

Страсбург, 21 октября 2016 г.

GrecoRC3(2016)9

Третий раунд оценки

Второй отчет о выполнении рекомендаций Российской Федерацией

«Криминализация (ETS 173 и 191, GPC 2)»

* * *

«Прозрачность финансирования партий»

Принят ГРЕКО на 73-м пленарном заседании
(Страсбург, 17-21 октября 2016 г.)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Во втором отчете о выполнении рекомендаций оцениваются меры, принятые органами власти Российской Федерации по выполнению 18 оставшихся рекомендаций, содержащихся в Оценочном докладе по Российской Федерации по итогам третьего раунда оценки (см. параграф 2) по двум отдельным темам, а именно:

- **Тема I – Криминализация преступных деяний:** статьи 1a и 1b, 2–12, 15–17, часть 1 статьи 19 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173), статьи 1–6 Дополнительного протокола к ней (ETS 191) и Руководящий принцип 2 (криминализация коррупции).

- **Тема II – Прозрачность финансирования политических партий:** статьи 8, 11, 12, 13b, 14 и 16 Рекомендации Rec(2003)4 «Об общих правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний», а в более общем плане – Руководящий принцип 15 (финансирование политических партий и избирательных кампаний).

2. Оценочный доклад по итогам третьего раунда оценки был принят на 54-м пленарном заседании ГРЕКО (20–23 марта 2012 г.) и опубликован 13 августа 2012 г. после одобрения Российской Федерации (Greco Eval III Rep (2011) 6E, тема I и тема II). Отчет о выполнении рекомендаций по итогам третьего раунда оценки был принят ГРЕКО на 64-м пленарном заседании (16–20 июня 2014 г.) и опубликован 24 ноября 2014 г. после одобрения Российской Федерации (Greco RC-III (2014)1E).

3. В соответствии с правилами процедуры ГРЕКО власти Российской Федерации представили отчет о мерах, принятых по реализации рекомендаций. Этот отчет был получен 21 декабря 2015 г. и вместе с информацией, представленной в дальнейшем, послужил в качестве основы для второго отчета о выполнении рекомендаций.

4. ГРЕКО выбрала Чешскую Республику и Словению для того, чтобы они назначили ответственных докладчиков для процедуры оценки выполнения рекомендаций. В качестве докладчиков были назначены г-жа Ленка ХАБРНАЛОВА (*Ms Lenka HABRNÁLOVÁ*) от имени Чешской Республики и г-жа Вита ХАБЬЯН БАРБОРИЧ (*Ms Vita HABJAN BARBORIČ*) от имени Словении. Им была оказана поддержка Секретариата ГРЕКО в составлении настоящего второго отчета о выполнении рекомендаций.

II. АНАЛИЗ

Тема I: Криминализация преступных деяний

5. Следует напомнить, что в своем Оценочном докладе ГРЕКО предусмотрела 9 рекомендаций для Российской Федерации по теме I. В последующем отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО сделала вывод, что рекомендации i и ix были выполнены удовлетворительно или по ним приняты удовлетворительные меры, рекомендации vi и viii были выполнены частично, а рекомендации ii–v и vii не были выполнены. Выполнение оставшихся рекомендаций рассматривается ниже.

Рекомендация ii.

6. ГРЕКО рекомендовала однозначно криминализовать подкуп национальных и иностранных третейских судей, и как можно быстрее осуществить подготовку к

ратификации Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 191).

7. ГРЕКО напоминает, что на стадии рассмотрения отчета о выполнении рекомендаций эта рекомендация не была выполнена. Власти ссылались, во-первых, на проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации», разработанный Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации, Российским союзом промышленников и предпринимателей и Торгово-промышленной палатой Российской Федерации в целях криминализации подкупа третейских судей в соответствии с главой, посвященной преступлениям против государственной службы, в статьях 290 (взяточничество), 291 (дача взятки), 291.1 (посредничество во взяточничестве) и 304 (провокация взятки либо коммерческого подкупа) Уголовного кодекса Российской Федерации. Во-вторых, была сделана ссылка на проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», разработанный Генеральной прокуратурой Российской Федерации, в соответствии с которым было предложено дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) статьей 202.2, криминализовав подкуп арбитражных судей в главе о преступлениях против интересов службы в коммерческих и иных организациях. ГРЕКО признала эти инициативы по реформированию, но отметила ряд недостатков обоих проектов нормативных правовых актов. Более того, они не были официально представлены в парламент.

8. Что касается ратификации Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, Министерство юстиции Российской Федерации подготовило проект плана действий («Дорожной карты»), направленный на совершенствование действующего законодательства в целях приведения его в соответствие с дополнительным протоколом. Тем не менее запланированные меры еще не начали реализовываться.

9. Теперь власти сообщают, что федеральные законы № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» и № 409-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» приняты 29 декабря 2015 г. и вступили в силу 1 сентября 2016 г. Эти федеральные законы регламентируют процедуры третейского разбирательства, устанавливают статус третейских судей (арбитров) и требования к ним, определяют порядок вынесения, приведения в исполнение и отмены решения третейского суда, регулируют процедуры создания постоянно действующих арбитражных учреждений и осуществления ими деятельности, включая установление минимальных требований к их внутренним документам и внутренней организации. Власти поясняют, что эти законы призваны создать правовую основу для криминализации подкупа третейских судей и ратификации Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. Они уточняют, что Федеральный закон № 409-ФЗ основан на проекте, представленном в отчете о выполнении рекомендаций (т.е. на первом проекте закона, упомянутом выше в параграфе 7), который, однако, претерпел некоторые изменения в ходе законодательного процесса. В отличие от проекта Федеральный закон № 409-ФЗ не криминализирует подкуп арбитражных судей согласно главе УК РФ о преступлениях против государственной службы, то есть в статьях 290, 291, 291.1 и 304 УК РФ. Вместо этого запланировано расширить применение статей 202 (злоупотребление полномочиями) и 204 (коммерческий подкуп) УК РФ на третейских судей (арбитров), включая иностранных. Вскоре после изучения настоящего отчета власти представили законопроект, подготовленный Генеральной прокуратурой

Российской Федерации, который предусматривает такое расширение действия статей 202 и 204 УК РФ. Данный проект федерального закона № 3633-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию» внесен в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации ее депутатом 11 октября 2016 г. после согласования с заинтересованными органами.

10. ГРЕКО принимает к сведению указанные поправки в законодательство в области регулирования работы и статуса третейских судей и внесение в парламент законопроекта, призванного распространить на иностранных и национальных третейских судей положения о коммерческом подкупе. Хотя это очевидные шаги в правильном направлении, ГРЕКО обеспокоена тем, что соответствующие положения (в статье 204 УК РФ) не отвечают требованиям статей 2 и 3 Дополнительного протокола, в частности, в них отсутствуют элементы «предложения», «обещания» и «просьбы» получения преимущества и «принятия предложения или обещания» «любого незаконного преимущества», а также непрямого совершения преступления (см. текст соответствующих положений статьи 204 УК РФ ниже, в информации о выполнении рекомендации vi). Наконец, по всей видимости, не было принято никаких конкретных шагов, направленных на ратификацию Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. ГРЕКО предлагает властям внести дополнительные поправки в законопроект и довести реформу до конца.

11. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация ii выполнена частично.

Рекомендация iii.

12. *ГРЕКО рекомендовала ввести понятия предложения, обещания и просьбы о предоставлении преимущества и принятия предложения или обещания в положения Уголовного кодекса об активном и пассивном подкупе в соответствии с Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173).*

13. ГРЕКО напоминает, что в отчете о выполнении рекомендаций сделан вывод о том, что эта рекомендация не была выполнена. Хотя ГРЕКО высказала мнение, что планируемые изменения в положениях об активном и пассивном взяточничестве (часть 1 статьи 291 и часть 1 статьи 290 УК РФ), предусмотренные в проекте федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию» в основном соответствовали рекомендации (за исключением отсутствия элемента «просьбы» в положении о пассивном подкупе), она отметила, что проект закона не был официально внесен в парламент. Власти также ссылались на постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» и его пункт 14, в соответствии с которым «обещание» или «предложение» взятки квалифицируется как «создание условий» для совершения коррупционных преступлений или как «приготовление» к даче или получению взятки в зависимости от обстоятельств. ГРЕКО подчеркнула, что это не соответствует Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, которая рассматривает «предложение», «обещание» и «просьбу» в отношении преимуществ и «принятие предложения или обещания» в качестве действий, достаточных для образования самостоятельного состава преступления.

14. Теперь власти сообщают о том, что вышеупомянутый законопроект не был принят. Вместо этого они ссылаются на Федеральный закон № 324-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», направленный на усиление уголовной ответственности за

коррупционные преступления, подготовленный Верховным судом Российской Федерации (принят 3 июля 2016 г. и вступил в силу 15 июля 2016 г.). Он внес изменения в положения УК РФ о «посредничестве во взяточничестве», предусмотрев уголовную ответственность за обещание и предложение такого посредничества (см. часть 5 статьи 291.1 УК РФ). Кроме того, власти вновь заявляют, что в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 24 «обещание» или «предложение» взятки квалифицируются как «приготовление» ко взяточничеству. И, наконец, власти заявляют, что незаконные передача, предложение или обещание вознаграждения от имени или в интересах юридического лица может повлечь за собой административную ответственность в соответствии со статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая доказала свою эффективность и должна быть дополнительно изменена в соответствии с проектом федерального закона № 865589-6.

15. Кроме того, проект федерального закона № 3633-7, представленный властями незадолго до рассмотрения настоящего отчета, содержит новую статью 291.3 УК РФ о криминализации «обещания, предложения или просьбы принять или передать взятку, а также сговора с целью передачи (получения) взятки (при отсутствии элементов преступлений, предусмотренных в статьях 290, 291, 291.1 и 291.2 УК РФ)».

16. ГРЕКО с озабоченностью отмечает, что последние поправки к положениям УК РФ, связанным с коррупцией, внесенные Федеральным законом № 324-ФЗ, не вводят понятия «предложения», «обещания» и «просьбы» получения преимущества и «принятия предложения или обещания» в положения о взяточничестве, как это было рекомендовано, но предусматривают уголовную ответственность только за обещание и предложение посредничества во взяточничестве. Это значительный шаг назад по сравнению с предыдущим проектом поправок в УК РФ, представленным в отчете о выполнении рекомендаций. Что касается ссылки, сделанной органами власти в отношении административной ответственности, которая ограничивается юридическими лицами, ГРЕКО подчеркивает, что неоднократно отмечалась необходимость и важность борьбы с коррупцией в рамках системы уголовного правосудия в соответствии с Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию.

17. Тем не менее ГРЕКО приветствует внесение в парламент нового законопроекта, направленного на введение уголовной ответственности за «обещание, предложение или просьбу принять или передать взятку, а также сговор с целью передачи (получения) взятки». Хотя этот проект соответствует рекомендации, ГРЕКО беспокоят санкции, предусмотренные за такие действия в соответствии с законопроектом, которые значительно ниже, чем те, которые предусмотрены действующим законодательством в отношении ситуаций, когда взятка фактически была передана.¹ В этой связи ГРЕКО ссылается на те обеспокоенности, которые она высказывала в различных ситуациях относительно различного отношения к основным формам коррупционного поведения. Кроме того, ГРЕКО предлагает властям дополнительно доработать законопроект, чтобы было понятно, что он недвусмысленно криминализирует принятие предложения или обещания, и довести процесс реформирования до конца.

18. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация iii выполнена частично.

¹ Например, максимальная мера наказания за обычные случаи активного подкупа составляет до двух лет лишения свободы со штрафом в соответствии с частью 1 статьи 291 УК РФ и до одного года лишения свободы со штрафом в соответствии с проектом части 1 статьи 291.3 УК РФ.

Рекомендация iv.

19. ГРЕКО рекомендовала расширить сферу действия положений о взяточничестве Уголовного кодекса, чтобы они однозначно охватывали любую форму (неправомерного) преимущества (в значении Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, ETS 173), в том числе любые преимущества нематериального характера – независимо от того, имеют ли они поддающуюся оценке рыночную ценность или нет.

20. ГРЕКО напоминает, что в соответствии с Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию был подготовлен законопроект, предусматривающий включение в понятие взятки, содержащееся в части 1 статье 290 (получение взятки) и части 1 статьи 291 (дача взятки) УК РФ, указание на любую форму неправомерного преимущества, однако поскольку проект не был официально внесен в парламент, ГРЕКО в отчете о выполнении рекомендаций сделала вывод о том, что эта рекомендация не была выполнена.

21. Теперь власти ссылаются на «Практические рекомендации о применении законодательства Российской Федерации в целях изъятия у взяткодателя или иного лица имущества, полученного в результате дачи взятки, и лишения этих лиц незаконно полученных выгод имущественного и неимущественного характера», разработанные Министерством юстиции Российской Федерации совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Согласно этим рекомендациям, к выгодам неимущественного характера, незаконно полученным взяткодателем или иным лицом в результате дачи взятки, относятся в том числе повышение социального статуса взяткодателя, продвижение по работе и службе, получение благоприятного отзыва на работе и службе, получение наград и званий, преимущества при аттестации на работе и службе.

22. Во-вторых, по мнению властей, судебная практика показывает, что нематериальные преимущества, которые не имеют поддающуюся оценке рыночную ценность, охватываются положениями уголовного законодательства о взяточничестве. Они утверждают, что в 2015 году 121 лицо было осуждено за взяточничество, связанное с нематериальными преимуществами.²

23. В-третьих, власти ссылаются на проект федерального закона № 3633-7, который заменяет слова «услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав» в положении о взяточничестве словами «услуг имущественного или неимущественного характера, предоставления имущественных либо неимущественных прав, иных неправомерных преимуществ».³

24. ГРЕКО принимает к сведению представленную информацию. Практические рекомендации, упомянутые властями, касаются лишь тех преимуществ и иных выгод, получаемых в результате подкупа, которые могут подлежать аресту или конфискации. Что касается положений о взяточничестве в УК РФ, которые затрагивались в рекомендации iv, ГРЕКО отмечает заявление властей о том, что судебная практика подтверждает охват УК РФ нематериальных преимуществ. Однако ГРЕКО ссылается на Оценочный доклад, где в этой части подчеркивается, что коррупционные деяния, связанные с любыми, в том числе

² Власти ссылаются на судебную статистику, доступную на сайте Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации (<http://www.cdep.ru/index.php?id=150&item=3420>).

³ Проект части 1 статьи 290 УК РФ.

нематериальными, выгодами должны быть однозначно криминализованы в соответствии с положениями о подкупе. ГРЕКО обеспокоена тем фактом, что указание на любую форму неправомерного преимущества, включенное в законопроект, упомянутый в отчете о выполнении рекомендаций, не сохранилось в новом законе о внесении изменений в УК РФ (то есть в Федеральном законе № 324-ФЗ, указанном выше при рассмотрении рекомендации iii). Тем не менее ГРЕКО приветствует внесение в парламент нового законопроекта, который включает такое однозначное указание.

25. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация iv выполнена частично.

Рекомендация v.

26. *ГРЕКО рекомендовала обеспечить однозначное толкование в Уголовном кодексе Российской Федерации положений, касающихся взяточничества, так, чтобы однозначно охватывать все случаи, когда преимущество предназначается не для самого должностного лица, а для третьего лица, как физического, так и юридического.*

27. ГРЕКО напоминает, что проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию» (см. выше информацию по рекомендации iii) предусматривал поправки к положениям о пассивном взяточничестве в части 1 статьи 290 УК РФ с тем, чтобы включить ситуации, когда незаконные выгоды предназначаются не для самого взяточполучателя, а для третьего лица, вне зависимости от того, физическое это лицо или юридическое. Тем не менее, поскольку проект закона еще не был официально представлен на рассмотрение парламента, ГРЕКО в отчете о выполнении рекомендаций пришла к выводу, что эта рекомендация не была выполнена.

28. Теперь власти сообщают, что Федеральный закон № 324-ФЗ, который вступил в силу 15 июля 2015 г., внес изменения в положения об активном и пассивном подкупе в части 1 статьи 290 и части 1 статьи 291 УК РФ, включив сторонних бенефициаров следующим образом:

Статья 290 Уголовного кодекса Российской Федерации – получение взятки

«1. Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконного оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав (в том числе, когда взятка по указанию должностного лица передается иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать указанным действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе...»

Статья 291 Уголовного кодекса Российской Федерации – дача взятки

«1. Дача взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника (в том числе, когда взятка по указанию должностного лица передается иному физическому или юридическому лицу)...»

29. Власти добавляют, что термин «по указанию должностного лица» не подразумевает каких-либо письменных или формальных действий, он означает, что должностное лицо

осознает тот факт, что взятка передается третьей стороне. Это следует понимать как «с ведома/согласия должностного лица», и данная фраза направлена на установление того, что передача взятки совершается умышленно.

30. ГРЕКО отмечает, что в положения УК РФ об активном и пассивном подкупе были внесены изменения, направленные на то, чтобы включить прямое указание на сторонних выгодоприобретателей. ГРЕКО принимает объяснения властей о том, что термин «по указанию должностного лица» не требует официального действия должностного лица, но в соответствии с требованиями Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию⁴ устанавливает, что должностному лицу должно быть известно о том, что взятка передается третьему лицу.

31. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация v выполнена удовлетворительно.

Рекомендация vi.

32. *ГРЕКО* рекомендовала (i) Привести нормы об уголовной ответственности за коммерческий подкуп, предусмотренные статьей 204 Уголовного кодекса, в соответствие со статьями 7 и 8 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173), в частности, в отношении категории подпадающих под действие закона лиц, различных форм коррупционного поведения, не прямых форм совершения преступлений, случаев с участием третьих сторон-бенефициаров и получателей нематериальных преимуществ. Кроме этого, *ГРЕКО* рекомендовала (ii) отменить правило о том, что в случаях совершения подкупа в частном секторе, причинившем ущерб исключительно интересам коммерческой организации, уголовное преследование проводится только по заявлению этой организации или с ее согласия.

33. ГРЕКО напоминает, что эта рекомендация была признана частично выполненной в отчете о выполнении рекомендаций. Что касается части (i) рекомендации, новый проект статьи 204 УК РФ был разработан с целью устранения нескольких недостатков, установленных в Оценочном докладе. Тем не менее остались некоторые неточности, и проект поправок не был официально представлен на рассмотрение парламента. ГРЕКО поэтому пришла к выводу, что данная часть рекомендации не была выполнена. Что касается части (ii) рекомендации, Федеральный закон № 302-ФЗ (принят 2 ноября 2013 г.) отменил пункты 2 и 3 примечания № 1 к статье 201 УК, в которых содержалось правило, согласно которому в случае совершения преступления коммерческого подкупа, которое причинило вред исключительно интересам коммерческой организации, уголовное преследование возбуждалось только по заявлению этой организации или с ее согласия. Признавая это позитивное нововведение, ГРЕКО осталась обеспокоена тем, что оно может быть нейтрализовано одновременным применением старых правил уголовного процесса. Поэтому она призвала власти внести изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (а именно в статью 23) с тем, чтобы отразить поправки, внесенные в УК РФ. ГРЕКО пришла к выводу, что эта часть рекомендации была выполнена частично.

34. Относительно части (i) рекомендации, власти сообщают, что Федеральный закон № 324-ФЗ, который вступил в силу 15 июля 2015 г., ввел в УК РФ новые положения о коммерческом подкупе, которые выглядят следующим образом:

⁴ См. параграф 36 Пояснительного доклада к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

Статья 204 Уголовного кодекса Российской Федерации – коммерческий подкуп

«1. Незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а также незаконное оказание ему услуг имущественного характера, предоставление иных имущественных прав (в том числе, когда по указанию такого лица имущество передается, или услуги имущественного характера оказываются, или имущественные права предоставляются иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия такого лица либо если оно в силу своего служебного положения может способствовать указанным действиям (бездействию)...»

«5. Незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а также незаконное пользование им услугами имущественного характера или иными имущественными правами (в том числе, когда по указанию такого лица имущество передается, или услуги имущественного характера оказываются, или имущественные права предоставляются иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия такого лица либо если оно в силу своего служебного положения может способствовать указанным действиям (бездействию)...»

35. Власти добавляют, что Федеральный закон № 324-ФЗ также ввел новую статью «Посредничество в коммерческом подкупе», регламентирующую в том числе обещание или предложение посредничества в коммерческом подкупе (статья 204.1 УК РФ).

36. Кроме того, власти ссылаются на проект федерального закона № 3633-7, который предусматривает ряд поправок в положения статьи 204 УК РФ о коммерческом подкупе. В частности, проект расширяет перечень лиц, подлежащих уголовной ответственности, до «работников коммерческой или иной организации либо лиц, уполномоченных такой организацией действовать от ее имени»;⁵ он расширяет предмет подкупа, который теперь также включает «услуги неимущественного характера», «предоставление иных неимущественных прав» и «неправомерных преимуществ» и ясно демонстрирует, что факты активного и пассивного коммерческого подкупа могут совершаться «лично или через посредника». Кроме того, законопроект предусматривает дополнение УК РФ новой статьей 204.3, которая криминализует «обещание или предложение принять предмет коммерческого подкупа либо обещание, предложение или просьбу передать предмет коммерческого подкупа, а также сговор с целью передачи (получения) предмета коммерческого подкупа (при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных статьями 204, 204.1 и 204.2 настоящего Кодекса)».

37. Что касается части (ii) рекомендации, власти вновь ссылаются на проект федерального закона № 3633-7, согласно которому предлагается статью 23 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации признать утратившей силу, чтобы отразить поправки, уже внесенные в УК РФ.

38. ГРЕКО принимает к сведению представленную информацию. Новые положения о коммерческом подкупе являются значительным шагом назад по сравнению с законопроектом, представленным в отчете о выполнении рекомендаций. Ни один из элементов первой части рекомендации не был принят во внимание, за исключением прямого указания на сторонних выгодоприобретателей. Новые положения ограничивают преступления коммерческого подкупа лицами, выполняющими управленческие функции, и

⁵ А также арбитров (третейских судей), см. выше в информации по рекомендации ii.

