государственной гражданской службе» принципов, хотя определенные успехи были достигнуты. Наш вывод совпадает с выводом ГРЕКО.

## Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- предоставить на уровне закона Правительству России право утверждать основные принципы, критерии и процедуры при приеме на муниципальную службу и должности, а также на должности в квази-государственных организациях (государственные корпорации, подведомственные организации и т.п.);
- на законодательном уровне обязать все уровни публичной власти и все организации, в которых у государства имеется доля свыше 50%, публиковать вакансии на едином портале государственной службы;
- обеспечить оперативное обнародование информации как о ходе конкурса, участвующих в нем кандидатах, так и о его результатах со всеми протоколами на едином портале государственной службы, включая полученные кандидатами баллы;
- с соблюдением Закона о защите персональных данных, где это целесообразно, обеспечить публикацию документов, претендующих на должности публичной службы и онлайн-трансляции собеседований с кандидатами;
- не допускать исполнения работниками подведомственных государственным органам учреждений работы государственных служащих;
- допустить представителей гражданского общества в конкурсные комиссии на должности публичной службы всех видов и уровней, включая муниципальные.

<sup>220</sup> Обобщение судебной практики по делам, связанным с прохождением службы государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, сотрудников государственных органов, служб и учреждений, в которых предусмотрена государственная служба (утв. на заседании Президиума Кировского областного суда 17 февраля 2016 г.).

**Рекомендация хх:  
меры по предотвращению конфликта интересов**

#конфликт интересов

**Международное право**

- Статьи 7 и 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции).

**Национальное право**

- Статьи 10 и 11 Федерального закона от 25.12.2008 N 273 «О противодействии коррупции» (далее — № 273-ФЗ);
- Статьи 14, 15, 16, 17, 19 Федерального закона от 27.04.2004 N 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — 79-ФЗ, ФЗ «О государственной гражданской службе»);
- Статьи 14, 14.1, 27.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 N 25-ФЗ (далее — 25-ФЗ, ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»);
- Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 N 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») (далее — Указ Президента от 01.07.2010 N 821);
- Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29.03.2018 г. N 18-0/10/П-2061 «Об Обзоре практики право-

применения в сфере конфликта интересов N 1»

(далее — Письмо «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 1»);

- Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 03.09.2018 N 18-0/10/П-6179 «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 2» (далее — Письмо «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 2»);
- «Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции» (утв. Президиумом Верховного суда Российской Федерации 30 ноября 2016 г., далее — Обзор Президиума Верховного суда Российской Федерации за 2014-2016 гг., Обзор за 2014-2016 гг.);
- «Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков» (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 июля 2014 г., далее – Обзор Президиума Верховного суда Российской Федерации за 2012-2013 гг., Обзор 2012-2013 гг.);
- Памятка для служащих Генеральной прокуратуры России «Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе» 2017 г.

**Текст рекомендации**

ГРЕКО рекомендует рассмотреть текущие меры, направленные на предотвращение конфликта интересов, разъяснить область их применения в отношении должностных лиц и их родственников, чтобы исправить выявленные недостатки и обеспечить полное применение необходимых мер на практике.

**Вывод ГРЕКО**

ГРЕКО делает вывод, что рекомендация хх была выполнена **удовлетворительно**.

**Вывод ТИ-Р**

ТИ-Р делает вывод, что рекомендация хх выполнена **частично**.

**Содержание докладов ГРЕКО**

В Докладе об оценке 2008 года ГРЕКО указала на необходимость формирования эффективной системы управления конфликтом интересов и активном правоприменении в этой сфере. В Докладе об исполнении 2010 года ГРЕКО положительно оценила принятое в Российской Федерации регулирование и инициативы, особенно — намерение создать Комиссии по урегулированию конфликта интересов при государственных органах, но отметила нехватку правоприменительной практики. В Дополнении к Докладу об исполнении 2010 года ГРЕКО приняла материалы российской стороны о результатах работы Комиссий по урегулированию конфликта интересов, а также информацию о подготовке и просвещении государственных служащих в сфере управления

конфликта интересов и оценила имплементацию рекомендации Российской Федерацией как удовлетворительную.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

Международно-правовые нормы, регулирующие вопросы противодействия коррупции, также касаются пресечения конфликта интересов.

Согласно п. 4 ст. 7 Конвенции ООН против коррупции, «каждое государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов».



В соответствии с п. 5 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции, «каждое государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц», а также согласно п. 6, «каждое государство-участник рассматривает возможность принятия, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, дисциплинарных или других мер в отношении публичных должностных лиц, которые нарушают кодексы или стандарты, установленные в соответствии с настоящей статьей».

Хотя Конвенция ООН против коррупции подробно не регламентирует содержание понятия конфликта интересов и порядок его урегулирования, она предусматривает необходимость его пресечения и возможную ответственность публичных должностных лиц.

### Национальное право

Базовое регулирование предотвращения конфликта интересов заложено в № 273-ФЗ<sup>221</sup>. Его ст. 10 устанавливает содержание понятия конфликта интересов в России, а именно: общее определение (п. 1), понятие личной заинтересованности (п. 2) и круг лиц (п. 3), на которых возлагается обязанность по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Ст. 11 устанавливает порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов, которые заключается в:

- принятии ответственными по п. 3 ст. 10 (а также п. 4.1 ст. 12.1 и др.) лицами мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;
- уведомлении о конфликте интересов, возможности его возникновения и последствиях с момента, когда лицо о нем узнало;
- принятии мер по урегулированию конфликта интересов представителем работодателя (нанимателя);
- изменении должностного или служебного положения лица, являющегося стороной конфликта интересов;

- отводе или самоотводе;
- применении санкции в виде увольнения в случае непринятия ответственным лицом соответствующих мер;
- передаче ценных бумаг в доверительное управление.

Кроме того, Указ президента России от 01.07.2010 N 821 регламентирует деятельность Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (далее — Комиссий). Комиссии должны создаваться при федеральных органах исполнительной власти и других органах власти и разрешать вопросы, касающиеся конфликта интересов. В состав Комиссий входят заместитель руководителя государственного органа, представитель Управления президента России по вопросам противодействия коррупции или соответствующего подразделения Аппарата Правительства Российской Федерации, представитель экспертного сообщества (научной организации, образовательного учреждения). Кроме того, в неё могут входить представители общественного совета при государственном органе, общественной организации ветеранов при государственном органе, профсоюзной организации. По нашему мнению, количество представителей от органов власти, которые обязательно должны присутствовать в составе Комиссии, превалирует над независимыми представителями, что повышает коррупционные риски и ставит под сомнение непредвзятость деятельности Комиссий.

Следующие инструменты способствуют имплементации рекомендации ГРЕКО о необходимости разъяснения области применения норм о конфликте интересов:

- Памятка для служащих Генеральной прокуратуры России «Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе» 2017 года, кратко и наглядно демонстрирующая содержание конфликта интересов, порядок его урегулирования, примерные ситуации;
- Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования»<sup>222</sup>;
- Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 1»<sup>223</sup> и Письмо Минтруда России «Об Обзоре практики правоприменения в сфе-

<sup>221</sup> Прим. автора: в данном тексте термины «предотвращение» или «урегулирование» конфликта интересов используются вместо «предотвращение и регулирование» там, где в законе не проводится различия между ними.

<sup>222</sup> Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15.10.2012 N 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования» (вместе с «Обзором типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования»).

<sup>223</sup> Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 марта 2018 г. N 18-0/10/П-2061 «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 1».



ре конфликта интересов N 2»<sup>224</sup>. Кроме того, в соответствии с п.11 Раздела II Национального плана противодействия коррупции на 2018-2020 года, Министерство труда и социальной защиты должно составлять такие обзоры каждые шесть месяцев.

Носящие рекомендательный характер, эти акты также содействуют более эффективному правоприменению в сфере конфликта интересов и выполнению рекомендации ГРЕКО.

Что касается концептуальных изменений в этом направлении, то Национальный план противодействия коррупции на 2018-2020 годы учитывает необходимость улучшения системы предотвращения конфликта интересов. В качестве одной из основных задач Плана закреплено совершенствование применения антикоррупционного законодательства, направленного на предотвращение конфликта интересов. Раздел II Плана предусматривает ряд соответствующих мер:

- мониторинг Правительства Российской Федерации за соблюдением мер по предотвращению конфликта интересов лицами, назначаемыми на должность Правительством Российской Федерации;
- рассмотрение возможности введения дополнительных мер по урегулированию конфликта интересов лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы;
- рассмотрение возможности введения административной ответственности за несоблюдение законодательства по урегулированию конфликта интересов;
- расширение круга лиц, о которых предоставляются сведения в целях предотвращения конфликта интересов при поступлении на государственную службу (супруги братьев и сестер, братья и сестры супругов);
- рассмотрение возможности привлечения к ответственности членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации за непринятие мер по предотвращению, урегулированию конфликта интересов;
- совершенствование системы мер по предотвращению конфликта интересов в отношении судей;
- разработка методических рекомендаций о привлечении к ответственности должностных

лиц за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

- внедрение системы обзоров практики правоприменения законодательства об урегулировании конфликта интересов в органах;
- составление рекомендаций руководителям органов государственной власти и местного самоуправления о порядке предотвращения конфликта интересов.

Необходимо отметить, что все указанные меры носят либо рекомендательный характер, либо только выносятся на рассмотрение и обсуждение, а не внедряются. Тем не менее, в декабре 2018 года в Государственную думу Российской Федерации внесли новый законопроект, касающийся, в том числе, регулирования конфликта интересов<sup>225</sup>. Проект предусматривает внесение изменений в ст. 13.1 № 273-ФЗ, по которым нарушения правил предотвращения и урегулирования конфликта интересов могут быть существенными или малозначительными. В случае малозначительности нарушения мера ответственности в виде увольнения не применяется. Сейчас за непринятие мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов предусмотрена санкция только одна санкция — увольнение. Если законопроект примут и появится более мягкая форма ответственности, это значительно повысит коррупционные риски и снизит эффективность институтов предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

### Анализ правоприменения

В рекомендации и оценке ее исполнения ГРЕКО указывала, что эффективное правоприменение является ключевым элементом полноценной реализации системы мер, касающихся конфликта интересов. В настоящее время принято два Обзора судебной практики по вопросу привлечения государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков:

- Обзор Президиума Верховного суда Российской Федерации за 2014-2016 гг.;
- Обзор Президиума Верховного суда Российской Федерации за 2012-2013 гг.

В соответствии с Обзором 2012-2013 годов, «материалы обобщения судебной практики показали, что муниципальные и гражданские служащие, сотрудники правоохранительных органов обращались в суды с такими требованиями как восстановление на службе и признание незаконными решения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликтов

<sup>224</sup> Письмо Минтруда России от 03.09.2018 N 18-0/10/П-6179 «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 2».

<sup>225</sup> Проект федерального закона № 601000-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Система обеспечения законодательной деятельности. — URL: [http://sozd.parliament.gov.ru/bill/601000-7?fbclid=IwAR1LSsLkj8e9ahfLpGFAMUl\\_hN8mb1QHKdHvUzMucivvcP-cVaYGPmgU-ss8](http://sozd.parliament.gov.ru/bill/601000-7?fbclid=IwAR1LSsLkj8e9ahfLpGFAMUl_hN8mb1QHKdHvUzMucivvcP-cVaYGPmgU-ss8)

интересов, решения аттестационной комиссии и др. Причинами применения дисциплинарных взысканий, как правило, являлись:

- непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий;
- осуществление предпринимательской деятельности;
- непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Согласно Обзору 2014-2016 годов в Верховном суде Российской Федерации были рассмотрены дела об увольнении служащих, и в каждом из них требования заявителей удовлетворены не были.

Кроме того, несколько связанных с конфликтом интересов дел рассмотрел Конституционный суд Российской Федерации, но требования заявителей в них также не были удовлетворены<sup>226</sup>.

В марте 2018 года было подготовлено Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 1». Так, в соответствии с Обзором наиболее распространенными причинами возникновения конфликта интересов являются родственные связи подчиненных или подконтрольных лиц. В Обзоре также приведены разъяснения по урегулированию конфликта интересов и типовые ситуации.

В сентябре 2018 года было выпущено Письмо «Об Обзоре практики правоприменения в сфере конфликта интересов N 2», в котором обобщалась практика применения мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов. В Обзоре представлено пять ситуаций урегулирования конфликта интересов. Среди рассмотренных ситуаций, например — конфликт интересов у служащего, принимающего решения в отношении брата супруги или супруга дочери.

