



Страсбург, 20 июня 2014 г.

**ГРЕКО RC-III (2014) 1E**

**Третий оценочный раунд**

**Отчет о выполнении рекомендаций  
Российской Федерацией**

**«Криминализация преступных деяний»**

\*\*\*

**«Прозрачность финансирования политических партий»**

**Принято ГРЕКО  
на 64-ом пленарном заседании  
(Страсбург, 16-20 июня 2014 г.)**

## **I. ВВЕДЕНИЕ**

1. В Отчете о выполнении рекомендаций оцениваются меры, предпринятые органами власти Российской Федерации по выполнению 21 рекомендации, которые были опубликованы в Оценочном докладе Российской Федерации по итогам третьего раунда оценки (см. пункт 2). В отчете затронуты две отдельные темы, а именно:

- **Тема I – Криминализация преступных деяний:** статьи 1а и 1б, 2-12, 15-17, 19 пункт 1 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173), статьи 1 – 6 Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 191) и Руководящий принцип 2 (уголовная ответственность за коррупцию).

- **Тема II – Прозрачность финансирования политических партий:** статьи 8, 11, 12, 13б, 14 и 16 Рекомендации Rec(2003)4 «Об общих правилах борьбы с коррупцией 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 ратификации Российской Федерацией (Оценочный доклад по итогам третьего раунда оценки (2011) 6Е, [тема I](#) и [тема II](#)).

3. В соответствии с Регламентом ГРЕКО органы власти Российской Федерации представили отчет о мерах, принятых по реализации рекомендаций. Указанный отчет был получен 30 сентября 2013 г. и вместе с информацией, представленной позднее, послужил основой для Отчета о выполнении рекомендаций.

4. ГРЕКО выбрала Чешскую Республику и Словению для того, чтобы они назначили ответственных докладчиков по процедуре оценки выполнения рекомендаций. В качестве докладчиков были назначены г-жа Хелена ЛИСУЧОВА (*Ms Helena LIŠUCHOVÁ*), руководитель департамента международного сотрудничества Министерства юстиции от имени Чешской Республики, и г-жа Вита ХАБЬЯН БАРБОРИЧ (*Ms Vita HAVJAN BARBORIČ*), главный руководитель проекта по предупреждению коррупции Комиссии по предупреждению коррупции от имени Словении. Им была оказана поддержка Секретариата ГРЕКО в составлении Отчета о выполнении рекомендаций.

5. Отчет о выполнении рекомендаций включает оценку реализации каждой отдельной рекомендации, содержащейся в Оценочном докладе, и устанавливает общую оценку уровня выполнения этих рекомендаций государством-членом. Реализация той или иной невыполненной рекомендации (выполненной частично или нереализованной) будет оцениваться на основе дальнейшего отчета о выполнении рекомендаций, который будет представлен органами власти через полтора года после принятия настоящего Отчета о выполнении рекомендаций.

## **II. АНАЛИЗ**

### **Тема I: Криминализация преступных деяний**

6. Следует напомнить, что в своем Оценочном докладе ГРЕКО предусмотрела 9 рекомендаций для Российской Федерации по теме I. Выполнение вышеуказанных рекомендаций рассматривается ниже.

## **Рекомендация i.**

7. ГРЕКО рекомендовала однозначно криминализовать подкуп всех членов международных парламентских собраний, а также судей и должностных лиц международных судов в соответствии со статьями 10 и 11 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173).

8. Органы власти Российской Федерации сообщают, что в соответствии с настоящей рекомендацией 9 июля 2013 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и **об** иных коррупционных преступлениях». В соответствии с пунктом 1 вышеуказанного постановления внимание судов обращается на определение лиц, относящихся к категории должностных лиц публичных международных организаций, упомянутых в статьях 290 (получение взятки), 291 (дача взятки) и 291<sup>1</sup> (посредничество во взяточничестве) Уголовного кодекса Российской Федерации, признанных в качестве таковых на основании международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции. К ним относятся члены парламентских ассамблей, международных организаций, участником которых является Российская Федерация, а также лица, занимающие судебные должности любого международного суда, юрисдикция которого признана Российской Федерацией.

9. Далее органы власти сообщают, что Министерство юстиции Российской Федерации подготовило проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией международных обязательств в области противодействия коррупции», который был концептуально поддержан Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации. После необходимых согласований он будет опубликован на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации для общественного обсуждения, результаты которого будут использованы при решении, будет ли проект далее направлен в Правительство Российской Федерации или отозван для дальнейшей доработки. Некоторые поправки, содержащиеся в проекте, относятся к статье 285 (злоупотребление должностными полномочиями) и являются следующими:

***Абзац 1 части 1 статьи 285 Уголовного кодекса Российской Федерации –  
злоупотребление должностными полномочиями***

*«Использование должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации своих служебных полномочий вопреки интересам службы и в целях извлечения выгод имущественного и (или) неимущественного характера для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам»;*

*«Примечание 5. Для целей настоящей статьи, а также статей 290, 291 и 291<sup>1</sup> Уголовного кодекса Российской Федерации, [...] под термином «должностное лицо публичной международной организации» понимается сотрудник международной общественной организации или любое лицо, уполномоченное такой организацией действовать от ее имени, включая членов международных парламентских собраний, судей и должностных лиц международных судов».*

10. ГРЕКО принимает к сведению разъяснение толкований, содержащихся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации, которые соответствуют требованиям рекомендации. Также приветствуются планируемые поправки к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации. Однако в их отношении ГРЕКО повторяет свои предыдущие опасения, содержащиеся в пункте 52 Оценочного доклада, в частности, о том, что члены парламентских собраний публичных международных организаций не могут рассматриваться в качестве должностных лиц публичной международной организации, действующих от ее имени. Следовательно, ГРЕКО призывает органы власти доработать текст проекта федерального закона для того, чтобы обеспечить его полное соответствие статье 10 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. Учитывая, что постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации вступило в силу и является обязательным для исполнения, ГРЕКО приходит к выводу, что настоящая рекомендация была выполнена удовлетворительным образом.

11. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация i была выполнена удовлетворительно.

### **Рекомендация ii.**

12. *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).*

13. Органы власти Российской Федерации ссылаются, в первую очередь, на проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», разработанный Генеральной прокуратурой. Вышеуказанный проект был рассмотрен на выездном заседании Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции и в настоящее время является предметом публичной дискуссии, в рамках которой предлагается дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации статьей 202<sup>2</sup>, устанавливающей уголовную ответственность за подкуп третейских судей. Текст проекта статьи приводится ниже:

#### ***Проект статьи 202.2 Уголовного кодекса Российской Федерации – подкуп третейских судей***

*«1. Незаконные передача третейскому судье денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного либо неимущественного характера, предоставление иных имущественных либо неимущественных прав, иных неправомерных преимуществ, в том числе когда указанные имущество или иные преимущества предназначаются для иного физического или юридического лица, а равно предложение принять или обещание предоставить третейскому судье деньги, ценные бумаги, иное имущество, услуги имущественного либо неимущественного характера, имущественные либо неимущественные права, иные неправомерные преимущества, в том числе когда указанные имущество или иные преимущества предназначаются для иного физического или юридического лица, за использование третейским судьей своих полномочий в интересах дающего или иных лиц вопреки задачам своей деятельности – наказываются штрафом в размере от десятикратной до пятидесятикратной суммы подкупа с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до*

*двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.*

*2. Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, если они:*

*а) совершены группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;*

*б) совершены за заведомо незаконные действия (бездействие), -*

*наказываются штрафом в размере от сорокакратной до семидесятикратной суммы подкупа с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до четырех лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до шести лет.*

*3. Незаконное получение третейским судьей денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами имущественного либо неимущественного характера или имущественными либо неимущественными правами, получение иных неправомерных преимуществ, в том числе когда указанные имущество или иные преимущества предназначаются для иного физического или юридического лица, а равно согласие принять деньги, ценные бумаги, иное имущество, или незаконно воспользоваться услугами имущественного либо неимущественного характера или имущественными либо неимущественными правами, или получить иное неправомерное преимущество, в том числе когда указанные имущество или иные преимущества предназначаются для иного физического или юридического лица, за использование своих полномочий в интересах дающего или иных лиц вопреки задачам своей деятельности – наказываются штрафом в размере от пятнадцатикратной до семидесятикратной суммы подкупа с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до семи лет со штрафом в размере до сорокакратной суммы подкупа.*

*4. Деяния, предусмотренные частью третьей настоящей статьи, если они:*

*а) совершены группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;*

*б) сопряжены с вымогательством предмета подкупа;*

*в) совершены за незаконные действия (бездействие), -*

*наказываются штрафом в размере от пятидесятикратной до девяностократной суммы подкупа с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок до двенадцати лет со штрафом в размере до пятидесятикратной суммы подкупа.*

*Примечание. Лицо, совершившее деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления и либо в отношении его имело место вымогательство, либо это лицо добровольно сообщило о подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело».*

14. Во-вторых, была сделана ссылка на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации», разработанный Минюстом России совместно с Минэкономразвития России, общероссийской общественной организацией «Российский союз промышленников и предпринимателей» и Торгово-промышленной палатой Российской Федерации. Проект

вышеуказанного федерального закона дополнит примечания к статье 285 (злоупотребление должностными полномочиями) Уголовного кодекса Российской Федерации пунктом 6 следующего содержания: «6. Для целей применения статей 290, 291, 291.1, и 304 настоящего Кодекса должностным лицом считается арбитр (третейский судья), рассматривающий спор в соответствии с законодательством Российской Федерации о третейских судах и международном коммерческом арбитраже». Кроме этого, на основании того же проекта примечания к статье 290 Уголовного кодекса Российской Федерации будут дополнены пунктом 3, в котором говорится: «3. Преступление, предусмотренное частью первой настоящей статьи, считается совершенным арбитром (третейским судьей) в случае получения им лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконного оказания ему услуг имущественного характера, незаконного предоставления иных имущественных прав за совершение действий (бездействия) в интересах дающего или представляемых им лиц в рамках осуществления функций арбитра (третейского судьи) по конкретному делу». После публичного обсуждения и независимой антикоррупционной экспертизы в мае 2014 года проект был представлен на утверждение Правительства Российской Федерации и будет внесен в парламент.

15. Далее органы власти сообщают, что Российская Федерация рассматривает возможность ратификации Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 191). Кроме этого, органы власти сообщают, что Министерство юстиции Российской Федерации подготовило проект рабочего плана («дорожная карта»), направленного на совершенствование действующего законодательства в целях его соответствия положениям Дополнительного протокола. «Дорожная карта» предусматривает конкретные меры в соответствии с положениями Протокола, устанавливает необходимые сроки и ответственные органы. Недавно было получено концептуальное соглашение по проекту рабочего плана от всех заинтересованных органов, и Распоряжением Минюста России от 13 марта 2014 г. № 432-р определен декабрь 2014 года в качестве крайнего срока для подготовки законопроекта о ратификации.