фактической передачей или получением предмета коммерческого подкупа; в них отсутствует указание на то, что в предмет подкупа включаются любые преимущества, в том числе нематериальные; нет указания на не прямое совершение преступлений. В этом отношении разработка положений о посредничестве в коммерческом подкупе, которые не криминализируют сам коммерческий подкуп, недостаточна для удовлетворения требований рекомендации.

39. Тем не менее ГРЕКО приветствует включение в новый законопроект, недавно внесенный в парламент, положений, предусматривающих поправки к «коммерческому подкупу», которые положительно разрешают практически все вышеперечисленные проблемы, а также соответствуют требованиям части (ii) рекомендации. Тем не менее ГРЕКО выражает обеспокоенность по поводу санкций, предусмотренных в законопроекте в отношении некоторых действий, связанных с подкупом, а именно: предложения, обещания или просьбы коммерческого подкупа, которые значительно ниже, чем те, которые предусмотрены действующим законодательством в отношении ситуаций, когда предмет коммерческого подкупа фактически был передан.⁶ Кроме того, ГРЕКО предлагает властям дополнительно доработать законопроект, чтобы было понятно, что он недвусмысленно криминализирует принятие предложения или обещания коммерческого подкупа, и довести процесс реформирования до конца. В свете вышесказанного обе части рекомендации в настоящее время являются частично выполненными.

40. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация vi остается частично выполненной.

Рекомендация vii.

41. *ГРЕКО рекомендовала установить уголовную ответственность за злоупотребление влиянием в соответствии со статьей 12 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173).*

42. ГРЕКО напоминает, что в отчете о выполнении рекомендаций сообщалось о планах ввести уголовную ответственность за злоупотребление влиянием в корыстных целях в качестве отдельного преступления в соответствии с УК РФ. Тем не менее ввиду нескольких оставшихся недостатков в проекте статьи 291.2 УК РФ, а также того факта, что проект не был официально представлен в парламент, ГРЕКО пришла к выводу, что эта рекомендация не была выполнена.

43. Теперь власти сообщают, что Верховный суд Российской Федерации при участии судов общей юрисдикции всех уровней провел анализ судебной практики в период с 2013 по 2014 годы по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных статьями 159 (мошенничество), 201 (злоупотребление полномочиями), 204 (коммерческий подкуп), 285 (злоупотребление должностными полномочиями), 286 (превышение должностных полномочий), 290 (получение взятки), 291 (дача взятки) и 291.1 (посредничество во взяточничестве) УК РФ. Он пришел к выводу, что различные формы злоупотребления влиянием охватывались на практике вышеуказанными составами преступлений, в том числе в тех случаях, когда обвиняемые обещали или предлагали оказать влияние на должностных лиц за незаконное вознаграждение, даже если они не были намерены или не имели возможности оказывать такое влияние. Власти также ссылаются на постановления Пленума Верховного суда, в частности, на постановление № 24 от 9 июля 2013 г. «О судебной

⁶ Например, максимальные санкции за обычный активный коммерческий подкуп составляют до двух лет лишения свободы со штрафом в соответствии с частью 1 статьи 204 УК РФ и до одного года лишения свободы со штрафом в соответствии с проектом части 1 статьи 204.3 УК РФ.

практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», в котором, в частности, разъясняется, что действия лиц, не являющихся должностными лицами, участвующих в совершении взяточничества, квалифицируются как посредничество во взяточничестве (статья 291.1 УК РФ). И, наконец, власти заявляют, что некоторыми судами высказана позиция о том, что введение специальной нормы о злоупотреблении влиянием в УК РФ повлечет сложности в разграничении смежных составов преступлений (таких, как указанные выше), в определении субъективной стороны преступления, в собирании доказательственной базы и т.д.

44. Кроме того, власти ссылаются на последний проект федерального закона № 3633-7, включающий новые положения о «злоупотреблении влиянием», которые выглядят следующим образом:

Статья 291.4 Уголовного кодекса Российской Федерации – злоупотребление влиянием

«1. Незаконные передача, предложение или обещание физическому лицу лично или через посредника денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного либо неимущественного характера, предоставление имущественных либо неимущественных прав, или иных неправомерных преимуществ для него или для других лиц с целью использовать его влияние на принятие решения должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации, – наказываются штрафом в размере от пятнадцатикратной до тридцатикратной суммы взятки, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере до десятикратной суммы взятки.

2. Согласие физического лица использовать свое влияние на принятие решения должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации в связи с передачей, предложением или обещанием денег, ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного либо неимущественного характера, имущественных либо неимущественных прав, или иных неправомерных преимуществ для него или для других лиц –

наказывается штрафом в размере от двадцатикратной до сорокакратной суммы взятки, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере до пятнадцатикратной суммы взятки.»

45. ГРЕКО принимает к сведению представленную информацию. Она признает, что власти провели глубокий анализ судебной практики и сообщили о решениях по различным делам, которые могут быть приравнены к злоупотреблению влиянием. Тем не менее ГРЕКО придерживается точки зрения о невозможности однозначно сделать вывод о том, что все случаи злоупотребления влиянием по смыслу статьи 12 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию всесторонне и последовательно применяются по всей стране. Большинство дел, упомянутых властями, и упомянутых ими постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации касаются взяточничества, в том числе участия в нем и посредничества во взяточничестве, а также других ситуаций, в которых должностное лицо принимало непосредственное участие (например, случаи злоупотребления должностным положением), тогда как злоупотребление влиянием по смыслу статьи 12 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию является преступлением, не основанном на взяточничестве, которое также обычно касается ситуаций, когда ни лицо, злоупотребляющее влиянием, ни другое лицо (которое, например, предлагает или предоставляет выгоды лицу, злоупотребляющему влиянием) не является должностным лицом. Наконец, принимая к сведению практические проблемы, связанные с тем, как применять конкретные положения о злоупотреблении влиянием, ГРЕКО убеждена, что можно найти подходящие решения, как и в других европейских странах, которые включили такие положения в свое уголовное законодательство. В заключение ГРЕКО хотела бы

подчеркнуть, что эта рекомендация четко требует криминализации злоупотребления влиянием в качестве самостоятельного преступления. Поэтому очень жаль, что в Федеральный закон № 324-ФЗ не были включены положения законопроекта о злоупотреблении влиянием, представленные в отчете о выполнении рекомендаций.

46. На этом фоне недавнее внесение в парламент нового законопроекта о «злоупотреблении влиянием» приветствуется. Планируемые поправки в УК РФ в основном соответствуют рекомендации, за исключением того, что они в недостаточной мере охватывают пассивное злоупотребление влиянием в корыстных целях; проект части 2 статьи 291.4 УК РФ относится только к «согласию лица использовать свое влияние», тогда как статья 12 Конвенции требует, чтобы были криминализованы «просьба, получение или принятие предложения или обещания такого преимущества».

47. В этой связи ГРЕКО делает вывод, что рекомендация vii выполнена частично.

Рекомендация viii.

48. *ГРЕКО рекомендовала увеличить минимальный двухлетний срок давности за совершение подкупа, предусмотренного статьями 291 и 184 Уголовного кодекса Российской Федерации.*

49. ГРЕКО напоминает, что в отчете о выполнении рекомендаций данная рекомендация была оценена как частично выполненная. В соответствии с Федеральным законом № 198-ФЗ (принят 23 июля 2013 г.) срок давности привлечения к ответственности за преступления, предусмотренные статьей 184 УК РФ (подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов), был увеличен до десяти лет в соответствии с требованиями рекомендации. Что касается статьи 291 УК (дача взятки), была представлена информация о двух законопроектах: первый был разработан Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а второй Министерством юстиции Российской Федерации. В соответствии с первым было предложено продлить срок исковой давности по статье 291 УК РФ до трех лет, а согласно второму – до шести лет. Принимая во внимание существование двух противоречивых проектов и тот факт, что ни один из них не был официально представлен на рассмотрение парламента, нельзя было сделать вывод о том, что эта часть рекомендации была хотя бы частично выполнена.

50. Теперь власти указывают, что два законопроекта, отраженные в отчете о выполнении рекомендаций, не были внесены в парламент. Вместо этого они ссылаются на Федеральный закон № 324-ФЗ, который увеличил максимальную санкцию за совершение активного подкупа со значительным размером взятки (т.е. взятки, превышающей 25 тыс. рублей/примерно 350 евро), предусмотренного частью 2 статьи 291 УК РФ, до пяти лет лишения свободы. Следовательно, срок давности для таких преступлений был автоматически увеличен до шести лет. Власти добавляют, что никаких изменений не было внесено в отношении базовых случаев активного взяточничества (часть 1 статьи 291 УК РФ), поскольку они не представляют большой общественной опасности и встречаются на практике довольно редко. Согласно официальным данным Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации, в 2015 году 5 388 человек были осуждены за активное взяточничество и 274 из них (5 %) были осуждены за базовые преступления, предусмотренные частью 1 статьи 291 УК РФ. Власти считают, что увеличение санкций за такие преступления свыше трех лет лишения свободы – что в свою очередь увеличило бы срок давности привлечения к уголовной ответственности – не будет оправданным и соразмерным.

51. ГРЕКО отмечает, что согласно поправкам в санкционный режим, внесенным Федеральным законом № 324-ФЗ, срок давности за совершение активного взяточничества в соответствии со статьей 291 УК РФ увеличен до шести лет, но только в случаях, связанных со взятками в значительном размере. Хотя ГРЕКО признает поправку, которая соответствует рекомендованному направлению, ГРЕКО сожалеет о том, что короткий срок давности (два года) для базовых случаев активного взяточничества – который и вызывал основное беспокойство, положенное в основу рекомендации, – не был увеличен, как планировалось на момент принятия отчета о выполнении рекомендаций.

52. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация viii остается частично выполненной.

Тема II: Прозрачность финансирования политических партий

53. Следует напомнить, что в своем Оценочном докладе ГРЕКО предусмотрела 12 рекомендаций для Российской Федерации по теме II. В последующем отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО сделала вывод, что рекомендация vii была выполнена удовлетворительно, рекомендации ii–vi и viii–xii выполнены частично, а рекомендация i не была выполнена. Выполнение оставшихся рекомендаций рассматривается ниже.

Рекомендация i.

54. *ГРЕКО* рекомендовала рассмотреть различные законы и нормы, относящиеся к финансированию избирательных кампаний на федеральном уровне, для того, чтобы устранить дублирование и несогласованность и обеспечить четкую и надежную правовую структуру.

55. В отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО пришла к выводу, что эта рекомендация не была выполнена. Была запущена законодательная реформа, направленная на восполнение пробелов и недостатков в различных правовых актах, регулирующих выборы и их финансирование. Кроме того, были проанализированы постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК России), и было определено, что более 100 из них подлежат отмене. Тем не менее большая часть информации, представленной властями, непосредственно не касалась проблем, лежащих в основе этой рекомендации. Нормативно-правовая база не была упрощена, также не были устранены повторы и несоответствия, и для этих конкретных целей не было проведено никаких экспертиз различных законов и других нормативных правовых актов, относящихся к финансированию избирательных кампаний.