Таким образом, в Российской Федерации предпринимаются попытки обобщения практики и активного

применения норм законодательства, касающегося урегулирования конфликта интересов. Следует отметить, что суды склонны вставать на сторону правоприменителей, а истцам редко удается оспорить санкции за неисполнение обязанности по урегулированию конфликта интересов.

В 2017-2018 годах ТИ-Р обнаружил следующие случаи признаков конфликта интересов и пробелы в правоприменении:

- Конфликты интересов у 51 депутата в городах-миллионниках и регионах страны (Краснодаре и Краснодарском крае, Екатеринбурге и Свердловской области, Казани и Республике Татарстан)<sup>227</sup>. Причем в 45 обнаруженных случаях прокуратура не подтвердила признаков личной заинтересованности. Такая практика выявила пробелы в регулировании конфликта интересов на региональном и местном уровне, нехватку мониторинга и активного участия правоохранительных органов в расследовании нарушений законодательства против коррупции среди депутатов, а также проблему различной квалификации правоохранительными органами аналогичных правонарушений.
- Подобные нарушения в практике урегулирования конфликта интересов среди депутатов были также обнаружены и в Москве<sup>228</sup>. Например, мы обнаружили, что депутат является членом двух комиссий Московской городской Думы, уполномоченных в сфере градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, и одновременно — аффилированным лицом одного из крупнейших застройщиков Москвы и Санкт-Петербурга. Конфликт интересов был также обнаружен у девяти депутатов Московской области.
- Мы обнаружили признаки конфликта интересов у пяти депутатов в Санкт-Петербурге<sup>229</sup>.
- Было выявлено и подтверждено Администрацией президента Российской Федерации отсутствие механизма урегулирования конфликта интересов у председателя Верховного суда Российской Федерации<sup>230</sup>.

<sup>226</sup> Определение Конституционного суда Российской Федерации от 25.01.2018 N 151-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Драницына Сергея Олеговича на нарушение его конституционных прав» частью 5 статьи 51.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (такое увольнение не противоречит Конституции Российской Федерации); Определение Конституционного суда Российской Федерации от 19.12.2017 N 2905-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лосева Михаила Владимировича на нарушение его конституционных прав» пунктом 12 части 1 статьи 15, частями 1 и 3 статьи 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также частями 1 и 2 статьи 10, частями 1 и 2 статьи 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»: лицу не удалось оспорить конституционность ст. 10 и ст.11 ФЗ «О противодействии коррупции».

<sup>227</sup> Автонагов А., Вавилов А., Романовский Р., Сергеев И. Мы нашли признаки конфликта интересов у депутатов из Краснодар, Казани и Екатеринбурга // Трансперенс Интернешнл – Р. — 2018. — URL: <https://conflictinterest.transparency.org.ru/3/>

<sup>228</sup> Автонагов А., Вавилов А., Романовский Р., Сергеев И. Мы нашли признаки конфликта интересов у Надежды Бабкиной, Олега Сороки и девяти подмосковных депутатов // Трансперенс Интернешнл – Р. — 2018. — URL: <https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/my-nashli-priznaki-konflikta-interesov-u-nadezhdy-babkinoy-olega-soroki-i-devyati-podmoskovnykh-deputatov.html>

<sup>229</sup> Автонагов А., Вавилов А., Романовский Р., Сергеев И. Мы нашли признаки конфликта интересов у депутата петербургского ЗакСа Никешина и четырех депутатов Ленобласти // Трансперенс Интернешнл – Р. — 2018. — URL: [https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/my-nashli-priznaki-konflikta-interesov-u-deputata-peterburgskogo-zaksa-nikeshina-i-chetyreh-deputatov-lenoblasti.html?sphrase\\_id=6118](https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/my-nashli-priznaki-konflikta-interesov-u-deputata-peterburgskogo-zaksa-nikeshina-i-chetyreh-deputatov-lenoblasti.html?sphrase_id=6118)

<sup>230</sup> Администрация президента признала, что в России нет механизма урегулирования конфликта интересов председателя Вер-

- Было обнаружено, что депутаты Калининградской областной Думы берут в помощники своих родственников и друзей<sup>231</sup>. Этот случай демонстрирует несоответствие законодательства на местах федеральным актам, а также недостаток контроля за соблюдением депутатами антикоррупционного законодательства.
- Было обнаружено 568 случаев совмещения должностей руководителей федеральных государственных унитарных предприятий, государственных унитарных предприятий или муниципальных унитарных предприятий с частным бизнесом<sup>232</sup>. В подобных ситуациях мы усматриваем риски конфликта интересов и предоставления необоснованных выгод в результате личной заинтересованности руководства государственных и муниципальных предприятий.
- Мы выявили отсутствие полноценного механизма урегулирования конфликта интересов у руководителей учреждений культуры<sup>233</sup>. Это связано с тем, что большинство государственных театров по своей организационно-правовой форме являются учреждениями, то есть некоммерческими организациями, и на них в отношении урегулирования конфликта интересов распространяются не ст. 10-11 № 273-ФЗ, а ст. 27 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Аналогично, нормы урегулирования конфликта интересов по № 273-ФЗ не полностью распространяются на некоммерческие организации, учрежденные органами власти, например, Федеральный фонд социальной и экономической поддержки отечественной кинематографии<sup>234</sup>.
- Обнаружены признаки конфликта интересов и невозможность его урегулирования у министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока Александра Галушки,

заместителем которого является его деловой партнер<sup>235</sup>, у экс-министра природных ресурсов и экологии Сергея Донского, супруга и мать супруги которого реализуют совместные проекты с Министерством природы России через детский центр<sup>236</sup>, а также у главы Россельхознадзора, дочь которого входит в совет директоров ОАО «Агроплемсоюз»<sup>237</sup>.

В соответствии с результатами исследования ТИ-Р 2017 года «Работа Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах власти Северо-Западного федерального округа», деятельность Комиссий является непрозрачной, привлечение лиц — избирательным, а четкая методика урегулирования конфликта интересов для законодательных и судебных органов власти, а также для органов местного самоуправления, отсутствует<sup>238</sup>. В частности,

- отсутствует единый подход к организации работы комиссий в разных органах государственной власти (включая судебные, законодательные, исполнительные) и органах прокуратуры, так как Указ президента России от 01.07.2010 N 821 распространяется только на исполнительную власть;
- на сайтах Комиссий по урегулированию конфликтов интересов информация представлена неполно и неточно (например, о составах комиссий);
- не раскрывается неконфиденциальная информация о деталях конфликта интересов;
- ограничена возможность привлечения к ответственности членов Комиссии по урегулированию конфликтов интересов в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;
- в состав Комиссии по урегулированию конфликтов интересов практически не привлекаются представители общественности и незави-

ховного суда // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2018.— URL: <https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/administratsiya-prezidenta-priznala-chto-v-rossii-net-mekhanizma-uregulirovaniya-konflikta-interesov-predsdatelya-verkhovnogo-suda.html>

<sup>231</sup> Девять депутатов Калининградской областной Думы взяли в помощники возлюбленных, друзей и бизнес-партнеров // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2018. — URL: [https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/devyat-deputatov-kaliningradskoy-oblastnoy-dumy-vzyali-v-pomoshchniki-vozlyublennykh-druzey-i-biznes-partnerov.html?sphrase\\_id=6118](https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/devyat-deputatov-kaliningradskoy-oblastnoy-dumy-vzyali-v-pomoshchniki-vozlyublennykh-druzey-i-biznes-partnerov.html?sphrase_id=6118)

<sup>232</sup> «Трансперенси» добилась увольнения сотен руководителей государственных и муниципальных унитарных предприятий // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2018. — URL: [https://transparency.org.ru/research/v-rossii/transperensi-dobilas-uvolneniya-soten-rukovoditeley-gosudarstvennykh-i-munitsipalnykh-unitarnykh-predpriyatij.html?sphrase\\_id=6119](https://transparency.org.ru/research/v-rossii/transperensi-dobilas-uvolneniya-soten-rukovoditeley-gosudarstvennykh-i-munitsipalnykh-unitarnykh-predpriyatij.html?sphrase_id=6119)

<sup>233</sup> Центр «Трансперенси Интернешнл – Россия» обнаружил нарушения в театрах // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: <https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/transperensi-interneshnl-rossiya-obnaruzhili-narusheniya-v-teatrakh.html>

<sup>234</sup> Деньги для своих // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2018. — URL: <https://transparency.org.ru/special/pristanskov/>

<sup>235</sup> Романовский Р., Сергеев И. «Трансперенси Интернешнл – Р» просит проверить министра развития Дальнего Востока на конфликт интересов // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: <https://transparency.org.ru/projects/antikorrupsionnye-rassledovaniya/transperensi-interneshnl-r-prosit-proverit-ministra-razvitiya-dalnego-vostoka-na-konflikt-interesov.html>

<sup>236</sup> «Трансперенси Интернешнл – Р» просит проверить главу Минприроды на конфликт интересов // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: <https://transparency.org.ru/projects/konflikt-interesov/transperensi-interneshnl-r-prosit-proverit-glavy-minprirody-na-konflikt-interesov.html>

<sup>237</sup> Генпрокуратура не нашла признаков конфликта интересов у главы Россельхознадзора // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: <https://transparency.org.ru/projects/antikorrupsionnye-rassledovaniya/genprokuratura-ne-nashla-priznakov-konflikta-interesov-u-glavy-rosselkhozнадзора.html>

<sup>238</sup> Работа Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах власти Северо-Западного федерального округа // Трансперенси Интернешнл – Р. — 2017. — URL: <https://transparency.org.ru/special/szfocommissions/docs/report-szf2018.pdf>

симые эксперты от научных и образовательных организаций.

Таким образом, на практике существует ряд пробелов, приводящих к тому, что система урегулирования конфликта интересов (например, в органах судебной власти), фактически не работает, или работает непрозрачно и с нарушениями, как в органах прокуратуры.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- наличие правовой базы регулирования конфликта интересов в № 273-ФЗ и ее активное применение в судебной практике;
- дальнейшее расширение перечня мер, касающихся конфликтов интересов, предусмотренное в Национальном плане на 2018-2020 годы.

Выполнению рекомендации препятствует:

- новый законопроект № 601000-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» снижает уровень ответственности за нарушения лицами, замещающими в порядке назначения государственные должности Российской Федерации или муниципальные должности, в том числе, в сфере конфликта интересов;
- нормативное регулирование о Комиссии по урегулированию конфликтов интересов принято только в отношении исполнительной власти, не принято других правовых инструментов, обеспечивающих единообразие подходов к работе комиссий по урегулированию конфликтов интересов в других ветвях власти;
- работа Комиссии по урегулированию конфликта интересов непрозрачна и зачастую неэффективна;
- отсутствует механизм урегулирования конфликта интересов у отдельных лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- отсутствует эффективный контроль урегу-

лирования конфликта интересов со стороны учредителей в отношении руководителей федеральных государственных унитарных предприятий, государственных унитарных предприятий, муниципальных унитарных предприятий;

- № 273-ФЗ не распространяется на руководителей ряда государственных и муниципальных учреждений;
- исключение из Кодекса судейской этики положение о конфликте интересов (см. Рекомендацию x);
- массовые нарушения в практике урегулирования конфликта интересов демонстрируют слабый контроль и пассивность правоохранительных органов при выявлении неурегулированного конфликта интересов, а также разные подходы, размытие ответственности за неурегулированный конфликт интересов.

Таким образом, рекомендацию можно считать **частично выполненной**. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку в законодательстве были выявлены существенные пробелы, а в правоприменительной практике — неэффективность правоприменительных механизмов и недостатки в работе Комиссий по урегулированию конфликтов интересов.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- внести изменения в № 273-ФЗ и закрепить требования к руководителям государственных и муниципальных органов по обязательному рассмотрению протокола заседания комиссий по урегулированию конфликта интересов;
- предусмотреть для членов Комиссии по урегулированию конфликтов интересов, представляющих органы власти, ответственность за недобросовестное исполнение ими своих полномочий;
- разработать обзор практики правоприменения в сфере конфликта интересов для депутатов всех уровней с учетом специфики их деятельности, и представителей судейского корпуса.

**Рекомендация ххі:  
подарки**

#подарки



*Международное право*

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

*Национальное право*

- Статья 575 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 г. N 51 (далее — Гражданский кодекс Российской Федерации);
- Статья 12.1 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — № 273-ФЗ);
- Статья 17 Федерального закона от 27.04.2004 N 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — 79-ФЗ, ФЗ «О государственной гражданской службе»);

- Постановление Правительства Российской Федерации от 09.01.2014 N 10 «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации»;
- Раздел 4 Обзора типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их урегулирования Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации от 19 октября 2012 г.