16. Что касается первой части рекомендации, ГРЕКО удовлетворена разработкой проекта федерального закона, целью которого является введение новой статьи 202<sup>2</sup> Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающей уголовную ответственность за подкуп национальных третейских судей в главе, посвященной преступлениям против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Предлагаемое регулирование, однако, не соответствует требованиям статей 2 и 3 Дополнительного протокола. Это касается, в частности, отсутствия ответственности посредников (в отношении как активного, так и пассивного подкупа), хотя может оказаться, что будут применяться общие нормы о соучастии, а также отсутствия элемента «требования» в соответствии с положениями о пассивном подкупе и узкого понимания действий или бездействия принимающего взятку и дающего взятку, которые должны быть «вопреки задачам его деятельности». Аналогично ГРЕКО приветствует введение уголовной ответственности за взяточничество национальных третейских судей в главе, посвященной преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы, путем внесения изменений в статьи 290 (получение взятки), 291 (дача взятки), 291<sup>1</sup> (посредничество во взяточничестве) и 304 (провокация взятки либо коммерческого подкупа) Уголовного кодекса Российской Федерации. Предполагаемое расширение уголовной ответственности для иностранных третейских судей в рамках статьи 290 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также разъяснение вышеуказанного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации является спорным, поскольку, как правило, они не подпадают под категорию «государственных

должностных лиц» в иностранных юрисдикциях. ГРЕКО призывает органы власти немедленно устранить имеющиеся недостатки так, чтобы тексты обоих проектов полностью соответствовали Дополнительному протоколу. В связи с вышеизложенным и тем, что проекты не были официально представлены в парламент, настоящая часть рекомендации не может быть оценена в качестве реализованной.

17. Что касается второй части рекомендации, ГРЕКО приветствует намерение ратифицировать Дополнительный протокол, разработку «дорожной карты» и намерение подготовить проект ратификационного документа к декабрю 2014 года. В свете вышеизложенного пока преждевременно делать вывод о частичном выполнении данной части рекомендации. ГРЕКО призывает органы власти ускорить процесс ратификации и приходит к выводу, что настоящая часть рекомендации не была выполнена.

18. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ii не была выполнена.

### **Рекомендация iii.**

19. *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).*

20. Органы власти Российской Федерации обращаются, во-первых, к проекту федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», предусматривающему внесение изменений в статьи 291 и 290 Уголовного кодекса Российской Федерации:

#### **Проект статьи 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 незаконных оказания ему услуг имущественного или неимущественного характера, предоставления иных имущественных или неимущественных прав, иных неправомерных преимуществ, в том числе когда указанные имущество или иные преимущества предназначаются для иного физического или юридического лица, а равно согласие принять деньги, ценные бумаги, иное имущество либо незаконные услуги имущественного или неимущественного характера, имущественные или неимущественные права, иные неправомерные преимущества, в том числе предназначенные для иного физического или юридического лица».*

#### **Проект статьи 291 Уголовного кодекса Российской Федерации – дача взятки**

*«1. Дача взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу, должностному лицу публичной международной организации, а равно предложение принять или обещание дать взятку, лично или через посредника [...]».*

21. Во-вторых, органы власти ссылаются на ранее упомянутое постановление № 24 Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», пункт 14 которого гласит:

**Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации № 24 от 9 июля 2013 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве и иным коррупционным преступлениям»**

Пункт 14

*«Обещание или предложение передать либо принять незаконное вознаграждение за совершение действий (бездействие) по службе необходимо рассматривать как умышленное создание условий для совершения соответствующих коррупционных преступлений в случае, когда высказанное лицом намерение передать или получить взятку либо предмет коммерческого подкупа было направлено на доведение его до сведения других лиц в целях дачи им либо получения от них ценностей, а также в случае достижения договоренности между указанными лицами.*

*Если при этом иные действия, направленные на реализацию обещания или предложения, лица не смогли совершить по независящим от них обстоятельствам, содеянное следует квалифицировать как приготовление к даче взятки (часть 1 статьи 30 и соответственно части 3 - 5 статьи 291 УК РФ) или к получению взятки (часть 1 статьи 30 и соответственно части 2 - 6 статьи 290 УК РФ), а равно к коммерческому подкупу (часть 1 статьи 30 и соответственно части 2 - 4 статьи 204 УК РФ)».*

22. ГРЕКО принимает к сведению представленную информацию. Планируемые поправки в Уголовный кодекс Российской Федерации в основном соответствуют рекомендации, исключая элемент «требование» в положении о пассивном взяточничестве. Ввиду того, что законопроект по-прежнему официально не представлен в парламент, ГРЕКО приходит к выводу, что не было достигнуто какого-либо ощутимого прогресса в осуществлении настоящей рекомендации. Что касается обоих положений пункта 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, то они схожи с признаками приготовления к совершению преступления и покушения на совершение преступления в соответствии со статьей 30 Уголовного кодекса Российской Федерации. Это противоречит Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, которая считает действия «предложения», «обещания» и «требования» тех или иных преимуществ и «принятия предложения или обещания взятки» в качестве действий, достаточных для признания совершения окончательного преступления, связанного со взяточничеством. Кроме того, это создает такие ситуации, когда виновные в нескольких основных видах коррупционного деяния подвергаются более мягкому наказанию. В дополнение к этому, как ясно видно из формулировки пункта 14 постановления, преступления средней или небольшой тяжести, такие как взяточничество без отягчающих обстоятельств, в соответствии со статьями 290 (часть первая) и 291 (часть первая и часть вторая) Уголовного кодекса Российской Федерации, продолжают оставаться вне сферы действия статьи 30 Уголовного кодекса Российской Федерации.

23. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация iii не была выполнена.

#### **Рекомендация iv.**

24. 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.

25. Органы власти Российской Федерации ссылаются, во-первых, на ранее упомянутый 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 планируется внести изменения в части первые статей 290 и 291 Уголовного кодекса Российской Федерации (см. выше пункт 20).

26. Во-вторых, органы власти Российской Федерации ссылаются на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией международных обязательств в области противодействия коррупции», который предлагает расширить толкование термина «коррупция» в подпункте «а» пункта 1 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» путем замены слов «или оказания услуг имущественного характера, иных имущественных прав» на «[...] материальные или нематериальные преимущества и иные преимущества». В соответствии с этим же проектом предлагается внести изменения в статьи 201 (злоупотребление полномочиями) и 285 (злоупотребление должностными полномочиями) Уголовного кодекса Российской Федерации следующим образом:

**Проект пункта 1 части 1 статьи 201 Уголовного кодекса Российской Федерации –  
злоупотребление полномочиями**

*«Использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод имущественного и (или) неимущественного характера для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам [...]».*

**Проект пункта 1 части 1 статьи 285 Уголовного кодекса Российской Федерации –  
злоупотребление должностными полномочиями**

*«Использование должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации своих служебных полномочий вопреки интересам службы и в целях извлечения выгод имущественного и (или) неимущественного характера для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам [...]».*

27. ГРЕКО приветствует шаги к устранению проблем, лежащих в основе настоящей рекомендации, а именно включение в понятие взятки, содержащееся в части 1 статьи 290 Уголовного кодекса Российской Федерации (пассивное взяточничество), а также в статье 291 Уголовного кодекса Российской Федерации (активное взяточничество), ссылки на получение любых форм неправомерного преимущества в соответствии с Конвенцией об

уголовной ответственности за коррупцию. Однако, учитывая, что ни один из двух законопроектов не был официально представлен в парламент, ГРЕКО не может сделать вывод о том, что настоящая рекомендация была выполнена.

28. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация iv не была выполнена.

#### **Рекомендация v.**

29. *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.*

30. Органы власти Российской Федерации ссылаются на ранее упомянутый проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», подготовленный Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также планируемые изменения в статье 290 (часть первая) Уголовного кодекса Российской Федерации (см. выше пункт 20).

31. ГРЕКО приветствует подготовку проекта федерального закона, который после принятия будет гарантировать, что на случаи, когда то или иное преимущество предназначено не для самого получателя взятки, а для третьих лиц, независимо от того, физическое лицо или юридическое, однозначно распространяются положения о пассивном и активном взяточничестве. Ввиду того, что проект федерального закона не был официально представлен в парламент, ГРЕКО не может подтвердить выполнение органами власти настоящей рекомендации.

32. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация v не была выполнена.

#### **Рекомендация vi.**

33. *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, непрямых 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.*

34. Что касается части (i) рекомендации, органы власти Российской Федерации ссылаются на ранее упомянутый проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», разработанный Генеральной прокуратурой Российской Федерации, и, в частности, на поправки к статье 204 Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающие уголовную ответственность за подкуп любого лица, работающего в коммерческих или иных организациях, а также расширяющие круг лиц, в интересах которых может быть совершено преступление. Текст проекта статьи приводится ниже:

**Проект статьи 204 Уголовного кодекса Российской Федерации –  
коммерческий подкуп**

*Абзац 1 части 1:*

*«Незаконные передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного либо неимущественного характера, предоставление иных имущественных либо неимущественных прав, иных неправомерных преимуществ, в том числе когда указанные имущество или иные преимущества предназначаются для иного физического или юридического лица, а равно предложение принять или обещание предоставить указанному лицу деньги, ценные бумаги, иное имущество, услуги имущественного либо неимущественного характера, имущественные либо неимущественные права, иные неправомерные преимущества, в том числе когда указанные имущество или иные преимущества предназначаются для иного физического или юридического лица, за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц в связи с занимаемым этим лицом служебным положением;*

*Абзац 1 части 3:*

*Незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, в том числе когда указанные имущество или иные преимущества предназначаются для иного физического или юридического лица, а равно незаконное пользование услугами имущественного либо неимущественного характера или имущественными либо неимущественными правами, получение иных неправомерных преимуществ, а равно согласие принять деньги, ценные бумаги, иное имущество, или незаконно воспользоваться услугами имущественного либо неимущественного характера или имущественными либо неимущественными правами, или получить иное неправомерное преимущество, в том числе когда указанные имущество или иные преимущества предназначаются для иного физического или юридического лица, за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц в связи с занимаемым этим лицом служебным положением;*

*Части 5 и 6 (будут добавлены в статью):*

*5. Незаконные передача лицу, работающему в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного либо неимущественного характера, предоставление имущественных либо неимущественных прав, иных неправомерных преимуществ, а равно предложение принять или обещание предоставить указанному лицу деньги, ценные бумаги, иное имущество, услуги имущественного либо неимущественного характера, имущественные либо неимущественные права, иные неправомерные преимущества за незаконные действия (бездействие) в интересах дающего или иных лиц, совершаемые в связи с осуществлением указанной организацией коммерческой деятельности – наказываются штрафом в размере от десятикратной до пятидесятикратной суммы коммерческого подкупа с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет, либо ограничением свободы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.*

*6. Незаконное получение лицом, работающим в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного либо неимущественного*

*характера, имущественных либо неимущественных прав, иного неправомерного преимущества, а равно согласие принять деньги, ценные бумаги, иное имущество, или незаконно воспользоваться услугами имущественного либо неимущественного характера, имущественными либо неимущественными правами, другими неправомерными преимуществами за незаконные действия (бездействие) в интересах дающего или иных лиц, совершаемые в связи с осуществлением указанной организацией коммерческой деятельности – наказываются штрафом в размере от пятнадцатикратной до семидесятикратной суммы коммерческого подкупа с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до семи лет со штрафом в размере до сорокакратной суммы коммерческого подкупа».*

35. Что касается части (ii) рекомендации, была сделана ссылка на принятие 2 ноября 2013 г. Федерального закона № 302-ФЗ, в силу чего пункты 2 и 3 примечаний к статье 201 Уголовного кодекса Российской Федерации признаны утратившими силу. Следует напомнить, что оба положения были применимы ко всей главе 23 Уголовного кодекса Российской Федерации (преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях), в том числе к статье 204 Уголовного кодекса Российской Федерации. Вышеуказанные положения обеспечивали уголовное преследование за преступления, связанные со взяточничеством в частном секторе, которые нанесли вред исключительно интересам коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, только по заявлению или с согласия его руководителя. В силу того же законодательства изменения были внесены также в статью 23 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (уголовное преследование по заявлению коммерческой или иной организации).