56. Власти заявляют, что в настоящее время их инициативы продолжились, что подтверждается принятием и вступлением в силу 25 ноября 2014 г. Федерального закона № 355-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления», который внес поправки в Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ЗОГ).

57. В результате, во-первых, признан утратившим силу подпункт «д» пункта 5 статьи 58 ЗОГ. Он предусматривал, что избирательные фонды могут быть сформированы, в частности, за счет взносов, полученных от избирательных комиссий, что приводило к противоречию в правовых нормах, указанных в пункте 91 Оценочного доклада. Во-вторых, было устранено дублирование ряда норм в Федеральном законе № 19-ФЗ «О выборах

Президента Российской Федерации» (ЗВП), Федеральном законе № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ЗВД) и ЗОГ. В частности, в настоящее время порядок формирования и деятельности контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях, а также категории лиц, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды, регулируются исключительно ЗОГ. Что касается требования об опубликовании СМИ определенных сведений, проведенный ЦИК России анализ соответствующего законодательства и практики его применения в ходе федеральных избирательных кампаний в 2011 и 2012 годах позволил прийти к выводу, что противоречий между ЗОГ и специальными законами о выборах нет. В соответствии с ЗОГ государственные общероссийские средства массовой информации обязаны публиковать информацию о поступлении и использовании средств избирательных фондов в течение трех дней (и это было реализовано на практике), но такие временные рамки намеренно не применялись к другим средствам массовой информации в целях снижения затрат.

58. Кроме того, власти заявляют, что ЦИК России проведен анализ применения своих правовых актов. Как следствие, 23 сентября 2015 г. принято постановление № 308/1768-6 «О признании утратившими силу некоторых актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», которым признано утратившими силу 110 неприменяемых и утративших актуальность решений Комиссии.

59. ГРЕКО признает принятие Федерального закона № 355-ФЗ, которым внесены изменения в ряд законов, регулирующих различные виды выборов и их финансирование. По всей видимости, основные противоречия и повторы в избирательном законодательстве, которые были установлены в Оценочном докладе, таким образом были устранены. ГРЕКО, кроме того, приветствует отмену 110 решений ЦИК России, которые считаются теперь утратившими силу. По всей видимости, эти меры решают основные проблемы, лежащие в основе данной рекомендации, т.е. была создана последовательная и более понятная/менее сложная правовая основа для финансирования избирательных кампаний на федеральном уровне. Тем не менее ГРЕКО рекомендует властям держать этот вопрос под контролем и задуматься о возможностях дальнейшего упрощения законодательства для большей ясности и правовой определенности.

60. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация i выполнена удовлетворительно.

Рекомендация ii.

61. *ГРЕКО* рекомендовала провести независимое исследование финансирования на политические цели (включая как общее финансирование политических партий, так и финансирование избирательных кампаний) в отношении финансовых потоков за пределами регламентированной области и, основываясь на выводах этого исследования, разработать необходимые меры по исправлению ситуации.

62. ГРЕКО напоминает, что на основании постановления ЦИК России № 146/1102-6 от 24 октября 2012 г. было инициировано исследование, в котором основное внимание уделялось политическим финансовым потокам за пределами регулируемой области, посредством открытого публичного конкурса для группы независимых экспертов. Предложения, сформулированные по окончании упомянутого исследования, касались более широкого раскрытия данных о пожертвованиях и взносах, а также дальнейшего расширения механизмов и инструментов, имеющих в распоряжении у ЦИК России, для предотвращения, выявления возможных незаконных финансовых потоков и применения наказания за такие нарушения. По мнению властей, вышеупомянутые предложения уже

были учтены в рамках различных инициатив по реформированию. Тем не менее ГРЕКО выразила мнение, что для вывода о соответствии рекомендации требуется больше информации о сфере применения, содержании и результатах исследования. Кроме того, информация о мерах, принятых во исполнение выводов и предложений исследования, требует дальнейшего уточнения. Также не было ясно, было ли исследование уже опубликовано и/или распространено политическим партиям и обсуждено с ними. По этим причинам ГРЕКО пришла к выводу, что эта рекомендация была выполнена только частично.

63. Теперь власти представили выдержки из исследования политических финансовых потоков за пределами регулируемой области, а также подробный перечень мер, предложенных в исследовании, и принятых в этой связи мер. *В частности*, в соответствии с выводами исследования, получили дальнейшее развитие требования относительно раскрытия информации и бухгалтерского учета, была усилена роль избирательных комиссий в осуществлении контроля за финансированием партий и избирательных кампаний, как и режим санкций, в том числе путем введения множества новых положений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Более подробная информация содержится в разделах настоящего отчета, касающихся выполнения некоторых других рекомендаций. И, наконец, органы власти сообщают, что 30 июля 2014 г. текст исследования был размещен на официальном сайте Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России.⁷

64. ГРЕКО принимает к сведению информацию, представленную в отношении исследования политических финансовых потоков за пределами регулируемой области, его публикации в Интернете и о мерах, принятых на основании выводов, полученных в результате исследования (см. ниже в пунктах, касающихся конкретных рекомендаций).

65. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация ii выполнена удовлетворительно.

Рекомендация iii.

66. *ГРЕКО рекомендовала принять надлежащие меры, обеспечивающие, чтобы регулирование финансирования партий и избирательных кампаний не подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями.*

67. ГРЕКО напоминает, что в отчете о выполнении рекомендаций были отмечены новые правила заполнения форм безналичного перевода для пожертвований в адрес партий и участников избирательного процесса (ранее использование несовершеннолетних банковских программ представляло собой проблему) и увеличение доли финансирования, предоставляемого некоторым политическим партиям со стороны юридических лиц. Кроме того, были проанализированы дела по соответствующим положениям УК РФ и КоАП РФ в 2012 и 2013 гг., установлено наличие трех дел об административных правонарушениях по статье 5.45 КоАП РФ (использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума), но не было возбуждено ни одного уголовного дела. Однако ГРЕКО не могла убедиться в тщательности этого анализа, как он был основан только на тех делах, которые были возбуждены, а не на полученных жалобах. Кроме того, три зарегистрированных дела, по всей видимости, не отражают потенциально широкое распространение проблем, указанных в Оценочном докладе. Помимо этого, не было предоставлено никаких данных о мерах, принятых в связи с конкретными проблемами, выявленными в ходе выборов, или в связи с какими-либо иными

⁷ См. <http://www.rcoit.ru/technologies/detail.php?ID=18121>.

проблемами, упомянутыми в пунктах 93 и 94 Оценочного доклада. Поэтому ГРЕКО пришла к выводу, что эта рекомендация была реализована лишь частично.

68. Власти теперь утверждают, что случаи предполагаемых нарушений закона с точки зрения злоупотребления служебным положением в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний в течение 2013 и 2014 годов были проанализированы на основе жалоб и обращений, поступивших в ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации и Федеральную службу безопасности Российской Федерации. Анализ не выявил каких-либо доказательств злоупотребления служебным положением в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний.

69. Кроме того, власти сообщают о внесении изменений⁸ в указание Генерального прокурора Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 339/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах», в соответствии с которым на прокуроров возложена обязанность принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению фактов злоупотребления служебными полномочиями, связанных с финансированием политических партий и избирательных кампаний, с освещением избирательных кампаний средствами массовой информации; незаконного использования государственного имущества и других ресурсов кандидатами, участвующими в выборах, для проведения своих избирательных кампаний; нарушений ограничений, связанных с должностным или служебным положением, установленных статьей 40 ЗОГ, уделяя особое внимание рассмотрению обращений граждан и организаций о таких фактах. Кроме того, в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» также были внесены изменения,⁹ требующие принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению фактов злоупотребления служебными (должностными) полномочиями с целью получения выгоды имущественного характера, дачи и получения взяток, коммерческого подкупа, иных коррупционных преступлений, нарушений запретов, обязанностей и ограничений, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», совершаемых государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, либо в отношении данных лиц в период организации и проведения избирательных кампаний; обеспечивать объективное и всестороннее рассмотрение обращений граждан и организаций о таких фактах.

70. И, наконец, власти ссылаются на принятие 9 марта 2016 г. Федерального закона № 66-ФЗ, которым внесены изменения в статью 5.8 КоАП РФ, в результате чего нарушение порядка и условий проведения должностными лицами предвыборной агитации, влекущее наложение штрафа, теперь распространено на все средства массовой информации (ранее это касалось только каналов организаций, осуществляющих теле-радиовещание, и периодических печатных изданий), и которым КоАП РФ дополнен статьей 5.69, устанавливающей административную ответственность за вмешательство в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, повлекшее нарушение установленного

⁸ Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28 мая 2015 г. № 264.

⁹ Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 346.

законодательством порядка работы избирательной комиссии либо создание помех участию избирателей, участников референдума в голосовании.

71. ГРЕКО признает тот факт, что рассмотрение дел было проведено на основании жалоб, полученных избирательными комиссиями и правоохранительными органами. Тем не менее снова имеются серьезные сомнения относительно того, являются ли результаты этого исследования – согласно которым не выявлено ни одного случая злоупотребления служебным положением в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний в 2013 и 2014 годах – отражающими потенциальное широкое распространение проблемы, которое подчеркивается в Оценочном докладе (см. параграф 93). ГРЕКО, кроме того, принимает к сведению поправки к приказам Генерального прокурора Российской Федерации о надзоре за соблюдением законодательства о выборах и о противодействии коррупции, а также положения КоАП РФ, касающиеся нарушений процедур и условий проведения избирательных кампаний государственными служащими и вмешательства в работу избирательных комиссий и комиссий референдума. Крайне важно, чтобы измененные правила теперь эффективно применялись на практике. Хотя заявленные меры приветствуются как шаги в правильном направлении, ГРЕКО ожидает дополнительную информацию о практических мерах, принятых для решения проблем, упомянутых в пунктах 93 и 94 Оценочного доклада (в том числе злоупотребление, связанное со СМИ и общественными организациями, злоупотребление государственной властью для запугивания политических оппонентов и отсутствие механизмов гарантий, предназначенных для предотвращения неправомерного использования полномочий государственными служащими).

72. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация iii остается частично выполненной.

Рекомендация iv.

73. *ГРЕКО рекомендовала принять надлежащие меры для обеспечения того, чтобы членские взносы не использовались в обход правил прозрачности, применяемых в отношении пожертвований.*

74. ГРЕКО напоминает, что в отчете о выполнении рекомендаций было указано, что 18 июня 2014 г. Государственной Думой принят проект федерального закона № 385644-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях». Проект предусматривал следующие поправки к подпункту «а» пункта 1 статьи 29 Федерального закона № 95-ФЗ «О политических партиях» (ЗПП): «а) вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом политической партии. При этом сумма взносов одного члена партии в течение календарного года не может превышать предельный размер пожертвований от одного физического лица, предусмотренный пунктом 8 статьи 30 настоящего Федерального закона». ГРЕКО приветствовала, что ограничения, установленные для пожертвований физического лица в адрес политической партии за год (то есть 4 миллиона 330 000 руб./примерно 89 546 евро), также будут применяться к вступительным и членским взносам политических партий. Однако, поскольку поправки не вступили в силу, ГРЕКО пришла к выводу, что эта рекомендация была выполнена частично.

