



Принято: 23 марта 2018 г.
Опубликовано: 25 июня 2018 г.

GrecoRC3(2018)5

Третий раунд оценки

Дополнение ко Второму отчету о выполнении рекомендаций Российской Федерацией

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

* * *

«Прозрачность финансирования партий»

Принято ГРЕКО на 79-м пленарном заседании
(Страсбург, 19-23 марта 2018 г.)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В данном Дополнении рассматриваются дополнительные меры, осуществленные с момента принятия Второго отчета о выполнении органами власти Российской Федерации рекомендаций, данных ГРЕКО в Оценочном докладе по отношению Российской Федерации по итогам третьего раунда оценки. Третий раунд оценки касается следующих тем:

Тема I – Криминализация преступных деяний: 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 противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний», а в более общем плане – Руководящий принцип 15 (финансирование политических партий и избирательных кампаний).

2. Оценочный доклад по итогам третьего раунда оценки был принят на 54-м пленарном заседании ГРЕКО (20–23 марта 2012 г.) и опубликован 13 августа 2012 г. после одобрения Российской Федерации (Greco Eval III Rep (2011) бЕ, [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.

5. Отчет о мерах, принятых по выполнению оставшихся рекомендаций, представленный российскими органами власти 21 июля 2017 г., и дополнительная информация, представленная 18 января 2018 г., послужили базой для создания настоящего Дополнения ко Второму отчету о выполнении рекомендаций.

6. ГРЕКО выбрала Чешскую Республику и Словению для назначения докладчиков по данной процедуре об исполнении рекомендаций. Чешская Республика назначила г-жу Ленку ХАБРНАЛОВУ, а Словения – г-жу Виту ХАБЬЯН БАРБОРИЧ. Секретариат ГРЕКО оказал докладчикам помощь в составлении настоящего Дополнения.

II. АНАЛИЗ

Тема I: Криминализация преступных деяний

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

8. Власти информируют, что проект Федерального закона № 3633-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», внесенный в Государственную Думу Российской Федерации 11 октября 2016 г. и рассмотренный ГРЕКО в ее Втором отчете о выполнении рекомендаций, все еще не принят. Некоторые его положения обсуждались президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции 14 февраля 2017 г., высказавшемся в поддержку криминализации коммерческого подкупа национальных и иностранных третейских судей (рекомендация ii), включения нематериальных преимуществ в сферу положений о взяточничестве (рекомендация iv), а также увеличения двухлетнего срока давности привлечения к уголовной ответственности за взяточничество (рекомендация viii). Другие предложения (по криминализации предложения, обещания или просьбы взяточничества, коммерческого подкупа и злоупотребления влиянием) было предложено дополнительно обсудить и доработать.

9. Таким образом, было решено разбить проект Федерального закона № 3633-7 на два. В июле 2017 г. оба новых проекта федеральных законов были внесены в Государственную Думу членом парламента. Первый проект, целью которого являлась имплементация рекомендаций ii, iv и viii, должен быть принят в приоритетном порядке, в то время как второй будет направлен для дальнейшего обсуждения и пересмотра.

10. Тексты обоих проектов федеральных законов совместно с пояснительными записками к ним были представлены ГРЕКО для тщательного изучения. В качестве общего замечания ГРЕКО разочарована решением властей пересмотреть положения Уголовного кодекса (УК) в отношении взяточничества путем разделения предыдущего единого проекта на два отдельных. Как станет ясно из нижеследующих пунктов настоящего доклада, оба проекта федеральных законов касаются элементов одних и тех же преступлений в сфере подкупа и предлагают изменения в одни и те же статьи УК. По мнению ГРЕКО, такой пересмотр не способствует ясности и последовательности и может вызвать сомнения в отношении целостности искомой правовой базы. ГРЕКО призывает власти в скором времени рассмотреть оставшиеся рекомендации предпочтительно посредством единого законопроекта, который бы учитывал все нижеприведенные недостатки. ГРЕКО надеется, что та важность, которую, согласно властям, руководство страны приписывает имплементации рекомендаций ГРЕКО, поспособствует даче долгожданного импульса этой деятельности.

Рекомендация ii.

11. 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).

12. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО приняла во внимание введение в 2015 году законодательства, регулирующего деятельность и статус третейских судей, а также внесение в парламент 11 октября 2016 г. проекта закона, распространяющего действие преступления коммерческого подкупа в отношении национальных и иностранных третейских судей. Что касается последнего положения, ГРЕКО была обеспокоена тем, что соответствующие положения законодательства (статья 204 Уголовного кодекса РФ) разнились с требованиями статей 2 и 3 Дополнительного протокола из-за, в частности, опущения таких элементов преступления, как «предложение, обещание и просьба» преимущества, «принятие предложения или обещания любого неправомерного преимущества», а также такого элемента, как косвенное совершение преступлений. Также отмечается, что не было принято никаких конкретных шагов для ратификации Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

13. Власти теперь ссылаются: i) на статью 202 УК РФ (о злоупотреблении полномочиями арбитрами (третейскими судьями), частными нотариусами и аудиторами) и статью 204 УК, часть 1, пункты 1 и 5 (о коммерческом подкупе) проекта Федерального закона № 232807-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», представленный в Государственную Думу 24 июля 2017 года, а также ii) на статью 204.3 УК (об обещании, предложении или просьбе участия в коммерческом подкупе) проекта Федерального закона № 235984-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», внесенный в Государственную Думу 27 июля 2017 г. Два новых проекта федеральных законов заменяют собой единый проект от 11 октября 2016 г.

Проект федерального закона № 232807-7 Статья 204 УК – коммерческий подкуп

*Абзац первый части первой. Незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, а равно **арбитру (третейскому судье)**, в том числе **иностранному арбитру**, лично или через посредника денег, ценных бумаг, иного имущества, а также незаконные оказание ему услуг имущественного либо неимущественного характера, предоставление иных имущественных либо неимущественных прав, иных неправомерных преимуществ (в том числе когда по указанию такого лица имущество передается, или услуги имущественного либо неимущественного характера оказываются, или имущественные либо неимущественные права, или иные преимущества предоставляются иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия такого лица либо если оно в силу своего служебного положения может способствовать указанным действиям (бездействию),- »;*

*Абзац первый части пятой. Незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, а равно **арбитром (третейским судьей)**, в том числе **иностранным арбитром**, лично или через посредника денег, ценных бумаг, иного преимущества, а также незаконное пользование им услугами имущественного либо неимущественного характера, имущественными либо неимущественными правами, иными неправомерными преимуществами (в том числе когда по указанию такого лица имущество передается, или услуги имущественного либо неимущественного характера оказываются, или имущественные либо неимущественные права, или иные преимущества предоставляются иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия такого лица либо если оно в силу своего служебного положения может способствовать указанным действиям (бездействию).*

Проект федерального закона № 235984-7
Статья 204³ УК – обещание, предложение или просьба участия
в коммерческом подкупе

Статья 204³. Обещание, предложение или просьба участия в коммерческом подкупе

Обещание или предложение принять предмет коммерческого подкупа либо обещание, предложение или просьба передать предмет коммерческого подкупа, а равно сговор с целью передачи (получения) предмета коммерческого подкупа (при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных статьями 204, 204.1 и 204.2 настоящего Кодекса) -

наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период работы до пяти месяцев, или в размере от пятикратной до десятикратной суммы коммерческого подкупа, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок со штрафом в размере до пятикратной суммы коммерческого подкупа или без такового.

2. То же деяние, если предмет коммерческого подкупа составляет значительный размер, -

наказывается штрафом в размере от четырехсот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, или в размере от пятикратной до пятнадцатикратной суммы коммерческого подкупа, либо ограничением свободы на срок от шести месяцев до одного года, либо исправительными работами на тот же срок, либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере до пятикратной суммы коммерческого подкупа или без такового.