36. Относительно части (i) рекомендации ГРЕКО принимает к сведению представленную информацию. ГРЕКО приветствует разработку нового проекта **статьи 204** Уголовного кодекса Российской Федерации, которая устраняет несколько недостатков, выявленных в Оценочном докладе (см. пункт 60). В частности, изменения, предлагаемые в пунктах 1 и 5 проекта статьи об активном взяточничестве, охватывают все формы коррупционного поведения («дача взятки», «предложение взятки» и «обещание взятки»), а участие третьей стороны – бенефициара в активном и пассивном взяточничестве указано в соответствующих пунктах. Тем не менее до сих пор имеется ряд недостатков. Элемент «требование» был исключен из концепции пассивного взяточничества, охват косвенного совершения преступлений активного и пассивного взяточничества не был обеспечен, хотя, по-видимому, могут применяться нормы общей части Уголовного кодекса Российской Федерации. Кроме того, у ГРЕКО существуют сомнения о полезности разделения положений о взяточничестве в частном секторе на две подкатегории в зависимости от нарушителя: а) лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, и б) лица, работающего в коммерческой или иной организации, что в этом случае влечет за собой градацию наказания. Учитывая вышеуказанные недостатки, а также принимая во внимание, что указанные поправки не были официально представлены в парламент, ГРЕКО приходит к выводу, что настоящая часть рекомендации не была выполнена. ГРЕКО призывает органы власти устранить остающиеся противоречия и как можно скорее завершить вышеуказанную крайне важную законодательную реформу.

37. Обращаясь к части (ii) рекомендации, ГРЕКО одобряет принятие 2 ноября 2013 г. Федерального закона № 302-ФЗ, отменившего пункты 2 и 3 примечаний к статье 201 Уголовного кодекса Российской Федерации. Тем не менее ГРЕКО обеспокоена тем, что поправки, вступившие в силу в отношении статьи 23 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, сохранили предыдущую редакцию с одним исключением: причинение ущерба интересам субъектов с участием государства или муниципального образования в уставном капитале было приравнено к причинению вреда интересам государства или муниципального образования, что, по существу, делает эти субъекты подлежащими стандартному уголовному преследованию, которое применимо к другим коррупционным преступлениям. Приветствуя такое положительное улучшение, ГРЕКО по-прежнему обеспокоена тем, что важные шаги, предпринятые для внесения поправок в Уголовный кодекс Российской Федерации, могут быть компенсированы за счет распространения старых уголовно-процессуальных положений. Поэтому ГРЕКО призывает органы власти внести поправки в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации для того, чтобы отразить изменения, внесенные в Уголовный кодекс Российской Федерации. ГРЕКО также напоминает, что Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию направлена на минимизацию различия между взяточничеством в государственном и частном секторах, так как коррупция в последней форме также может причинить значительный ущерб обществу в целом. ГРЕКО приходит к выводу, что настоящая часть рекомендации была выполнена частично.

38. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация vi была выполнена частично.

#### **Рекомендация vii.**

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

40. Органы власти Российской Федерации ссылаются на ранее упомянутый проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», подготовленный Генеральной прокуратурой Российской Федерации, который предусматривает дополнение Уголовного кодекса Российской Федерации следующей статьей:

#### **Статья 291.2 Уголовного кодекса Российской Федерации – злоупотребление влиянием**

*«1. Незаконные передача, предложение или обещание физическому лицу 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, – наказывается 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».*

41. ГРЕКО одобряет запланированное введение уголовной ответственности за злоупотребление влиянием в качестве отдельного преступления в Уголовном кодексе Российской Федерации. Однако при сравнении проекта статьи 291<sup>2</sup> Уголовного кодекса Российской Федерации со статьей 12 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию можно отметить некоторые несоответствия: не была предусмотрена пассивная торговля влиянием, а также отсутствуют элементы косвенного совершения преступления, хотя, по-видимому, могут быть промены общие правила. Кроме того, в Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию применяется термин «злоупотребление влиянием» независимо от того, «оказано ли такое влияние и был ли получен или нет в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат». Учитывая вышеизложенное и тот факт, что проект еще не был официально представлен в парламент, ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация не была выполнена.

42. ГРЕКО приходит к выводу о том, что рекомендация vii не была выполнена.

#### **Рекомендация viii.**

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

44. Органы власти Российской Федерации сообщают о принятии 23 июля 2013 г. Федерального закона № 198-ФЗ, в силу которого срок давности для преступлений, предусмотренных статьей 184 Уголовного кодекса Российской Федерации (оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса) был увеличен до десяти лет. Что касается статьи 291 Уголовного кодекса Российской Федерации (дача взятки), была размещена информация о двух проектах поправок. Один был разработан Генеральной прокуратурой Российской Федерации (проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию»). Другой проект поправок был разработан Министерством юстиции Российской Федерации (проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией международных обязательств в области противодействия коррупции»). Согласно первому проекту поправок предлагается увеличить срок давности по статье 291 Уголовного кодекса Российской Федерации до трех лет, а согласно второму проекту – до шести лет.

45. ГРЕКО принимает к сведению представленную информацию. ГРЕКО одобряет принятие Федерального закона № 198-ФЗ, который продлевает срок давности в соответствии с требованиями настоящей рекомендации за преступления, предусмотренные статьей 184 Уголовного кодекса Российской Федерации. Что касается нововведений в статью 291 Уголовного кодекса Российской Федерации, ГРЕКО принимает во внимание, что законодательные поправки, подготовленные Генеральной прокуратурой Российской Федерации, являются шагами в правильном направлении. Однако, учитывая существование двух противоречащих друг другу проектов поправок, а

также принимая во внимание тот факт, что ни один из них не был официально представлен в парламент, ГРЕКО не может сделать вывод о том, что настоящая часть рекомендации была выполнена даже частично.

46. ГРЕКО приходит к выводу о том, что рекомендация viii была выполнена частично.

#### **Рекомендация ix.**

47. *ГРЕКО рекомендовала проанализировать положения Уголовного кодекса Российской Федерации о специальной защите при деятельном раскаянии и последние дела, в которых осуществлялась такая защита, с целью определения возможностей для злоупотреблений при использовании такой защиты и при необходимости принять дальнейшие соответствующие меры.*

48. Органы власти Российской Федерации сообщают, что в соответствии с настоящей рекомендацией Генеральная прокуратура Российской Федерации провела анализ положений уголовного законодательства об освобождении от уголовной ответственности в соответствии с примечаниями к статье 204 (коммерческий подкуп), статье 291 (дача взятки) и статье 291<sup>1</sup> (посредничество во взяточничестве) Уголовного кодекса Российской Федерации. Вместе с этим был проведен анализ практического применения данных норм. Были рассмотрены более 500 процессуальных решений данной категории, принятых в 2012 году органами предварительного расследования и судами на территории 50 регионов Российской Федерации. Полученные выводы показали, что возможность освобождения от уголовной ответственности в соответствии с основаниями вышеуказанных примечаний была в необходимой степени защищена от возможных злоупотреблений в отношении как содержательных, так и процессуальных вопросов по следующим причинам:

(а) формулировка положений, предусматривающих освобождение от уголовной ответственности по вышеуказанным основаниям, является четкой; сотрудник правоприменительного органа имеет дискреционные полномочия, необходимые для принятия решений с учетом конкретных обстоятельств дела;

(б) суд имеет право освободить от уголовной ответственности по вышеуказанным основаниям самостоятельно по своему усмотрению;

(в) принятие решений является прозрачным;

(г) законность и обоснованность освобождения от уголовной ответственности проверяется чаще одного раза учреждениями, которые являются независимыми друг от друга, в ходе внутреннего контроля или прокурорского надзора в связи с возможностью пересмотра решений руководителя следственного органа, прокурора или суда; и

(д) в Уголовном кодексе Российской Федерации предусмотрена ответственность за незаконное освобождение лица от уголовной ответственности, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления (статья 300 Уголовного кодекса Российской Федерации).

49. 1 марта 2013 г. результаты вышеупомянутого анализа были направлены Генеральной прокуратурой Российской Федерации прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур в информационном письме «О О практике освобождения от уголовной ответственности в соответствии с примечаниями к ст. 204, 291 и 291<sup>1</sup> УК РФ».

50. Кроме того, на основании Указа Президента Российской Федерации от 13 марта 2013 г. № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» аналогичный анализ был проведен Верховным Судом Российской Федерации. Соответствующие выводы были включены в ранее упомянутое постановление Пленума, выдержки из которого приведены ниже:

**Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и иных коррупционных преступлениях»**

*«29. К числу обязательных условий освобождения от уголовной ответственности за совершение преступлений, предусмотренных статьями 291, 291.1 и частью 1 или частью 2 статьи 204 УК РФ, в силу примечаний к указанным статьям относятся добровольное сообщение после совершения преступления о даче взятки, посредничестве во взяточничестве либо коммерческом подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело, а также активное способствование раскрытию и (или) расследованию преступления.*

*Сообщение (письменное или устное) о преступлении должно признаваться добровольным независимо от мотивов, которыми руководствовался заявитель. При этом не может признаваться добровольным сообщение, сделанное в связи с тем, что о даче взятки, посредничестве во взяточничестве или коммерческом подкупе стало известно органам власти.*

*Активное способствование раскрытию и (или) расследованию преступления должно состоять в совершении лицом действий, направленных на изобличение причастных к совершенному преступлению лиц (взяточдателя, взяточполучателя, посредника, лиц, принявших или передавших предмет коммерческого подкупа), обнаружение имущества, переданного в качестве взятки или предмета коммерческого подкупа, и др.*

*30. Освобождение от уголовной ответственности взяточдателя либо лица, совершившего коммерческий подкуп, которые активно способствовали раскрытию и (или) расследованию преступления и в отношении которых имело место вымогательство взятки или предмета коммерческого подкупа, не означает отсутствия в их действиях состава преступления. Поэтому такие лица не могут признаваться потерпевшими и не вправе претендовать на возвращение им ценностей, переданных в виде взятки или предмета коммерческого подкупа.*