75. Теперь власти сообщают о том, что вышеупомянутый законопроект был окончательно принят 28 июня 2014 г. и стал Федеральным законом № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях». Он вступил в силу 11 июля 2014 г. Содержание законопроекта в некоторой степени было изменено во время процедуры принятия. В окончательном варианте закон предусматривает новые правила раскрытия информации о плательщиках вступительных и членских взносов. Согласно обновленным

пунктам 5 и 6 статьи 34 Федерального закона «О политических партиях», если в течение календарного года от члена политической партии поступили вступительные и (или) членские взносы на сумму, превышающую максимально возможный годовой размер пожертвования от физического лица (4 млн. 330 тыс. рублей), то в финансовой отчетности (сведения о поступлении и расходовании средств, сводный финансовый отчет) политической партии, ее региональных отделений должны раскрываться следующие сведения: фамилия, имя, отчество члена политической партии, наименование субъекта Российской Федерации, где находится его место жительства, совокупный размер взносов, внесенных данным членом политической партии. Власти добавляют, что постановление ЦИК России № 265/1607-6, принятое 24 декабря 2014 г., вносит соответствующие изменения в форму сводного финансового отчета политической партии (новая часть «В» приложения № 2). И, наконец, власти подчеркивают, что в соответствии со пунктом 3 статьи 35 ЗОГ представленные политическими партиями сводные финансовые отчеты (включая приложения) размещаются на специальном сайте ЦИК России в сети «Интернет». Что касается того факта, что в отличие от законопроекта, представленного в отчете о выполнении рекомендаций, Федеральный закон № 185-ФЗ не ввел ограничения вступительных и членских взносов, власти указывают, что в ходе законодательного процесса члены парламента пришли к выводу, что такая мера нарушает права политических партий.

76. ГРЕКО отмечает, что повышение прозрачности вступительных и членских взносов было обеспечено в определенной степени в рамках требования от политических партий представлять подробную информацию о таких взносах и их плательщиках, если они превышают максимально разрешенный размер пожертвований, который физическое лицо может ежегодно вносить в пользу одной партии. ГРЕКО принимает, что поправки, предусмотренные в проекте закона, которые были указаны в отчете о выполнении рекомендаций, – то есть применение ограничений размеров пожертвования также к вступительным и членским взносам – были заменены новыми правилами прозрачности, которые являются шагом в правильном направлении. Тем не менее ГРЕКО обеспокоена значительными расхождениями между требованиями к раскрытию информации, применяемыми к пожертвованиям, а также вступительным и членским взносам. В частности, финансовые отчеты партий должны содержать подробную информацию о пожертвованиях, размер которых превышает приблизительно 285 евро (если они уплачены одним физическим лицом в течение года), с одной стороны, и о вступительных и членских взносах, сумма которых превышает примерно 89 546 евро (если они уплачены физическим лицом в течение года), с другой стороны. Осуществленные реформы, таким образом, лишь частично устраняют причины, лежащие в основе рекомендации, то есть возможности, созданные правовой базой для обхода правил раскрытия информации о пожертвованиях.

77. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация iv остается частично выполненной.

Рекомендация v.

78. *ГРЕКО* рекомендовала разработать практические рекомендации для политических партий по оценке пожертвований в натуральной форме.

79. ГРЕКО напоминает, что она удовлетворена рассылкой (информационное письмо от 2013 г.) в адрес всех политических партий информации о правовых требованиях, применяемых к оценке пожертвований в натуральной форме, получаемых партией (ее региональным отделением), которые могут быть включены в ежегодные сводные финансовые (бухгалтерские) отчеты. Целью этого письма послужило напоминание партиям о двух вариантах, предусмотренных нормативными документами для оценки: надлежащая документация (счета-фактуры, чеки или иные финансовые документы) или оценка

посредством проведения независимой экспертизы. В отношении первого варианта ГРЕКО напомнила, что была отмечена (см. параграф 97 Оценочного доклада) вариативность в оценке различными политическими партиями аналогичных неденежных пожертвований и что она придерживалась того мнения, что для предотвращения ситуаций, в которых неденежные пожертвования используются для обхода правил, устанавливающих предельные размеры пожертвований, могут потребоваться дополнительные разъяснения. ГРЕКО сделала заключение, что эта рекомендация была выполнена частично.

80. Власти теперь сообщают о совещании, проведенном ЦИК России 18 декабря 2014 г. с представителями политических партий по вопросам представления финансовой отчетности, на котором, в том числе, затрагивался вопрос о проблемах, возникающих перед партиями при оценке пожертвований в натуральной форме. Также представителям партий предложили сообщать в ЦИК России о возникающих проблемах с оценкой пожертвований, однако в ЦИК России такие сведения не поступили. Также, 10 марта 2015 г. ЦИК России направила зарегистрированным политическим партиям письмо (исх. 15-11/821), содержащее копию информационного письма от 2013 года и просьбу сообщить в ЦИК России о проблемах, возникавших у политических партий при приеме к учету пожертвований в натуральной форме. В соответствии с поступившими от политических партий ответами, проблем в рассматриваемой сфере не возникало. Результаты анализа данной ситуации, проведенного ЦИК России, были рассмотрены 23 июня 2015 г. на заседании Совета по оценочной деятельности при Минэкономразвития России, на котором принято решение об отсутствии необходимости в подготовке дополнительных предложений по названному вопросу. Наконец, в декабре 2015 года в ходе встречи с представителями политических партий по вопросам партийного финансирования ЦИК России представила политическим партиям практические письменные рекомендации по оценке неденежных пожертвований. В соответствии с рекомендациями, озаглавленными «Памятка по оценке пожертвований, полученных в натуральной форме», оценка политической партией, ее региональным отделением объекта пожертвования состоит в определении рыночной стоимости объекта на основании документально подтвержденных данных о действующих на дату принятия к бухгалтерскому учету цен на данный или аналогичный объекты. Согласно памятке, источниками информации о рыночных ценах, *в числе прочего*, являются официальная информация о биржевых котировках (состоявшихся сделках), информация государственных органов по статистике и органов, регулирующих ценообразование, а также информация о рыночных ценах, опубликованная в печатных изданиях или доведенная до сведения общественности средствами массовой информации.

81. ГРЕКО принимает во внимание представленную информацию, в соответствии с которой ЦИК России в письменном виде представила политическим партиям сведения, указанные в отчете о выполнении рекомендаций, а также письменные практические рекомендации по оценке неденежных пожертвований. Хотя ГРЕКО придерживается той точки зрения, что требования рекомендации были таким образом выполнены, она предлагает властям внимательно следить за практической деятельностью политических партий для того, чтобы в будущем выявлять и устранять возможные затруднения в оценке пожертвований в натуральной форме.

82. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация *в* выполнена удовлетворительно.

Рекомендация vi.

83. *ГРЕКО* рекомендовала обеспечить, чтобы предоставленные политическим партиям займы (кредиты) не использовались в обход правил финансирования партий, в частности,

когда условия их получения отличаются от обычных рыночных условий и когда они полностью или частично списываются.

84. ГРЕКО напоминает, что проект федерального закона № 385644-6 (см. выше информацию по рекомендации iv) включал поправки к ЗПП, которые должны были гарантировать, чтобы займы (включая случаи, когда их условия отличаются от обычных рыночных условий или когда они полностью или частично списываются), предоставленные политическим партиям, не использовались для обхода правил, регулирующих финансирование на политические цели. В отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО отметила, что размер получаемых партиями средств от таких займов должен быть установлен пропорционально пожертвованиям, полученным от физических и юридических лиц, и что должно быть установлено требование о предоставлении отчетности о существовании и условиях каждого займа и, если обязательства по договору займа или кредитному договору прекращены по иным причинам, чем их погашение, погашение другим лицом или посредством иного займа, то сумма неисполненных обязательств должна приравниваться к незаконным пожертвованиям. Ожидая вступления в силу новых правовых норм, ГРЕКО сделала заключение о том, что рекомендация была реализована частично.

85. Власти в настоящее время ссылаются на Федеральный закон № 185-ФЗ, который вступил в силу 11 июля 2014 г. (см. выше информацию по рекомендации iv) и содержит поправки к статьям 29 (финансирование политической партии), 30 (пожертвования в адрес политической партии и ее регионального отделения) и 34 (финансовая отчетность политической партии) ЗПП, которые соответствуют содержащимся в проекте федерального закона № 385644-6 и представленным в отчете о выполнении рекомендаций. В соответствии с новыми положениями, в течение одного календарного года общая сумма, на которую политической партией и ее региональными отделениями могут быть заключены договоры займа с одним физическим лицом или с одним юридическим лицом, не должна превышать пятикратный размер установленной пунктом 8 статьи 30 Федерального закона «О политических партиях» суммы пожертвований, полученных от одного физического лица в течение календарного года. Если обязательство по такому соглашению прекращено по причинам, помимо погашения, погашения иным лицом или посредством иного займа, то сумма неисполненных обязательств по займу рассматривается в соответствии с положениями статьи 30 ЗПП о незаконных пожертвованиях – они должны быть возвращены или направлены в государственный бюджет. Информация о получении и расходовании средств политической партии, предусмотренная в статье 34, теперь должна включать сведения о заключенном партией соглашении о займе и/или кредите, займодателе (кредиторе), требуемых реквизитах и условиях, основной сумме займа (за вычетом процента), годовой процентной ставке, заложенном имуществе, о гарантиях и поручительствах, выданных в обеспечение обязательств, а также сведения о выполнении обязательств по такому соглашению за отчетный период.

86. Власти добавляют, что постановление № 265/1607-6, которое принято ЦИК России 24 декабря 2014 г. (см. выше информацию по рекомендации iv), внесло соответствующие изменения в сводную форму финансовой отчетности политических партий. Они также сообщили о практических мерах, направленных на обеспечение контроля за соглашениями о займах со стороны ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. В связи с тем, что гражданское законодательство позволяет заключать многолетние соглашения о займах (кредитные договоры), было доработано специальное программное обеспечение подсистемы автоматизированного контроля финансирования политических партий ГАС «Выборы», включающие в себя автоматизированный контроль за возвратом политическими партиями, их региональными отделениями ранее привлеченных средств на основании представляемой финансовой отчетности и выдачу соответствующих

предупреждений. По мнению властей, новая автоматизированная система может иметь профилактический эффект, так как с момента ее введения не было выявлено ни одного случая невозврата заемных средств или несвоевременного погашения займа (кредита) со стороны политических партий.

87. ГРЕКО приветствует вступление в силу изменений в ЗПП, которые направлены на то, чтобы предоставленные политическим партиям займы не использовались для обхода правил финансирования, включая случаи, когда их условия отличаются от обычных рыночных условий и когда они полностью или частично списываются. Новые правила вводят предельные суммы таких займов, которые пропорциональны пожертвованиям от физических и юридических лиц, требование о представлении отчетности об условиях каждого займа и требуют, чтобы сумма неисполненных обязательств считалась незаконными пожертвованиями, если обязательства по соглашению о займе или кредите прекращены по причине, не связанной с его погашением, погашением иным лицом или посредством иного займа. Также были приняты практические меры для того, чтобы обеспечить надлежащее информирование о займах со стороны политических партий и надзор со стороны избирательных комиссий.

88. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация vi выполнена удовлетворительно.

Рекомендация viii.

89. *ГРЕКО рекомендовала (i) прояснить понятие «союза» между политической партией и общественным объединением; (ii) искать пути повышения прозрачности финансирования, выделяемого таким организациям, как заинтересованные группы и незарегистрированные общественные объединения, целью которых является поддержка политической партии, в том числе во время избирательных кампаний.*

90. ГРЕКО напоминает, что данная рекомендация признана частично выполненной в отчете о выполнении рекомендаций. Что касается части (i) рекомендации, было запланировано уточнить понятие союза между политической партией и общественным объединением посредством указанного выше проекта федерального закона № 385644-6. В соответствии с проектом подпункта «з» пункта 1 и пункта 1.1 статьи 26 ЗПП такой союз может быть сформирован только «для целей участия в выборах». Более того, для целей применения части 3 статьи 32 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» Министерство юстиции Российской Федерации утвердило формы финансовой отчетности и рекомендации по их заполнению для некоммерческих организаций – в том числе тех, которые связаны с политическими партиями – с целью повышения прозрачности применительно к их финансированию. Тем не менее ГРЕКО выразила обеспокоенность в связи с тем, что во время выборов к некоммерческим организациям, которыми поддерживались политические партии и их кампании, не применялись такие же режимы мониторинга и правила раскрытия информации, которые применялись к самим политическим партиям. Принимая во внимание также то, что указанный выше законопроект не вступил в силу, ГРЕКО пришла к заключению, что данная часть рекомендаций была выполнена частично.

91. В отношении части (ii) рекомендации, власти сообщали о ряде принятых мер, таких как проводимые дважды в год встречи представителей ЦИК России и политических партий по вопросам подготовки и предоставления финансовой отчетности, касающейся, в частности, финансирования партий со стороны других юридических лиц (таких как молодежные и женские объединения, исследовательские фонды и т.д.) и любой поддержки с финансовыми последствиями со стороны таких лиц в адрес самих партий, чтобы избежать, например,

обхода правил о пожертвованиях. Тем не менее ГРЕКО придерживается мнения о том, что ничего значительного не было реализовано для повышения прозрачности финансирования, предоставляемого незарегистрированным общественным объединениям и заинтересованным группам, которые функционируют без счетов ввиду их специфического правового статуса и цель которых заключается в поддержке политических партий в ходе или вне предвыборной кампании. ГРЕКО, таким образом, сделала заключение о том, что данная часть рекомендации была не была выполнена.

92. Относительно части (i) рекомендации власти теперь ссылаются на Федеральный закон № 185-ФЗ, который вступил в силу 11 июля 2014 г. В соответствии с новой редакцией пункта 1.1 статьи 26 ЗПП политическая партия и зарегистрированное в соответствии с законом иное общественное объединение, не являющееся политической партией, создавшие объединение или союз, «целью деятельности которых является совместное формирование списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований», заключают соглашение в письменной форме. До реформы в эта статья предусматривала различные возможные цели создания такого союза. Власти объясняют со ссылкой на пояснительную записку к законопроекту, что он он таким образом проясняет, что единственной разрешенной целью создания союза между политической партией и другим общественным объединением является совместное участие в выборах.

93. Относительно части (ii) рекомендации власти теперь сообщают что ЦИК России совместно с Министерством юстиции Российской Федерации, Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также Администрацией Президента Российской Федерации проанализирована целесообразность запрета общественным объединениям, не являющимся юридическими лицами, получать и использовать денежные средства и прочее имущество. Указанные ведомства пришли к выводу о том, что согласно действующему законодательству такие объединения не могут иметь собственных счетов или финансовых активов, а также не имеют права выполнять операции с наличными средствами; возможны только операции с денежными средствами членов таких объединений и, если они связаны с политической партией, к ним применяются правила прозрачности финансирования партий. Власти также сослались на соответствующие положения КоАП РФ, например, статьи 5.20 (незаконное финансирование избирательной кампании помимо ее избирательного фонда) и 5.66 (незаконное финансирование деятельности политических партий). Наконец, уполномоченные органы указали, что возможность для политических партий включить в свою финансовую отчетность информацию о финансовой поддержке, полученной от общественных объединений, не являющихся юридическими лицами, обсуждалась представителями ЦИК России и политических партий в ходе встречи 22 декабря 2015 г. Они пришли к заключению о том, что существующие законодательные рамки являются достаточными и не требуют изменений. Было также подчеркнуто, что – в соответствии с вышеупомянутыми выводами ЦИК России и других государственных органов – разрешены только операции, которые связаны с переводом политическим партиям средств, принадлежащих членам таких объединений, и что невозможно отделить такие пожертвования от других пожертвований на счетах партий.

94. Что касается части (i) рекомендации, ГРЕКО принимает объяснения, представленные властями, в соответствии с которыми недавние поправки в ЗПП четко ограничивают цель формируемого посредством письменного соглашения союза между политической партией и общественным объединением совместным участием в выборах на муниципальном уровне. Хотя ГРЕКО приходит к выводу о том, что требования этой части рекомендаций таким образом были выполнены, она призывает уполномоченные органы принимать дальнейшие меры по вопросам, поднятым в отчете о выполнении рекомендаций, относительно того, что к

некоммерческим объединениям, имеющим общие цели с политическими партиями, во время выборов не применяются такие же режимы мониторинга и правила раскрытия информации (например, требование о представлении информации о донорах и расходах), которые применяются к самим политическим партиям.

95. Что касается части (ii) рекомендации, ГРЕКО принимает к сведению представленную информацию о консультациях среди нескольких заинтересованных сторон, включая ЦИК России, другие государственные органы и политические партии, а также о существующих законодательных ограничениях, в частности, связанных с незаконным финансированием политических партий и избирательных кампаний, а также в отношении общественных объединений без образования юридического лица, которые не могут приобретать финансовые активы. Тем не менее ГРЕКО по-прежнему обеспокоена возможностью теневого финансирования таких объединений и такими объединениями, а также заинтересованных групп, как описано в Оценочном докладе, которые вполне могут использовать другие формы финансирования, помимо прямых пожертвований. Эта рекомендация направлена на принятие мер по повышению прозрачности, которые не приняты на сегодняшний день. ГРЕКО призывает власти держать этот вопрос под контролем и решать проблемы, описанные в Оценочном докладе. Тем не менее, учитывая, что эта рекомендация была ограничена «поиском путей повышения прозрачности» в этой области, ГРЕКО должна признать, что по этой части рекомендации приняты удовлетворительные меры.

96. ГРЕКО делает вывод, что по рекомендации viii приняты удовлетворительные меры.

Рекомендация ix.

97. *ГРЕКО рекомендовала ввести четкие положения, определяющие начало периода проведения избирательной кампании, чтобы на протяжении этого периода вести точный и полный учет финансовой деятельности.*

98. ГРЕКО напоминает, что в докладе о выполнении рекомендаций было отмечено, что вместо реформирования соответствующего избирательного законодательства – которое должно было более четко определить начало периода «избирательной кампании» – уполномоченные органы подготовили проекты поправок к КоАП РФ, касающиеся только политических партий. Проекты статей 5.64 – 5.67 КоАП РФ должны применяться исключительно к основным финансовым средствам политических партий и отчетности о них и не затрагивают финансирование и проведение избирательных кампаний. Тем не менее, так как были предприняты некоторые шаги к тому, чтобы разрешить вопросы, отраженные в Оценочном докладе, ГРЕКО сделала вывод о том, что данная рекомендация была выполнена частично.

99. Теперь власти сообщают, что Федеральным законом № 355-ФЗ (см. выше информацию по рекомендации i), вступившим в силу 25 ноября 2014 г., внесены изменения в статью 5.19 КоАП РФ (использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума) с тем, чтобы расширить административную ответственность граждан до того, как они получают статус кандидатов или лиц, имеющих полномочия по финансовым вопросам в избирательном процессе. Более того, ЦИК России изменил формы квартальной финансовой отчетности по текущей деятельности политических партий таким образом, чтобы включить требования раскрытия денежных средств, переведенных отдельно в пользу каждого кандидата или избирательного объединения (вместо общего объема финансирования, направленного партией в рамках избирательной кампании). Власти также сослались на рассмотрение вопроса о дальнейшем

дополнении форм и актов ЦИК России, в частности, применительно к оплате расходов на проведение конгрессов и конференций, организованных для выдвижения кандидатов.

100. Кроме того, власти сообщают, что ЦИК России разработан законопроект о внесении изменений в подпункт 4 статьи 2 ЗОГ для прояснения понятия «предвыборной агитации», в частности, в отношении действий, предпринимаемых в ходе избирательной кампании кандидата, избирательного объединения. Власти подчеркивают, что такое понятие должно согласовываться с понятием «избирательной кампании кандидата или избирательного объединения», которая осуществляется со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов до дня представления итогового финансового отчета кандидатом, избирательным объединением, а также уполномоченными ими лицами (подпункт 20 статьи 2 ЗОГ), а также с понятием «избирательной кампании», которая начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования (подпункт 1 статьи 49 ЗОГ). Проект федерального закона направлен для согласования в заинтересованные государственные органы.

101. ГРЕКО учитывает представленную информацию, в соответствии с которой приняты некоторые меры для увеличения прозрачности финансовых операций в предвыборном процессе и для расширения сферы применения мер административной ответственности за незаконные действия. Также уполномоченные органы представили информацию о проекте федерального закона, который должен внести поправки в законодательство о выборах путем гармонизации понятия «предвыборной агитации» с понятиями «избирательной кампании кандидата или избирательного объединения» и «избирательной кампании», каждая из которых должна начинаться со дня выдвижения кандидата/списка кандидатов. С одной стороны, ГРЕКО признает, что власти таким образом инициировали процесс, направленный на внесение поправок в избирательное законодательство в соответствии с требованиями рекомендации. С другой стороны, ГРЕКО не убеждена, что представленный законопроект разрешит ее главную обеспокоенность, а именно, что деятельность, осуществляемая до официального выдвижения кандидатов, должна отражаться в соответствующих финансовых отчетах.

102. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация ix остается частично выполненной.

Рекомендация x.

103. *ГРЕКО рекомендовала (i) обеспечить независимый аудит политических партий в отношении финансовой отчетности политической партии и избирательной кампании аккредитованными аудиторами в соответствии с федеральным законодательством; а также (ii) обеспечить соответствие таких аудиторских проверок международным стандартам.*

104. ГРЕКО напоминает, что эта рекомендация в отчете о выполнении рекомендаций признана частично выполненной. Относительно части (i) рекомендации было запланировано обязать политические партии проводить независимый аудит при определенных условиях в соответствии с проектом федерального закона № 385644-6. Что касается части (ii) рекомендации, власти представили проект федерального закона № 316841-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части введения международных стандартов аудита)», который предусматривал применение международных стандартов аудита, утвержденных Международной федерацией бухгалтеров.