3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, если предмет коммерческого подкупа составляет крупный размер, -

наказывается штрафом в размере до восьмисот тысяч рублей, либо ограничением свободы на срок от одного года до двух лет со штрафом в размере от пятисот тысяч до двух миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от шести месяцев до двух 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 четырех лет со штрафом в размере до пятнадцатикратной суммы коммерческого подкупа или без такового.

4. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, если предмет коммерческого подкупа составляет особо крупный размер, -

наказывается штрафом в размере до миллиона пятисот тысяч рублей, либо ограничением свободы на срок от трех до пяти лет со штрафом в размере от одного до четырех миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок от трех до семи лет со штрафом в размере до тридцатикратной суммы коммерческого подкупа или без такового.

14. ГРЕКО приветствует предложенные изменения в статью 202, абзац 1 части 1 и абзац 1 части 5 статьи 204 и статью 204³ УК, криминализирующие подкуп национальных и иностранных третейских судей. И хотя эти статьи направлены в правильное русло, все же наблюдаются определенные недочеты. Статья 204.3 УК не содержит такого элемента, как «просьба» неправомерного преимущества, а также не упоминает косвенного совершения преступления, а элемент «принятия предложения или обещания» не должным образом инкорпорирован. Как и раньше, не было предпринято никаких шагов для ратификации Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. Властям необходимо полностью выполнить настоящую рекомендацию, в том числе путем ускорения ратификационного процесса.

15. ГРЕКО пришла к выводу, что рекомендация ii остается частично выполненной.

Рекомендация iii.

16. *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).*

17. Во втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО приветствовала внесение в парламент 11 октября 2016 г. проекта закона, нацеленного на криминализацию «обещания, предложения или просьбы принять или передать взятку, а также преступного сговора с целью передачи (получения) взятки». В то же время санкции, предусмотренные за подобные деяния, вызвали у нее некоторые опасения, так как они значительно менее тяжкие, чем те, которые были предусмотрены действующим на тот момент законодательством за фактическую передачу взятки¹.

18. Власти теперь ссылаются на статью 204³ УК (об обещании, предложении или просьбе участия в коммерческом подкупе²) и статью 291³ УК РФ (об обещании, предложении или просьбе получить или передать взятку) проекта федерального

¹ Например, максимальные сроки за общие дела активного взяточничества доходили вплоть до двух лет лишения свободы со штрафом по части 1 статьи 291 УК и до одного года лишения свободы со штрафом по части 1 статьи 291.3 УК.

² См. параграф 13.

закона № 235984-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», внесенного в Государственную Думу 27 июля 2017 г. Данный проект вытекает из ранее упомянутого проекта от 11 октября 2016 г., разделенного на две части.

Проект федерального закона № 235984-7
Статья 291.3 УК – обещание, предложение или просьба
принять либо передать взятку

1. Обещание, предложение или просьба принять либо передать взятку, а равно сговор с целью передачи (получения) взятки (при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных статьями 290, 291, 291.1 и 291.2 настоящего Кодекса) -

наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до девяти месяцев, или в размере от пятикратной до пятнадцатикратной суммы взятки, либо исправительными работами на срок до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до одного года со штрафом в размере до пятикратной суммы взятки или без такового.

2. То же деяние, если взятка составляет значительный размер, -

наказывается штрафом в размере до пятисот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, или в размере от пятикратной до двадцатикратной суммы взятки, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до одного года с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере от пятикратной до десятикратной суммы взятки или без такового.

3. Деяние, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно если взятка предлагается за совершение заведомо незаконных действий (бездействия), -

наказываются штрафом в размере до миллиона рублей, либо ограничением свободы на срок от одного года до двух лет со штрафом в размере от трехсот тысяч рублей до одного миллиона пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от шести месяцев до двух лет, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере от пятикратной до двадцатикратной суммы взятки или без такового.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, а равно если взятка составляет крупный размер, -

наказываются штрафом в размере до двух миллионов рублей с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо ограничением свободы на срок от двух до четырех лет со штрафом в размере от одного до трех миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от девяти месяцев до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до шести лет со штрафом в размере до тридцатикратной суммы

взятки или без такового и с ограничением свободы на срок до одного года или без такового.

5. Те же деяния, если взятка составляет особо крупный размер, - наказываются штрафом в размере до пяти миллионов рублей, либо ограничением свободы на срок от трех до пяти лет со штрафом в размере от семисот пятидесяти тысяч до трех миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до четырех лет, либо лишением свободы на срок до восьми лет со штрафом в размере до тридцатикратной суммы взятки или без такового и с ограничением свободы на срок до одного года или без такового.

19. ГРЕКО приняла во внимание предоставленную информацию и признает положительные шаги, предпринятые для приближения положений УК криминализирующих подкуп в частном и государственном секторе, к требованиям, лежащим в основе настоящей рекомендации. Тем не менее наблюдаются некоторые упущения. Статья 204³ УК РФ (пассивный коммерческий подкуп) не упоминает элементов «просьбы» и «принятия предложения или обещания неправомерного преимущества». Статья 291³ (активный подкуп в государственном секторе) не говорит об «обещании» и «предложении неправомерного преимущества», а элемент «просьбы неправомерного преимущества» не инкорпорирован в статью 290 УК (пассивный подкуп в государственном секторе). Что касается наказаний, ГРЕКО признает, что они более разнообразны, но различия в подходе к основным формам коррупционного поведения все еще не устранены (как предлагалось).

20. ГРЕКО пришла к выводу, что рекомендация ii остается частично выполненной.

Рекомендация iv.

21. 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.

22. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО приветствовала новый проект закона, внесенный в парламент 11 октября 2016 г., который включал точную, соответствующим образом сформулированную норму.

23. Власти теперь ссылаются на: i) абзацы 1 части 1 и абзац 1 части 5 статьи 204 УК (о коммерческом подкупе³) и статью 290 УК (о получении взятки) проекта федерального закона № 232807-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», внесенного в Государственную Думу 24 июля 2017 г., а также на ii) абзацы 1 части 1 и абзац 1 части 5 статьи 204 УК (о коммерческом подкупе) проекта Федерального закона № 235984-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», внесенного в Государственную Думу

³ См. параграф 13.

27 июля 2017 г. Два новых проекта федеральных законов заменяют собой единый проект от 11 октября 2016 г.

Проект Федерального закона № 235984-7
Статья 204 УК – Коммерческий подкуп

1. Незаконная передача работнику коммерческой или иной организации либо лицу, уполномоченному такой организацией действовать от ее имени, денег, ценных бумаг, иного имущества, а также незаконное оказание ему услуг имущественного характера, предоставление иных имущественных прав (в том числе когда по указанию такого лица имущество передается, или услуги имущественного либо неимущественного характера оказываются, или иные имущественные либо неимущественные права, иные неправомерные преимущества предоставляются иному физическому или юридическому лицу) за совершение действий (бездействие) в интересах дающего или иных лиц, если указанные действия (бездействие) входят в служебные полномочия такого лица либо если оно в силу своего служебного положения может способствовать указанным действиям (бездействию), -

наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до четырех месяцев, или в размере от трехкратной до пятнадцатикратной суммы коммерческого подкупа, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок со штрафом в размере до тридцатикратной суммы коммерческого подкупа или без такового.

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

наказываются штрафом в размере до пятисот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, или в размере от пятикратной до двадцатикратной суммы коммерческого подкупа либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере до десятикратной суммы коммерческого подкупа или без такового.

24. ГРЕКО приветствует расширение сферы абзаца 1 части 1 статьи 204 (об активном коммерческом подкупе) и 290 Уголовного кодекса Российской Федерации (о получении взятки⁴) посредством включения в них любой формы неправомерного преимущества, что соответствует данной рекомендации. Однако в сравнении с требованиями Конвенции сфера распространения части 5 статьи 204 УК РФ представляется уже, так как данная статья криминализирует исключительно «неправомерное использование», а не получение любого недолжного преимущества, а абзац 1 части 1 и абзац 1 части 5 статьи 204 УК не предусматривают любую форму неправомерного преимущества.