*От передачи взятки или предмета коммерческого подкупа под воздействием вымогательства следует отличать не являющиеся преступлением действия лица, вынужденного передать деньги, ценности, иное имущество, предоставить имущественные права, оказать услуги имущественного характера должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, в состоянии крайней необходимости или в результате психического принуждения (статья 39 и часть 2 статьи 40 УК РФ), когда отсутствовали иные законные средства для предотвращения причинения вреда правоохраняемым интересам владельца имущества либо представляемых им лиц. В таком случае имущество, полученное должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, подлежит возврату их владельцу.*

*Не образуют состав преступления, предусмотренный статьей 291 либо частями 1 и 2 статьи 204 УК РФ, действия лица, в отношении которого были заявлены требования о*

*даче взятки или коммерческом подкупе, если до передачи ценностей оно добровольно заявило об этом органу, имеющему право возбуждать уголовное дело либо осуществлять оперативно-розыскную деятельность, и передача имущества, предоставление имущественных прав, оказание услуг имущественного характера производились под контролем с целью задержания с поличным лица, заявившего такие требования. В этих случаях деньги и другие ценности, переданные в качестве взятки или предмета коммерческого подкупа, подлежат возвращению их владельцу».*

51. ГРЕКО приветствует рассмотрение Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Верховным Судом Российской Федерации положений Уголовного кодекса Российской Федерации о специальной защите при деятельном раскаянии, а также последние случаи, в которых была применена вышеуказанная защита. ГРЕКО также удовлетворена тем, что в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации разъяснены понятия «добровольное сообщение» о преступлении и «активное содействие раскрытию и (или) расследованию преступления», так как требования, которые являются обязательными для вышеуказанных положений, будут применяться на практике. Отметив, что оба этих понятия до сих пор упоминаются в пункте 29 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации как «обязательные условия для освобождения от уголовной ответственности» (т.е. обязательный характер фактического раскаяния не был отменен), ГРЕКО признает, что риски, связанные с неправильным использованием вышеуказанной защиты в специфических условиях Российской Федерации, сведены к минимуму путем его довольно ограниченного применения (22 лица были освобождены от уголовной ответственности в 2013 году), а также строгих законодательных требований, которые при этом должны быть достигнуты. Кроме этого, ГРЕКО понимает, что деятельное раскаяние воспринимается в стране как важный инструмент стимулирования сообщений о случаях взяточничества. Следовательно, можно сделать вывод о том, что данная рекомендация была выполнена удовлетворительно.

52. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ix была выполнена удовлетворительно.

## **Тема II: Прозрачность финансирования политических партий**

53. Следует напомнить, что ГРЕКО в Оценочном докладе высказала 12 рекомендаций Российской Федерации в части, касающейся темы II. Выполнение этих 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. Органы власти Российской Федерации сообщают, что в соответствии с настоящей рекомендацией некоторые законодательные акты были подготовлены с целью оптимизации и обеспечения согласованности соответствующих правовых норм на федеральном уровне. В первую очередь, 22 февраля 2014 г. был принят новый Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». По мнению органов власти, вышеуказанный закон

вносит существенные изменения в порядок выбора депутатов нижней палаты парламента, адаптируя его к современным социально-политическим реалиям, и обеспечивает необходимое однозначное регулирование, *в частности*, вопросов, касающихся прозрачности финансирования избирательной кампании.

56. Во-вторых, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК России) подготовила проект федерального закона «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». Проект предусматривает снижение порога для раскрытия информации об источниках финансирования в рамках президентских выборов и добавляет несколько совершенно новых статей в главу 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающих административную ответственность политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений за нарушение общего правила финансирования партий. Проект федерального закона был разработан совместно с Министерством юстиции Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации. При этом были приняты во внимание замечания, представленные Администрацией Президента Российской Федерации. 12 июня 2014 г. проект был внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке реализации права осуществления законодательной инициативы.

57. В-третьих, проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» был разработан Министерством юстиции Российской Федерации при участии Министерства финансов Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Он введет новые правила, касающиеся членских взносов и договоров займа (кредитования), заключаемых политической партией. 18 июня 2014 г. данный проект был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в качестве закона.

58. Кроме этого, подверглись специальному анализу правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, и более 100 из них были признаны недействительными. Данная работа вступает в свою заключительную фазу.

59. ГРЕКО выражает признательность органам власти Российской Федерации за начало осуществления законодательной реформы, которая призвана устранить многочисленные пробелы и недостатки, что подтверждается в последующих пунктах настоящего Отчета. Тем не менее очевидно, что большинство информации, представленной органами власти Российской Федерации, не в полной мере отвечает опасениям, лежащим в основе настоящей рекомендации. ГРЕКО напоминает о выводах, содержащихся в Оценочном докладе (пункт 90), которые говорят о высокой степени разобщенности и разрозненности норм и положений, регулирующих, в частности, финансирование избирательных кампаний. На федеральном уровне они включают в себя не только три довольно объемных закона (федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Они также включают большое количество постановлений и решений избирательных комиссий и банковских учреждений, которые были заново приняты для каждых предстоящих выборов

и главная цель которых состоит в том, чтобы предоставить дальнейшие инструкции по единообразному применению закона. Законодательные акты сами подвергались частым изменениям (несколько раз в год) и превратились, по сути, в свод нормативных актов и инструкций, что дало повод многим утверждать, что законодательство и нормативные акты были слишком сложными в ущерб точности и ясности. С этой точки зрения представляется, что соответствующие исследования различных законодательных актов и положений, касающихся финансирования избирательных кампаний, как это было указано в рекомендации, не были проведены органами власти, существующая законодательная база не была упрощена, а несоответствия не были устранены. Одно из таких несоответствий, отраженное в пункте 91 Оценочного доклада, указывает на возможность формирования избирательных фондов, в частности, из взносов в избирательные комиссии, если это предусмотрено законодательством (подпункт «г» пункта 5 статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Кроме того, текст нового Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не был представлен для тщательной проверки ГРЕКО, и, поскольку какие-либо ссылки на него отсутствуют в других разделах настоящего Отчета, трудно определить, каким конкретно образом он помог исправить несоответствия, об устранении которых отчитываются органы власти. Что касается пересмотра нормативных правовых актов, изданных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, количество вышеуказанных актов, требующих признания недействительными, впечатляет и только подтверждает сложность системы. Признавая важность и приветствуя рассмотрение вышеуказанных актов, ГРЕКО выражает надежду, что они будут заменены на менее многочисленные, более емкие и долговечные акты. В заключение, нет никаких доказательств того, что ситуация, описанная в Оценочном докладе, претерпела какие-либо существенные изменения и что на данный момент была принята четкая и надежная правовая система в соответствии с требованиями настоящей рекомендации.

60. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация i не была выполнена.

#### **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. Органы власти Российской Федерации сообщают, что 24 октября 2012 г. ЦИК России принято постановление № 146/1102-6, утвердившее Программу исследований Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по оказанию научно-методической и консультативной помощи участникам избирательного процесса на 2012 год. Пункт 2.6 данной программы предусматривает проведение научных и аналитических исследований под названием «Российский и международный опыт применения законодательства о финансовой прозрачности деятельности политических партий». В рамках вышеуказанного пункта программы также была проведена исследовательская работа, посвященная политическим финансовым потокам вне регулируемой области. Данная исследовательская работа была проведена посредством

открытого публичного тендера<sup>1</sup> командой независимых экспертов. В нее вошли, в частности, директор Фонда исследования вопросов демократии, который является также членом Общественной палаты Российской Федерации, сопредседателем рабочей группы по общественному контролю над избирательным процессом, а также доцент кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (Московская государственная юридическая академия). В качестве составляющей исследования были проведены опросы на основе уникальной методики, устанавливающей возможные риски, связанные с проявлением политической коррупции, нарушением правил, касающихся пороговых значений в отношении финансирования, допустимых источников финансирования и расходов. Эксперты, такие как ведущие ученые, специалисты, непосредственно вовлеченные в анализ избирательных технологий, правозащитники, представители ведущих общественных организаций и политических партий, также были приглашены для участия в развитии исследования. Предложения, сформулированные по итогам исследования, относятся к целесообразности повышения раскрытия данных о финансировании и источниках финансирования, а также дальнейшего расширения механизмов и инструментов, находящихся в распоряжении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, для предотвращения, выявления и взыскания возможных незаконных финансовых потоков. Органы власти Российской Федерации сообщают, что вышеуказанные предложения были учтены в уже принятых федеральных законах и законопроектах, подготавливаемых в настоящее время, которые позволяют эффективно решать проблемы, выявленные в исследовании.

63. ГРЕКО приветствует проведение независимого исследования политического финансирования в отношении финансовых потоков за пределами регулируемой области, которое осуществлялось в соответствии с эффективными правилами, касающимися государственных закупок. Тем не менее в отношении объема, содержания и результатов исследования необходимо больше информации, чтобы убедиться в его соответствии рекомендации. В частности, необходим анализ конкретных проблем, связанных с вышеуказанным общим партийным финансированием и финансированием избирательных кампаний (т.е. различные формы злоупотребления финансированием, денежные платежи за работы и услуги, предполагаемое повсеместное превышение должностных полномочий и др.), а также того, каким образом предполагается их решать. Аналогично, информация о мерах, принятых во исполнение выводов и предложений исследования, является неубедительной и требует дальнейшего уточнения. Наконец, что не менее важно, неясно, было ли исследование уже опубликовано и (или) распространено и обсуждали ли его с политическими партиями<sup>2</sup>. По этим причинам пока нельзя заключить, что все аспекты настоящей рекомендации были должным образом рассмотрены.

64. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ii была выполнена частично.

---

<sup>1</sup> Органы власти Российской Федерации отмечают, что правила проведения конкурса соответствовали Федеральному закону № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и Типовому закону ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг. Кроме этого, органы власти отмечают, что он соответствует размещенному на Интернет-сайте извещению, разумному сроку для приема заявок, конкурс проводился среди четырех претендентов, победитель из которых был выбран путем независимой оценки, исходя из заданных критериев.

<sup>2</sup> ГРЕКО понимает, что 12 ноября 2013 года этот вопрос обсуждался с выбранными представителями партии, которые являются членами Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

### **Рекомендация iii.**

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

66. Органы власти Российской Федерации сообщают, что в ходе соответствующей избирательной кампании избирательные комиссии и правоохранительные органы, а также иные государственные органы «усилили внимание» в части профилактики и недопустимости случаев использования преимуществ должностного или служебного положения в целях финансирования политических партий или избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений. Кроме этого, факты возбуждения административного судопроизводства и уголовных дел, в том числе предусмотренных статьями 5.21 (несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума) и 5.45 (использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также статьей 141 (воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий) Уголовного кодекса Российской Федерации, были объектом пристального внимания в период между вторым кварталом 2012 года и сентябрем 2013 года. В результате было возбуждено три дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.45 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, но каких-либо уголовных дел возбуждено не было. Кроме этого, органы власти Российской Федерации указывают, что во время выборов 2013 года не было получено каких-либо жалоб, касающихся злоупотребления служебным положением и должностными полномочиями, а в случае выявления вышеуказанных злоупотреблений виновные несли административную ответственность. Кроме этого, существует намерение продолжать предотвращение злоупотребления служебным положением и должностными полномочиями «в области регулирования финансирования политических партий и избирательных кампаний на постоянной основе» со стороны правоохранительных органов Российской Федерации.