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует исключить практику приема существенных (дорогих) подарков в любой форме публичными служащими, а также рассмотреть вопрос об исключении легальных оснований для таких подарков на основании ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации.	ГРЕКО делает вывод, что рекомендация ххi была выполнена <b>частично</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация ххi выполнена <b>частично</b> .

**Содержание докладов ГРЕКО**

В 2008 году ГРЕКО указывала на наличие определенных ограничений на прием подарков публичными служащими в связи с исполнением последними своих обязанностей. Тогда было отмечено, что запрет не распространяется на обычные подарки стоимостью до 500 рублей<sup>239</sup>. ГРЕКО рекомендовала исключить такое оправдание для дарения подарков.

В 2010 году власти России отчитались о том, что Министерство здравоохранения и социального развития внесло в Правительство России законопроект<sup>240</sup>, запрещающий дарение подарков не только государственным и муниципальным служащим, но и лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, служащим и членам Совета директоров Центрального банка России, установив для последних двух категорий исключение в виде приема подарков на протокольных мероприятиях и в командировках, которые должны сдаваться после окончания мероприятия и командировки в ответственный отдел соответствующего органа власти. Также сообщалось, что запрет на получение подарков будет внесен в различные профильные кодексы этики. ГРЕКО приветствовала такие изменения, отметив необходимость широкого просвещения служащих и общества о вступивших в силу запретах с целью их широкого реального исполнения.

В 2012 году власти сообщили о разработке законопроекта о запрещении любого вознаграждения служащих от других лиц, если это может вызвать конфликт интересов или если служащий может предоставить дарителю льготные условия, причем в случае конфликта интересов запрет на прием вознаграждений должен быть распространен и на близких родственников. ГРЕКО указала, что с момента предыдущей оценки никаких изменений в статью 575 внесено не было и, более того, порог для принятия подарков был поднят с 500 до 3000 рублей<sup>241</sup>. ГРЕКО отметила, что рекомендация остается выполненной лишь частично.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

Вопросы, связанные с подарками публичным должностным лицам, затрагиваются в ст. 7 Конвенции ООН против коррупции. Там не содержится прямого запрета на прием подарков, однако отмечается, что публичные служащие должны сообщать своему работодателю о таких подарках, которые могли бы вызвать конфликт интересов.

**Национальное право**

Из текста рекомендации следует, что ГРЕКО предлагает: а) исключить на практике прием подарков,

<sup>239</sup> Прим. автора: пять административных МРОТ, размер которого был установлен последний раз в 2000 г..

<sup>240</sup> Прим. автора: неясно, о каком законопроекте идет речь, поскольку описываемые поправки были внесены Федеральным законом от 25.12.2008 N 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» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12164243>

<sup>241</sup> Прим. автора: законопроект в итоге принят не был.



а также б) четко запретить любое дарение существенных подарков публичным служащим, независимо от того, связано оно непосредственно с исполнением ими их обязанностей или нет<sup>242</sup>.

По всей видимости, под публичными служащими ГРЕКО имеет в виду не только государственных и муниципальных служащих, но и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности<sup>243</sup>.

Регулирование приема подарков этими двумя категориями несколько отличается, равно как и способы привлечения к ответственности за нарушение запрета.

Для реализации этого запрета были внесены поправки в гражданское (ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации) и административное законодательство, в том числе в № 273-ФЗ<sup>244</sup>. Аналогичные запреты были внесены в законодательство о государственной гражданской, муниципальной службе и т.п.

Интересно наличие определенного несоответствия в этом вопросе между гражданским и административным правом: если гражданское право запрещает подарки лишь свыше трех тысяч рублей, то административное — абсолютно любые подарки и вознаграждения<sup>245</sup>.

Что касается категории государственных и муниципальных служащих, то для них запрет на получение подарков, как уже отмечалось выше, существовал задолго до дачи ГРЕКО соответствующей рекомендации. На момент дачи рекомендации, он был закреплен в ФЗ «О государственной гражданской службе» и ФЗ «О муниципальной службе». Правда, такой запрет не было закреплен в законах, касающихся правоохранительных органов. Соответственно, до 2009 года на сотрудников таких органов распространялся лишь гражданско-правовой запрет, который не мог влечь за собой увольнение со службы. Таким образом, для государственных служащих всех видов окончательный административный запрет на получение подарков сформировался лишь в 2009-2010 годах.

Что касается категории лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, до 2008 года запрета на прием подарков для них не существовало в принципе: тогда в ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации были внесены поправки, расширяющие запрет на дарение подарков на эти катего-

рии лиц. И лишь в конце 2011 года в № 273-ФЗ была введена ст. 12.1, закрепившая безусловный запрет на получение подарков для лиц такого рода, за исключением подарков, полученных в рамках протокольных мероприятий.

Также нужно отметить, что согласно пп. 2 п. 1 ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации, в отношении работников образовательных организаций, медицинских организаций и организаций, оказывающих социальные услуги, еще допускается дарение подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

Таким образом, круг субъектов, которым запрещено принимать подарки, расширился, а также этим субъектам запретили принимать не только любые подарки, но и вознаграждения. Однако в российском законодательстве отсутствует синхронизированный безусловный запрет на прием подарков государственными служащими и лицами, замещающими государственную должность.

Нельзя не отметить текущие инициативы Правительства России в данной сфере: в частности, внесенный в Государственную думу Российской Федерации пакет законопроектов<sup>246</sup>, изменяющих регулирование в сфере подарков<sup>247</sup>. Суть данных поправок заключается в исключении противоречия между Гражданским кодексом Российской Федерации и № 273-ФЗ в части получения подарков. Законопроектом вводится безусловный запрет на получение подарков (кроме полиграфической, канцелярской продукции и т.п.), а также предлагается распространение данного запрета на работников организаций, созданных для выполнения задач, стоящих перед государственными и муниципальными органами (учреждения, унитарные предприятия и т.п.). Законопроект устраняет большую часть высказанных выше замечаний, однако, он до сих пор не принят, а потому это новеллы не влияют на итоговую оценку исполнения рекомендации.

## Анализ правоприменения

Хотя ГРЕКО призвала исключить практику приема служащими подарков, никакого анализа этой практики во всех трех докладах по данной рекомендации не

<sup>242</sup> Прим. автора: очевидно, что речь не идет о запрете принимать публичным служащим подарки от своих родственников, друзей и пр., что не связано с самим статусом служащего. Также речь не идет о ведомственных подарках (наградные часы, оружие и т.п.).

<sup>243</sup> Прим. автора: в странах постсоветского пространства такие должности обычно называют «политические».

<sup>244</sup> Статья 12.1 ФЗ «О противодействии коррупции».

<sup>245</sup> Прим. автора: полагаем, что к административной ответственности в виде увольнения служащего можно привлечь за получение подарка и меньше трех тысяч рублей, но гражданско-правовые последствия недействительности сделки можно применить лишь к подаркам свыше трех тысяч рублей.

<sup>246</sup> Проект Федерального закона № 601026-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Система обеспечения законодательной деятельности. — URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/601026-7>; Проект Федерального закона № 601012-7 «О внесении изменений в статью 575 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Система обеспечения законодательной деятельности. — URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/601012-7>

<sup>247</sup> Проект Федерального закона № 601000-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» // Система обеспечения законодательной деятельности. — URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/601000-7>

содержится<sup>248</sup>. Таким образом, мы можем резюмировать, что оценка исполнения рекомендации в части, касающейся правоприменения, не проведена.

Важно отметить, что российская правовая доктрина и судебная практика четко разделяет подарки и взятки: взятки даются в обмен на определенное действие, бездействие или общее покровительство, подарки не должны влечь за собой определенных условий, то есть должны передаваться безвозмездно<sup>249</sup>.

Общественный контроль за получением подарков крайне затруднен, поскольку в России отсутствует законодательно закреплённая обязанность служащих декларировать полученные подарки (кроме подарков, полученных в рамках протокольных мероприятий), попытки дарения подарков, а также предметы роскоши, находящиеся в пользовании.

Сводной статистики по случаям привлечения к ответственности за несоблюдение запрета принимать подарки, в открытом доступе не имеется. Причина в том, что публичным должностным лицам в принципе запрещено принимать подарки, но при этом нет обязанности как-либо фиксировать попытки вручения подарков<sup>250</sup>. Таким образом, можно учитывать подарки, полученные в связи с командировками и протокольными мероприятиями. ТИ-Р направил запросы о ведении реестра подарков публичным должностным лицам в федеральные органы исполнительной власти и Правительство России. По информации Министерства внутренних дел России, в 2017 году его сотрудники сдали 557 подарков и выкупили три из них. По данным Администрации президента России, с 2014 по первую половину 2018 года ее служащие подали 74 уведомления о подарках, полученных в связи с протокольными мероприятиями и командировками. Генеральная прокуратура России предоставить сведения отказалась, посчитав, что для предоставления таких сведений необходима аналитическая работа, что является, по ее мнению, основанием для отказа в предоставлении информации гражданину.

В целом можно отметить, что на федеральном уровне существует правоприменение в отношении этих запретов<sup>251</sup>. В то же время, систематизированная информация об уволенных за несоблюдение запрета на прием подарков отсутствует, за исключением реестра уволен-

ных за утрату доверия. Этот реестр действует с марта 2018 года, а сведения в него вносятся с января 2018 года<sup>252</sup>. В нем отсутствует перечень замещающих государственных должности лиц, которые были уволены за принятие или несдачу подарка. Данное основание стало причиной увольнения только одного государственного или муниципального служащего<sup>253</sup>.

## Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- введенный безусловный административный запрет на прием подарков.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие согласованности между гражданским и административным запретом на получение подарков и вознаграждений, поскольку первый отдельные подарки дарить разрешает, а второй — запрещает в принципе;
- высокая латентность правонарушений такого рода и сложность доказывания факта получения служащим подарка или вознаграждения в связи с его должностью или исполнением им своих обязанностей;
- отсутствие оценки эффективности введенных комплексных законодательных запретов на подарки для должностных лиц

Таким образом, рекомендацию можно считать **частично выполненной**, поскольку введен полный запрет на прием подарков служащими и лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, но есть несогласованность норм разных законов и проблемы в оценке правоприменения соблюдения запрета. Данный вывод совпадает с выводом ГРЕКО.

## Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- унифицировать гражданско-правовые и административно-правовые нормы в отношении подарков;
- ввести декларирование подарков свыше определенной разумной суммы, которые получает публичное должностное лицо не в связи с ис-

<sup>248</sup> Evaluation Report on the Russian Federation: Joint First and Second Evaluation Rounds // Council of Europe. - 2008; Compliance Report on the Russian Federation: Joint First and Second Round Evaluation // Council of Europe. - 2010; Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки // Council of Europe. — 2012.

<sup>249</sup> Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 2 декабря 2015 г. N 18-0/10/В-8969 «О запрете дарить и получать подарки» // Система ГАРАНТ. — URL: <http://base.garant.ru/71284272/#friends>

<sup>250</sup> Прим. автора: часть 1 статья 9 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» обязывает госслужащего уведомлять нанимателя о попытках склонения его к коррупционному правонарушению, однако законодательство не содержит понятия последнего. См. комментарий к ст. 9 Закона: Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018.

<sup>251</sup> Прим. автора: в то же время, известная практика контроля за подарками высших должностных лиц вызывает вопросы. Например, Центр «Трансперенси Интернешнл – Р» обнаружил, что Глава Чеченской Республики Кадыров Рамзан Ахматович получил в подарок дорогого коня во время командировки в ОАЭ. На наше обращение в Администрацию президента нам ответили, что подарок в установленном порядке сдан и не выкуплен, однако никаких доказательств этого представлено не было.

<sup>252</sup> Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Портал Госслужба. — URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr>

<sup>253</sup> Пункт 590. Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Портал Госслужба. — URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr>

полнением своих обязанностей либо от родственников<sup>254</sup>;

- усовершенствовать форму представления информации в реестре лиц, уволенных в связи

с утратой доверия, предусмотрев возможность фильтрации лиц по различным основаниям для увольнения, в том числе — в связи с неправомерным приемом подарка.