⁴ Что касается статьи 291 (дача взятки), сохраняется определение взятки, данное в предшествующей ей статье.

25. ГРЕКО пришла к выводу, что рекомендация iv остается частично выполненной.

Рекомендация vi.

26. *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 попадающих 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.*

27. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО приветствовала новый проект закона от 11 октября 2016 г. с измененными положениями относительно «коммерческого подкупа», положительным образом отвечающего практически на все вопросы, легшие в основу данной рекомендации, за исключением элемента «принятия предложения или обещания» недолжного преимущества, который до сих пор в законе отсутствует. ГРЕКО также выразила свои опасения относительно санкций, предусмотренных новым проектом за такие деяния, как предложение, обещание или просьба принять взятку, являющиеся значительно менее тяжкими, чем те, которые предусмотрены действующим законодательством в тех случаях, когда взятка была фактически передана⁵.

28. Власти теперь ссылаются на: i) абзац 1 части 1 и абзац 1 части 5 статьи 204 УК (о коммерческом подкупе)⁶ проекта федерального закона № 232807-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», внесенного в Государственную Думу 24 июля 2017 г., а также ii) абзац 1 части 1 и абзац 1 части 5 статьи 204 УК (о коммерческом подкупе) и статью 204³ УК (об обещании, предложении или просьбе участия в коммерческом подкупе)⁷ проекта федерального закона № 235984-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», внесенного в Государственную Думу 27 июля 2017 г. Два новых проекта федеральных законов заменяют собой единый проект от 11 октября 2016 г.

29. Что касается части (i) рекомендации, ГРЕКО отмечает несколько предложенных изменений в статью 204 УК (о коммерческом подкупе), а также о введении в УК новой статьи 204³ (об обещании, предложении или просьбе участия в коммерческом подкупе). Как уже было сказано, ГРЕКО с сожалением отмечает решение властей пересмотреть положения этих двух статей путем разработки двух

⁵ Так, например, максимальное наказание за общий случай активного взяточничества составляет два года лишения свободы со штрафом по абзацу 1 статьи 204 УК и год лишения свободы со штрафом по части 1 статьи 291³ УК.

⁶ См. параграф 13.

⁷ Там же.

отдельных актов, ни один из которых полностью не отвечает требованиям рекомендации:

- что касается абзаца 1 части 1 и абзаца 1 части 5 статьи 204 УК (проект федерального закона № 232807-7), криминализирующих незаконную передачу и получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а также национальными и иностранными третейскими судьями, то в положении, криминализирующем незаконное получение вознаграждения, не верно инкорпорирован элемент *любого* недолжного преимущества, который в статье ограничивается лишь «неправомерным использованием» такого преимущества;
- что касается абзаца 1 части 1 и абзаца 1 части 5 статьи 204 УК (проект федерального закона № 235984-7), криминализирующих незаконную передачу и получение вознаграждения работником коммерческой или иной организации, то в этой статье отсутствуют элементы непрямого совершения преступления, участия третьих сторон-бенефициаров и получения нематериальных преимуществ;
- наконец, новая статья 204³ УК (проект федерального закона № 235984-7), криминализирующая обещание, предложение либо просьбу участия в коммерческом подкупе, не содержит элементы «просьбы» и «принятия предложения или обещания» недолжного преимущества, а также элементы непрямого совершения преступления и участия третьих сторон-бенефициаров.

30. Таким образом, ГРЕКО пришла к выводу, что данная часть рекомендации остается частично выполненной. Предлагаем властям далее совершенствовать положения указанных проектов законов, и прежде всего, предпочтительно разобраться со всеми предложенными изменениями посредством единого проекта закона, так чтобы гарантировать ясность и последовательность. Что касается санкций, хотя их ряд расширился, различия в подходе к основным формам коррупционного поведения все еще не устранены.

31. Что касается части рекомендации (ii), ГРЕКО удовлетворена соблюдением ее требований. До принятия соответствующего проекта закона она рассматривается как частично выполненная.

32. ГРЕКО пришла к выводу, что рекомендация vi остается частично выполненной.

Рекомендация vii.

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

34. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО отметила как положительное развитие внесение в парламент новых законопроектных положений о «злоупотреблении влиянием». Как было установлено, предлагаемые изменения УК были сочтены в целом соблюдающими требования рекомендации, за исключением лишь того, что они не полностью покрывали вопрос пассивного злоупотребления влиянием, то есть проект абзаца 2 статьи 291⁴ УК упоминал лишь «согласие физического лица использовать свое влияние», в то время как статья 12 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию требует установления уголовной

ответственности за «просьбу, получение или принятия предложения или обещания подобного преимущества».

35. Власти теперь ссылаются на статью 291⁴ УК проекта федерального закона № 235984-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», внесенного в Государственную Думу 27 июля 2017 г.

Статья 294⁴ – Злоупотребление влиянием

1. Согласие физического лица использовать свое влияние на принятие решения должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации, а также просьба или согласие использовать такое влияние 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 до пятисот тысяч рублей, принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере до пятнадцатикратной суммы взятки.».

2. Незаконные передача, предложение или обещание физическому лицу напрямую или через посредника денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного либо неимущественного характера, предоставление имущественных либо неимущественных прав, или иных неправомерных преимуществ для него или для других лиц с целью использовать его влияние на принятие решения должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации, –

наказываются штрафом в размере до трехсот тысяч рублей, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере до десятикратной суммы взятки.

36. ГРЕКО приняла к сведению представленную ей информацию. Новый проект статьи 291⁴ УК РФ по большей части соответствует требованиям рекомендации, однако не полностью покрывается вопрос пассивного злоупотребления влиянием, то есть отсутствуют элементы «получения», «принятия предложения или обещания» подобного преимущества, а также выражение «независимо от того, оказано ли такое влияние и был ли получен или нет в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат». Просим органы власти Российской Федерации в скором порядке внести соответствующие изменения и принять соответствующие законодательные акты.

37. Таким образом, ГРЕКО пришла к выводу, что рекомендация vii остается частично выполненной.

Рекомендация viii.

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

39. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО отметила, что после внесения изменений в санкции в 2016 году Федеральным законом № 324-ФЗ срок давности, применимый к активному взяточничеству по статье 291 УК, увеличился до шести лет, но только в отдельных тяжких случаях, где размер взятки значителен. Хотя ГРЕКО считает, что данное изменение произведено в правильном направлении, она с сожалением отмечает, что короткий срок давности (два года) по основным делам об активном взяточничестве (из-за чего и была составлена данная рекомендация) не был продлен, как планировалось на момент принятия Отчета о выполнении рекомендаций.

40. Власти теперь ссылаются на часть первую статьи 290 УК РФ (получение взятки) и часть первую статьи 291 УК РФ (дача взятки) проекта федерального закона № 232807-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в целях усиления ответственности за коррупцию», внесенного в Государственную Думу 24 июля 2017 г.:

Статья 290 УК РФ – Получение взятки

*«...наказывается штрафом в размере до одного миллиона рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, или в размере от десятикратной до пятидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет 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, либо лишением свободы на срок до **четырёх** лет со штрафом в размере от десятикратной до двадцатикратной суммы взятки или без такового».*

Статья 291 УК РФ – Дача взятки

*«...наказывается штрафом в размере до пятисот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, или в размере от пятикратной до тридцатикратной суммы взятки, либо исправительными работами на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до **четырёх** лет со штрафом в размере от пятикратной до десятикратной суммы взятки или без такового».*

41. ГРЕКО приветствует ужесточение наказания – с двух до четырех лет лишения свободы – по основным делам активного и пассивного взяточничества, что выходит за рамки рекомендации. Предложенная реформа переведет оба указанных преступления из категории преступлений небольшой тяжести в категорию средней тяжести и таким образом увеличит срок давности по ним с двух до шести лет, как и требуется. Просим органы власти Российской Федерации в скором порядке провести данную реформу.

