



Страсбург, 21 июня 2019 г.

Публично  
GrecoRC3(2019)4

## **ТРЕТИЙ ОЦЕНОЧНЫЙ РАУНД**

### **ВТОРОЕ ДОПОЛНЕНИЕ КО ВТОРОМУ ОТЧЕТУ О ВЫПОЛНЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ**

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

\*\*\*

**«Прозрачность финансирования политических партий»**

Принято ГРЕКО  
на ее 83-м пленарном заседании  
(Страсбург, 17–21 июня 2019 г.)

## **I. ВВЕДЕНИЕ**

1. В данном Втором дополнении рассматриваются дополнительные меры, принятые органами власти Российской Федерации с момента принятия Дополнения ко Второму отчету о выполнении Российской Федерацией рекомендаций, высказанных ГРЕКО в ее оценочном докладе по третьему раунду. Третий оценочный раунд касался следующих двух тем:

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

- **Тема II - Прозрачность финансирования политических партий:** Статьи 8, 11, 12, 13b, 14 и 16 Рекомендации Rec (2003) 4 об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний и – в более общем плане – Руководящий принцип 15 (финансирование политических партий и избирательных кампаний).

2. Оценочный доклад по итогам третьего раунда оценки был принят на 54-м пленарном заседании ГРЕКО (20–23 марта 2012 г.) и опубликован 13 августа 2012 г. после одобрения Российской Федерации (Greco Eval III Rep (2011) 6E, Тема I и Тема II).
3. В соответствии с правилами процедуры ГРЕКО власти Российской Федерации представили отчеты о мерах по реализации рекомендаций до принятия каждого из отчетов о выполнении рекомендаций, указанных ниже.
4. Отчет о выполнении рекомендаций, принятый ГРЕКО на 64-м пленарном заседании (16–20 июня 2014 г.) и опубликованный 24 ноября 2014 г., содержал вывод о том, что Российская Федерация выполнила удовлетворительно 3 из 21 рекомендации, 12 рекомендаций были выполнены частично и 6 – не выполнены. Второй отчет о выполнении рекомендаций, принятый на 73-м пленарном заседании ГРЕКО (21 октября 2016 г.) и опубликованный 21 ноября 2016 г., признал, что Российская Федерация выполнила удовлетворительно 11 из 21 рекомендаций, тогда как 10 рекомендаций было выполнено частично. В Дополнении ко Второму отчету о выполнении рекомендаций, принятом на 79-м пленарном заседании ГРЕКО (23 марта 2018 г.) и опубликованном 25 июня 2018 г., отмечается, что Российская Федерация

удовлетворительно выполнила двенадцать из двадцати одной рекомендации, а девять рекомендаций остались выполненными частично.

5. Отчет о мерах, принятых для выполнения оставшихся рекомендаций, представленный российскими органами власти 26 декабря 2018 г., послужил основой для настоящего Второго дополнения ко Второму отчету о выполнении рекомендаций.
6. ГРЕКО выбрала Чешскую Республику и Словению для назначения докладчиков по данной процедуре выполнения рекомендаций. Чешская Республика назначила г-жу Елену КЛИМА ЛИСУЧОВУ, а Словения – г-жу Виту ХАБЬЯН БАРБОРИЧ. Секретариат ГРЕКО оказал докладчикам помощь в составлении настоящего Второго дополнения.

## **II. АНАЛИЗ**

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

7. Напоминаем, что в своем Оценочном докладе ГРЕКО сформулировала девять рекомендаций для исполнения их органами власти Российской Федерации в отношении Темы I. ГРЕКО ранее отмечала, что рекомендации i, v и ix были успешно выполнены, а рекомендации ii–iv и vi–viii выполнены частично. Ниже представлен анализ выполнения оставшихся рекомендаций.