---

<sup>254</sup> Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption. - OECD Publishing, 2011. — P. 72-73. — URL: <https://books.google.ru/books?id=udouqV7WH7cC>

**Рекомендация ххii:  
защита заявителей о коррупции**

#защита заявителей о коррупции

## Международное право

- Статьи 8, 13, 33 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 года (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Статья 22 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г.<sup>255</sup>;
- Статья 9 Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г.;
- Рекомендация Комитета министров Совета Европы (CM/Rec(2014)7) о защите заявителей от 30.04.2014 г.256 (далее — Рекомендация Совета Европы о защите заявителей 2014 г.);
- Антикоррупционный план действий по защите заявителей «Большой двадцатки» 2010 г.257

## Национальное право

- Федеральный закон от 25.12.2008 N 273 «О противодействии коррупции» (далее — 273-ФЗ);
- Федеральный закон от 21.11.2011 N 324 «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее — 324-ФЗ);
- Федеральный закон от 09.05.2005 N 45 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» (далее — 45-ФЗ);
- Федеральный закон от 20.08.2004 N 119 «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (далее — 119-ФЗ);
- Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2013 N 309 «О мерах по реализации

- отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (вместе с «Положением о порядке направления запросов в Федеральную службу по финансовому мониторингу при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции») (далее — Указ президента России от 02.04.2013 N 309);
- «Методические рекомендации «Организация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих» (одобрены президиумом Совета при президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 N 34);
- Проект Федерального закона N 286313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях» (далее — Проект Федерального закона N 286313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции», Проект ФЗ N 286313-7);
- Проект Федерального закона «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях, от преследования и ущемления их прав и законных интересов» (подготовлен Министерством труда и социальной защиты России) (не внесен в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 02.03.2015);
- «Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков» (далее – Обзор)

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует ввести четкие правила и утвердить руководящие принципы, требующие от публичных должностных лиц и государственных служащих сообщать о подозрениях в коррупции, а также обеспечить конкретную защиту лиц, добросовестно сообщающих о подозрениях в коррупции в государственном управлении («заявителей о коррупции»), от неблагоприятных последствий, и обеспечить систематическую подготовку всех соответствующих сотрудников.	ГРЕКО делает вывод, что рекомендация ххii была выполнена <b>частично</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация ххii выполнена <b>частично</b> .

## . Содержание докладов ГРЕКО

В Отчете об оценке 2008 года ГРЕКО указала, что в России полностью отсутствовало закрепление обязательства государственных служащих сообщать о своих подозрениях об актах коррупции, такое за-

крепление не планировалось, а защита информаторов по уголовному законодательству Российской Федерации — не то же самое, что защита заявителей о коррупции (whistleblowers). В Отчете об исполнении 2010 года российская сторона предоставила информацию о ст. 9 273-ФЗ, которая закрепляет обязанность

<sup>255</sup> Конвенция от 27 января 1999 года Об уголовной ответственности за коррупцию // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_121544/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121544/)

<sup>256</sup> Protection of Whistleblowers Recommendation CM/Rec (2014) 7 (adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum) // Council of Europe. — P. 5-10. — URL: [http://old.mmps.gov.md/file/2014/Rec\\_CoE\\_Eng\\_\(2014\)7\\_Protectia\\_avertizori\\_integrit.pdf](http://old.mmps.gov.md/file/2014/Rec_CoE_Eng_(2014)7_Protectia_avertizori_integrit.pdf)

<sup>257</sup> Plan A. C. A. Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices, and Guiding Principles for Legislation. — 2011. — URL: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

служащих сообщать о коррупционных правонарушениях, а также различных планируемых тренингах для государственных служащих. ГРЕКО отметила, что ст. 9 в большей степени предусматривает сообщение о нарушениях, совершенных самими служащими, а не о том, что им стало известно о нарушениях других. Кроме того, было указано, что система тренингов служащих еще находится в разработке и не является завершённой. В Дополнении к Отчету об исполнении 2012 года ГРЕКО пришла к выводу, что часть рекомендации о закреплении обязанности служащих заявлять о коррупции выполнена удовлетворительно. Тем не менее, полноценные программы просвещения и защиты заявителей по-прежнему отсутствовали.

### **Анализ нормативно-правовых актов Международное право**

Необходимость стимулирования сообщений о коррупции в публичном секторе, которое заключается, в частности, в защите заявителей, обозначена во многих международно-правовых актах.

Конвенция ООН против коррупции в п. 4 ст. 8 предусматривает, что государства рассмотрят возможность установления системы, по которой должностное лицо будет обязано сообщать о ставших ему известными коррупционных деяниях, а п. 2 ст. 13 — что компетентные органы обеспечат обратную связь для получения таких сообщений и анонимность заявителей. Ст. 33 Конвенции ООН против коррупции закрепляет обязанность рассмотреть возможность установления системы мер по защите от любого несправедливого обращения лиц, сообщивших о коррупционном деянии, если они действовали «добросовестно и на разумных основаниях».

Статья 22 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года предусматривает защиту лиц, сообщающих о коррупционных преступлениях, установленных в соответствии с Конвенцией.

Статья 9 Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 года требует от государств установления гарантий защиты работников, добросовестно сообщивших свои подозрения о коррупции. Эта статья не ратифицирована Россией.

Рекомендация Совета Европы о защите заявителей от 30 апреля 2014 года закрепляет основные понятия («заявитель» (whistleblower), «уведомление/сообщение в публичных интересах», «сообщение» и «раскрытие»), а также принципы системы защиты. По Рекомендации, защита должна распространяться на публичный и частный секторы, вне зависимости от характера работы заявителей (оплачиваемая или нет, постоянная или временная). Ограничения и исключения, связанные с защитой заявителей, должны быть минимальными и не подрывать общих принципов и цели Рекомендации.

Пункт 7 Антикоррупционного плана действий по защите заявителей «Большой двадцатки» 2010 года также предусматривает необходимость принятия эффективного законодательства по защите заявителей о коррупции.

### **Национальное право**

Как и сообщила ГРЕКО российская сторона, № 273-ФЗ предусматривает обязанность служащих сообщать компетентным органам о фактах коррупции — об этом идет речь в п. 4.1 ст. 5. Так, правоохранительные органы и иные государственные органы, органы местного самоуправления обязаны сообщать подразделениям кадровых служб соответствующих органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений о ставших им известными коррупционных правонарушениях. Данная норма не распространяется на весь публичный сектор, так как не включает, например, Центральный банк, государственные корпорации, не включает она и факты коррупции, предусмотренные уголовным и административным законодательством, а также иные формы неэтичного, опасного или незаконного поведения.

Ст. 9 № 273-ФЗ закрепляет обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять о склонении их к совершению коррупционных правонарушений. Формально это статья частично соответствует первой части рассматриваемой рекомендации ГРЕКО:

- она распространяется на все случаи обращений и любых обратившихся лиц;
- закрепляет санкцию в виде увольнения или иной ответственности для служащего, не исполнившего эту обязанность;
- статья не распространяется на ситуации, когда служащий сталкивается с коррупцией, не являясь участником коррупционной сделки.

Что касается второй части рекомендации, о защите заявителей, то некоторые элементы института защиты заявителей о коррупции установлены в настоящее время Указом президента Российской Федерации от 02.04.2013 N 309, который был принят в целях реализации положений № 273-ФЗ. В пункте 21 данного Указа устанавливается понятие, эквивалентное международному понятию заявителя о коррупции; устанавливается круг лиц, на которых распространяются меры защиты (публичный сектор); защита распространяется также на сообщения в средства массовой информации; закрепляется в качестве меры защиты специальная процедура применения мер дисциплинарной ответственности в случае совершения заявителем в течение года после указанного сообщения дисциплинарного проступка.

В последнем случае Указ предусматривает, что меры дисциплинарной ответственности могут быть применены к лицу, замещающему должность в госу-



дарственным органе, Центральном банке России, Пенсионном фонде России и др. и сообщившему в правоохранительные или иные государственные органы, или средства массовой информации о ставших ему известными фактах коррупции, только по итогам рассмотрения соответствующего вопроса на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Положения Указа также предусматривают участие прокурора в таком заседании комиссии и устанавливают необходимость заблаговременного предоставления ему соответствующих материалов, правда можно отметить, что отмеченное участие прокурора не является обязательным. Необходимо обратить внимание, что официальная информация о подобной практике посещения прокурорами и количестве соответствующих заседаний Комиссий отсутствует. Указ также закрепляет распространение государственной системы бесплатной юридической помощи, регулируемой N 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», на заявителей при подготовке сообщений о фактах коррупции, а также в случаях нарушения законных прав и интересов граждан в связи с такими сообщениями.

В оценке ГРЕКО и других оценках антикоррупционного законодательства России (например, отчетов ОЭСР) отмечалось, что в Российской Федерации мало развита или отсутствует система защита заявителей о коррупции.

Чтобы это изменить, на протяжении последних лет разрабатывались предложения по соответствующим законодательным изменениям. В результате в Государственную думу Российской Федерации правительство внесло Проект Федерального закона N 286313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции». Проект предусматривает дополнение № 273-ФЗ статьей 9.1 «Права лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях, и защита этих лиц».

Проект закона распространяется на широкий круг лиц: это государственные и муниципальные служащие, а также работники, т.е. не только публичный, но и частный сектор. В качестве каналов уведомления определены представители нанимателя (работодателя), органы прокуратуры, другие государственные органы.

Предложены следующие права и меры защиты заявителей:

- нахождение под защитой государства в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- получение информации о решении, принятом по итогам рассмотрения заявления с соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной тайне и защите персональных данных;
- обжалование решения, принятого по итогам

рассмотрения заявления;

- обеспечение конфиденциальности сведений о сообщившем лице и содержании уведомления;
- оказание бесплатной юридической помощи;
- защита заявителя в течение двух лет с момента регистрации уведомления и гарантии, предусмотренные N 45-ФЗ и N 119-ФЗ.

Можно выделить следующие достоинства Проекта:

- он представляет собой законодательные рамки защиты заявителей о коррупции, принятую в форме федерального закона;
- он предусматривает анонимность заявителя и конфиденциальность информации в уведомлении;
- в качестве дополнительной меры защиты заявителя предоставляется бесплатная юридическая помощь;
- Проект распространяется на публичный и на частный сектор.

К недостаткам Проекта относится следующее:

- он носит отсылочный характер, не предоставляет полноценный механизм защиты заявителей, поскольку предусматривает принятие ряда постановлений правительства для развития его содержания;
- в нем нечетко определено понятие коррупционного правонарушения, а потому неясно, в связи с какими сообщениями заявитель вправе получить защиту;
- Законопроект не распространяет защиту на членов семьи заявителя, через которых на него можно воздействовать;
- гарантии защиты заявителей предусматривают ряд изъятий, которые не обеспечивают реализацию запрета на дискриминацию и прямое или косвенное применение дисциплинарных санкций к заявителю (установлено, что специальный порядок применения дисциплинарных санкций распространяется на заявителя в течение двух лет);
- уголовная ответственность за предоставление ложной информации, предусмотренная Проектом, не стимулирует, а отвращает потенциальных заявителей от активных действий;
- недостаточно обеспечена конфиденциальность сведений о заявителях.

Кроме того, требования, предъявляемые к содержащимся в уведомлении сведениям, их достоверности, и последующая проверка не соответствует рекомендации ГРЕКО, которая имеет в виду не обоснованные факты, а только подозрения о коррупции.

Что касается рекомендованного ГРЕКО систематического обучения всего заинтересованного персонала, то 10 июля 2018 года президиум Совета при президенте Российской Федерации по противодействию коррупции принял Методические рекомендации «Орга-

низация антикоррупционного обучения федеральных государственных служащих». Рекомендации предусматривают порядок действий по исполнению обязанности служащих по уведомлению о коррупции и описывают перечень проводимых организации мероприятий.

### Анализ правоприменения

В связи со ст. 9 № 273-ФЗ можно обратить внимание, что Верховный суд Российской Федерации выпустил «Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков». По материалам Обзора, служащие обращались с такими требованиями: восстановление на службе, признание незаконным решения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликтов интересов, признание незаконными решения аттестационной комиссии и др.

Основанием применения мер являлись следующие коррупционные правонарушения:

- непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий;
- осуществление предпринимательской деятельности;
- непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Необходимо отметить, что в большинстве материалов судебной практики в удовлетворении требований лиц, на которых налагаются санкции, отказывается<sup>258</sup>. Причем в материалах решений отсутствует информация об источнике сведений, послуживших причиной проверки, выявившей нарушение. Из этого можно сделать следующие выводы:

- судебная практика по вопросу обязанности служащих уведомлять о нарушениях — это, как правило, оспаривание санкций за выявленные нарушения;
- в удовлетворении большинства требований отказывается, вероятно, потому что материалов проверки достаточно для обоснования вывода о наличии правонарушения;
- данная судебная практика не свидетельствует о наличии системы использования уведомле-

ний о коррупции и защите заявителей.