42. Таким образом, ГРЕКО заключает, что рекомендация viii остается частично выполненной.

Тема II: Прозрачность финансирования политических партий

43. Напоминаем, что в своем Оценочном докладе ГРЕКО составила 12 рекомендаций по теме II для их выполнения властями Российской Федерации. На предыдущих этапах процедуры выполнения рекомендаций ГРЕКО пришла к выводу о том, что рекомендации i, ii, v-vii, x и xii выполнены удовлетворительно, а рекомендации iii, iv, ix и xi – частично. Ниже рассматривается выполнение оставшихся рекомендаций.

Рекомендация iii.

44. *ГРЕКО рекомендовала принять соответствующие меры, чтобы гарантировать независимость политических и избирательных кампаний от злоупотребления государственной властью.*

45. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО приняла к сведению рассмотрение дел, возбужденных по жалобам, поданным в избирательные комиссии и правоохранительные органы. ГРЕКО вновь выразила свои сомнения относительно того, показательны ли результаты подобного рассмотрения – а именно отсутствие дел о злоупотреблениях служебным положением в сфере финансирования политической деятельности в 2013 и 2014 годах – учитывая наличие потенциально общераспространенной проблемы, подчеркнутой в Оценочном докладе. ГРЕКО также отметила изменения, внесенные в приказы Генерального прокурора относительно надзора за соблюдением законодательства о выборах и относительно противодействия коррупции⁸, а также в статьи 5.8 и 5.69⁹ Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ), а также подчеркнула необходимость и важность эффективно ввести данные изменения в действие. И хотя описанные меры рассматриваются как шаги в правильном направлении, ГРЕКО требовалась дополнительная информация о практических мерах по борьбе с проблемами, изложенными в параграфах 93 и 94 Оценочного доклада, в том числе такими проблемами, как злоупотребление публичными средствами массовой информации и при использовании государственного имущества, использование государственной власти для запугивания политической оппозиции и недостаточное обеспечение исполнения гарантий, нацеленных на предупреждение злоупотребления властью государственными чиновниками.

46. Власти сообщают о ряде мер, принятых для исполнения данной рекомендации. Федеральный закон № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции» вступил в силу 15 апреля 2017 г. Им внесены изменения в статью 29 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» путем распространения обязательств, направленных на борьбу с коррупцией, а также запретов и ограничений для

⁸ Приказ № 264 от 28 мая 2015 г. и приказ № 346 от 1 июля 2015 г.

⁹ О нарушении предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной кампании в средствах массовой информации (статья 5.8 КоАП РФ) и о вмешательстве в деятельность избирательных комиссий и создании помех участию избирателей в голосовании (статья 5.69 КоАП РФ).

государственных служащих¹⁰ на постоянных членов избирательных комиссий с решающим правом голоса. Постоянные члены отстраняются от должности при несоблюдении этих правил.

47. Вопросы, относящиеся к существу настоящей рекомендации, находятся в постоянном поле зрения прокуроров всех уровней. В 2016 году и первом полугодии 2017 г. анализировалось исполнение вышеуказанных приказов Генерального прокурора и статей 5.8 и 5.69 КоАП России. Исследование показало, что было принято множество различных мер, в том числе: а) были рассмотрены жалобы граждан, большинство жалоб оказалось необоснованными (статистическая информация о точном числе таких жалоб недоступна); б) были инициированы административные процедуры по случаям, где имелись нарушения, и прокуратура внесла представления в целях устранения нарушений законодательства; в) повышение осведомленности, правовые и иные тренинги (более подробные результаты анализа изложены в приложении 1). Всего в 2016 году и первом полугодии 2017 г. прокурорами в 14 регионах было установлено 32 нарушения, в 11 случаях нарушители были привлечены к административной ответственности. Более того, судами было рассмотрено 20 дел о нарушении статьи 5.8 КоАП РФ и 19 – о нарушении статьи 5.69 КоАП РФ¹¹. Согласно информации Верховного Суда, судьи не столкнулись ни с какими практическими трудностями при рассмотрении данных дел. Власти заявляют, что прокурорами не выявлен ни один случай злоупотребления средствами массовой информации государственными служащими во время избирательных кампаний.

48. Кроме того, правоохранительные органы выявили шесть преступлений, предусмотренных статьей 141 УК (воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий), а суды рассмотрели три дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.45 (использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума) КоАП РФ. Власти добавляют, что предположения о нарушениях проверяются не только на основании заявлений, поданных в правоохранительные органы, но и путем их мониторинга в средствах массовой информации.

49. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) в ноябре 2016 года провела конференцию на тему «Избирательная система Российской Федерации: опыт формирования и перспективы развития», собравшую вместе различных экспертов, представителей государственных учреждений, общественных движений и политических партий (<http://www.cikrf.ru/news/cec/2016/12/26/03.html>). В качестве одного из вопросов обсуждалось принятие законодательных мер по борьбе с злоупотреблением власти со стороны чиновников во время избирательных кампаний. Среди идей, озвученных на конференции, можно выделить следующие:

¹⁰ Например, обязанность сообщать об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных действий, обязанность раскрывать сведения о доходе, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также предотвращать и разрешать случаи конфликта интересов; запрет открытия банковских счетов за рубежом, запрет занятия предпринимательской деятельностью, участия в управлении коммерческими организациями и организациями, целью которых не является извлечение прибыли, запрет использования в неслужебных целях информации, средств материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенных только для служебной деятельности и т.д.

¹¹ По шести данным делам разбирательство завершено, а по другим 33 делам нарушителям назначено наказание в виде выплаты административного штрафа.

1) расширять понятие злоупотребления государственной властью; 2) повторно ввести обязанность избранных чиновников, участвующих в выборах, брать вынужденный отпуск на время кампании; 3) разработать инструкцию ЦИК по борьбе со злоупотреблениями служебным положением и 4) сделать обязательным для СМИ уведомления общественности о том, что лицо является кандидатом на выборах, при публикации ими какого-либо материала, связанного с освещением деятельности такого лица.

50. ГРЕКО приняла к сведению представленную информацию. Безусловно позитивным достижением является распространение на членов избирательных комиссий обязательств, ограничений и запретов, направленных на борьбу с коррупцией, в том числе таких, которые требуют раскрытия и разрешения ситуаций конфликта интересов, что дает надежду на воспрепятствование злоупотреблению государственной властью при назначении на должность и при исполнении служебных обязанностей. Равным образом, число дел, рассмотренных судами в связи с нарушением статьи 5.8 КоАП, свидетельствует о том, что все больше значения придается наказанию за нарушения процедуры и условий избирательных кампаний в СМИ. Однако запреты, установленные статьей 40 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гораздо шире¹², но, за исключением лишь небольшого числа дел, ГРЕКО почти не обладает какими-либо подтверждениями систематического рассмотрения широко распространенных заявлений о нарушениях данной статьи¹³, указанных в Оценочном докладе. Что касается судебной статистики в отношении статьи 5.59 КоАП РФ, данные цифры имеют лишь косвенное значение, учитывая, что данная статья устанавливает наказание лишь за вмешательство в деятельность избирательных комиссий и создание помех участию избирателей в голосовании. Более того ЦИК сама¹⁴ признала определенные пробелы в регулировании вопросов предотвращения использования преимуществ должностного или служебного положения в избирательной кампании, в том числе в кампаниях, ведущихся в СМИ. В заключение, хотя ГРЕКО положительно оценивает принятые меры, она бы хотела получить более конкретную информацию о практической имплементации статьи 40 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права

¹² 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, лица, не являющихся кандидатами и замещающих государственные или выборные муниципальные должности, либо находящиеся 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, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов.