#### **Рекомендации ii–iv и vii.**

8. ГРЕКО рекомендовала:

*- однозначно криминализировать 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) (рекомендация ii);*

*- ввести понятия предложения, обещания и просьбы о предоставлении преимущества и принятия предложения или обещания в положения Уголовного кодекса Российской Федерации об активном и пассивном подкупе в соответствии с Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173) (рекомендация iii);*

*- 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 (рекомендация iv);*

*- криминализировать злоупотребление влиянием в соответствии со статьей 12 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173) (рекомендация vii).*

9. ГРЕКО напоминает, что рекомендации ii-iv и vii ранее считались частично выполненными. В частности, законодательство, имплементирующее большинство элементов настоящих рекомендаций, было представлено в Государственную Думу в июле 2017 г. и с тех пор находится на рассмотрении.
10. Власти сообщают, что проекты федеральных законов № 232807-7 и 235984-7, внесенные в Государственную Думу, все еще находятся на рассмотрении. Власти заявляют, что политическая поддержка этих законопроектов подтверждается указанием Президента Российской Федерации от 8 ноября 2016 года, в соответствии с которым Генеральной прокуратуре, Министерству юстиции и другим заинтересованным государственным органам поручено принять необходимые меры для выполнения рекомендаций ГРЕКО в рамках третьего раунда оценки и регулярного предоставления докладов о достигнутом прогрессе. Кроме того, рекомендации ГРЕКО регулярно рассматриваются на заседаниях президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, в том числе совместно с представителями Государственной Думы. Оба законопроекта обсуждались, в частности, с представителями гражданского общества на заседании Совета. Власти добавляют, что законопроекты неоднократно обсуждались на различных форумах экспертов в Государственной Думе в период с 2017 по 2019 г. Они добавляют, что после завершения процедуры общественного обсуждения и пересмотра обновленной версии законопроектов они будут рассмотрены Государственной Думой.
11. ГРЕКО отмечает с обеспокоенностью тот факт, что Государственная Дума еще не приняла проекты федеральных законов, которые должны отвечать требованиям ее рекомендаций ii-iv и vii. Ратификация Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 191) также не была осуществлена. В то же время ГРЕКО отмечает политическую поддержку на уровне Президента, проявляющуюся в приведении внутреннего законодательства в соответствие с ее рекомендациями. Тем не менее ГРЕКО также отмечает,

что консультации по законопроектам все еще продолжаются и финальные проекты еще предстоит доработать для того, чтобы имело место их окончательное рассмотрение в Государственной Думе. ГРЕКО сожалеет о том, что со времени последнего доклада не было достигнуто никаких конкретных результатов.

12. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендации ii-iv и vii остаются выполненными частично.

#### **Рекомендация vi.**

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

14. ГРЕКО напоминает, что в том, что касается части (i) рекомендации, во Втором отчете о выполнении рекомендаций было установлено, что предлагаемые поправки к статье 204 (коммерческий подкуп) Уголовного кодекса и новая статья 204.3 (обещание, предложение или просьба об участии в коммерческом подкупе), содержащиеся в проектах федеральных законов № 232807-7 и № 235984-7 в том виде, в каком они существовали на тот момент, не полностью удовлетворяли требованиям этой части рекомендации. Что касается части (ii) рекомендации, она была признана частично реализованной, поскольку спорное положение статьи 201 Уголовного кодекса было исключено. Однако для того, чтобы эта часть рекомендации считалась выполненной, ГРЕКО призвала внести поправки в статью 23 Уголовно-процессуального кодекса, с тем чтобы полностью отразить новый текст статьи 201 Уголовного кодекса во избежание расхождений.

15. Власти не сообщают о каких-либо ощутимых результатах со времени представления последнего отчета, поскольку проекты федеральных законов № 232807-7 и 235984-7, представленные в Государственную

Думу, в настоящее время являются предметом консультаций и должны быть пересмотрены до их окончательного рассмотрения Государственной Думой (см. также параграф 10).

16. ГРЕКО отмечает, что часть (ii) рекомендации была сочтена частично выполненной, поскольку в статью 201 Уголовного кодекса были внесены поправки с целью устранения подвергнутого критике правила, упомянутого в рекомендации, однако изменения, отражающие новый текст статьи 201 Уголовного кодекса, также должны были быть внесены и в Уголовно-процессуальный кодекс. При этом вышеупомянутые законопроекты, направленные на полное выполнение этой рекомендации – ее частей (i) и (ii) – еще не приняты. ГРЕКО подчеркивает, что часть (i) рекомендации зависит от принятия законопроектов, текст которых еще предстоит доработать по мере продолжения консультаций до принятия окончательного варианта Государственной Думой. Что касается части (ii), то требуемая поправка к Уголовно-процессуальному кодексу также зависит от принятия одного из находящихся на рассмотрении проектов федеральных законов. В связи с этим ГРЕКО сожалеет, что со времени последнего отчета не было достигнуто никаких ощутимых результатов.

17. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация vi остается выполненной частично.

#### **Рекомендация viii.**

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

19. ГРЕКО напоминает, что в Отчете о выполнении рекомендаций было отмечено, что срок давности в отношении преступлений, охватываемых статьей 184 (подкуп в спортивных соревнованиях и зрелищных коммерческих конкурсах) Уголовного кодекса, был увеличен до 10 лет в соответствии с требованиями рекомендации. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО отметила, что срок давности за совершение преступления активного взяточничества согласно статье 291 Уголовного кодекса был увеличен до шести лет, но только в случаях сотягающими обстоятельствами, связанными с дачей взятки в крупном размере. ГРЕКО рассматривает данные изменения как идущие в правильном направлении, признавая рекомендацию частично выполненной, однако выражает сожаление по поводу того, что непродолжительный срок давности в два года по делам о даче взятки не

был продлен. В Дополнении к отчету о выполнении рекомендаций ГРЕКО отметила, что законопроект № 232807-7 направлен на ужесточение санкций за основные случаи активного и пассивного взяточничества и, таким образом, на увеличение срока давности до шести лет.

20. Власти сообщают, что никаких существенных результатов со времени представления последнего отчета осуществлено не было, поскольку проект федерального закона № 232807-7, внесенный в Государственную Думу, в настоящее время является предметом консультаций и должен быть пересмотрен до его окончательного представления на рассмотрение Государственной Думой (см. также параграф 10).

21. ГРЕКО отмечает, что настоящая рекомендация была выполнена частично ввиду продления срока давности до 10 лет за преступления, наказуемые в соответствии со статьей 184 УК, и до шести лет по делам, связанным с дачей взятки в крупном размере по статье 291 УК. Однако в отношении последней статьи ГРЕКО просит расширить срок давности для всех случаев дачи взятки. ГРЕКО отмечает, что консультации по проекту закона № 2320807-7, предполагающему внесение изменений в Уголовный кодекс, еще не закончены и что текст должен быть пересмотрен до его окончательного представления на рассмотрение Государственной Думой. В этой связи ГРЕКО сожалеет, что со времени предоставления последнего отчета не было достигнуто каких-либо ощутимых результатов.

22. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация viii остается выполненной частично.

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

23. Напоминаем, что в своем Оценочном докладе ГРЕКО адресовала Российской Федерации двенадцать рекомендаций по теме II. На предыдущих этапах процедуры выполнения рекомендаций ГРЕКО пришла к выводу о том, что рекомендации i, ii, iv, v-viii, x и xii выполнены удовлетворительно, а рекомендации iii, ix и xi – частично. Ниже рассматривается вопрос выполнения оставшихся рекомендаций.

### **Рекомендация iii**

24. *ГРЕКО* рекомендовала принять меры, исключаящие злоупотребление служебными полномочиям при регулировании финансирования партий и избирательных кампаний.

25. В Дополнении ко Второму отчету о выполнении рекомендаций ГРЕКО приветствовала тот факт, что на членов избирательных комиссий распространяются антикоррупционные меры, что в дальнейшем позволит предотвратить злоупотребление властью в процессе назначения и выполнения обязанностей, а также приветствовала тот факт, что количество дел, рассматриваемых судами по статье 5.8 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) показало, что все больше внимания уделяется наказанию за нарушения процедуры и требований предвыборной агитации в средствах массовой информации. Однако не было получено достаточных доказательств того, что проводятся систематические расследования в отношении широко распространенных утверждений о нарушениях статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», о которых упоминалось в Оценочном докладе. Кроме того, пробелы в режиме предотвращения злоупотребления властью в ходе предвыборной агитации, в том числе в средствах массовой информации, были признаны самой Центральной избирательной комиссией (ЦИК).
26. Теперь власти сообщают, что ЦИК совместно с Генеральной прокуратурой, Министерством внутренних дел и Следственным комитетом Российской Федерации подготовили сводный анализ жалоб, полученных в ходе подготовки и проведения президентских выборов (декабрь 2017 – апрель 2018 гг.) по вопросу злоупотребления служебным положением. В ЦИК поступила 143 651 жалоба, из которых 471 касалась возможного злоупотребления служебным положением (0,3% полученных жалоб). Была рассмотрена исключительно та информация, которая была представлена в письменном виде (186 заявлений) (устные жалобы были направлены ЦИК для их оформления в письменной форме). Информация, содержащаяся лишь в 9 жалобах, была частично подтверждена, другая информация была признана недостоверной. В этих 9 случаях компетентные органы приняли соответствующие меры. Анализ рассмотренных жалоб показал, что ни одна из них не связана со злоупотреблением служебным положением при финансировании избирательной кампании.
27. В другие государственные органы поступило 52 жалобы о неправомерном использовании служебного положения во время президентской избирательной кампании в 2018 году, из которых 26 были рассмотрены прокуратурой, 21 – органами внутренних дел и 5 – органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При рассмотрении 39 из 52 жалоб было установлено, что доводы заявителей являлись необоснованными. По 13 другим жалобам органы внутренних