Кроме того, по материалам доклада Международной правозащитной группы «Агора» «Сотня российских разоблачителей» 2017 года в России распространены практики преследования государственными органами заявителей о преступлениях: уголовное преследование (18 разоблачителей), увольнение (39 разоблачителей), а также помещение в психиатрический стационар<sup>259</sup>.

Несмотря на наличие некоторых элементов института защиты заявителей в Указе президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 года N 309, информация о правоприменительной практике по этим положениям отсутствует. В 2018 году ТИ-Р направил обращение в Управление президента России по вопросам противодействия коррупции с просьбой предоставить информацию относительно статистики о количестве случаев, связанных с реализацией п. 21 Указа президента Российской Федерации от 02.04.2013 N 309. Согласно официальному ответу, Управление по вопросам противодействия коррупции данными сведениями не располагает.

- Хотя Проект ФЗ N 286313-7 еще не принят, и неизвестно, будет ли он принят и если будет, то в какой редакции, уже сейчас можно отметить возможные осложнения в реализации на практике предусмотренных законопроектом мер. Среди прочего, это:
- неэффективность работы Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов — см. анализ Рекомендации хх.
- отсутствие четкого обозначения сферы правонарушений, заявители о которых подлежат защите;
- отсутствие четкого распределения бремени доказывания добросовестности заявителя (заявитель не должен доказывать истинность предоставленных сведений, а их недостоверность и умысел заявителя должны устанавливаться компетентными органами);
- наличие значительных изъятий из системы гарантий защиты заявителей по сравнению с зарубежными стандартами (например, срок защиты в два года, уголовная ответственность за ложные сведения и т.д.).

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- разработка и продвижение инициативы по

<sup>258</sup> Прим. автора: например, Верховный суд в Решении от 24.01.2017 по делу N АКПИ16-1373 применял ст. 9 в качестве основания прекращения полномочия судьи, который не сообщил о внепроцессуальных обращениях коррупционного характера. Определение Верховного суда Российской Федерации от 28.09.2012 N 6-КГ12-5 также подтвердила обоснованность увольнения сотрудника органа внутренних дел.

<sup>259</sup> Международная правозащитная группа Агора рассказала о 100 российских разоблачителях // Международная правозащитная группа Агора. — 2017. — URL: <https://agora.legal/news/2017.11.09/Mezhdunarodnaya-Agora-rasskazala-o-100-rossiyskih-razoblachitelyah/598>

принятию законодательных рамок защиты заявителей о коррупции, распространяющихся на публичный и частный сектор, которая, тем не менее, только частично соответствует международной практике и не представляет собой полноценный механизм.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие изменений в отношении защиты заявителей о коррупции на законодательном уровне;
- недостаточность судебной практики, касающейся п. 4.1. ст. 5 № 273-ФЗ (обязанность служащих сообщать о коррупции);
- отсутствие данных и практики применения п. 21 Указа президента Российской Федерации от 02.04.2013 N 309;
- непрозрачность и неэффективность работы Комиссий по урегулированию конфликта интересов, которые тоже могут быть в перспективе задействованы в защите заявителей;
- отсутствие иных меры стимулирования развития практики уведомлений о коррупции (просвещение, тренинги, мастер-классы и т.п.).

Таким образом, рекомендацию можно считать

**частично выполненной.** Наш вывод учитывает произошедшие с последней оценки изменения и совпадает с позицией ГРЕКО.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- принять Проект ФЗ N 286313-7 «О внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции» в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях»;
- включить в круг лиц, подлежащих защите по Проекту ФЗ N 286313-7, членов семьи заявителя о коррупции;
- ввести уголовную ответственность за разглашение конфиденциальных сведений, касающихся заявителя о коррупции;
- исключить возможность отмены мер защиты заявителя в случае неподтверждения предоставленных сведений и обеспечить полную защиту всех добросовестных заявителей, даже если сведения оказались недостоверными.

**Рекомендация ххiii:  
кодексы этики  
для публичных и гражданских служащих**

#кодексы этики

*Международное право*

- *Рекомендация Комитета министров Совета Европы N R(2000)10 от 11.05.2000 г. о кодексах поведения для государственных служащих (далее — Рекомендация Комитета министров Совета Европы);*
- *Международный кодекс поведения государственных должностных лиц от 12.12.1996 г.<sup>260</sup>*

*Национальное право*

- *Указ Президента Российской Федерации от*

12.08.2002 г. N 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

- *Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) (далее — Типовой кодекс, протокол N 21).*

**Текст рекомендации**

ГРЕКО рекомендует разработать и опубликовать модельный кодекс поведения/этики для публичных служащих, включая гражданских служащих, который мог бы быть адаптирован под нужды различных секторов публичной службы, и чтобы возможно было обеспечить внедрение такого кодекса на практике, включая предложение адекватных тренингов по такому кодексу для всех служащих, кого он касается.

**Вывод ГРЕКО**

ГРЕКО делает вывод, что рекомендация ххiii была выполнена **удовлетворительно**.

**Вывод ТИ-Р**

ТИ-Р делает вывод, что рекомендация ххiii выполнена **частично**.

**Содержание докладов ГРЕКО**

В 2008 году ГРЕКО отметила важность кодексов этики и поведения, поскольку они показывают служащим, как нужно себя вести, в то время как законодательные нормы в основном концентрируются на том, как вести себя не нужно. Отмечалось, что такой кодекс должен быть простым и понятным для восприятия, и что его необходимо принять даже в случае наличия комплексного законодательства, регулирующего публичную службу<sup>261</sup>.

В 2010 году власти России сообщили о том, что Общие принципы служебного поведения государственных служащих были обновлены<sup>262</sup>, и о том, что эти принципы являются обязательными для соблюдения и исполнения. Также сообщалось о принятии Модельного кодекса этики и поведения гражданских служащих, носящего рекомендательный характер и разработанного на основе рекомендаций ООН и Совета Европы. ГРЕКО поприветствовала принятие Кодекса и отметила, что далее должна последовать его имплементация (практическое внедрение, в данном контексте), оценив рекомендацию как частично выполненную.

В 2012 году власти сообщили, что уже 55 федеральных органов государственной власти приняли

либо разработали свои Кодексы этики и поведения на основе модельного Кодекса, и что 43 из них внесли обязанность соблюдать Кодексы в служебные контракты с работниками<sup>263</sup>. Полномочные представители президента в федеральных округах начали работу по созданию аналогичных кодексов и внесений их положений в служебные контракты для региональных и муниципальных служащих. Также власти заявили, что служащих начали готовить к необходимости соблюдения таких кодексов. ГРЕКО одобрила все вышеизложенное и посчитала рекомендацию выполненной удовлетворительно.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

ГРЕКО упоминает в докладах два основных международных акта об основных принципах поведения госслужащих: Международный кодекс поведения государственных должностных лиц<sup>264</sup> и Модельный кодекс поведения для государственных служащих, утвержденный Рекомендацией Комитета министров Совета Европы<sup>265</sup>.

Международный кодекс поведения государственных должностных лиц указывает, что государственные

<sup>261</sup> Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Организация Объединенных Наций. — URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/int\\_code\\_of\\_conduct.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml)

<sup>261</sup> Прим. автора: по всей видимости, в данном случае под публичной службой (public administration) ГРЕКО понимает всех лиц, служащих в любом публичном органе власти, кроме работающих в судебной системе и на выборных должностях.

<sup>262</sup> Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. N 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СПС Консультант Плюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_38140/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_38140/)

<sup>263</sup> Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки // Council of Europe. — 2012. — С. 36-37.

<sup>264</sup> Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят резолюцией 51/59 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 1996 года) // Организация Объединенных Наций.

<sup>265</sup> Рекомендация N R(2000)10 Комитета министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята на 106-й сессии Комитета министров 11 мая 2000 года) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — 2000. — URL: <http://docs.cntd.ru/document/901802716>

служащие должны: проявлять абсолютную преданность государственным интересам своей страны, представляемым демократическими институтами власти; выполнять свои обязанности и функции компетентно и эффективно; быть внимательными, справедливыми и беспристрастными; не использовать свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод.

Модельный кодекс поведения для государственных служащих во многом схож с Кодексом, предложенным ООН, однако в нем есть и некоторые новые положения: государственный служащий обязан быть вежливым с гражданами, которых он или она обслуживает; если государственный служащий обнаружит, что от него требуют совершения незаконного, неправомерного или противоречащего этике поступка, то он обязан уведомить об этом, а государство должно следить за тем, чтобы ему не было причинено никакого вреда; госслужащий должен не позволять себя использовать в каких-либо политических целях. Тем не менее основные положения в обоих документах схожи.

### Национальное право

Далее мы будем рассматривать Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих как базовый документ, на основании которого разработаны все аналогичные кодексы для госслужащих конкретных федеральных органов исполнительной власти. Необходимо отметить, что в отличие от международных модельных кодексов, он не распространяет свое действие на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (к которым, относятся, например, депутаты всех уровней и судьи всех судов). Анализ рекомендации ГРЕКО не позволяет достоверно установить, имелось ли желание распространить такой кодекс и на государственные должности, как это сделано в Модельном кодексе Совета Европы (в утвержденном Типовом кодексе об этой категории лиц ничего не говорится). Мы будем полагать, что речь шла только о государственных служащих, прежде всего — гражданских, поскольку и сама ГРЕКО никак не отметила в отчетах 2010 и 2012 годов отсутствие упоминаний лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Нельзя не отметить, что для представителей законодательной власти типового кодекса этики не существует, более того, попытки его принятия сталкиваются с сопротивлением<sup>266</sup>. Не существует и типового

кодекса этики для всех остальных лиц, замещающих государственные и муниципальные должности<sup>267</sup>.

Указанный выше Кодекс одобрен в декабре 2010 года решением президиума Совета при президенте Российской Федерации по противодействию коррупции<sup>268</sup>. Его разработало Министерство здравоохранения и социального развития России (ныне — Министерство труда и социальной защиты России), при этом информации об участии представителей гражданского общества в его разработке нет<sup>269</sup>.

Сам Кодекс состоит из нескольких смысловых частей:

Цели и задачи Кодекса

- Обязательные принципы и правила служебного поведения
- Рекомендательные правила служебного поведения
- Ответственность за нарушение Кодекса

Важно, что Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих прямо закрепляет право граждан ожидать от государственных служащих поведения в соответствии с этим Типовым кодексом. Он составлен в достаточно обобщенной манере и может быть адаптирован к любому виду публичной службы. Также, Типовой кодекс содержит прямые ссылки на обязанности соблюдать антикоррупционные запреты и ограничения (запрет на прием подарков, обязанность урегулировать конфликт интересов и т.п.)<sup>270</sup>.

Необходимо отметить высокое качество текста Типового кодекса, охват им значительно объема антикоррупционных норм, имеющихся в действующем законодательстве, а также корректное определение места Типового кодекса в системе нормативных и локальных актов.

### Анализ правоприменения

ГРЕКО в своих докладах не оценивает, применяются ли на практике принятые кодексы этики: например, имеются ли случаи привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за нарушение положений кодекса этики, принятого в том или ином органе власти. Из проведенного нами анализа судебной практики, можно сделать вывод, что кодексы этики имеют достаточно широкое применение. Так, в период с 2012 по 2018 год было принято свыше трех тысяч судебных актов, в которых в том или ином контексте имеется отсылка к положениям кодексов этики, а также и к самому Типовому кодексу. При этом

<sup>266</sup> Субботина С. Кодекс депутатской этики расколол Думу на два лагеря // Известия. — 2013. — URL: <https://iz.ru/news/544374>

<sup>267</sup> Прим. автора: любопытно, что нормы о конфликте интересов были исключены судьями из своего кодекса. См. рекомендацию х.

<sup>268</sup> Прим. автора: о проблемах в принципах формирования Совета см. анализ выполнения рекомендации ii.

<sup>269</sup> Заседание президиума Совета при президенте по противодействию коррупции // Официальные сетевые ресурсы Президента России. — 2010. — URL: <http://kremlin.ru/events/administration/8409>

<sup>270</sup> Пункты 14, 15 Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих от 23.12.2010 г.