¹³ См., например, ссылки на многочисленные заявленные нарушения, обнаруженные организациями гражданского общества и отдельными активистами: <https://www.kartanarusheniy.org/2016-09-18/s/4283795476>, <https://www.golosinfo.org/ru/articles/110294>, <https://www.golosinfo.org/ru/articles/111834>, <https://blog-matveev.livejournal.com/1059568.html>, <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142456>, <https://www.rbc.ru/politics/15/03/2018/5aaa8ad59a7947c9cd14eba8?from=main>.

¹⁴ <http://www.cikrf.ru/news/cec/23113/>.

на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в том числе в ходе президентских выборов 2018 года, и о результатах рассмотрения предложений о принятии дополнительных мер в контексте данной рекомендации.

51. ГРЕКО пришла к выводу, что рекомендация iii остается частично выполненной.

Рекомендация iv.

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

53. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО отметила, что существенное несоответствие между требованиями о раскрытии информации, относящимися к пожертвованиям политическим партиям и к вступительным/членским взносам, продолжает вызывать беспокойство. Финансовые отчеты политических партий должны были содержать подробную информацию о пожертвованиях, превышающих 285 евро (от одного физического лица в год), но при том содержали только информацию о вступительных/членских взносах, превышающих 89 546 евро (от одного физического лица в год). Таким образом, реформы лишь частично имплементировали настоящую рекомендацию.

54. Власти далее сообщают, что Федеральный закон № 375-ФЗ от 5 декабря 2017 г. «О внесении изменений в статьи 29 и 34 Федерального закона «О политических партиях» вступил в силу 1 января 2018 г. Он единый порог совокупного размера вступительного и (или) членских взносов одного члена партии в течение календарного года и пожертвований партии от одного физического лица (4 330 000 рублей / 61 850 евро). Более того, он наделяет ЦИК полномочиями по установлению размера взноса/пожертвования для публикации информации о членах партии, которые платят членские взносы, и физических лицах, осуществляющих пожертвования. С учетом этой нормы 21 февраля 2018 г. ЦИК приняла постановление, устанавливающее подобный порог для обеих категорий лиц в размере 100 000 рублей / 1 500 евро.

55. ГРЕКО приветствует пересмотр положений Федерального закона «О политических партиях», который привел к установлению единого предельного размера вступительных/членских взносов и пожертвований партиям со стороны физических лиц. Это решает одну из двух проблем, выраженных в параграфе 95 Оценочного доклада, путем уменьшения риска использования вступительных/членских взносов *в обход предельного порога*, установленного для пожертвований партиям со стороны физических лиц. Что касается второй проблемы – *обхода правил о раскрытии информации* – было принято постановление ЦИК, которое установило предельный размер суммы для публикации информации о членах партии и физических лицах, осуществляющих пожертвования. Таким образом, обе проблемы, лежащие в основе рекомендации, были решены должным образом.

56. Выходя за пределы рекомендации, ГРЕКО напоминает, что в параграфе 99 Оценочного доклада она отметила важность обеспечения соответствия между требованиями о раскрытии информации, закрепленными в правилах, регулирующих

финансирование партий и избирательных кампаний. Более того, ГРЕКО отметила, что порог в 1000 евро является слишком высоким для раскрытия информации о лицах, осуществляющих пожертвования в ходе выборов президента страны, и такой порог не пригоден для обеспечения достаточной прозрачности финансирования политических партий и избирательных кампаний, в частности, на местном уровне¹⁵. Для сравнения, порог раскрытия информации о пожертвованиях физических лиц политическим партиям (в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях») и фондам избирательных субъектов, участвующих в выборах в Государственную Думу, был (в то время) установлен в размере 500 евро. ГРЕКО придерживается мнения, что для успеха и доверия к проводимой реформе необходим всеобъемлющий подход. Точечные решения могут (непроизвольно) привести к удовлетворению определенных рекомендаций ГРЕКО в ущерб другим. Всесторонний подход¹⁶ предполагает целостный, систематический и последовательный пересмотр всех правил и требований о финансировании политической деятельности, чтобы гарантировать соответствие всех положений всем рекомендациям ГРЕКО.

57. ГРЕКО пришла к выводу, что рекомендация iv выполнена удовлетворительно.

Рекомендация ix.

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

59. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО выразила обеспокоенность тем, что действия, совершенные до официального выдвижения кандидатов, не отражаются в соответствующей финансовой отчетности. Тем не менее был принят во внимание проект закона, нацеленный на приведение в соответствие понятий «избирательная кампания», «избирательная кампания кандидата/избирательного объединения» и «агитационный период», все три из которых начинаются в день выдвижения кандидата/списка кандидатов.

60. Власти напоминают, что расходы политической партии, связанные с выборами, могут выплачиваться только из избирательного фонда этой партии и что из фонда, выделенного на предвыборную агитацию, партия может покрывать расходы, связанные исключительно с проведением конгрессов, партийных конференций или общих собраний с целью назначения кандидатов на выборы или составления партийных списков. Финансовые отчеты партии должны содержать указание о таких расходах.

61. 16 августа 2017 г. ЦИК приняла постановление № 97/836-7 «О внесении изменений в Рекомендации по составлению сводного финансового отчета

¹⁵ Рекомендация vii «рассмотреть возможность снижения текущих порогов раскрытия информации, включая порог в [...] 1000 евро (пожертвования физических лиц в избирательный фонд кандидата на президентских выборах) до надлежащего уровня» была предложена как средство правовой защиты. Эта рекомендация была отнесена к выполненным удовлетворительным образом в Отчете о выполнении рекомендаций, принятым ГРЕКО в июне 2014 г.

¹⁶ Это и являлось целью рекомендации i («произвести экспертизу различных законов и других нормативных правовых актов, относящихся к финансированию избирательных кампаний на федеральном уровне, для того чтобы устранить повторы и несоответствия и создать четкую и надежную нормативно-правовую базу»), которая была отнесена к выполненной удовлетворительным образом во Втором отчете о выполнении рекомендаций, принятым ГРЕКО в октябре 2016 г.

политической партии», которое уточнило категории расходов, которые партия/ее региональные подразделения должны освещать в финансовой отчетности: расходы на подготовку и проведение конгрессов, партийных конференций и общих собраний, в том числе связанных с предстоящими избирательными кампаниями. 23 ноября 2017 г. ЦИК провела круглый стол на тему «Опыт применения законодательства о финансовой прозрачности деятельности политических партий», на котором представила это постановление политическим партиям. Было четко оговорено, что несообщение о подобных расходах даст основание ЦИК обратиться в правоохранительные органы для выяснения правомерности финансирования партии. Более того официальное уведомление ЦИК, содержащее сообщение аналогичного содержания, должно было быть направлено во все партии.

62. ГРЕКО приняла к сведению представленную ей информацию, лишь частично имеющую отношение к соответствующим вопросам. Информация касается параграфа 102 Оценочного доклада, отмечающего несоответствие в обозначении начала предвыборной агитации в ключевых правовых инструментах, регулирующих вопросы, касающиеся выборов¹⁷, и трудности, которые это создает для квалификации агитационной деятельности, проводимой между официальным началом «избирательной кампании», с одной стороны, и началом «избирательной кампании кандидата/избирательного объединения», с другой стороны. Чтобы гарантировать, что расходы, которые могут быть понесены на этом начальном этапе, точно и всесторонне учитываются, что является основной целью рекомендации, может быть уместно четко указать, что деятельность по проведению предвыборной агитации может начаться сразу после официального объявления избирательной кампании и что связанные с этим финансовые обязательства могут быть приняты кандидатом/избирательным объединением в отношении любой агитационной деятельности, но фактические расходы могут быть произведены только с момента, когда кандидат/избирательное объединение учредит избирательный фонд. Кроме того, следует обеспечить, чтобы все связанные с агитацией 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.

63. ГРЕКО пришла к выводу, что рекомендация ix остается частично выполненной.