дел возбудили административные разбирательства в соответствии с положениями КоАП, касающимися агитации<sup>1</sup>, но ни одно из разбирательств не было инициировано по статье 5.45 (использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума).

28. Государственные органы также активно выявляли нарушения положений о выборах, был проведен ряд проверок, не инициированных жалобами граждан / местных властей. Власти также сообщают, что Генеральным прокурором и региональными прокурорами были изданы организационно-распорядительные документы, касающиеся надзора за исполнением законодательства о выборах во время президентских выборов 2018 года, и созданы рабочие группы, ответственные за проведение мониторинга. Власти считают, что вышеизложенное демонстрирует, что существует система, обеспечивающая регулярное рассмотрение информации о нарушениях, связанных с неправомерным использованием служебного положения по смыслу статьи 40 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Власти сообщают, что в свете анализа возможных пробелов в регулировании, рассмотренных в контексте осуществленных исследований и конференций, проведенных ЦИК в 2016 и 2018 годах, принятие дополнительных мер не было сочтено необходимым.

29. ГРЕКО принимает к сведению представленную информацию о проведении мониторинга нарушений в ходе президентской избирательной кампании 2018 года и рассмотрения жалоб. Однако, как уже указывалось во Втором отчете о выполнении рекомендаций (в котором также упоминается аналогичный обзор, не выявивший ни одного случая злоупотребления служебным положением) у ГРЕКО имеются серьезные сомнения в отношении того, являются ли результаты этого рассмотрения, также заключающиеся в отсутствии каких-либо случаев злоупотребления служебным положением, отражающими действительность, учитывая потенциально очень широкое распространение проблемы, указанной в Оценочном докладе (см. параграф 94). Это может показаться тем более удивительным, учитывая широкий диапазон запретов и ограничений, наложенных на государственных служащих в рамках избирательных кампаний, установленных статьей 40 Федерального закона «Об основных гарантиях

---

<sup>1</sup> Статьи 5.10 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах), 5.11 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом), 5.12 (изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах) и 5.14 (умышленное уничтожение или повреждение агитационного материала либо информационного материала, относящегося к выборам, референдуму) КоАП РФ.

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>. ГРЕКО также обращает свое внимание на замечания относительно вероятности неправомерного использования служебного положения и административных ресурсов, в том числе освещенные в Отчете Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам по наблюдению за президентскими выборами в 2018 году<sup>3</sup>. Кроме того, ГРЕКО сожалеет, что рассмотрение дополнительных мер, дополняющих текущие положения, направленные против злоупотребления служебным или должностным положением, не принесло ощутимых результатов. Ввиду изложенного она продолжает считать, что необходимо предпринять дальнейшие шаги для выявления и раскрытия случаев неправомерного использования служебного положения в рамках избирательных кампаний, равно как и соответствующие меры.

**30. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация iii остается выполненной частично.**

**Рекомендация ix.**

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

32. В Дополнении ко Второму отчету о выполнении рекомендаций ГРЕКО отметила, что в различных положениях основного правового акта, регулирующего проведение выборов, сохраняются расхождения в том, как определяется начало «избирательной кампании». Чтобы гарантировать, что расходы, которые могут быть понесены на этом начальном этапе точно и всесторонне учитываются, ГРЕКО рекомендовала однозначно указать, что деятельность по проведению предвыборной агитации может начаться сразу после официального объявления избирательной кампании и что связанные с этим финансовые

---

<sup>2</sup> Согласно статье 40 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: «Лицо не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения при проведении избирательной кампании». Этот запрет распространяется на кандидатов, зарегистрированных кандидатов, других лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности, являющихся должностными лицами или находящимися на государственной или муниципальной службе либо являющихся членами органов управления организаций независимо от формы собственности, журналистов и иных творческих работников СМИ. Под использованием преимуществ должностного или служебного положения в настоящем Федеральном законе, среди прочего, понимается: привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости от кандидата, использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных и муниципальных органов и организаций, использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов.