105. Что касается части (i) рекомендации, теперь власти ссылаются на Федеральный закон № 185-ФЗ (вступивший в силу 11 июля 2014 г.), которым внесены изменения в статью 34 ЗПП об обязательном проведении аудита аудиторской организацией годовая бухгалтерской (финансовая) отчетности и сводного финансового отчета политической партии, если партия получала государственное финансирование, или если общая годовая сумма пожертвований политической партии составила не менее 60 миллионов рублей / примерно 1 250 460 евро, или если ее расходы за календарный год превысили 60 миллионов рублей. В таких случаях обязательный аудит также применяется к годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности региональных отделений, иных зарегистрированных структурных подразделений данной политической партии, а также к сведениям о поступлении и расходовании средств политической партии, представляемым региональными отделениями, иными зарегистрированными структурными подразделениями политической партии в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. В течение десяти рабочих дней со дня подписания аудиторского заключения политическая партия должна представить его копию в ЦИК России, которая в течение пятнадцати дней размещает на своем веб-сайте информацию о проведении аудита, об аудиторской организации, а также аудиторское заключение. Власти добавляют, что новые правила будут применяться, начиная с финансовой отчетности политических партий за 2016 год.

106. Относительно части (ii) рекомендации власти ссылаются на принятие 1 декабря 2014 г. Федерального закона № 403-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступил в силу 2 декабря 2014 г.). Он внес изменения в часть 1 статьи 7 Федерального закона № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», требующую осуществления аудиторской деятельности в соответствии с международными стандартами аудита, которые теперь являются обязательными для аудиторских организаций, аудиторов, саморегулируемых организаций аудиторов и их работников, а также в соответствии со стандартами аудиторской деятельности саморегулируемых организаций аудиторов. Кроме того, 11 июня 2015 г. принято постановление Правительства Российской Федерации № 576 «Об утверждении Положения о признании международных стандартов аудита подлежащими применению на территории Российской Федерации», которое содержит информацию о документах, содержащих международные стандарты аудита, которые подлежат применению (размещаются на сайте Министерства финансов Российской Федерации в сети «Интернет»).

107. ГРЕКО удовлетворена представленной информацией о завершении законодательной реформы, направленной на то, чтобы основные финансы политических партий подлежали независимому аудиту, соответствующему международным стандартам аудита, – что уже приветствовалось в отчете о выполнении рекомендаций. Она признает, что это требование основано на объективных и прозрачных критериях, а именно на уровне получаемых доходов или уровне расходования средств, что в полной мере соответствует требованиям Федерального закона «О бухгалтерском учете».

108. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация х выполнено удовлетворительно.

Рекомендация xi.

109. *ГРЕКО* рекомендовала (i) *определить независимый головной орган для эффективного надзора за осуществлением текущего финансирования политических партий, наделить его соответствующими полномочиями (в том числе возможностью применения санкций) и ресурсами;* (ii) *укрепить независимость избирательных комиссий в сфере надзора за финансированием партий и избирательных кампаний;* (iii) *увеличить финансовые и кадровые ресурсы избирательных комиссий, для того чтобы они смогли обеспечить более*

существенный и активный мониторинг финансовых отчетов как об общем финансировании политических партий, так и о финансировании избирательных кампаний.

110. ГРЕКО напоминает, что в отчете о выполнении рекомендаций сделан вывод, что эта рекомендация была выполнена частично. Относительно части (i) рекомендации ГРЕКО приветствовала передачу Министерством юстиции Российской Федерации полномочий по наложению санкций за нарушение основных правил финансирования политических партий. Таким образом, как представляется, введена система двойного внешнего контроля за основным политическим финансированием, осуществляемая одновременно ЦИК России и Федеральной налоговой службой. Кроме того, поскольку законопроект рассматривался в парламенте, ГРЕКО сделала вывод о том, что эта часть рекомендации была выполнена только частично. Что касается части (ii) рекомендации, несмотря на некоторые процедурные изменения, предусмотренные законопроектом, нельзя констатировать усиление независимости избирательных комиссий в отношении надзора за финансированием партий и избирательных кампаний. В частности, не был изменен способ, которым избирались комиссии. Что касается части (iii) рекомендации, было достигнуто увеличение численности штата аппарата ЦИК России и заключено соглашение между ЦИК России и Федеральной службой по финансовому мониторингу. Тем не менее ГРЕКО отметила, что увеличение численности персонала не привело к осуществлению глубоких проверок и комплексному анализу, а также не было выделено дополнительных финансовых ресурсов для этой цели. Сделан вывод о том, что данная часть рекомендации выполнена частично.

111. Что касается части (i) рекомендации, теперь власти сообщают, что Федеральный закон № 355-ФЗ (вступивший в силу 25 ноября 2014 г.) возложил на ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации контроль за основным финансированием политических партий (начиная с января 2015 г.) и исключил участие Федеральной налоговой службы в выполнении таких функций. Также установлена административная ответственность за нарушения основных правил финансирования политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений (новые статьи 5.64–5.68 КоАП РФ). Административное производство по данным статьям может быть возбуждено только уполномоченными членами соответствующих избирательных комиссий, далее дела рассматриваются в судах первой инстанции. Также Федеральный закон № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (принятый 13 июля 2015 г.) наделил избирательные комиссии правом на получение от регистраторов, осуществляющих ведение реестров владельцев именных ценных бумаг, сведений об участниках в акционерном капитале жертвователей – юридических лиц. Наконец, уполномоченные органы сообщают о некоторых мерах, принятых для дальнейшего улучшения взаимодействия и обмена информацией между ЦИК России и Федеральной налоговой службой при осуществлении контроля над источниками поступления средств политическим партиям, которые включают предоставление удаленного доступа к веб-сайту Федеральной налоговой службы, Системе электронного межведомственного взаимодействия и Государственной автоматизированной системе РФ «Выборы» (например, для проверки информации о жертвователях).

112. Что касается части (ii) рекомендации, власти напоминают, что вышеупомянутая реформа, в соответствии с которой только уполномоченные члены избирательных комиссий имеют право возбуждать дела об административных правонарушениях, относящихся к законодательству о политических партиях, направлена на то, чтобы укрепить независимость избирательных комиссий в области контроля за финансированием партий. Они добавляют, что на основании Федерального закона № 285-ФЗ от 5 октября 2015 г. положения о конфликте интересов для членов избирательных комиссий были включены в статью 29 ЗОГ (новые пункты 15.3 и 15.4). Наконец, власти сообщают, что ЦИК России совместно с

заинтересованными государственными органами проанализирована ситуация 2015 года и пришла к заключению о том, что не требуется никаких дополнительных мер, поскольку уже имеются законодательно предусмотренные гарантии независимости членов избирательных комиссий, имеющих право решающего голоса, и работников избирательных комиссий, выполняющих аудит финансовой отчетности кандидатов, избирательных объединений и политических партий.

113. В отношении части (iii) рекомендации уполномоченные органы сообщают, что 28 мая 2015 г. ЦИК России утвержден «Порядок проведения проверки сведений о жертвователях денежных средств и иного имущества политическим партиям, региональным отделениям политических партий», уточняющий процедуру проверки указанных сведений, которая также распространяется на избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Власти также заявили, что ввиду принятых в рамках реализации рекомендации ГРЕКО нормативных правовых актов увеличено количество проводимых избирательными комиссиями проверок. Например, необходимость контроля за возвратом заемных денежных средств (см. выше информацию по рекомендации vi) привела к увеличению количества проверок информации о кредиторах (заемщиках). В этой связи власти также сообщают, что с целью предотвращения теневого финансирования Федеральный закон № 355-ФЗ ввел запрет для политических партий, их региональных отделений и прочих структурных подразделений на осуществление операций с рядом лиц (см. подпункт 4.1 статьи 31 ЗПП), а с 1 января 2015 г. ЦИК России установила обязанность избирательных комиссий по контролю над источниками денежных средств и имущества, полученного политическими партиями, их региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями в результате совершения сделок.

114. ГРЕКО принимает во внимание представленную информацию. Что касается части (i) рекомендации, ГРЕКО удовлетворена тем, что реформы, инициированные во время принятия отчета о выполнении рекомендаций, были дополнены с тем, чтобы ответственность за осуществление контроля за основным финансированием партий не разделялась между несколькими органами, а возлагалась исключительно на избирательные комиссии. Более того, были усилены их компетенция и роль в осуществлении процедур наложения административного взыскания, и были приняты меры для установления сотрудничества и обмена информацией с Федеральной налоговой службой. ГРЕКО надеется, что указанные меры будут способствовать более эффективному и глубокому мониторингу финансирования политических партий. Что касается части (ii) рекомендации, ГРЕКО считает, что вышеуказанные реформы, а также отмеченная регламентация правил о конфликте интересов для членов избирательных комиссий может иметь некоторые положительные эффекты. Тем не менее, как уже было ранее указано в отчете о выполнении рекомендаций, ГРЕКО обращает внимание, что не был изменен способ избрания комиссий,¹⁰ и что не представлено доказательств принятия каких-либо специальных мер, направленных на преодоление значительного общественного недоверия, выражаемого в подозрениях о том, что избирательные комиссии подвергаются влиянию со стороны государственного аппарата (см. параграф 108 Оценочного доклада). В этой связи ГРЕКО делает вывод о том, что эта часть рекомендации выполнена частично. В отношении части (iii) рекомендации, по всей видимости, был принят ряд мер, направленных на обеспечение более глубокого мониторинга

¹⁰ ГРЕКО напоминает, что члены ЦИК России назначаются парламентом – который по большей части состоит из представителей правящей партии – и Президентом, который, как правило, поддерживает правящую партию; члены региональных комиссий назначаются на основании предложений, внесенных политическими партиями, другими общественными объединениями при условии, что часть из них назначается региональным законодательным органом, а другая часть назначается высшим должностным лицом данного субъекта Федерации (половину их членов могут составлять государственные и муниципальные служащие); члены избирательных комиссий нижестоящего уровня подбираются вышестоящими избирательными комиссиями.

финансирования партий и избирательных кампаний, включая, например, принятие правил процедур, расширение контроля за возвратом заемных средств и собственности, полученной в результате сделок, и т.д., которые привели к увеличению числа проведенных избирательными комиссиями углубленных проверок. Принимая во внимание увеличение штата, о котором уже говорилось в отчете о выполнении рекомендаций, ГРЕКО делает вывод о том, что требования данной части рекомендаций теперь выполнены. Тем не менее ГРЕКО желает подчеркнуть, что активный, глубокий контроль за финансированием партий и избирательных кампаний по-прежнему остается актуальной проблемой, и она призывает власти держать на контроле эффективность существующего режима и принимать дальнейшие меры по мере необходимости.

115. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация xi остается частично выполненной.