¹⁷ Согласно п. 2 ст. 4 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предвыборная агитация - это деятельность, осуществляемая в период «избирательной кампании». В соответствии с п. 19 ст. 2 «избирательная кампания» начинается в день официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов. В п. 20 ст. 2 содержится определение «избирательной кампании кандидата, избирательного объединения», которая осуществляется со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов до дня представления итогового финансового отчета. Согласно п. 5 ст. 48 расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов. В соответствии с п. 1 ст. 58, такие фонды могут создаваться только кандидатами после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) избирательным объединением после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями.

Рекомендация xi.

64. 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.

65. Во Втором отчете о выполнении рекомендаций ГРЕКО пришла к выводу, что части (i) и (iii) рекомендации выполнены удовлетворительно. Что касается части (ii), ГРЕКО признала положительный результат распространения положений, регулирующих конфликт интересов, на членов избирательных комиссий¹⁸. Несмотря на это, так как порядок формирования комиссий не изменился¹⁹ и так как отсутствовали доказательства о принятии каких-либо мер, чтобы опровергнуть значительное недоверие, существующее в обществе, и обвинения в оказании влияния на комиссии со стороны государственного аппарата (параграф 108 Оценочного доклада), ГРЕКО пришла к выводу, что данная часть рекомендации осталась частично выполненной.

66. Власти ссылаются на конференцию, организованную ЦИК в ноябре 2016 г. (параграф 49) на тему: «Избирательная система Российской Федерации: опыт формирования и перспективы развития», ключевым аспектом повестки дня которой являлось укрепление независимости избирательных комиссий. Среди идей, озвученных на конференции, можно выделить следующие: 1) обозначить статус ЦИК в Конституции или в отдельном федеральном законе; 2) наделить ЦИК полномочиями по составлению годовых отчетов, отражающих опыт по имплементации положений законодательства, анализ правовой культуры избирателей и сведения о любых выявленных нарушениях; 3) наделить избирательные комиссии правом законодательной инициативы; 4) расширить контроль ЦИК над нижестоящими комиссиями; 5) разработать дополнительные меры, препятствующие вмешательству муниципальных органов в деятельность территориальных и участковых избирательных комиссий; 6) разработать «Кодекс этики» организаторов выборов. Спорный вопрос об исполнении государственными и муниципальными служащими роли членов избирательных комиссий и политических партий, участвующих в формировании избирательных комиссий, также обсуждался на конференции. Как уже было указано, Общественный Совет при ЦИК сейчас занимается трансформацией данных идей в конкретные предложения для

¹⁸ Федеральный закон, вносящий соответствующие поправки, вступил в силу 3 апреля 2017 г.

¹⁹ ГРЕКО напоминает о том, что из 15 членов ЦИК, 10 назначаются парламентом, который преимущественно состоит из представителей правящей партии, и 5 – Президентом, который обычно поддерживает правящую партию; члены комиссий субъектов назначаются на основе предложений политических партий или других политических объединений, при условии что половина из них назначается законодательным органом государственной власти субъекта, а другая половина - высшим должностным лицом субъекта, назначаемым Президентом (половина членов может состоять из государственных и муниципальных служащих); члены нижестоящих избирательных комиссий назначаются по усмотрению вышестоящих избирательных комиссий.

дальнейшего рассмотрения и принятия по ним мер соответствующими государственными органами.

67. ГРЕКО приветствует открытый диалог, инициированный ЦИК по вопросам осязаемого гражданами недоверия, а также независимости избирательных комиссий и с интересом отмечает множество предложенных способов улучшения ситуации. Чрезвычайно важно обеспечить независимость комиссий от чиновников как в законодательстве, так и на практике²⁰, в качестве одного из главных факторов для должного функционирования избирательного процесса и для заметного, эффективного и решительного обозначения неподверженности избирательных комиссий политически мотивированной манипуляции и давлению. Просим власти пересмотреть способ формирования комиссий, как было предложено ранее, и довести до конца различные многообещающие инициативы ЦИК для более полной защиты независимости и беспристрастности избирательных комиссий на всех уровнях.

68. ГРЕКО пришла к выводу, что рекомендация xi остается частично выполненной.

III. ВЫВОДЫ

69. Принимая во внимание предыдущие отчеты о выполнении рекомендаций и вышеизложенную информацию, **ГРЕКО** пришла к выводу, что **Российская Федерация** удовлетворительно выполнила двенадцать из двадцати одной рекомендации, содержащихся в **Оценочном докладе по третьему раунду оценки**.

70. Что касается темы I – «Криминализация преступных деяний», частично выполненными остаются рекомендации ii-iv и vi-viii, что же касается темы II – «Прозрачность финансирования политических партий», удовлетворительно выполнена рекомендация iv, частично выполненными остаются рекомендации iii, ix и xi.

71. Что касается криминализации преступных деяний, ГРЕКО разочарована решением властей пересмотреть положения Уголовного кодекса (УК) о взяточничестве путем разделения предыдущего единого проекта на два отдельных, что мешает ясности и последовательности реформы и может нанести вред самой правовой системе. ГРЕКО обращается к российским органам власти с убедительной просьбой в скором времени рассмотреть остающиеся рекомендации предпочтительно посредством единого законопроекта. ГРЕКО надеется, что та важность, которую, согласно властям, руководство приписывает выполнению рекомендаций ГРЕКО, поспособствует даже долгожданного импульса этой деятельности.

72. В частности, предложенные изменения положений УК, касающихся взяточничества, не полным образом удовлетворяют требованиям Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS 173) и Дополнительного протокола к ней (ETS 191). Например, положения, криминализирующие незаконную передачу и получение вознаграждения работником коммерческой или иной организации, не

²⁰ Различные проблемы, подрывающие независимость избирательных комиссий субъектов федерации и территориальных и участковых избирательных комиссий, рассматриваются, в частности, http://st.golosinfo.org/2016/07/O-sostoyanii-IKSRF-i-TIK_1.pdf и <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142070>.

содержат элементов непрямого совершения преступления, участия третьих сторон-бенефициаров и получения нематериальных преимуществ. Положения о незаконном получении вознаграждения лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также национальными и иностранными третейскими судьями криминализируют лишь «неправомерное использование» такого преимущества, а не получение *любого* недолжного преимущества. Статья, криминализирующая обещание, предложение либо просьбу участия в коммерческом подкупе, не содержит элементов «просьбы» недолжного преимущества, а также элементов непрямого совершения преступления, а элемент «принятия предложения или обещания» неправильным 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» недолжного преимущества. Что касается пассивного злоупотребления доверием, отсутствуют элементы «получения», «принятия предложения или просьбы», а также выражения «независимо от того, оказано ли такое влияние и был ли получен в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат».

73. 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 с двух до шести лет за основные случаи активного и пассивного взяточничества. ГРЕКО просит органы власти Российской Федерации стимулировать попытки выполнения оставшихся рекомендаций, в том числе путем скорой ратификации Дополнительного протокола к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию.

74. Что касается прозрачности финансирования политических партий, ГРЕКО приветствует пересмотр закона «О политических партиях», закрепляющего теперь единый совокупный предельный размер вступительного/членского взноса одного члена и пожертвования партии от одного физического лица. Это решение снижает риск использования вступительных/членских взносов в обход предельного порога, установленного для пожертвований партиям со стороны физических лиц. Что касается риска обхода правил о раскрытии информации, ЦИК приняла соответствующее постановление. Хотя ГРЕКО приветствует принятые меры, она отмечает важность обеспечения соответствия между требованиями о раскрытии информации, закрепленными в правилах, регулирующих финансирование партий и избирательных кампаний. ГРЕКО придерживается мнения, что для успеха проводимой реформы необходим всеобъемлющий подход. Всесторонний подход предполагает целостный, систематический и последовательный пересмотр всех правил и требований о финансировании политической деятельности, так чтобы гарантировать соответствие всех положений всем рекомендациям ГРЕКО. Последовательность также необходима при определении начала периода проведения избирательной кампании, чтобы на протяжении этого периода вести точный и полный учет финансовой деятельности.