<sup>3</sup> Отчет Миссии ОБСЕ по наблюдению за выборами: <https://www.osce.org/odihr/elections/383577?download=true>

обязательства могут быть приняты кандидатом / избирательным объединением в отношении любой такой кампании, но фактические расходы могут быть произведены только с момента, когда кандидат / избирательное объединение учредит избирательный фонд. В целях выполнения рекомендации ГРЕКО также предложила обеспечить, чтобы все связанные с кампанией мероприятия, проводимые кандидатом с момента объявления «избирательной кампании» и до представления им/ею окончательного финансового отчета соответствующей избирательной комиссии, были надлежащим образом задокументированы, учтены и опубликованы.

33. Теперь власти сообщают, что 21 ноября 2018 г. ЦИК приняла Разъяснения некоторых вопросов учета финансирования избирательных кампаний политических партий и кандидатов при подготовке и проведении выборов в Российской Федерации. В этом документе рассматриваются термины «избирательная кампания», «избирательная кампания кандидата», «предвыборная агитация», срок начала и продолжительность ведения кандидатом предвыборных агитационных мероприятий и иные вопросы в том виде, в котором они в настоящее время фигурируют в национальном законодательстве. В документе также отмечается, что все расходы, связанные с избирательной кампанией и предвыборной агитацией до выдвижения кандидатов, должны отражаться в отчетности политических партий.
34. ГРЕКО принимает к сведению принятие Разъяснений, опубликованных Центральной избирательной комиссией. ГРЕКО напоминает, что в Оценочном докладе высказывались опасения по поводу юридического определения периода «избирательной кампании» в нескольких законах, в том числе в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который начинается с выдвижения кандидата / списка кандидатов<sup>4</sup>, а также по поводу явного несоответствия другим положениям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которым кампания начинается в день официального опубликования решения о проведении выборов, что означает гораздо более длительный период. Поэтому в рекомендации было предложено ввести в законы о выборах четкие положения, определяющие начало периода «избирательной кампании» так, чтобы не оставалось серых зон в отношении отображения соответствующих

---

<sup>4</sup> Кроме того, расходы на кампанию могут отсчитываться исключительно со дня установления избирательного фонда и создания соответствующего специального счета (статья 58, пункт 1 Закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации").

расходов в финансовой отчетности кампании (параграф 102). В Первом и Втором отчетах о выполнении рекомендаций ГРЕКО просила, чтобы все расходы, понесенные политическими партиями в течение всей кампании, включая ее начальные этапы до выдвижения кандидатов, отражались в финансовой отчетности кампании, а не в общих финансовых отчетах партий, и, таким образом, на них распространялись бы правила мониторинга и раскрытия информации, применимые во время выборов (соответственно, параграфы 98 и 101). Как указывалось выше, в своем Дополнении ко Второму отчету о выполнении рекомендаций ГРЕКО указывала, что определения должны быть согласованы таким образом, чтобы обо всех связанных с кампанией расходах любого кандидата сообщалось с момента объявления кампании до представления кандидатом своего окончательного финансового отчета в компетентную избирательную комиссию (пункт 62). ГРЕКО отмечает, что Разъяснения ЦИК по сути ограничены повторением того, что говорит об избирательной кампании Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и другие законы, и поэтому они не могут считаться достаточными для устранения двусмысленности в отношении понятия периода кампании, существующего во внутреннем законодательстве, как указано в Оценочном докладе, а также для устранения двусмысленности в отношении необходимости партий и кандидатов, включая отдельных кандидатов, не выдвинутых партией, сообщать в финансовых отчетах кампании обо всех расходах, связанных с кампанией за данный период. Поэтому рекомендация по-прежнему не может считаться выполненной полностью.

35. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация ix остается выполненной частично.