67. Что касается финансирования политических партий и избирательных кампаний через банковские переводы (вопрос, который был специально поднят в Оценочном докладе), письмом от 24 октября 2012 г. № 146-Т Центральный банк Российской Федерации выпустил новые инструкции в отношении банков о порядке заполнения электронных форм при осуществлении финансирования партий, участников избирательного и референдумного процессов. Что касается данной меры, то в 2013 году из всех пожертвований менее 5% были возвращены физическим или юридическим лицам в результате неполного заполнения платежного поручения. В первом квартале 2014 года менее 2% вышеуказанных пожертвований были возвращены обратно. Кроме того, в период между 2011 и 2014 годами было зафиксировано значительное увеличение доли юридических лиц, а также финансирования отдельных политических партий.

68. ГРЕКО высоко оценивает новые правила по заполнению формы банковского перевода для осуществления финансирования партий и участников избирательного и референдумного процессов (ранее использование несовершенных банковских программ было сдерживающим фактором). Приветствуя рассмотрение дел в рамках соответствующих положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ГРЕКО не уверена в тщательности и полноте такого рассмотрения, поскольку оно основано только на фактах

возбуждения тех или иных дел, а не на основании поступивших жалоб. Кроме этого, три зарегистрированных случая не представляли потенциально распространенную проблему в соответствии с тем, как указано в Оценочном докладе (см. пункт 93). В дополнение к этому, что конкретно означает выражение «усилили внимание» и как правоохранительные органы Российской Федерации могут предотвратить злоупотребление служебным положением при *регуливании* финансирования политических партий и избирательных кампаний, как указано в Отчете о текущем состоянии дел, остается неясным. К примеру, было бы желательно, чтобы органы власти предоставили информацию и (или) примеры того, каким образом соблюдение соответствующих (детально и подробно) правил, запрещающих злоупотребление должностными или служебными полномочиями, было обеспечено в практическом плане в ходе выборов 2013 года. Более того, не было представлено каких-либо данных о мерах, принятых в связи с конкретными проблемами, выявленными в ходе проведения вышеуказанных выборов, или о каких-либо других проблемах, перечисленных в пунктах 93 и 94 Оценочного доклада (т.е. 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). В свете вышеизложенного ГРЕКО приходит к выводу, что настоящая рекомендация выполнена лишь частично.

69. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация iii была выполнена частично.

#### **Рекомендация iv.**

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

71. Органы власти Российской Федерации ссылаются на проект федерального закона № 385644-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», подготовленный Министерством юстиции Российской Федерации при участии Министерства финансов Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Проект вносит изменения в подпункт «а» пункта 1 статьи 29 Федерального закона № 95-ФЗ «О политических партиях» следующим образом: «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». Кроме этого, органы власти Российской Федерации сообщают, что 18 июня 2014 г. вышеуказанный Федеральный закон был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

72. ГРЕКО приветствует принятие нижней палатой парламента Федерального закона, который будет гарантировать, что членские взносы не используются для того, чтобы обойти правила прозрачности, применяемые в отношении финансирования. ГРЕКО отмечает, в частности, что пределы, установленные для финансирования физическим лицом политической партии в год (т.е. 4 млн 330 000 руб. / приблизительно 89 546 евро), теперь будут применяться к вступительным и членским взносам членов партии. Однако, учитывая тот факт, что поправки еще не вступили в силу, ГРЕКО приходит к выводу о том, что настоящая рекомендация была выполнена частично.

73. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация iv была выполнена частично.

#### **Рекомендация v.**

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

75. Органы власти Российской Федерации сообщают, что в соответствии с настоящей рекомендацией Центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации разработали руководящие принципы для партий по оценке пожертвований (финансирования) в натуральной форме. Вышеуказанные рекомендации были распространены среди всех политических партий посредством информационного письма № 15-07/2463, направленного Центральной избирательной комиссией Российской Федерации 12 июля 2013 г. В информационном письме описана процедура оценки и порядок представления отчетности, рекомендуемые для исполнения партиями и их региональными отделениями. В частности, в информационном письме говорится, что в соответствии с пунктом 7 статьи 30 Федерального закона «О политических партиях» в случае, если пожертвование осуществляется не в денежной форме, партия (или ее региональное отделение) должна установить его значение в денежном выражении и ввести соответствующие данные, включая информацию об источнике финансирования, в годовую консолидированную и финансовую (бухгалтерскую) отчетность. Оценка денежной стоимости таких пожертвований осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», принятым 6 декабря 2011 г. В силу положений указанного Федерального закона, политические партии (их региональные отделения) признаются в качестве экономически самостоятельных юридических лиц, которые обязаны вести финансовую отчетность с указанием экономической деятельности, активов, обязательств, источников финансирования деятельности, доходов, расходов и другой информации в соответствии с федеральными стандартами. Согласно пункту 23 Положения по ведению бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации от 1998 г. № 34н, текущая рыночная стоимость имущества, полученного безвозмездно юридическим лицом, в том числе политической партией, рассчитывается на основе цен, преобладающих на рынке в отношении вышеуказанного имущества или аналогичного вида имущества на дату занесения в бухгалтерскую отчетность. Формирование текущей рыночной стоимости основывается на цене, действующей на дату безвозмездного получения имущества или аналогичного вида имущества. Информация о текущей стоимости имущества должна быть подтверждена документом или с помощью независимой экспертизы. Идентичные положения применяются в отношении любого вида имущества.

76. В отсутствие документальных доказательств, подтверждающих рыночную стоимость в натуральной форме, в информационном письме политическим партиям (их региональным отделениям) рекомендуется прибегнуть к независимой экспертной оценке в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Под указанный Федеральный закон подпадает оценка отдельных материальных ценностей (активов), а также нескольких материальных ценностей, составляющих имущество того или иного лица, в том числе отдельных видов имущества (движимого и недвижимого, в том числе предприятий), прав собственности и иных вещных прав на имущество, либо отдельных материальных ценностей, прав требования и обязательств (долгов), работ, услуг, информации, иных гражданских прав, которые могут участвовать в гражданском обороте в соответствии с национальным законодательством. В случае если установленная цена превышает годовой предел

финансирования (т.е. 4 млн 330 000 руб. / приблизительно 89 546 евро для физических лиц и 43 млн 300 000 руб. / около 895 464 евро для юридических лиц), то применяются общие правила в отношении незаконного финансирования. Другими словами, средства должны быть возвращены источнику финансирования или перечислены в государственный бюджет. Наконец, в информационном письме говорится об ответственности за несоблюдение правил бухгалтерского учета, установленных Федеральным законом «О политических партиях» и статьей 15.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности, а равно порядка и сроков хранения учетных документов; при этом «грубое нарушение» означает искажение содержания любой статьи (строки) стандартной финансовой отчетности не менее чем на 10%).

77. ГРЕКО удовлетворена представлением информации политическим партиям о правовых требованиях, применяемых к оценке финансирования (пожертвования) в натуральной форме, которое может быть получено партией (ее региональным отделением) при осуществлении своей деятельности для последующего включения в годовую консолидированную и финансовую (бухгалтерскую) отчетность. Хотя вышеуказанные требования не являются новыми, целью было напомнить партиям о двух вариантах оценки финансирования в натуральной форме, доступного в рамках существующих правил, а именно их надлежащей документации посредством счетов-фактур, других счетов или иных финансовых документов, либо оценки с помощью независимой экспертизы. ГРЕКО приветствует явно выраженное предложение, содержащееся в информационном письме Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в отношении проведения партиями независимой экспертизы в тех случаях, когда точная стоимость финансирования в натуральной форме не может быть задокументирована должным образом. Однако что касается первого варианта, в информационном письме говорится о выводах Оценочного доклада (пункт 97) со ссылкой на значительные различия, наблюдаемые в оценке вышеуказанного финансирования в натуральной форме различными политическими партиями. В этой связи могут быть необходимы дополнительные рекомендации в целях предотвращения ситуаций, когда финансирование в натуральной форме используется, чтобы обойти правила в отношении пределов финансирования. ГРЕКО призывает органы власти Российской Федерации принять дополнительные меры, чтобы обеспечить соблюдение настоящей рекомендации. При этом ГРЕКО приходит к выводу, что настоящая рекомендация была выполнена частично.

78. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация v была выполнена частично.

#### **Рекомендация vi.**

79. *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.

80. Органы власти Российской Федерации ссылаются на ранее упомянутый проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», в силу которого будут внесены изменения в несколько статей, относящихся к целям настоящей рекомендации. В частности, в статью 29 (денежные средства политической партии), в статью 30 (пожертвования политической партии и ее региональным отделениям) и в статью 34 (финансовая отчетность политической партии). Согласно предлагаемым новым положениям, политическая партия и ее региональные отделения имеют право заключать договоры займа и кредитные соглашения на сумму, не

превышающую пятикратный размер суммы ежегодного финансирования от одного физического лица и одного юридического лица, соответственно, в порядке, предусмотренном пунктом 8 статьи 30. В случае, если обязательство по такому договору расторгается по иным причинам, нежели исполнение обязательства, либо если оно исполняется другим кредитором или займодателем, в отношении суммы неисполненного обязательства применяются положения статьи 30 касательно незаконного финансирования, а именно возврат денежных средств или передача денежных средств в государственный бюджет. В дополнение к этому информация о поступлении и расходовании денежных средств политической партии, предусмотренная статьей 34, теперь включает в себя сведения по договорам займа и (или) кредитным соглашениям, заключенным партией, информацию о займодателе (кредиторе), прочую необходимую информацию и условия, сумму основного долга (без процентов), годовую процентную ставку, имущество, предлагаемое в залог, а также гарантии и поручительства, выданные в обеспечение обязательства. Органы власти Российской Федерации также отмечают, что 18 июня 2014 г. вышеуказанный проект федерального закона был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

81. ГРЕКО приветствует принятие нижней палатой парламента проекта федерального закона, который призван гарантировать, что кредиты, предоставленные политическим партиям, не используются в целях обхода правил финансирования политических партий в том числе в случаях, когда условия в отношении предоставления кредитов отличаются от обычных рыночных условий, а также в тех случаях, когда они полностью или частично списываются. ГРЕКО отмечает, что получение таких кредитов было пропорционально финансированию от физических и юридических лиц. Соответственно, существует требование отчетности в отношении условий каждого займа и в случае, если обязательство по договору займа или кредитному соглашению прекращается по причинам, не связанным с исполнением обязательства, либо ввиду того, что оно исполняется другим кредитором или займодателем, сумма неисполненного обязательства формируется в соответствии с условиями, связанными с незаконным финансированием. До вступления в силу новых положений законодательства ГРЕКО делает вывод о том, что настоящая рекомендация была выполнена частично.

82. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация vi была выполнена частично.

#### **Рекомендация vii.**

83. *ГРЕКО рекомендовала рассмотреть возможность снижения текущих порогов обнародования информации о жертвователях в размере 10 000 евро (по пожертвованиям от юридических лиц политическим партиям) и 1 000 евро (пожертвования от физических лиц в избирательный фонд кандидата на президентских выборах) до приемлемого уровня.*

84. Органы власти Российской Федерации ссылаются, в первую очередь, на постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации № 234/1483-6 от 5 июня 2014 г., касающееся годовой консолидированной финансовой отчетности политических партий, которое снизило порог для раскрытия информации о финансировании политической партии от юридических лиц до 300 000 рублей (приблизительно 6250 евро). Во-вторых, органы власти Российской Федерации также делают ссылку на ранее упомянутый проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в государственные органы и органы местного самоуправления», в соответствии с которым планируется внести изменения в пункт 8 статьи 62 Федерального закона № 19-ФЗ

«О выборах Президента Российской Федерации», а также в пункт 13 статьи 58 Федерального закона № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» за счет уменьшения текущего порога для раскрытия информации о финансировании до 200 000 руб. (приблизительно 4136 евро) в отношении юридического лица, а также 20 000 руб. (приблизительно 413,6 евро) в отношении физического лица. Органы власти Российской Федерации сообщают, что 12 июня 2014 г. проект федерального закона был передан для принятия в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме того, органы власти Российской Федерации сообщают о своем намерении снизить существующий порог для раскрытия информации о финансировании политических партий от любого физического лица на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

85. ГРЕКО удовлетворена тем, что органами власти Российской Федерации было уделено должное внимание выполнению настоящей рекомендации. ГРЕКО приветствует создание законодательной реформы, целью которой является сокращение на 50% существующего порога для раскрытия информации о финансировании политических партий физическими и юридическими лицами в соответствии с Федеральным законом № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральным законом № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является рамочным законодательным актом, применимым ко всем видам выборов. После принятия поправок к Федеральному закону № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» порог для физического лица уменьшился бы на 413,6 евро в строгом соответствии с рекомендацией. Что касается поправок к Федеральному закону № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», то в отношении него не только были бы введены аналогичные поправки касательно финансирования в соответствующий избирательный фонд физическим лицом, но и уменьшилось бы пороговое значение в отношении юридического лица следующим образом: для финансирования в пользу партии или кандидата на выборах – 4 136 евро, а для финансирования в пользу регионального отделения партии – до 25 000 руб. (примерно 517 евро). ГРЕКО считает такие законодательные усилия достойными похвалы. При этом впоследствии будут осуществлены аналогичные изменения в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Кроме этого, ГРЕКО приветствует пересмотр правил в отношении раскрытия финансирования, применимых к консолидированной годовой финансовой отчетности политических партий (которые вступят в силу в январе 2015 года). Хотя органы власти Российской Федерации всего лишь попросили рассмотреть настоящую рекомендацию, ГРЕКО удовлетворена тем, что это послужило определенным толчком к разработке перспективных проектов законодательных и иных инициатив. Поэтому был сделан вывод о том, что настоящая рекомендация была выполнена удовлетворительно.

86. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация vii была выполнена удовлетворительно.

#### **Рекомендация viii.**

87. *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.*

88. Что касается части (i) рекомендации, органы власти Российской Федерации ссылаются на ранее упомянутый проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», в соответствии с которым планируется уточнить понятие «союза» между политической партией и общественным объединением. Таким образом, в подпункте «з» пункта 1 и в пункте 1.1 статьи 26 теперь будет прописано, что такой союз может быть сформирован только «для целей участия в выборах». Органы власти Российской Федерации также сообщили, что проект федерального закона был принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме этого, для целей осуществления пункта 3 статьи 32 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» Министерство юстиции Российской Федерации в качестве надзорного органа имеет утвержденные формы финансовой отчетности для таких организаций наряду с соответствующими рекомендациями. Эти отчеты, по мнению органов власти Российской Федерации, могут способствовать большей финансовой прозрачности вышеуказанных организаций, включая те, которые связаны с политическими партиями. Таким образом, обеспечивается контроль за финансированием партий и некоммерческих организаций, распределяющих между собой те или иные цели. Все финансовые отчеты размещаются на сайте: <http://unro.minjust.ru>.

89. Что касается части (ii) рекомендации, органы власти Российской Федерации сообщают о ряде принятых мер. 6 декабря 2012 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации провела круглый стол на тему «Финансовое обеспечение деятельности политических партий в период политических реформ». В совещании приняли участие представители политических партий, государственных органов, общественных объединений, специализирующихся в области избирательного права и прозрачности выборов, исследователи и специалисты. Также был рассмотрен вопрос о финансировании заинтересованных групп и незарегистрированных общественных объединений, выступающих в поддержку политических партий. Кроме того, поступило несколько предложений от участников совещания в отношении того, как повысить прозрачность политического финансирования, в частности: а) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации предлагалось организовать тренинг для политических партий в целях повышения качества взаимодействия и внутреннего контроля самих партий; б) расширить государственный контроль за финансированием политических партий; в) увеличить финансовые и человеческие ресурсы, которыми располагает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в качестве независимого органа, осуществляющего контроль за финансовой деятельностью политических партий; г) рассмотреть возможность подготовки законодательного акта, регулирующего политическую рекламу вне избирательных кампаний; и д) установить налоговые льготы для источников финансирования. Многие из этих предложений уже вошли в соответствующие законодательные акты, которые описываются ниже.

90. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации регулярно проводит обучающие курсы и тренинги для представителей политических партий. Наиболее значимым из них является «Практическое взаимодействие избирательных комиссий и политических партий по вопросам обеспечения права последнего на участие в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации», который был организован 24 апреля 2013 г. в формате видеоконференции. По данным органов власти Российской Федерации, а также представителей избирательных комиссий всех субъектов Российской Федерации, в нем приняли участие более 60 представителей из 39 зарегистрированных политических партий и их региональных отделений. Как следует из

его названия, одним из вопросов, которые обсуждались на тренинге, были методы и формы работы избирательных комиссий, взаимодействие с политическими партиями на этапе подготовки выборов, учитывая значительное увеличение количества политических партий за последнее время.

91. Кроме того, дважды в год проводятся совещания с представителями политических партий по вопросу подготовки и представления финансовой отчетности, а именно: по законодательным новшествам; разъяснения по регистрации различных видов сделок, в том числе финансирования партиями других юридических лиц (например, молодежных и женских объединений, научных фондов и др.), а также любой поддержки, имеющей финансовые последствия для самих партий с целью недопущения обхода законодательных правил, например правил, касающихся финансирования. Помимо изложенного, обсуждались вопросы, связанные с результатами квартальной отчетности партий, региональных отделений и др. Итоги совещания стали основой для улучшения соответствующих нормативных правовых актов.

92. В дополнение к этому, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации заключила соглашение с международной информационной группой «Интерфакс» (ЗАО «Интерфакс»), которая является партнером крупнейшего в мире агентства по корпоративной информации «Dun & Breadstreet». В соответствии с вышеуказанным соглашением Центральная избирательная комиссия Российской Федерации пообещала сделать доступной информацию о финансировании политических партий, поступлении и расходовании активов из средств избирательного фонда, итогах проверки финансовых отчетов политических партий, кандидатов на выборах и избирательных объединений. В свою очередь, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации приобрела право (в целях проверки финансовой отчетности, данных о поступлении и расходовании денежных активов из средств избирательного фонда) на использование международных баз данных, содержащих сведения о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях. Система позволяет быстро проверять, например, данные о формировании активов, уставном капитале, юридических лицах, перечислении финансирования в избирательные фонды и политические партии, а также данные, имеющие юридическое значение для выявления нелегальных источников финансирования. По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, переход на вышеуказанную систему в первом квартале 2014 года позволил выявить и пресечь использование незаконного финансирования политических партий на сумму 35 млн. руб. / около 729 433 евро.

93. ГРЕКО принимает к сведению представленную информацию. Что касается части (i) рекомендации, планируемое внесение изменений в Федеральный закон «О политических партиях» после их вступления в силу будет четко описывать цели союза, заключенного в письменной форме между политической партией и общественным объединением, а именно – совместное участие в выборах. ГРЕКО также приветствует разработку Министерством юстиции Российской Федерации форм финансовой отчетности для некоммерческих организаций, что позволяет достичь осуществления годового финансового мониторинга тех лиц или организаций, которые разделяют те или иные цели с политическими партиями. Тем не менее ГРЕКО по-прежнему обеспокоена тем, что в периоды выборов такие некоммерческие организации, в отличие от политических партий, не подлежат процедуре контроля и правилам, касающимся раскрытия информации (т.е. требованию представить информацию об источниках финансирования и расходах). По этой причине, а также ввиду того, что проект федерального закона еще не вступит в силу, ГРЕКО делает вывод о том, что настоящая часть рекомендации была выполнена частично.

94. Что касается части (ii) рекомендации, практически ничего сделано не было, чтобы увеличить прозрачность финансирования, осуществляемого незарегистрированными общественными объединениями и заинтересованными группами, которые осуществляют операции с денежными средствами без открытия счетов с учетом специфики их правовой природы, и чьей целью является поддержка политических партий в период проведения избирательной кампании или вне его. Как подчеркивается в пунктах 100 и 101 Оценочного доклада, финансирование вышеупомянутых и аналогичных организаций не регулируется Федеральным законом «О политических партиях» или законами о выборах. Следовательно, их финансовая деятельность не отражена в бухгалтерской отчетности политических партий. При этом данные об их избирательных расходах (например, в форме их собственной агитационной деятельности) не попадают в установленную бухгалтерскую отчетность по избирательным фондам. Возможно, этим и объясняются существующие представления о преимущественно теневом финансировании избирательных кампаний. В свете вышеизложенного ГРЕКО делает вывод о том, что настоящая часть рекомендации не была выполнена.

95. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация viii была выполнена частично.

#### **Рекомендация ix.**

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

97. Органы власти Российской Федерации сообщают о проведении анализа действующих правил и правоприменительной практики в отношении вышеуказанного вопроса. Был сделан вывод о ясности и достаточности установленных критериев, предусматривающих переход в отчетной обязанности политической партии: от отражающей финансовые потоки, информация о которых становится доступна ввиду деятельности политической партии (с учетом требований Федерального закона «О политических партиях»), до участия политической партии в избирательной кампании (регламентируется соответствующим избирательным законодательством). Органы власти Российской Федерации также сообщают, что годовая консолидированная финансовая отчетность политической партии должна включать под отдельным заголовком информацию, связанную с доходами и расходами избирательной кампании. В целях устранения опасений ГРЕКО в ранее упомянутый проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в государственные органы и органы местного самоуправления» планируется ввести несколько новых статей в главу 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за нарушение политическими партиями, их региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями финансовых правил, в частности, с момента, когда партия начинает процедуру выдвижения кандидата на выборах/списка кандидатов до начала избирательной кампании кандидата/избирательного объединения (политической партии), другими словами, до момента подачи соответствующих документов в избирательные комиссии.