75. Что касается потенциального использования преимуществ должностного положения в избирательной кампании, ГРЕКО поддерживает принятие различных мер по данному вопросу, однако хотела бы получить более конкретную информацию

о практической имплементации статьи 40 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в том числе в ходе президентских выборов 2018 года. И наконец, ГРЕКО особо подчеркивает важность обеспечения независимости комиссий от исполнительной власти в законе и на практике в качестве одного из главных факторов для должного функционирования избирательного процесса и для заметного, эффективного и решительного обозначения неподверженности комиссий политически мотивированной манипуляции и давлению. ГРЕКО просит власти пересмотреть способ формирования комиссий, как было предложено ранее, и довести до конца различные многообещающие инициативы ЦИК для более полной защиты независимости и беспристрастности избирательных комиссий на всех уровнях.

76. В заключение, учитывая, что девять рекомендаций все еще не полностью выполнены, ГРЕКО, в соответствии с абзацем 9 Правила 31 своих Правил процедуры обращается к главе российской делегации с просьбой предоставить дополнительную информацию относительно имплементации рекомендаций ii-iv и vi-viii (тема I – криминализация преступных деяний) и рекомендаций iii, ix и xi (тема II – прозрачность финансирования политических партий) не позднее 31 декабря 2018 г.

77. Наконец, ГРЕКО предлагает органам власти Российской Федерации предоставить как можно скорее разрешение на публикацию отчета, перевести его на национальный язык и обнародовать перевод.

Приложение I

[Только на английском]

ИНФОРМАЦИЯ по результатам проведенного анализа в соответствии с рекомендацией III по теме II третьего оценочного раунда Группы государств против коррупции

Во исполнение рекомендации iii Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по теме «Прозрачность финансирования политических партий» в Генеральной прокуратуре Российской Федерации на основании докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации проанализировано исполнение в 2016 году приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 264 «О внесении изменений в указание Генерального прокурора Российской Федерации от 06.09.2010 № 339/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах» и от 01.07.2015 № 346 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции».

Названными приказами прокурорам субъектов Российской Федерации, прокурорам городов и районов, другим территориальным и специализированным прокурорам поручено при осуществлении прокурорского надзора принимать исчерпывающие меры по выявлению и пресечению фактов злоупотребления служебными (должностными) полномочиями, связанных с финансированием политических партий и избирательных кампаний, с освещением избирательных кампаний средствами массовой информации; незаконного использования государственного имущества и других ресурсов кандидатами, участвующими в выборах, для проведения своих избирательных кампаний; нарушений ограничений, связанных с должностным или служебным положением, установленных статьей 40 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 67-ФЗ); фактов злоупотребления служебными (должностными) полномочиями с целью получения выгоды имущественного характера, дачи и получения взяток, коммерческого подкупа, иных коррупционных преступлений, нарушений запретов, обязанностей и ограничений, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», совершаемых государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, либо в отношении данных лиц в период организации и проведения избирательных кампаний; обеспечивать объективное и всестороннее рассмотрение обращений граждан и организаций о таких фактах.

Обобщение докладных записок показало, что в соответствии с упомянутыми приказами Генерального прокурора Российской Федерации **вопросы выявления и пресечения коррупционных правонарушений в период избирательных кампаний находятся на особом контроле прокуроров всех уровней.**

В целях обеспечения оперативного и полного контроля на данном направлении в практику работы органов прокуратуры внедрено создание временных рабочих групп.

Например, в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого

созыва и дополнительным выборам депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан пятого созыва по Инорсовскому избирательному округу № 2 и Нарышевскому избирательному округу № 19, депутатов представительных органов местного самоуправления прокурором Республики Башкортостан в целях обеспечения надлежащей реализации возложенных полномочий издан приказ от 04.07.2016 № 85, которым создана рабочая группа из числа наиболее опытных сотрудников, обеспечивающая взаимодействие с правоохранительными органами, судами, избирательными комиссиями, оперативный сбор и анализ поступающей информации о состоянии законности, своевременное принятие мер прокурорского реагирования, оказание территориальным прокурорам оперативной методической помощи в правоприменении. В базовых прокуратурах проведены кустовые учебные семинары по вопросам организации данного надзора. В прокуратуре республики проведен учебный семинар с участием территориальных прокуроров, представителей Министерства внутренних дел по Республике Башкортостан, республиканской Центральной избирательной комиссии, на котором обсуждены вопросы обеспечения законности в период выборов.

В целях профилактики совершения коррупционных правонарушений прокурорами повсеместно практикуется проведение различных мероприятий по правовому просвещению и формированию негативного отношения к коррупционному поведению.

Так, в текущем году прокуратурой Воронежской области в Избирательной комиссии области проведено семинарское занятие, в ходе которого разъяснены нормы о государственной службе и противодействии коррупции, обсуждены практические и теоретические вопросы применения антикоррупционного законодательства.

Прокурорами обеспечен прием и своевременное рассмотрение обращений по вопросам нарушений избирательных прав граждан. Поступившие в 2016 году обращения в основном касались вопросов несогласия с решениями избирательных комиссий, неправомерных действий кандидатов в депутаты, нарушений порядка распространения агитационных материалов, порядка проведения предвыборной агитации. Тщательная проверка обращений показала необоснованность их подавляющего большинства (в ходе рассмотрения обращений доводы заявителей своего объективного подтверждения не нашли).

К примеру в сентябре 2016 г. прокуратурой **Свердловской области** проведена проверка по обращению представителя политической партии «Родина» о возможных нарушениях избирательного законодательства в Свердловской области, использовании административного ресурса, преимуществ должностного положения в предвыборной борьбе.

Согласно доводам заявителя, Губернатором Свердловской области в нарушение избирательного законодательства в период предвыборной кампании осуществлялись рабочие поездки на служебном транспорте в города, где проводилась агитация за Всероссийскую политическую партию «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

В ходе проверки установлено, что в указанный в обращении период Губернатор Свердловской области находился в ежегодном оплачиваемом отпуске. Исполнение его обязанностей в данный период возлагалось на Председателя Правительства Свердловской области, которым рабочие поездки осуществлялись в рамках своих полномочий. Довод обращения об использовании Губернатором Свердловской области служебного транспорта в ходе проверки также не

подтвердился. По результатам проверки оснований для принятия мер прокурорского реагирования не установлено.

В другом случае Ногинской городской прокуратурой **Московской области** рассматривалось обращение о нарушении депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатом Московской областной Думы ограничений, установленных статьей 40 Закона № 67-ФЗ. По результатам проверки нарушений закона не выявлено. Установлено, что выступления данных депутатов на мероприятии, посвященном 235-ой годовщине Богородского края, носили не агитационный, а поздравительный характер.

Прокуратурой Куединского района **Пермского края** проверены доводы обращения кандидата в депутаты Законодательного Собрания края, направленного Уполномоченным по правам человека в Пермском крае, по поводу использования административного ресурса в период проведения избирательной кампании, выразившегося в препятствии ему органами местного самоуправления во встречах с избирателями. Данные доводы не подтвердились. Установлено, что заявитель в органы местного самоуправления с заявлением о выделении помещений для встреч с избирателями не обращался, проводил их в помещениях сельхозпредприятий с участием представителей районного совета ветеранов.

В тех же случаях, когда доводы заявителей признавались обоснованными, прокурорами принимались меры реагирования: возбуждались дела об административных правонарушениях, вносились представления об устранении нарушений закона и др.

Так, прокуратурой Приморского района г. **Санкт-Петербурга** в 2016 году по результатам рассмотрения обращения заявителя выявлен факт наличия конфликта интересов у главы внутригородского муниципального образования при формировании территориальной избирательной комиссии.