#### **Рекомендация xi.**

36. *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.*

37. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО отметила, что части (i) и (iii) рекомендации были выполнены удовлетворительно. Что касается части (ii), ГРЕКО приветствовала диалог, начатый ЦИК, по поводу осязаемого дефицита доверия и независимости системы избирательных комиссий, а также тот факт, что ЦИК с интересом отметила множество путей улучшения, предложенных в Дополнении ко Второму отчету о выполнении рекомендаций. Тем не менее ГРЕКО пришла к выводу, что эта часть рекомендации была выполнена частично, и призвала власти пересмотреть порядок назначения комиссий, как это было предложено ранее, и привести в исполнение различные инициативы, рассматриваемые ЦИК для лучшей защиты независимости и беспристрастности избирательных комиссий на всех уровнях.
38. Теперь власти ссылаются на анализ, проведенный ЦИК в 2018 году, в ходе которого ЦИК пришла к выводу о том, что процедура, уже применяемая для назначения избирательных комиссий, фактически обеспечивает их высокую степень независимости. В частности, избирательные комиссии всех уровней (кроме ЦИК) формируются на основе предложений политических партий, назначивших кандидатов на мандаты в соответствующих представительных органах. Независимость избирательных комиссий также обеспечивается законодательным требованием о том, что государственные и муниципальные служащие могут составлять только до 50 % от общего числа членов избирательной комиссии, и было также отмечено, что эти цифры постоянно уменьшаются. Независимость избирательных комиссий также защищена уголовно-правовыми и административными нормами, запрещающими воспрепятствование работе избирательных комиссий.
39. Как сообщалось ранее, во время конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития», организованной ЦИК в ноябре 2016 г., были представлены различные идеи: 1) закрепить статус ЦИК в Конституции или в отдельном федеральном законе; 2) уполномочить ЦИК составлять ежегодные отчеты, которые бы в краткой форме описывали опыт правоохранительных органов, анализ правовой культуры избирателей и выявленные нарушения; 3) наделить избирательные комиссии правом законодательной инициативы; 4) расширить контроль ЦИК над комиссиями более низкого уровня; 5) разработать дополнительные меры, исключая вмешательство муниципальных органов в деятельность территориальных и участковых избирательных комиссий; и 6) разработать «Кодекс этики» для организаторов выборов. На настоящий момент власти сообщают о том, что было решено (см. параграф 26), что для обеспечения независимости избирательных комиссий не требуется никаких дополнительных

действий: закрепление статуса ЦИК в отдельном федеральном законе и внесение поправок в Конституцию Российской Федерации не будет способствовать укреплению независимости избирательных комиссий; годовые сводные отчеты по мониторингу имплементации закона о выборах уже итак представляются; наделение избирательных комиссий полномочиями по принятию законов будет чрезмерным расширением их компетенции; действующее законодательство предусматривает достаточный контроль над комиссиями более низкого уровня; имеются достаточные гарантии от вмешательства местных органов власти в деятельность избирательных комиссий; и вместо Кодекса этики для участковых избирательных комиссий были разработаны и утверждены «рабочие блокноты». Данные блокноты подробно регламентируют все действия членов участковой избирательной комиссии в течение всего избирательного процесса, в том числе действия по подсчету голосов и утверждению результатов. Власти заявляют, что такое подробное регулирование исключает возможные нарушения со стороны избирательных комиссий.

40. Власти добавляют, что Федеральный закон № 104, принятый 29 мая 2019 г., внес поправки в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Как следствие, федеральный исполнительный орган или его территориальный орган по представлению комиссии и по требованию органа, назначающего членов комиссий, может проводить проверку лиц, назначаемых членами комиссий, и представлять отчет об их судимости и ранее имевшейся административной ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах. Власти заявляют, что эти поправки нацелены на исключение возможности выдвижения в избирательные комиссии лиц, признанных нарушителями уголовного или административного законодательства.
41. ГРЕКО принимает к сведению принятие Федерального закона № 104 о внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающий возможность проверки наличия судимости или административной ответственности (в том числе за нарушения избирательного законодательства) до того, как отдельные лица будут назначены членами комиссии. Несмотря на то, что это, по-видимому, является позитивным шагом для более точной проверки предыстории кандидатов с точки зрения имеющейся судимости, ГРЕКО напоминает о том, что главное беспокойство, отраженное в Оценочном докладе, заключалась в значительном недоверии со стороны общественности и заявлениях о влиянии на них государственного

аппарата (см. параграф 108 Оценочного доклада). В этом контексте она сожалеет о том, что власти не приняли во внимание предложения, направленные на решение озабоченностей, высказанных ГРЕКО в Оценочном докладе и последующих отчетах о выполнении рекомендаций. Независимость и беспристрастность избирательных комиссий на всех уровнях имеют первостепенное значение для обеспечения свободных и независимых выборов и права голоса каждого гражданина. Хотя российские власти утверждают, что система в настоящее время предоставляет достаточные гарантии, ГРЕКО отмечает, что не было предпринято никаких новых шагов в отношении того, каким образом назначаются избирательные комиссии для обеспечения их независимости, что препятствовало полному выполнению рекомендации.