на уровне Верховного суда России имеются многочисленные отсылки к кодексам этики<sup>271</sup> в качестве подтверждения оснований для применения к госслужащим дисциплинарных взысканий. Таким образом, можно отметить, что кодексы широко применяются на практике в качестве правовой основы при разрешении вопросов государственной и муниципальной службы.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- принятие Типового кодекса этики, а также принятие на его основе этических кодексов во множестве федеральных, региональных и муниципальных органов власти;
- активное использование кодексов при вынесении дисциплинарных взысканий в отношении госслужащих.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие систематизированных исследований проблем и вопросов, связанных с применением Типового кодекса;

- отсутствие систематизированных исследований фактического применения кодексов, принятых в конкретных органах власти.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**, поскольку Типовой кодекс этики принят и активно используется на практике. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО, полагающей, что рекомендация выполнена удовлетворительно.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- распространить действие Типового кодекса этики на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, где это целесообразно;
- изучить разработанные и принятые на основе Типового кодекса этики кодексы соответствующих органов власти на предмет их соответствия Типовому кодексу.

<sup>271</sup> Прим. автора: например, Определение СК по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 7 ноября 2016 г. N 29-КГ16-7, Определение СК по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 18 января 2016 г. N 74-КГ15-145.

**Рекомендация ххiv:  
ответственность юридических лиц за коррупцию**

#ответственность юридических лиц за коррупцию

*Международное право*

- Статья 26 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Статья 18 Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 1999 г. (далее — Конвенция Совета Европы 1999 г.).

*Национальное право*

- Статья 49 Конституции Российской Федерации

от 12.12.1993 (далее — Конституция Российской Федерации);

- Статья 14 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 г. N 63 (далее — Уголовный кодекс Российской Федерации);
- Статьи 2.1 и 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. N 195 (далее — КоАП Российской Федерации).

**Текст рекомендации**

ГРЕКО рекомендует принять необходимые законодательные меры в целях установления ответственности юридических лиц за преступления коррупционного характера и обеспечения эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций в таких делах, включая денежные санкции, в соответствии с требованиями Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173).

**Вывод ГРЕКО**

ГРЕКО делает вывод, что рекомендация xxiv была выполнена **частично**.

**Вывод ТИ-Р**

ТИ-Р делает вывод, что рекомендация xxiv выполнена **удовлетворительным образом**.

**Содержание докладов ГРЕКО**

ГРЕКО напоминает, что рекомендация не была признана выполненной в докладе о соблюдении рекомендаций. Экспертами принята во внимание ст. 19 Уголовного кодекса Российской Федерации, согласно которой только физические лица могут быть привлечены к ответственности в соответствии с кодексом. ГРЕКО приветствовала поправки к КоАП Российской Федерации, в который внесли статью 19.28, озаглавленную «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица». В соответствии с этим новым положением была установлена административная ответственность, в том числе, за преступления коррупционного характера и незаконную передачу денежных средств, ценных бумаг или другой собственности.

ГРЕКО отмечает, что российские власти не связали административную ответственность юридических лиц с конкретными преступлениями коррупционного характера, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, в частности «предложение» взятки. Также властями не было предпринято никаких конкретных шагов, направленных на установление ответственности юридических лиц за преступления, связанные с «использованием служебного положения в корыстных целях» и отмыванием денег, как того требует Конвенция Совета Европы 1999 года. Поэтому ГРЕКО не может прийти к заключению, что эта часть рекомендации была осуществлена<sup>272</sup>.

**Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право**

Статья 26 Конвенции ООН против коррупции предусматривает, что каждое государство-участник принимает меры, которые, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления

ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией. При условии соблюдения правовых принципов государства-участника ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной.

Статьей 18 Конвенции Совета Европы 1999 года предусмотрено, что юридические лица могут быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных правонарушений, заключающихся в активном подкупе, злоупотреблении влиянием в корыстных целях и отмывании доходов, признанных в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией и совершенных в их интересах каким-либо физическим лицом.

**Национальное право**

Вопросы разграничения уголовной и административной ответственностей юридических лиц за совершение коммерческого подкупа от имени или в интересах юридического лица рассмотрены в анализе выполнения рекомендации iv, поэтому здесь полностью не приводятся.

Согласно п. 1 ст. 13 № 273-ФЗ граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных правонарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации. Вместе с тем, доктрина уголовного права России не устанавливает уголовную ответственность юридических лиц в качестве субъектов преступления, поскольку это противоречит принципам Конституции Российской Федерации (ст. 49) и уголовного права (ст. 19 Уголовного кодекса Российской Федерации), в которых предусмотрено совершение преступления

<sup>272</sup> Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО: Объединенные первый и второй раунды оценки // Council of Europe. — 2012.

физическим лицом и заложен принцип вины, поэтому в Уголовном кодексе Российской Федерации все составы преступлений предусматривают ответственность только физического лица.

Введением в КоАП Российской Федерации ст. 19.28 (в редакции ФЗ от 04.05.2011 N 97-ФЗ) установлена административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица. На наш взгляд, законодатель этим допустил применение двух разных видов юридической ответственности за одно и то же поведение физического лица, что повлекло путаницу в применении норм законодательства о противодействии коррупции в связи с образовавшейся межотраслевой несогласованностью ст. 291, 204 Уголовного кодекса и ст. 19.28 КоАП Российской Федерации. Норма ст. 19.28 КоАП может быть признана альтернативой уголовной ответственности юридического лица за коррупцию по признакам меры, цели и виду наказания, поскольку штрафы, налагаемые судом согласно ч. 2 и 3 ст. 19.28 КоАП Российской Федерации, соразмерны штрафам, предусмотренным ч. 2, 3 и 4 ст. 204 и ст. 291 Уголовного кодекса Российской Федерации, что указывает на соблюдения принципа соразмерности сдерживающих санкций в денежной форме.

В целях выполнения международно-правовых обязательств разработан правовой механизм привлечения юридических лиц к уголовной ответственности и 23 марта 2015 года в Государственную думу Российской Федерации поступил законопроект № 750443-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовной ответственности юридических лиц». Согласно законопроекту предварительное следствие будет проводиться в рамках единого уголовного дела в отношении физического и юридического лица, для чего сформирована система норм Уголовного и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, которые образуют комплекс правовых положений, устанавливающих основания уголовной ответственности юридических лиц, определяющих признаки организаций, виды и формы уголовно-правового воздействия в целях пресечения коррупционных действий, а также приведены особенности производства по уголовным делам в отношении юридических лиц приведены в отдельной УПК Российской Федерации<sup>273</sup>. В Официальном отзыве на указанные законопроект Правительство Российской Федерации указало, что законопроектом предполагаются кардинальные изменения концепции уголовного закона и соответственно уголовно-правовой доктрины в части

ответственности юридических лиц, законопроект требует дополнительного всестороннего обсуждения и теоретического обоснования<sup>274</sup>.

### Анализ правоприменения

Судебная практика идет по пути привлечения юридических лиц к ответственности по ст. 19.28 КоАП Российской Федерации. Размеры налагаемых на них штрафов соразмерны размерам штрафов, предусмотренным ст. 201 и 204 Уголовного кодекса Российской Федерации, а случаи отказа суда в привлечении их к административной ответственности (например, за отсутствием надлежащих доказательств) встречаются в судебной практике редко<sup>275</sup>.

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- введение в КоАП Российской Федерации ст. 19.28, которая может быть признана альтернативой уголовной ответственности юридического лица за коррупцию по признакам меры, цели и виду наказания, поскольку штрафы, налагаемые судом согласно ч. 2 и 3 ст. 19.28 КоАП Российской Федерации, соразмерны штрафам, предусмотренным ст. 204 и ст. 291 Уголовного кодекса Российской Федерации.
- практика привлечения юридических лиц к административной ответственности.

Выполнению рекомендации препятствует:

- исторически сложившийся в Российской Федерации подход к уголовной ответственности физического лица.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **удовлетворительным образом**. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО. Российские власти не ввели уголовную ответственность юридических лиц, поскольку это влечет кардинальные изменения концепции уголовного права и нарушение фундаментального принципа уголовного права Российской Федерации, закрепляющего вину физического лица в качестве субъекта преступлений. Такой подход допускается международными конвенциями. Введение административной ответственности юридического лица за совершение коррупционных проступков представляется адекватной мерой наказания и предотвращении таких нарушений. Выполнение рекомендации отложено для дополнительного изучения, обсуждения и теоретического обоснования таких изменений.

<sup>273</sup> Проект Федерального закона № 750443-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовной ответственности юридических лиц» // Система обеспечения законодательной деятельности. — URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/750443-6>

<sup>274</sup> Там же.

<sup>275</sup> Постановление Ульяновского областного суда по делу № 4А - 118/2018 от 4 апреля 2018 г. // Ульяновский областной суд. — 2018. — URL: [http://uloblsud.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=192&Itemid=63&idCard=72449](http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=63&idCard=72449); Решение № 12-42/2017 от 10 марта 2017 г. по делу № 12-42/2017 // Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты Российской Федерации. — 2017. — URL: <http://sudact.ru/regular/doc/N2aHH1bJd7Ju/>

**Рекомендация ххv:  
выявление коррупции налоговыми органами**

#выявление коррупции налоговыми органами  
#тренинги

## Международное право

- Рекомендация Совета ОЭСР по вопросу налоговых вычетов за взятки иностранным публичным должностным лицам (OECD Recommendation of the Council on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials) (далее — OECD/LEGAL/0371);
- Настольная книга по бдительности в отношении взяток и коррупции для налоговых инспекторов и аудиторов // ОЭСР (далее — Bribery

and Corruption Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors // OECD).

## Национальное право

- Приказ Федеральной налоговой службы от 31.12.2009 г. N ММ-7-4/737 «Об утверждении Методических рекомендаций по выявлению налоговыми органами коррупционных преступлений» (далее — Методические рекомендации по выявлению налоговыми органами коррупционных преступлений, Методические рекомендации).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует организовать специальные тренинги и/или составить подходящие руководства (гайдлайны) для налоговых органов по вопросу обнаружения коррупционных правонарушений и их обязанности сообщать о таких правонарушениях по закону.	ГРЕКО делает вывод, что рекомендация ххv была выполнена <b>удовлетворительно</b> .	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация ххv <b>не выполнена</b> .

## Содержание докладов ГРЕКО

В 2008 году ГРЕКО отметила, что налоговые вычеты за «инфраструктурные платежи» (например, подарки чиновникам) прямо не запрещены российским налоговым правом, хотя российские власти заверили, что Налоговый кодекс не позволяет делать такие вычеты, которые могут содержать признаки состава преступления. ГРЕКО положительно оценила наличие обязанности налогоплательщиков сообщать о выявленных ими подозрениях о совершении действий, образующих признаки налоговых преступлений, в течение 10 дней с момента обнаружения последних. ГРЕКО также положительно оценила установление возможности по обмену налоговой информацией между налоговыми органами. Тем не менее, ГРЕКО отметила, что без надлежащего обучения сотрудников налоговых органов применить эти нормы для борьбы с коррупцией на практике может быть затруднительно.

В 2010 году власти России сообщили, что в конце 2009 года руководитель Федеральной налоговой службы утвердил Методические рекомендации по выявлению налоговыми органами коррупционных преступлений. Они содержат текущие и профилактические меры, которые должны принимать сотрудники налоговых органов для борьбы с коррупцией. Кроме того, год спустя руководитель Федеральной налоговой службы России утвердил программу для борьбы с внутренней коррупцией в налоговых органах<sup>276</sup>. Также сообщалось, что для реализации вышеуказанных актов, проводится обучение служащих налоговых органов. ГРЕКО советовала организовывать обучение служащих на регулярной основе и оценила рекомендацию как удовлетворительно выполненную.

Анализ нормативно-правовых актов  
Международное право

На международном уровне необходимость участия налоговых органов в противодействии коррупции закреплена в рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития OECD/LEGAL/0371. В частности, там указывается, что налоговые органы должны делиться имеющейся у них информацией с другими компетентными органами власти для успешной борьбы с коррупцией. Также существует настольная книга (handbook) Организации экономического сотрудничества и развития для аудиторов и сотрудников налоговых органов, в которой описывается методика выявления вышеуказанными лицами следов коррупции при выполнении своей работы<sup>277</sup>.

## Национальное право

Исходя из системного толкования докладов ГРЕКО, в том числе, толкования текста рекомендации ххv, исходя из предшествующих предложений<sup>278</sup>, а также международных актов (см. раздел «Международное право»), мы полагаем, что компетентные органы Российской Федерации могли не совсем точно интерпретировать смысл рекомендации, который заключается в необходимости обеспечения выпуска методических руководств и/или программ обучения для служащих налоговых органов, чтобы они научились обнаруживать признаки коррупционных правонарушений в действиях налогоплательщиков. Речи об обнаружении коррупции в самих налоговых органах в рекомендации не идет. Исходя из контекста, в который помещена рекомендация из доклада ГРЕКО 2008 года, она была дана в отношении ситуаций, когда служащие налого-

<sup>276</sup> Прим. автора: неясно, с какой целью это упоминается в отчете России, поскольку в рекомендации ничего не сказано насчет борьбы с внутренней коррупцией правоохранительных органов.