98. ГРЕКО напоминает о своих выводах (пункт 102 Оценочного доклада), а именно о том, что в настоящее время период избирательной кампании начинается с момента выдвижения кандидата/избирательного объединения, а избирательные расходы могут быть осуществлены только с момента создания избирательного фонда (создания

специального избирательного счета). Однако другие положения определяют «агитационную деятельность» как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую гораздо более длительный срок: со дня официального опубликования решения о проведении выборов. По мнению ГРЕКО, существующие правила создали путаницу, что привело к неполному заполнению финансовой документации и отчетности, в частности, в ходе избирательной кампании. В этой связи ГРЕКО отмечает, что вместо реформирования соответствующих избирательных законов органы власти Российской Федерации выбрали пересмотр Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, причем только в отношении политических партий. Как становится ясно из представленных ими текстов, проекты статьи 5.64 (нарушение порядка и сроков представления сведений о поступлении и расходовании денежных средств, консолидированной финансовой отчетности), статьи 5.65 (использование незаконных средств и иного имущества в финансировании деятельности политической партии), статьи 5.66 (незаконное финансирование деятельности политической партии), статьи 5.67 (нарушение срока, установленного для возврата денежных средств источнику финансирования или перечисления в государственный бюджет политической партией незаконно полученных денежных средств и иного имущества) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях применяются исключительно в отношении общего финансирования политических партий и связанной с ним отчетности и не имеют отношения к финансированию и проведению избирательных кампаний (об этом недвусмысленно говорится в тексте статьи 5.65 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Фактически это означает, что расходы, понесенные политическими партиями в течение срока, указанного органами власти Российской Федерации, будут по-прежнему отражаться в квартальных и годовых финансовых отчетах политической партии, но там не будет каким-либо образом отражена отчетность, имеющая отношение к избирательной кампании. Таким образом, политическая партия может уклониться от мониторинга и процедуре раскрытия информации, применяющейся в ходе выборов. В заключение ГРЕКО может только подчеркнуть отсутствие эффективных шагов, направленных на введение четких положений в соответствующее избирательное законодательство с целью более четкого определения периода начала кампании в соответствии с рекомендацией. При этом отсутствуют положения, в соответствии с которыми финансовая деятельность политических партий в этот период могла бы точно и подробно отражаться в соответствующей документации избирательной кампании и подвергаться мониторингу и правилам к раскрытию информации о финансировании, применяемых в период выборов. Тем не менее, поскольку все же были предприняты некоторые шаги в указанном направлении, ГРЕКО делает вывод о том, что рекомендация была выполнена частично.

99. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ix была выполнена частично.

#### **Рекомендация х.**

100. *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.*

101. Органы власти Российской Федерации ссылаются на ранее упомянутый проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях», в соответствии с которым планируется добавить пункт б в статью 35 (проверка соответствия требованиям бухгалтерского учета и расходования средств политических

партий), в котором говорится: «Политическая партия, получающая государственное финансирование, либо чья общая сумма ежегодного финансирования составляет не менее 60 млн руб. (около 1 250 460 евро), либо чьи расходы в календарном году составляют не менее 60 млн руб., осуществляет обязательный аудит в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об аудиторской деятельности». Законопроект был подготовлен после анализа состояния дел в 28 странах с различными уровнями экономического развития, проведенного Министерством юстиции Российской Федерации, главным образом, в ходе кабинетного исследования. Органы власти Российской Федерации сообщают, что 18 июня 2014 г. вышеуказанный законопроект был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

102. Кроме того, органы власти Российской Федерации сообщают о том, что согласно разделу 4 пункта 1 статьи 5 Федерального закона № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» проведение аудита является обязательным для тех организаций, сумма активов которых в балансе на конец предыдущего финансового года превышает 60 млн. руб. В дополнение к этому в соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 5 Федерального закона № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» обязательный аудит проводится в том случае, если организация представляет и (или) публикует сводную бухгалтерскую консолидированную (финансовую) отчетность.

103. Также были рассмотрены рекомендации по осуществлению обязательного аудита в отношении соответствующей избирательной отчетности субъектов в федеральных выборах ввиду значительных финансовых потоков. При этом вывод был отрицательным по нескольким причинам: целевой характер финансирования, поступившего на соответствующие избирательные счета, относительно короткий период времени на их обслуживание, а также необходимость резервировать значительные финансовые средства на ранней стадии избирательной кампании для проведения аудиторской проверки после окончания избирательной кампании (требование заморозить соответствующую сумму на избирательном счете должно исполняться банком или соответствующей избирательной комиссией) создает дополнительные финансовые барьеры.

104. Что касается соответствия аудиторских проверок международным стандартам, в октябре 2013 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла в первом чтении проект федерального закона № 316841-6 «О внесении изменений в [...] Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» в части введения международных стандартов аудита». В соответствии с вышеуказанным проектом предусматривается применение международных стандартов аудита, утвержденных Международной федерацией бухгалтеров.

105. ГРЕКО приветствует законодательные реформы, направленные на проведение независимого аудита общих финансовых средств политических партий в соответствии с международными стандартами аудита. ГРЕКО удовлетворена тем, что вышеуказанное требование основано на объективных и прозрачных критериях, в частности, на уровне дохода или уровне выплаты денежных средств в полном соответствии с требованиями Федерального закона «О бухгалтерской деятельности», и применимо к широкому диапазону организаций, но не политических партий (см. пункт 104 и сноску 138 Оценочного доклада). ГРЕКО также с удовлетворением отметила, что вопросу о расширении обязательного аудита в отношении финансирования, полученного и распределяемого в ходе федеральных выборов, было уделено должное внимание, пусть и с отрицательным результатом. ГРЕКО выражает признательность органам власти Российской Федерации за вышеуказанные существенные шаги вперед и призывает

довести реформы до скорейшего и успешного завершения. Ввиду того, что один из двух проектов в настоящее время находится на рассмотрении парламента, а другой еще не вступил в силу, ГРЕКО делает вывод о том, что настоящая рекомендация была выполнена частично.

106. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация х была выполнена частично.

#### **Рекомендация xi.**

107. 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.

108. Что касается части (i) рекомендации, органы власти Российской Федерации ссылаются на ранее упомянутый проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в государственные органы и органы самоуправления». При этом органы власти Российской Федерации предлагают добавить новые статьи 5.64 – 5.67, устанавливающие административную ответственность за нарушения правил общего финансирования политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, в главу 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (см. пункты 97 и 98 выше). Административное производство в соответствии с вышеуказанными статьями будет инициировано специально назначенными членами соответствующих избирательных комиссий с правом решающего голоса, избираемых комиссией простым большинством голосов. Органы власти Российской Федерации утверждают, что это укрепит независимость комиссий как органов, осуществляющих контроль за финансированием партий и избирательных кампаний в соответствии с требованиями части (ii) рекомендации.

109. В отношении части (iii) рекомендации в соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 декабря 2012 г. № 155/1166-6 количество сотрудников аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации было увеличено в общей сложности до 302 сотрудников. Штатная численность подразделения, осуществляющего контроль финансирования политических партий, увеличилась с 24 до 33 человек. Кроме того, 26 декабря 2013 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации заключила соглашение о сотрудничестве с Федеральной службой по финансовому мониторингу, обеспечивающее углубленный обмен данными между двумя ведомствами. В дополнение к этому принимаются меры по интеграции Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в систему межведомственного электронного взаимодействия, таким образом, избавляя ее от бумажной корреспонденции.

110. Что касается части (i) рекомендации, ГРЕКО приветствует планируемую передачу полномочий для наложения санкций за нарушение правил общего финансирования партий от Министерство юстиции Российской Федерации как органа,

осуществляющего общий контроль за общественными объединениями, включая политические партии. Следует напомнить, что, согласно предыдущим правилам, хотя практический мониторинг и осуществлялся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Федеральной налоговой службой, обращение должно было поступать в Министерство юстиции Российской Федерации, которое имело право налагать санкции (т.е. путем письменного уведомления, а после следующих двух уведомлений – приостановление деятельности на шестимесячный срок и ликвидация политической партии). ГРЕКО отмечает, что согласно новой системе соответствующие административные процедуры будут осуществляться соответствующими избирательными комиссиями, принимая во внимание тот факт, что наложение санкций будет определяться мировым судьей или судом общей юрисдикции. Это означало бы значительное улучшение, особенно с точки зрения осуществления аналогичного мониторинга и процедуры санкций в отношении общего партийного финансирования и финансирования избирательной кампании. Несмотря на вышеуказанные положительные шаги, можно заметить следующее: сохранился двойной внешний контроль за общим партийным финансированием, который распределяется между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Федеральной налоговой службой. ГРЕКО напоминает, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отвечала только за мониторинг квартальных отчетов по доходам и расходам и годовые финансовые отчеты политических партий в отношении источников и размера финансирования, полученного в виде вступительных и членских взносов и пожертвований от любого лица, поскольку Федеральная налоговая служба руководила проверкой финансовой (бухгалтерской отчетности) и годовой консолидированной отчетности, а также отвечала за другие источники доходов, суммы полученных денежных средств, расходы и налоги политической партии. Такое положение дел было подвергнуто критике в Оценочном докладе (см. пункт 106) ввиду перекрытия и дублирования задач, выполняемых двумя указанными ведомствами. В соответствии с новыми законодательными положениями в случае выявленных нарушений Федеральная налоговая служба должна обратиться в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в отношении начала административного разбирательства, что, по своей сути, является довольно сложной процедурой. Учитывая указанный недостаток, а также тот факт, что проект федерального закона находится на рассмотрении парламента, ГРЕКО приходит к выводу, что настоящая часть рекомендации была выполнена частично. Что касается части настоящей рекомендации, посвященной выделению необходимых ресурсов, соответствующий анализ содержится в пункте 112 ниже.

111. Что касается части (ii) рекомендации, ГРЕКО сожалеет о том, что сведения, представленные органами власти Российской Федерации, не позволяют сделать положительный вывод об укреплении независимости избирательных комиссий в отношении мониторинга финансирования партии и финансирования избирательной кампании. Процедура выбора комиссий не изменилась<sup>3</sup>, вместе с тем не существует каких-либо доказательств тех или иных конкретных мер, принимаемых для преодоления значительного общественного недоверия из-за того, что избирательные комиссии могут

---

<sup>3</sup> ГРЕКО напоминает, что члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются парламентом, который состоит в основном из представителей правящей партии и Президента Российской Федерации, который, как правило, поддерживает правящую партию. Члены региональных комиссий назначаются на основе предложений политических партий и других государственных объединений при условии, что половина из них назначается региональным законодательным органом, а другая половина назначается высшим должностным лицом того или иного субъекта Российской Федерации (половина их членов может состоять из государственных и муниципальных служащих). Члены нижестоящих избирательных комиссий формируются по усмотрению вышестоящих избирательных комиссий.

быть подвержены влиянию государственного аппарата (см. пункт 108 Оценочного доклада).