42. ГРЕКО приходит к выводу, что рекомендация xi остается выполненной частично.

### **III. ВЫВОДЫ**

43. **С учетом предыдущих отчетов о выполнении рекомендаций и информации, представленной выше, ГРЕКО приходит к выводу, что Российская Федерация удовлетворительно выполнила или удовлетворительным способом справилась с двенадцатью из двадцати одной рекомендацией, содержащейся в Оценочном докладе третьего раунда.**

44. Что касается темы I – «Криминализация преступных деяний», рекомендации i и v были выполнены удовлетворительно, а рекомендации ii–iv и vi–viii были выполнены частично. Что касается темы II – «Прозрачность финансирования политических партий», рекомендации i, ii, iv–viii, x и xii были выполнены удовлетворительно, а рекомендации iii, ix и xi – частично.

45. Относительно криминализации ГРЕКО обеспокоена тем, что по прошествии более семи лет с момента принятия Оценочного доклада достигнут недостаточный прогресс для того, чтобы привести ситуацию с криминализацией в соответствие с ее рекомендациями. На сегодняшний день в Уголовный кодекс (УК) были внесены поправки для обеспечения криминализации подкупа всех членов международных парламентских собраний, судей и должностных лиц международных судов; положения об активном и пассивном подкупе содержат прямую ссылку на третьи стороны; срок давности за подкуп в спортивных соревнованиях и зрелищных коммерческих конкурсах увеличен до 10 лет, а за совершение преступлений дачи взятки при отягчающих обстоятельствах – до шести

лет; устранено правило, в соответствии с которым в случаях взяточничества в частном секторе, наносящим ущерб исключительно интересам коммерческой организации, уголовное преследование возбуждалось только по заявлению этой организации или с ее согласия. В то же время в своем Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО была глубоко обеспокоена тем, что недавнее внесение изменений в положения Уголовного кодекса, связанные с коррупцией, представляет собой значительный шаг назад по сравнению с предыдущим проектом закона, упомянутым в Первом отчете о выполнении рекомендаций: поправки к положениям о взяточничестве в государственном секторе более не включают в себя все различные формы коррупционного поведения и не предусматривают явного охвата каких-либо (в том числе нематериальных) неправомерных преимуществ; положения о взяточничестве в частном секторе ограничиваются лицами, выполняющими управленческие функции, что противоречит требованиям Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173). Кроме того, поправки не вводят конкретных положений о злоупотреблении влиянием в корыстных целях, как это было предусмотрено в предыдущем проекте. Наконец, планы властей ввести уголовную ответственность за подкуп арбитров и ратифицировать Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 191), а также продлить срок давности за преступления взяточничества, еще не осуществлены.

46. Представление в парламент нового законопроекта, направленного на усиление ответственности за коррупцию, стало отрядным событием, поскольку оно было призвано решить многие из вышеуказанных проблем. В то же время ГРЕКО выразила сожаление по поводу того, что предлагаемые поправки к положениям УК, касающимся взяточничества, не полностью соответствуют стандартам Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173) и Дополнительного протокола к ней (ETS 191). Например, положения, предусматривающие уголовную ответственность за дачу и получение коммерческого подкупа сотрудником коммерческой или другой организации, не затрагивают элементы косвенного совершения преступления, сторонних бенефициаров и нематериальные преимущества. Положение о пассивном коммерческом подкупе лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также национальными и иностранными арбитрами, устанавливает уголовную ответственность исключительно за «незаконное участие в коммерческом подкупе», исключая элементы «просьбы» предоставления недолжного преимущества и косвенного совершения преступления, а элемент «принятия предложения или обещания» неправильным образом

инкорпорирован. Преступлениям в сфере активного взяточничества в государственном секторе не достаёт элементов «обещания» и «предложения», а преступлениям пассивного взяточничества в государственном секторе не достаёт элементов «просьбы» предоставления недолжного преимущества. Что касается пассивного злоупотребления доверием, отсутствуют элементы «получения», «принятия предложения или обещания», а также отсутствует формулировка «независимо от того, оказано ли такое влияние и был ли получен или нет в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат». Тем не менее ГРЕКО довольна предложенным исключением из Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации правила, согласно которому по делам о взяточничестве в частном секторе, если вред нанесен исключительно интересам коммерческой организации, только по ее заявлению или согласию возбуждается уголовное преследование. Более того, также положительно расценивается предложенное увеличение срока давности от двух до шести лет за базовые случаи активного и пассивного взяточничества.