<sup>277</sup> Bribery and corruption awareness handbook for tax examiners and tax auditors // OECD. — 2013. — URL: <https://www.oecd.org/tax/bribery-corruption-awareness-handbook.htm>

<sup>278</sup> Paragraph 334 of Evaluation Report on the Russian Federation: Joint First and Second Evaluation Rounds // Council of Europe. — 2008.



вых органов обнаруживают акты коррупции во время исполнения своих обязанностей (например, при выездной проверке инспектор обнаруживает рукописные документы, в которых ведется учет передачи взяток публичным должностным лицам за неправомерное бездействие в отношении проверяемой организации).

Как следует из отчета России в 2010 года, для выполнения рекомендации Приказом руководителя Федеральной налоговой службы России 2009 года утвердили Методические рекомендации по выявлению налоговыми органами коррупционных преступлений<sup>279</sup>. Однако эти рекомендации касаются только выявления и профилактики коррупционных преступлений внутри органов налоговой службы, а не при осуществлении служащими своей контрольно-надзорной деятельности в отношении налогоплательщиков.

Методические рекомендации направлены на выявление налоговыми органами коррупционных преступлений, совершенных федеральными государственными гражданскими служащими налоговых органов или лицами налоговых органов (п. 1), намечена работа по выявлению признаков коррупции в деятельности работников налоговых органов (п. 4) и так далее. Другими словами, эта деятельность направлена на вскрытие фактов правонарушений, допущенных работниками налоговых органов при исполнении должностных обязанностей, а не проверяемых налогоплательщиков. Таким образом, предмет, цели и задачи, поставленные Методическими рекомендациями, ограничены внутренними проверками и внутренними объектами проверок, и не совпадают с предметом, целями и задачами, указанными в рекомендациях ГРЕКО. Введение в действие Методических рекомендаций в таком виде свидетельствует о частичном исполнении рекомендаций ГРЕКО.

Приказом Федеральной налоговой службы России от 12 мая 2016 г. N СА-7-4/321 утвержден План противодействия коррупции в Федеральной налоговой службе России на 2016-2017 годы. В этом плане не предусмотрены мероприятия ни по выявлению фактов

коррупции вне системы Федеральной налоговой службы России, ни по изучению методов их выявления при выполнении функции налогового контроля.

Таким образом, рекомендация не имплементирована, хотя ГРЕКО приняла отчет об ее исполнении, несмотря на то, что предмет отчета и предмет рекомендации не совпадают.

### Анализ правоприменения

Невозможно провести в связи с отсутствием правоприменения, см. раздел «Анализ нормативно-правовых актов».

### Выводы

Рекомендация не выполнена, поскольку Российская Федерация отчиталась о борьбе с коррупцией внутри налоговых органов, хотя рекомендация ГРЕКО направлена на выявление коррупционных правонарушений вне налоговых органов, в связи с осуществлением служащими налоговых органов своих обязанностей, и организацию и проведение курсов по обучению способам выявления таких правонарушений. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО.

### Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- внести соответствующие дополнения в Методические рекомендации, разработать программы по методам обнаружения признаков коррупционных преступлений при производстве различных форм контроля налогоплательщиков и проводить по ним тренинги для работников налоговых органов;
- нормативно закрепить обязанность служащих Федеральной налоговой службы России сообщать об обнаруженных ими признаках коррупционных преступлений при осуществлении налогового контроля налогоплательщиков.

<sup>279</sup> Приказ Федеральной налоговой службы от 31 декабря 2009 г. N ММ-7-4/737 «Об утверждении Методических рекомендаций по выявлению налоговыми органами коррупционных преступлений» // СПС Консультант Плюс. — 2009. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_89159/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89159/)

**Рекомендация ххvi:  
стимулирование сообщений о коррупции  
в частном секторе**

#стимулирование сообщений о коррупции в частном секторе

**Международное право**

- Статьи 15 и 16 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31.10.2003 г. (далее — Конвенция ООН против коррупции);
- Статья 1 Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21.11.1997 г. (далее — Конвенция ОЭСР 1997 г.)<sup>280</sup>;
- Доклад ОЭСР «Типологии ролей посредников в международных бизнес сделках» 2009 г.<sup>281</sup>

**Национальное право**

- Статья 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 N 273-ФЗ (далее — № 273-ФЗ);
- Федеральный закон от 30.12.2008 N 307 «Об аудиторской деятельности» (далее — ФЗ «Об аудиторской деятельности»);
- Федеральный закон от 31.05.2002 N 63 «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее — ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре», 63-ФЗ);
- Статьи 5, 6, 6.1. «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. Верховным судом Российской Федерации 11.02.1993

N 4462-1) (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2018);

- Международный стандарт аудита 240 «Обязанности аудитора в отношении недобросовестных действий при проведении аудита финансовой отчетности» (введен в действие на территории Российской Федерации Приказом Министерства финансов России от 24.10.2016 N 192н) (далее — Международный стандарт аудита 240);
- Кодекс профессиональной этики аудиторов от 22.03.2012 г. (протокол N 4);
- Рекомендации аудиторским организациям, индивидуальным аудиторам, аудиторам по проведению аудита годовой бухгалтерской отчетности организаций за 2017 год (приложение к письму Министерства финансов России от 19.01.2018 N 07-04-09/2694);
- Кодекс профессиональной этики адвоката от 31.01.2003 г.;
- Приказ Минэкономразвития России от 30.09.2015 N 708 «Об утверждении типовых правил профессиональной этики оценщиков» (Зарегистрировано в Министерстве юстиции России 25.11.2015 N 39850).

Текст рекомендации	Вывод ГРЕКО	Вывод ТИ-Р
ГРЕКО рекомендует поощрять аудиторов, а также других консультантов и юристов, сообщающих о подозрениях в коррупции в соответствующие органы.	ГРЕКО делает вывод, что рекомендация ххvi была рассмотрена <b>удовлетворительным образом.</b>	ТИ-Р делает вывод, что рекомендация ххvi <b>выполнена частично.</b>

**Содержание докладов ГРЕКО**

В Отчете об оценке 2008 года ГРЕКО отметила, что российское законодательство не предусматривает обязанности аудиторов и лиц «юридических професий» (нотариусы, юристы) докладывать о коррупции, в то время как законодательство по борьбе с отмыванием и борьбе с терроризмом такую обязанность содержит. Кроме того, Кодекс этики аудиторов от 22 марта 2012 года содержит только норму по добровольному уведомлению при подозрении о преступлении. ГРЕКО указала, что крайне важно повышать бдительность и ответственность лиц юридических профессий для противодействия коррупции и, как минимум, принимать соответствующие руководства и организовывать тренинги.

В Докладе об исполнении 2010 года российские власти представили информацию о следующих принятых мерах:

- На встрече представителей Генеральной прокуратуры России и Палаты нотариусов субъектов Российской Федерации в 2009 году была принята резолюция, обязывающая нотариусов уведомлять государственные органы об актах коррупции<sup>282</sup>.
- Палата аудиторов разработала решение, обязывающее аудиторов уведомлять о коррупции.
- В 2010 году Генеральная прокуратура России рассылала информационные письма самоуправляющимся организациям аудиторов о возможном вознаграждении аудиторов, если они будут передавать информацию о подозрениях на коррупцию.

ГРЕКО приходит к заключению, что в силу того, что было рекомендовано «стимулировать и вдохновлять (“encourage”)» данных субъектов уведомлять о коррупции, предпринятых мер достаточно, чтобы считать

<sup>280</sup> Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents // OECD. — 2011. — URL: [http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf)

<sup>281</sup> Typologies On The Role Of Intermediaries In International Business Transactions: Final Report // OECD. — 2009. — URL: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/43879503.pdf>

<sup>282</sup> Нотариат должен взаимодействовать с прокуратурой: Выступление на Собрании представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации 19 ноября 2009 г. // Официальный сайт небюджетного нотариата Российской Федерации. — 2009. — URL: [http://old.notariat.ru/press\\_3305\\_23.aspx.htm](http://old.notariat.ru/press_3305_23.aspx.htm) ,

рекомендацию рассмотренной удовлетворительным образом.

### Анализ нормативно-правовых актов Международное право

Международное право и практика оперируют понятием посредников «intermediaries». Конвенция ООН против коррупции устанавливает, что подкуп (национальных и иностранных должностных лиц) и злоупотребление влиянием в корыстных целях являются уголовно наказуемыми деяниями, даже если они совершены через посредников (ст. 15-16). Конвенция ОЭСР 1997 года также закрепляет принцип неизбежности ответственности за подкуп иностранного должностного лица, совершенный через посредников (ст. 1). При этом, в соответствии с Докладом ОЭСР «Типологии ролей посредников в международных бизнес сделках» 2009 года, в качестве посредников могут выступать любые лица: от друзей и родственников заинтересованных лиц до специально нанятых или созданных юридических лиц.

Поскольку посредники, как правило, являются субъектами частного сектора, для них не всегда предусматривается обязанность сообщать о коррупции. Тем не менее, учитывая установленную эффективность внутренних источников заявлений о коррупции, выделяют следующие дополнительные инструменты, поощряющие и стимулирующие сообщения о коррупции:

- Кодексы этики;
- финансовое вознаграждение;
- консультационные центры и бесплатная юридическая помощь.

Элементом стимулирования может выступать принятие специальных руководств. Такое руководство разработано на международном уровне в рамках совместного проекта Управления ООН по наркотикам и преступности (UN Office on Drugs and Crime (UNODC)), ОЭСР и Международной ассоциации юристов (International Bar Association (IBA))<sup>283</sup>. «Антикоррупционное руководство для ассоциаций юристов» 2013 года адресовано всем национальным объединениям юристов и представляет собой набор шагов, которые юридические ассоциации должны предпринять для противодействия коррупции. Среди них — разработка плана, информирование, просвещение, принятие кодексов этики, поддержка юристов, улучшение имиджа профессии.

### Национальное право

Общие нормы, касающиеся противодействия коррупции в частном секторе, закреплены в ст. 13.3 №273-ФЗ «Обязанность организаций принимать меры по предупреждению коррупции». Помимо закрепления

этой обязанности, статья устанавливает примерный перечень мер, которые могут быть приняты в организациях. Это создание специального подразделения, назначение должностных лиц по предупреждению коррупции, принятие кодексов этики, продвижение антикоррупционных стандартов, предотвращение и урегулирование конфликта интересов.

В 2014 году были внесены изменения в ФЗ «Об аудиторской деятельности», в соответствии с которыми закреплена обязанность аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов информировать о коррупционных правонарушениях проверяемое лицо, а в случае непринятия этим лицом мер — сообщать государственным органам (п. 3.1. ст. 13). Этой обязанности корреспондирует обязанность проверяемого лица рассмотреть поступившую информацию о коррупционном правонарушении и проинформировать аудиторскую организацию о результатах рассмотрения.

Кроме того, статья 7 ФЗ «Об аудиторской деятельности» предусматривает, что аудиторы в своей деятельности должны руководствоваться международными стандартами, среди которых, например, «Международный стандарт аудита 240 «Обязанности аудитора в отношении недобросовестных действий при проведении аудита финансовой отчетности». Также приняты «Рекомендации аудиторским организациям, индивидуальным аудиторам, аудиторам по проведению аудита годовой бухгалтерской отчетности организаций за 2017 год», содержащие правила рассмотрения соблюдения аудируемым лицом Федерального закона «О противодействии коррупции».

«Кодекс профессиональной этики аудиторов» содержит положения о необходимости проверки приемлемости источников дохода аудируемого лица и отказа от задания в случае выявления коррупции.

Можно сделать вывод, что, применительно к аудиторам, рекомендация ГРЕКО была имплементирована удовлетворительно.

Что касается других консультантов и юристов, в формулировке рекомендации xxvi, ГРЕКО оценивает применение антикоррупционных норм к юридическим лицам и использует выражение «советники» (advising professionals), т.е. лица, оказывающие содействие в ведении бизнеса. ГРЕКО приводит аналогию с мерами по борьбе с отмыванием: в соответствии с ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 07.08.2001 N 115-ФЗ (ст. 7.1 - ст. 7.3), к лицам, на которых распространены требования закона, также отнесены:

- адвокаты;
- нотариусы;
- лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг;
- организаторы торговли;

<sup>283</sup> Веб-сайт Anti-Corruption Strategy for the Legal Profession. — URL: <https://www.anticorruptionstrategy.org/>

- клиринговые организации;
- центральные контрагенты и др.