112. Что касается части (iii) рекомендации, увеличение количества сотрудников аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также заключение соглашения между Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и государственным подразделением финансовой разведки является большим шагом вперед. Тем не менее ГРЕКО отмечает, что указанное увеличение количества сотрудников, по-видимому, не привело к проведению углубленных проверок и комплексного анализа, как того требует рекомендация, в качестве альтернативы исключительно формальному контролю, осуществляемому с использованием государственной автоматизированной системы «Выборы» и обеспечивающему лишь математическую правильность произведенных подсчетов (см. пункт 108 Оценочного доклада). Кроме этого, не было представлено какой-либо информации, подтверждающей увеличение финансовых ресурсов, в частности, с целью более существенного и эффективного мониторинга финансовой отчетности, охватывающей как общее партийное финансирование, так и финансирование избирательной кампании. Учитывая изложенное, ГРЕКО делает вывод о том, что настоящая часть рекомендации была выполнена частично.

113. Поскольку одна из частей настоящей рекомендации была выполнена частично (хотя две другие части выполнены не были), ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xi была выполнена частично.

#### **Рекомендация xii.**

114. *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.*

115. Органы власти Российской Федерации ссылаются на ранее упомянутый проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, относящиеся к финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в государственные органы и органы местного самоуправления». В соответствии с указанным проектом новые статьи 5.64 – 5.67 (см. пункты 97 и 98 выше), устанавливающие административную ответственность за нарушение правил общего финансирования политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, будут включены в главу 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Органы власти Российской Федерации подчеркивают, что законопроект предусматривает персональную ответственность представителей политических партий и гарантирует эффективность, надлежащее исполнение и сдерживающее воздействие санкций. Наконец, органы власти Российской Федерации сообщают, что законопроект в настоящее время находится на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

116. ГРЕКО подтверждает свое удовлетворение законодательной реформой, направленной на привлечение к административной ответственности политических партий за нарушение правил, регулирующих их общее финансирование. Что касается части (i) рекомендации, ГРЕКО приветствует определение конкретных правонарушений, а именно

нарушение порядка и законодательных ограничений для представления сведений о поступлении и расходовании средств и консолидированной финансовой отчетности (включая представление неполных или заведомо ложных сведений); использование незаконных средств и иного имущества для финансирования деятельности политических партий (например, средства, полученные из источников, запрещенных законодательством или превышающих установленные пороги финансирования); финансирование политических партий через фиктивных лиц и нарушение срока, установленного для возврата незаконного финансирования. После принятия указанные положения будут четко реагировать на требования и рекомендации. Поэтому ГРЕКО делает вывод о том, что настоящая часть рекомендации была реализована частично.

117. Что касается части (ii) рекомендации, в целях гарантии привлечения к ответственности соответствующих представителей политической партии за нарушение правил проведения предвыборной кампании ГРЕКО напоминает, в первую очередь, что проект федерального закона применяется только к общему финансированию политических партий, а не к финансированию избирательных кампаний. ГРЕКО отмечает, что проект будет предусматривать введение санкций в отношении нарушений, совершенных: а) лицами, ответственными за ведение финансовой деятельности партии, назначенными в качестве таковых в соответствии с уставом партии, б) главными бухгалтерами политической партии и в) любым членом партии (в отношении некоторых конкретных нарушений, например поступления средств из незаконного источника). Такое усиление режима санкций является большим достижением и после своего принятия будет отвечать требованиям части рекомендации в отношении санкций за нарушения, касающиеся общего финансирования политической партии. Что касается нарушений правил проведения избирательной кампании со стороны представителей политической партии, ГРЕКО не было предоставлено какой-либо новой информации. Ссылаясь на свои выводы в пункте 110 Оценочного доклада, ГРЕКО призывает органы власти Российской Федерации приступить, как уже предлагалось, к внесению изменений в статью 5.19 (использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях для гарантии применения соответствующих санкций в отношении всех субъектов, перечисленных в статье, а также в отношении любого члена партии. Учитывая вышеизложенное, а также тот факт, что проект федерального закона находится на рассмотрении парламента, ГРЕКО приходит к выводу, что настоящая часть рекомендации была выполнена частично.

118. Что касается части (iii) рекомендации в отношении общего финансирования политической партии, ГРЕКО приветствует запланированное введение административных санкций в виде более гибких денежных штрафов, налагаемых на лиц в отношении любых соответствующих нарушений. Органам власти Российской Федерации необходимо выяснить взаимосвязь между положениями статей 39 и 41 Федерального закона «О политических партиях» (приостановление деятельности и ликвидации политической партии) и положениями проектов статей 5.64 – 5.67 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. А именно, в отношении того, какой из двух режимов санкций будет преобладать и могут ли они применяться одновременно. Последнее, по мнению ГРЕКО, будет слишком строгой мерой. Кроме того, ГРЕКО выражает опасения по поводу сдерживающего эффекта новых предложенных санкций. Находясь в диапазоне между 2000 руб. (приблизительно 41,93 евро) и 50 000 руб. (приблизительно 1048 евро), они будут не особо значимыми в случае нарушений, связанных с потенциально гораздо более крупными суммами, независимо от того, были ли они совершены политической партией либо тем или иным физическим или юридическим лицом. Те же соображения были высказаны ГРЕКО в отношении санкций, применяемых в

случае нарушения правил предвыборной кампании (см. пункт 110 Оценочного доклада). В отсутствие какой-либо новой информации ГРЕКО делает вывод о том, что все аспекты настоящей части рекомендации не были должным образом рассмотрены, следовательно, настоящая часть рекомендации не была выполнена.

119. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация хii была выполнена частично.

### **III. ВЫВОДЫ**

120. **В свете вышеизложенного ГРЕКО приходит к выводу, что Российская Федерация выполнила удовлетворительно только три из двадцати одной рекомендации, содержащейся в Оценочном докладе по итогам третьего раунда оценки.** Из общего числа рекомендаций двенадцать были выполнены частично, а шесть выполнены не были.

121. Что касается Темы I – «Криминализация преступных деяний», рекомендации i и ix были выполнены удовлетворительно, рекомендации vi и viii были выполнены частично, а рекомендации ii, iii, iv, v и vii выполнены не были. Что касается Темы II – «Прозрачность финансирования политических партий», рекомендация vii была выполнена удовлетворительно, рекомендации ii, iii, iv, v, vi, viii, x, xi и xii были выполнены частично, а рекомендация i выполнена не была.

122. Что касается Темы I – «Криминализация преступных деяний», ГРЕКО приветствует законодательные предложения, особенно те, которые были приняты Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации, направленные на приведение положений Уголовного кодекса Российской Федерации в более широком смысле в соответствии с требованиями Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию и Дополнительного протокола к ней. В частности, ГРЕКО отмечает положительные изменения в отношении (будущего) расширения сферы положений о взяточничестве, которая будет включать в себя любые материальные или нематериальные преимущества, сторонних бенефициаров в случаях пассивного взяточничества в государственном секторе, а также пассивное и активное взяточничество в частном секторе, продление срока давности привлечения к уголовной ответственности за дачу взятки, введение уголовной ответственности за подкуп членов международных парламентских собраний, национальных и иностранных третейских судей. ГРЕКО также приветствует намерение, выраженное органами власти Российской Федерации, в отношении ратификации Дополнительного протокола, которая, как надеется ГРЕКО, будет завершена в кратчайшие сроки. Тем не менее соответствующие законопроекты содержат ряд недостатков, которые необходимо устранить (другими словами, некоторые формы и элементы коррупционных деяний продолжают оставаться вне рамок соответствующих статей; до сих пор не отменено правило о том, что в случае совершения подкупа в частном секторе, который причинил вред исключительно интересам коммерческой организации, уголовное преследование может быть возбуждено только по заявлению руководителя этой организации или с его согласия), а некоторые из них все еще ждут официального направления в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

123. Что касается прозрачности финансирования политических партий, ГРЕКО выражает удовлетворение в связи с предстоящим вступлением в силу изменений в Федеральный закон «О политических партиях», а также разработкой изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты, в частности в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации», в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В частности, ГРЕКО приветствует проведение плановых мероприятий, которые предназначены для гарантии того, что членские взносы и кредиты не будут использоваться политическими партиями в целях обхода установленных порогов на финансирование, существенно снижая пороги для раскрытия информации о финансировании физическими и юридическими лицами (с некоторыми исключениями), а также приводя общее партийное финансирование, превышающее определенные пороговые значения для обязательного аудита, в соответствие с международными стандартами аудита и устанавливая административную ответственность представителей политических партий за нарушение правил общего финансирования политических партий. Все это представляет собой важные шаги в правильном направлении, ввиду чего ГРЕКО призывает органы власти Российской Федерации завершить начатый законодательный процесс в кратчайшие сроки. Несмотря на вышеуказанные многообещающие инициативы, остается большое количество значимых проблем: различные законы и положения, касающиеся финансирования избирательной кампании на федеральном уровне, до сих пор не были пересмотрены для обеспечения четкой, достоверной и однозначной законодательной базы; были приняты недостаточные меры для обеспечения того, чтобы регулирование финансирования политических партий подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями; финансирование незарегистрированных общественных объединений и заинтересованных групп, целью которых является финансовая поддержка политических партий, в том числе во время избирательных кампаний, не стало прозрачным; необходимо усилить независимость избирательных комиссий; необходим более полный и эффективный мониторинг финансовой отчетности, охватывающий как общее финансирование политических партий, так и финансирование предвыборной кампании; санкции, предусмотренные за нарушение правил финансирования политических партий, должны стать соразмерными и оказывающими сдерживающее воздействие. ГРЕКО призывает органы власти Российской Федерации срочно обратить внимание на вышеуказанные важные и пока еще нерешенные вопросы.

124. В свете изложенного в пунктах 120 – 123 ГРЕКО отмечает, что Российская Федерация начала осуществление ряда реформ и имеет большой потенциал для достижения приемлемого уровня соответствия рекомендациям в течение следующих 18 месяцев. Кроме того, ГРЕКО отмечает, что чуть меньше трети всех рекомендаций не были выполнены, и за исключением трех рекомендаций все остальные рекомендации были выполнены лишь частично ввиду того, что планируемые меры не были приняты или не вступили в силу. Некоторые из них были недостаточными, чтобы полностью удовлетворить требования ГРЕКО. Однако, учитывая, что органы власти Российской Федерации собираются предпринять необходимые усилия для устранения вышеуказанных недостатков, ГРЕКО делает вывод о том, что нынешний низкий уровень выполнения рекомендаций не является «полностью неудовлетворительным» в соответствии с правилом 31 пункта 8.3 Регламента ГРЕКО. ГРЕКО просит руководителя делегации Российской Федерации представить дополнительную информацию о реализации рекомендаций ii – viii (Тема I – «Криминализация преступных деяний»), а также рекомендаций i – vi и viii – xii (Тема II – «Прозрачность финансирования политических партий») до 31 декабря 2015 г.

125. Наконец, ГРЕКО призывает органы власти Российской Федерации в кратчайшие сроки разрешить публикацию отчета, перевести отчет на государственный язык и сделать указанный перевод общедоступным.