47. ГРЕКО разочарована тем, что спустя семь лет после принятия Оценочного доклада законодательный процесс в Государственной Думе все еще продолжается. Вышеупомянутые законопроекты все еще подлежат обсуждению и впоследствии будут пересмотрены до их окончательного принятия. ГРЕКО призывает власти обеспечить завершение законодательного процесса без промедления и гарантировать полное принятие во внимание ее рекомендаций и конкретных замечаний по проектам.
48. Относительно прозрачности финансирования политических партий ГРЕКО приветствует тот факт, что в целом был предпринят ряд шагов для повышения прозрачности. В Федеральный закон «О политических партиях» были внесены поправки с целью повышения прозрачности партийного финансирования из различных источников, таких как членские взносы и займы, а также с целью внесения требования о независимой проверке партийных счетов, закрепления функций контроля над партийным финансированием, главным образом за избирательными комиссиями, а также для установления единого предельного размера вступительного / членского взноса одного члена и пожертвования партии от одного физического лица. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдумах граждан Российской Федерации» и специальные избирательные законы были пересмотрены с целью устранения дублирования и несоответствий. Кроме того, реформа Кодекса об административных правонарушениях ввела конкретные правонарушения в области финансирования партий,

за совершение которых предусмотрены административные санкции, а также значительно увеличила штрафы за нарушения правил финансирования избирательных кампаний и распространила административную ответственность на более широкий круг партийных чиновников. В дополнение были приняты некоторые практические меры, в том числе поправки Центральной избирательной комиссии (ЦИК) к бланкам партийных счетов, а также была осуществлена отмена многочисленных нормативных актов, которые более не являлись актуальными. Что касается риска обхода правил раскрытия информации, этот вопрос был разрешен посредством издания постановления ЦИК.

49. В то же время необходимо решить ряд вопросов, чтобы полностью выполнить все рекомендации ГРЕКО. Отмечая, что властями были предприняты некоторые шаги по контролю над нарушениями во время президентской избирательной кампании, в том числе в отношении случаев злоупотребления служебным положением, ГРЕКО все же сомневается в результатах проверок, показывающих, что из всех жалоб, полученных различными компетентными государственными органами, не имело место никаких установленных случаев злоупотребления служебным положением вообще. Это несколько противоречит выводам ГРЕКО о том, что данная проблема оказалась достаточно широко распространенной. Кроме того, сохраняется двусмысленность в отношении понятия периода избирательной кампании в избирательном законодательстве, а также двусмысленность в отношении связанных с данным периодом обязательств сообщать обо всех расходах в финансовых отчетах кампании. Кроме того, ГРЕКО подчеркнула важность обеспечения независимости избирательных комиссий от исполнительной власти на законодательном и практическом уровне в качестве ключевого условия для надлежащего управления избирательным процессом и для демонстрации ощутимым, эффективным и решительным образом их сопротивления политически мотивированным манипуляциям и давлению. Несмотря на то, что ГРЕКО приветствовала диалог, начатый ЦИК по поводу ощущаемого дефицита доверия и независимости системы избирательных комиссий, она сожалеет о том, что власти не выполнили многие инициативы, рассматриваемые ЦИК для лучшей защиты независимости и беспристрастности избирательных комиссий на всех уровнях.
50. Принятие настоящего Второго дополнения ко Второму отчету о выполнении рекомендаций завершает процедуру выполнения Российской Федерацией рекомендаций в рамках третьего раунда. В то же время с учетом остающихся рекомендаций как в области криминализации, так и в отношении прозрачности финансирования политических партий

ГРЕКО призывает российские власти продолжать информировать ГРЕКО о будущем прогрессе в реализации этих рекомендаций.

51. ГРЕКО предлагает властям Российской Федерации разрешить как можно скорее опубликовать настоящий отчет, перевести его на национальный язык и сделать перевод общедоступным.