Можно утверждать, что в сфере борьбы с отмытием доходов установлен достаточно широкий круг лиц из частного сектора, ответственных за уведомление о коррупции.

В соответствии с «Основами законодательства Российской Федерации о нотариате», нотариус обязан отказать в совершении нотариального действия в случае его несоответствия законодательству Российской Федерации, но конкретной обязанности уведомлять о коррупции не предусмотрено. Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации положений о противодействии коррупции также не содержит.

Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и «Кодекс профессиональной этики адвоката от 31.01.2003 г.» не содержат положений об обязанности информировать о коррупции.

### Анализ правоприменения

Для анализа правоприменения были рассмотрены следующие категории: аудиторы, адвокаты, оценщики, другие консультанты и юристы.

По ст. 13-14 ФЗ «Об аудиторской деятельности» релевантная судебная практика сообщений о коррупции отсутствует.

На практике можно обнаружить некоторые мероприятия, направленные на вовлечение представителей юридических профессий в противодействие коррупции. Например, в 2016-2017 годах Министерство юстиции провело ряд круглых столов по противодействию коррупции с привлечением представителей нотариата (Владимирская, Саратовская область, Ставропольский край)<sup>284</sup>. Программы бакалавриата и повышения квалификации Российской академии адвокатуры и нотариата не предусматривают курсов, посвященных противодействию коррупции<sup>285</sup>.

Федеральная палата адвокатов Российской Федерации не приняла специальные руководства по противодействию коррупции. Существуют только Рекомендации по организации исполнения адвокатами требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных пре-

ступным путем, и финансированию терроризма 2007 года<sup>286</sup>.

Типовые правила профессиональной этики оценщиков также не содержат положений о противодействии коррупции.

Участие в «Глобальном договоре» ООН (UN Global Compact) также рассматривается как инструмент стимулирования, так как он предусматривает активную роль бизнеса при противодействии коррупции<sup>287</sup>. Из 45 активных российских участников «Глобального договора» только одна фирма занимается юридическими услугами.

Кроме того, необходимо отметить, что принятие проекта Федерального закона о защите заявителей также можно считать инструментом стимулирования работников, в том числе, из частного сектора, сообщать о коррупции (см. рекомендацию ххii).

### Выводы

Выполнению рекомендации способствует:

- закрепление обязанности аудиторов уведомлять о коррупционных правонарушениях;
- проведение различных мероприятий, направленных на стимулирование уведомлений о коррупции со стороны представителей юридических профессий.

Выполнению рекомендации препятствует:

- отсутствие положений о коррупции в кодексах этики адвокатов, нотариусов;
- отсутствие руководств по противодействию коррупции, выпускаемых в профессиональных сообществах, в частности, Федеральной палатой адвокатов Российской Федерации;
- недостаточная освещенность в средствах массовой информации и на официальных сайтах профессиональных объединений адвокатов и нотариусов мероприятий, направленных на стимулирование уведомлений о коррупции со стороны представителей юридических профессий.

Таким образом, рекомендацию можно считать выполненной **частично**. Наш вывод не совпадает с выводом ГРЕКО, поскольку мы не обнаружили достаточного количества отраслевых инструментов имплементации рекомендации.

<sup>284</sup> Борьба с коррупцией. В Минюсте вспомнили Стасенкова, Чечина и Шеку // Правовой центр - Помощь юристов. — 2017. — URL: <http://mcuns.ru/notarius-korrupsija/>; Круглый стол на тему «Противодействие коррупции: правовое обеспечение и антикоррупционные стандарты поведения» в Управлении Минюста России по Владимирской области // Владимирская нотариальная палата. — 2017. — URL: <http://vladnot.ru/news/286/kruglyj-stol-na-temu-protivodejstvie-korrupsii-pravovoe-obespechenie-i-antikorrupsionnye-standarty-povedeniya-v-upravlenii-minyusta-rossii-po-vladimirskoj-oblasti.html>; Профессиональный кодекс нотариусов помогает противостоять коррупции // Федеральная нотариальная палата. — 2016. — URL: <https://notariat.ru/ru-ru/news/professionalnyi-kodeks-notariusov-pomogaet-protivostoiat-korrupsii>

<sup>285</sup> Высшие курсы повышения квалификации адвокатов Российской Федерации // Российская академия адвокатуры и нотариата. — URL: <http://raa.ru/advokatov/>

<sup>286</sup> Рекомендации по организации исполнения адвокатами требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (Протокол №2) // Федеральная палата адвокатов. — 2007. — URL: [https://fparf.ru/documents/council\\_documents/council\\_recommendations/1611/](https://fparf.ru/documents/council_documents/council_recommendations/1611/)

<sup>287</sup> «Глобальный договор» ООН (UN Global Compact) — инициатива ООН, направленная на продвижение стандартов корпоративной ответственности и устойчивого развития среди бизнеса.

## Рекомендации

Для исполнения рекомендации в полной мере, мы рекомендуем:

- включать в отраслевые кодексы этики (нотариусов, адвокатов) положения о нулевой терпимости к коррупции и необходимости противодействия ей;
- устанавливать внутри профессиональных сообществ (адвокатов, нотариусов, юристов) внутренние каналы сообщений о коррупции;
- принять проект Федерального закона N 286313-7 «О внесении изменения в Феде-

ральный закон «О противодействии коррупции» в части защиты лиц, уведомивших о коррупционных правонарушениях»;

- информировать о необходимости сообщений о коррупции и существующих гарантиях защиты заявителей (если он будут приняты, см. рекомендацию ххii). В частности, Федеральной палате адвокатов Российской Федерации разработать и продвигать руководство по противодействию коррупции, содержащее положения «Антикоррупционного руководства для ассоциаций юристов» 2013 года.



По итогам анализа выполнения рекомендаций I-II раунда оценки ГРЕКО мы пришли к следующим результатам.

- Удовлетворительно выполнены только три рекомендации: iv (административные и уголовные процедуры), v (коррупционные преступления), xii (упрощение процедур по снятию иммунитета). Все они касаются уголовного и уголовно-процессуального права и связаны с имплементацией Россией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 года.
- Две рекомендации (i, антикоррупционная стратегия, и xxiv, ответственность юридических лиц) рассмотрены удовлетворительным образом. Это значит, что они выполнены почти удовлетворительно, но для полной имплементации рекомендации i требуется более активное вовлечение гражданского общества, а для рекомендации xxiv — наращивание практики по привлечению юридических лиц к ответственности за коррупционные преступления.
- Три рекомендации — ii (Совет по противодействию коррупции), x (судейская этика и тренинги) и xxv (антикоррупционная деятельность налоговых органов), — не выполнены. Практика по рекомендациям ii и x показала, что несмотря на удовлетворительные правовые рамки, фактически, цели рекомендаций ГРЕКО не достигнуты из-за проблем в правоприменении. Рекомендация xxv, по нашему мнению, была не совсем верно понята российскими властями, и принятые меры не способствовали ее выполнению.
- остальные рекомендации (всего 18 рекомендаций) выполнены частично.

В качестве наиболее частых причин, препятствующих полной имплементации рекомендаций ГРЕКО, можно выделить следующие.

- Отсутствие практики или ошибки в правоприменении. Эта причина относится к имплементации рекомендаций ix (независимость судебной власти), xi (иммунитеты), xviii (обжалование решений органов власти), xxii (защита заявителей о коррупции), xxiii (кодексы этики), xxv (выявление коррупции налоговыми органами) и xxvi (заявления о коррупции в частном секторе).
- Недостаточное вовлечение гражданского общества в работу по выполнению рекомендаций ГРЕКО. Это относится к рекомендациям i, ii, iii (антикоррупционный мониторинг), xvii (доступ к общественной информации) и xxi (подарки).
- Наличие существенных пробелов в законодательстве. Эта причина относится к рекомендациям xiii (иммунитеты), xvi (антикоррупционная реформа), xx (конфликт интересов), xxii (защита заявителей) и xxiv (ответственность юридических лиц за коррупцию).

Кроме того, обнаружилось, что более половины наших выводов не совпадают с выводами ГРЕКО по следующим причинам, установленным в ходе анализа.

- Поскольку последний Отчет ГРЕКО был принят в 2012 году, более актуальная оценка не производилась. За это время произошли изменения, препятствующие выполнению рекомендации. Например, после выполнения рекомендации ii о Совете по противодействию коррупции из президиума Совета исключили всех представителей общественности.
- ГРЕКО не проверяет или недостаточно тщательно проверяет достоверность, актуальность и полноту информации, предоставляемой российскими властями в качестве подтверждения выполнения рекомендаций. Так, ГРЕКО посчитала рекомендацию x о тренингах по этике для судей выполненной удовлетворительно, не изучив при этом содержание образовательных программ и их охват по категориям судей.
- ГРЕКО не всегда или не полностью исследует практику применения законодательных мер, принятых для выполнения рекомендации. Это касается, например, выполнения рекомендации о мерах по урегулированию конфликта интересов, где ТИ-Р обнаружил серьезные пробелы и признаки нарушений (рекомендация xx).

Мы можем заключить, что система оценки рекомендаций ГРЕКО в России требует большей заинтересованности органов власти в эффективном применении рекомендованных мер на практике и использовании инструментов Совета Европы, активных действий в этом направлении, а также проведения альтернативных независимых оценок имплементации рекомендаций.

# Приложение. Соотнесение выводов ГРЕКО и ТИ-Р / 130

«Частично выполненная рекомендация» выделена желтым цветом, «удовлетворительно» — зеленым, «рассмотренная удовлетворительным образом» — оранжевым, «не выполненная» — красным.

Рекомендация	ГРЕКО	ТИ-Р
I – Национальный план противодействия коррупции и участие гражданского общества	Зеленый	Желтый
II – участие гражданского общества и Совет по противодействию коррупции	Зеленый	Красный
III – мониторинг и участие гражданского общества	Зеленый	Желтый
IV – административные и уголовные процедуры, антикоррупционные расследования	Зеленый	Зеленый
V – коррупционные преступления	Зеленый	Зеленый
VI – координация правоохранительных органов	Зеленый	Желтый
VII – оперативная независимость правоохранительных органов	Желтый	Желтый
VIII – процедура найма прокуроров	Оранжевый	Желтый
IX – независимость судебной власти	Желтый	Желтый
X – судейская этика и тренинги	Зеленый	Красный
XI – иммунитеты	Желтый	Желтый
XII – упрощение процедур по снятию иммунитета	Зеленый	Зеленый
XIII – объективные критерии снятия иммунитета	Желтый	Желтый
XIV – уголовное преследование и конфискация	Желтый	Желтый
XV – тренинги и подготовка по конфискации	Зеленый	Желтый
XVI – реформа системы противодействия коррупции	Зеленый	Желтый
XVII – доступ к общественной информации	Зеленый	Желтый
XVIII – обжалование решений государственных органов, административные суды	Желтый	Желтый
XIX – объективные критерии найма государственных служащих	Желтый	Желтый
XX – меры по предотвращению конфликта интересов	Зеленый	Желтый
XXI – подарки	Желтый	Желтый
XXII – защита заявителей о коррупции	Желтый	Желтый
XXIII – кодексы этики для публичных и гражданских служащих	Зеленый	Желтый
XXIV – ответственность юридических лиц за коррупцию	Желтый	Оранжевый
XXV – выявление коррупции налоговыми органами	Зеленый	Красный
XXVI – стимулирование сообщений о коррупции в частном секторе	Оранжевый	Желтый

Многие страны берут на себя обязательства по выполнению международных антикоррупционных конвенций, но у значительного их числа возникают проблемы с технической имплементацией и с дальнейшим правоприменением в рамках национальных правовых систем. Россия в этом плане не является исключением. Спустя десятилетие после первого раунда оценки России экспертами Группы государств против коррупции (GRECO) мы провели повторный мониторинг исполнения антикоррупционных обязательств, взятых на себя Россией. Мы выяснили, что помимо объективных трудностей, касающихся процесса синхронизации международного и национального антикоррупционного законодательства, в нашей стране превалирует формальный подход к исполнению таких обязательств. Процесс оживления существующих, но спящих антикоррупционных норм может способствовать перезапуску и значительному повышению эффективности отечественной антикоррупционной системы и позволит реализовать стремление России к международной кооперации, которое заложено в действующем Национальном антикоррупционном плане.

*Илья Шуманов,*  
Заместитель генерального директора  
«Трансперенси Интернешнл — Россия»

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

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

 + 7(495) 915-00-19

 <https://transparency.org.ru/>

 [info@transparency.org.ru](mailto:info@transparency.org.ru)

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