Рекомендация xii

116. *ГРЕКО рекомендовала (i) определить нарушения правил общего финансирования политических партий; (ii) обеспечить, чтобы любые представители партий несли персональную ответственность за нарушение правил финансирования партии и избирательной кампании; (iii) пересмотреть существующие санкции, относящиеся к нарушениям правил финансирования на политические цели, для того, чтобы обеспечить их эффективность, соразмерность и сдерживающее воздействие.*

117. ГРЕКО напоминает, что эта рекомендация признана частично выполненной в отчете о выполнении рекомендаций. Власти ссылались на проект федерального закона, который предусматривал административную ответственность за нарушение правил основного финансирования политических партий, их региональных отделений и других зарегистрированных структурных подразделений (проекты статей 5.64–5.67 КоАП РФ), и устанавливал персональную ответственность представителей политических партий. Относительно части (i) рекомендации ГРЕКО приветствовала определение конкретных нарушений и сделала вывод о том, что, после принятия новые правила будут четко отвечать требованиям рекомендации. Что касается части (ii) рекомендации, ГРЕКО отметила, что законопроект полностью отвечал части рекомендации, касающейся применения санкций за нарушения, имеющие отношение к общему финансированию партий, так как он предусматривал возможность наложения санкций на лиц, ответственных за выполнение финансовых операций партии, (главных) бухгалтеров партии и за некоторые отдельные нарушения на любого члена партии. Тем не менее, так как законопроект находился на рассмотрении в парламенте, и в отношении представителей партий, допустивших нарушения правил финансирования избирательных кампаний, мер не принято, ГРЕКО пришла к выводу о том, что данная часть рекомендации также была реализована частично. Относительно части (iii) рекомендации, касающейся основных финансов партии, ГРЕКО приветствовала запланированное введение административных санкций в форме наложения на партии более гибких денежных штрафов. Вместе с тем соотношение между статьями 39 и 41 ЗПП (приостановление деятельности и ликвидация политической партии) и проектами статей 5.64–5.67 КоАП РФ требовало прояснения. Новые предложенные санкции (от 2 000 рублей/примерно 41,93 евро до 50 000 рублей/примерно 1 048 евро) выглядели несущественными для нарушений, в которых могут быть задействованы гораздо большие суммы, и никакой новой информации не было представлено в отношении санкций, применимых к нарушениям правил избирательных кампаний. ГРЕКО, таким образом, сделала вывод о том, что данная часть рекомендации не была выполнена.

118. Применительно к части (i) рекомендации теперь власти сообщают, что Федеральный закон № 355-ФЗ (вступил в силу 25 ноября 2014 г.) дополнил КоАП РФ статьями 5.64–5.68,

устанавливающими административную ответственность в области общего финансирования партий за следующие нарушения: нарушение порядка представления сведений о поступлении и расходовании средств и сводного финансового отчета (включая представление неполных или заведомо ложных сведений); незаконное использование средств и иного имущества для финансирования деятельности политических партий (например, средств, полученных из запрещенных законом источников или с превышением установленных пределов); финансирование политической партии через фиктивных лиц и нарушение срока, установленного для возврата незаконных пожертвований.

119. В отношении части (ii) рекомендации власти подчеркивают, что в соответствии с новыми положениями КоАП РФ политические партии (их региональные отделения) как таковые, а также партийные чиновники могут быть привлечены к ответственности за нарушение правил финансирования партий. Более того, прочие физические и юридические лица могут быть привлечены к ответственности в случае незаконного финансирования. Кроме того, касаясь финансирования избирательных кампаний, власти сообщают, что Федеральный закон № 355-ФЗ внес изменения в статью 5.19 КоАП РФ (использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума), чтобы гарантировать, что категория лиц, привлекаемая к ответственности за такие нарушения, более не ограничивается кандидатами, избирательными объединениями и уполномоченными представителями, но также включает иных граждан, юридических лиц и должностных лиц.

120. Что касается части (iii) рекомендации, власти снова обратились к изменениям, внесенным в соответствующие положения КоАП РФ. В частности, поскольку нарушения правил основного финансирования партий вызывают обеспокоенность, новые положения КоАП РФ (статьи 5.64–5.68) предусматривают административные взыскания в форме денежных штрафов, налагаемых на политические партии или партийных должностных лиц. Следует отметить, что размер штрафов был увеличен по сравнению с проектом, представленным в отчете о выполнении рекомендаций, и теперь зависит от вида и тяжести нарушения. Наибольшие штрафы могут быть наложены за нарушение политическими партиями требований обязательного аудита (часть 1 статьи 5.68 КоАП РФ: на партии могут быть наложены штрафы размером от 500 000 рублей/примерно 10 480 евро до 1 миллиона рублей/ примерно 20 960 евро). Власти добавляют, что была проанализирована корреляция между статьями 39 и 41 ЗПП (приостановление деятельности и ликвидация политической партии) и статьями 5.64–5.68 КоАП РФ в законодательстве и на практике. По всей видимости, случаев одновременного применения обоих режимов взыскания выявлено не было, и, согласно властям, такое одновременное применение исключено в соответствии с российским законодательством. Также планируется включить данное положение в Соглашение о порядке взаимодействия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации, его территориальных органов от 2008 года.

121. В отношении нарушений правил финансирования избирательных кампаний административные штрафы, предусмотренные в статьях 5.17–5.21 и 5.50 КоАП РФ, были увеличены десятикратно; максимально возможные штрафы (по статье 5.18 КоАП РФ для юридических лиц) составляют до 1 млн. рублей/примерно 20 960 евро.

122. ГРЕКО приветствует принятие новых положений, которые посредством четкого определения нарушений (статьи 5.64–5.68 КоАП) вводят административную ответственность в области основного финансирования партий в соответствии с частью (i) рекомендации. В отношении части (ii) рекомендации ГРЕКО удовлетворена тем, что в соответствии с новыми положениями партийные должностные лица (а также в определенных случаях иные

физические и юридические лица) могут нести ответственность за нарушение правил как основного финансирования партий, так и финансирования избирательных кампаний (измененная статья 5.19 КоАП РФ). Возвращаясь к части (iii) рекомендации, ГРЕКО отмечает введение административных взысканий в форме более гибких денежных штрафов (применительно к основному финансированию партий) и существенное увеличение возможных штрафов (применительно к финансированию избирательных кампаний). ГРЕКО надеется на то, что измененный режим докажет свою эффективность на практике.

123. ГРЕКО делает вывод, что рекомендация xii выполнена удовлетворительно.

III. ВЫВОДЫ

124. С учетом заключений, содержащихся в отчете о выполнении рекомендаций по третьему раунду оценки, и в свете вышеизложенного ГРЕКО делает вывод, что в настоящее время Российская Федерация удовлетворительно выполнила или приняла удовлетворительные меры по одиннадцати из двадцати одной рекомендации, содержащихся в Оценочном докладе по третьему раунду. Десять других рекомендаций выполнены частично.

125. Что касается темы I – «Криминализация преступных деяний», рекомендации i, v и ix были выполнены удовлетворительно или по ним приняты удовлетворительные меры, рекомендации ii–iv и vi–viii выполнены частично. Что касается темы II – «Прозрачность финансирования политических партий», рекомендации i, ii, v–vii, x и xii выполнены удовлетворительно, по рекомендации viii приняты удовлетворительные меры, а рекомендации iii, iv, ix и xi выполнены частично.

126. Что касается криминализации, ГРЕКО выражает глубокую обеспокоенность тем, что в отношении рекомендаций ГРЕКО недавняя реформа антикоррупционных положений Уголовного кодекса Российской Федерации представляет собой значительный шаг назад в сравнении с предыдущим законопроектом, указанным в отчете о выполнении рекомендаций. В частности, изменения в положения о взяточничестве в публичном секторе, которые вступили в силу 15 июля 2016 г., более не включают все различные формы коррупционного поведения и не охватывают однозначно все неправомерные преимущества (в том числе нематериальные). То же самое относится и к положениям о коммерческом подкупе, которые вдобавок ограничены лицами, выполняющими руководящие функции, что противоречит требованиям Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173). Более того, поправки не вводят отдельные положения о торговле влиянием, как предусматривалось предыдущим проектом. Наконец, планы властей криминализировать взяточничество третейских судей и ратифицировать Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 191), а также продлить срок давности привлечения к уголовной ответственности за дачу взятки все еще полностью не реализованы. Единственный значимый прогресс, достигнутый со времени принятия отчета о выполнении рекомендаций, касается введения концепции сторонних выгодоприобретателей в положения о подкупе. На этом фоне приветствуется внесение в парламент нового законопроекта, направленного на усиление ответственности за коррупцию. Проект в случае принятия решит многие из вышеперечисленных проблем. Тем не менее необходима некоторая доработка для обеспечения полного соблюдения рекомендаций ГРЕКО, и ГРЕКО опасается по поводу санкций, предусмотренных в законопроекте для определенных деяний, таких как предложение, обещание или просьба передачи взятки, которые значительно ниже, чем предусмотренные в соответствии с действующим законодательством, когда взятка фактически была передана. В этой связи ГРЕКО ссылается на те обеспокоенности, которые она высказывала в различных ситуациях относительно различного отношения к основным

формам коррупционного поведения. Власти должны принять во внимание остающиеся проблемы и довести до конца начатый процесс реформ.

127. Относительно прозрачности политического финансирования ГРЕКО приветствует, что несколько законопроектов, которые уже были представлены в отчете о выполнении рекомендаций, приняты в настоящее время, хотя и с некоторыми изменениями. Федеральный закон «О политических партиях» изменен в целях повышения прозрачности финансирования партий из разных источников, таких как членские взносы и займы, в целях введения независимого аудита партийной отчетности и возложения на избирательные комиссии ответственности за осуществлением контроля по вопросам финансирования партий. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и специальные законы о выборах пересмотрены для устранения повторов и противоречий. Более того, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях введены новые составы правонарушений в области основного финансирования партий, для которых установлены административные взыскания, существенно увеличилось суммы штрафов, которые могут быть наложены за нарушения правил финансирования избирательных кампаний, и применение административной ответственности распространено на более широкий круг должностных лиц. В дополнение приняты некоторые практические меры, включая изменение Центральной избирательной комиссией Российской Федерации форм партийной отчетности и отмену ряда нормативных актов, которые перестали применяться. Признавая достигнутый прогресс, ГРЕКО отмечает, что вышеизложенные реформы имеют незавершенный характер и должны быть продолжены. По всей видимости, например, были приняты недостаточные меры для обеспечения, чтобы регулирование финансирования партий и избирательных кампаний не подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями, чтобы членские взносы не использовались в обход правил прозрачности, применяемых в отношении пожертвований, а также для укрепления независимости избирательных комиссий. ГРЕКО призывает власти продолжить усилия по скорейшей реализации оставшихся рекомендаций.

128. В заключение, ввиду того, что десять рекомендаций все еще не полностью выполнены, ГРЕКО в соответствии с параграфом 9 правила 31 Правил процедур просит главу российской делегации представить дополнительную информацию, касающуюся выполнения рекомендаций с ii по iv и с vi по viii (тема I – «Криминализация преступных деяний») и рекомендаций iii, iv, ix и xi (тема II – «Прозрачность финансирования политических партий»), не позднее 31 июля 2017 г.

129. Наконец, ГРЕКО предлагает властям Российской Федерации разрешить как можно скорее публикацию отчета, перевести отчет на государственный язык и сделать этот перевод общедоступным.