Установлено, что глава внутригородского муниципального образования не принял меры по урегулированию конфликта интересов, возникшего в связи с выдвижением им 24.03.2016 своей тещи для назначения членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса и участием в голосовании по данному вопросу. Впоследствии постановлением Санкт-Петербургской избирательной комиссии последняя назначена на государственную должность председателя территориальной избирательной комиссии.

Кроме того, в ходе проверки выявлено, что в указанном муниципальном образовании правовые акты, регламентирующие порядок сообщения лицами, занимающими муниципальные должности, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также порядок принятия мер по предотвращению или урегулированию такого конфликта не разработаны.

По данным фактам прокуратурой района внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено. Назначенная председателем территориальной избирательной комиссии теща главы муниципального образования уволена с государственной должности.

Проверкой Павлово-Посадской городской прокуратуры **Московской области** по обращению и. о. председателя территориальной избирательной комиссии городского поселения Павловский Посад установлен факт отказа государственного автономного учреждения Московской области «Информационное агентство Павлово-Посадского района Московской области» безвозмездно предоставить кандидатам и избирательным объединениям печатные площади для размещения предвыборных программ в газете «Павлово-Посадские известия». По результатам

рассмотрения представления, внесенного прокуратурой главному редактору – директору данного учреждения, нарушения устранены.

Следует отметить, что, **благодаря принимаемым превентивным мерам, в подавляющем большинстве регионов не имелось фактов злоупотребления служебными (должностными) полномочиями** с целью получения выгоды имущественного характера, дачи и получения взяток, коммерческого подкупа, иных коррупционных преступлений, нарушений запретов, обязанностей и ограничений, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», совершаемых государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, либо в отношении данных лиц в период организации и проведения избирательных кампаний.

Вместе с тем **в ряде случаев прокурорами и иными правоохранительными органами по результатам рассмотрения обращений и в ходе инициативных проверок выявлялись нарушения**, связанные со злоупотреблениями служебными (должностными) полномочиями с целью получения выгоды имущественного характера в период избирательных кампаний.

Всего в 2016 году выявлено более 30 нарушений анализируемой категории в 14 субъектах Российской Федерации, при этом 19 фактов получили уголовно-правовую оценку, в остальных случаях виновные лица привлечены к административной ответственности.

Так, 01.07.2016 следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по **Забайкальскому краю** возбуждено уголовное дело в отношении председателя избирательной комиссии сельского поселения «Артинское» М., которая, используя свои должностные полномочия, обратила выделенные на проведение выборов депутатов Совета сельского поселения «Артинское» 4 созыва денежные средства в размере 21 336 рублей в свою пользу. Приговором Улетовского районного суда от 21.10.2016 М. признана виновной в совершении преступления, предусмотренного частью 3 статьи 160 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), с назначением наказания в виде 2 лет лишения свободы условно с испытательным сроком в 2 года.

В другом случае 03.03.2016 следователь Карасукского межрайонного СО СУ СК РФ по **Новосибирской области** возбудил уголовное дело по части 3 статьи 30, части 2 статьи 291 (покушение на дачу взятки) УК РФ в отношении С., который 02.02.2016 предложил Т. передать в качестве посредника взятку в значительном размере депутату Баганского сельсовета Новосибирской области Р. за непринятие участия в IX сессии данного сельсовета, то есть за неосуществление полномочий депутата по голосованию на выборах главы сельсовета.

По результатам предварительного следствия уголовное дело направлено в суд, где его рассмотрение продолжается.

В **Сахалинской области** в ходе расследования следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по области уголовного дела установлено, что в начале 2014 года Губернатор Сахалинской области создал организованную группу для получения незаконных денежных вознаграждений от лиц, желавших принять участие в выборах депутатов городской думы, намереваясь обеспечить им содействие в подготовке и ведении предвыборной кампании с использованием своих организационно-распорядительных и административно-хозяйственных полномочий. Членами организованной группы получены взятки от 18 лиц в размерах от 2 до 10 млн. рублей, а также совершены активные действия,

направленные на создание условий к получению взяток от 2 лиц в размере от 3 до 10 млн. рублей. В настоящее время расследование уголовного дела продолжается.

В 2016 году два преступления коррупционной направленности, совершенных председателями участковых избирательных комиссий, выявлены в **Омской области**.

Например, по результатам проверки, проведенной Исилькульской межрайонной прокуратурой, 21.01.2016 в порядке части 2 статьи 37 УПК РФ в Исилькульский МСО СУ СК России по Омской области направлен материал в отношении бывшего председателя участковой избирательной комиссии С., который присвоил денежные средства в размере более 30 тыс. рублей, выданные ему для организации и проведения выборов губернатора Омской области, депутатов Совета Исилькульского муниципального района и депутатов Совета Исилькульского городского поселения, путем внесения недостоверных сведений в платежные ведомости на выплату дополнительной оплаты и вознаграждения членам участковой избирательной комиссии.

Приговором Исилькульского городского суда от 25.05.2016 С. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью 3 статьи 160 УК РФ (присвоение, совершенное с использованием служебного положения), и ему назначено наказание в виде 2 лет 6 месяцев лишения свободы условно с испытательным сроком 2 года.

В **Оренбургской области** прокурорами в 2016 году выявлено 4 факта хищения бюджетных средств в период организации и проведения избирательных кампаний, совершенных председателями участковых избирательных комиссий, осуществляющих полномочия на непостоянной основе. Материалы проверок в порядке части 2 статьи 37 УПК РФ направлены в следственные органы, по ним возбуждено 4 уголовных дела.

Так, прокуратурой Кваркенского района установлено, что председатель участковой избирательной комиссии У. дважды присвоила денежные средства, выделенные из бюджета на оплату труда членов избирательного участка, образованного на территории Кваркенского района (в период проведения выборов губернатора Оренбургской области, а также в период проведения выборов депутатов районного Совета депутатов) на общую сумму более 36 тыс. рублей. Приговором суда от 12.07.2016 У. признана виновной в совершении присвоения, ей назначено наказание в виде штрафа в размере 60 тыс. рублей с лишением права заниматься определенной деятельностью, связанной с участием в избирательных комиссиях, сроком на 2 года.

В **Курской области** в 2016 году также выявлено 4 преступления коррупционной направленности, совершенных председателями участковых избирательных комиссий в период организации и проведения избирательных кампаний. Например, установлен факт присвоения председателем участковой избирательной комиссии денежных средств, полученных в Избирательной комиссии Курской области для оплаты расходов, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 7 созыва и депутатов Курской областной Думы (следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Курской области возбуждено уголовное дело).

В **Саратовской области** в рассматриваемый период выявлено 2 факта изготовления председателями участковых избирательных комиссий подложных документов по аренде транспортных средств с целью хищения вверенных им денежных средств. Уголовные дела направлены в суд, обвиняемые приговорены к штрафам.

Многочисленные нарушения выявлены в **Республике Коми**.

Как установлено, в июле 2016 г. П., являясь руководителем отделения политической партии «Справедливая Россия» в г. Воркуте и депутатом Государственного Совета Республики Коми, совместно с членом территориальной избирательной комиссии г. Воркуты А. путем обмана и злоупотреблением доверия предложил индивидуальному предпринимателю Ш. получить место депутата совета муниципального образования городской округ «Воркута» по партийным спискам партии «Справедливая Россия» за денежное вознаграждение в общей сумме 700 тыс. рублей. Денежные средства получены П. 27.07.2016 на территории г. Сыктывкара. По данному факту возбуждено уголовное дело, которое по обвинению П. и А. в покушении на мошенничество (часть 3 статьи 30, часть 3 статьи 159 УК РФ) направлено в суд в мае 2017 г.

В производстве следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Коми на завершающей стадии расследования находится уголовное дело по обвинению Ш. в получении взятки по части 6 статьи 290 УК РФ. Установлено, что Ш., являясь председателем Избирательной комиссии Республики Коми, в период с 2006 по 2015 годы ежемесячно получала от заместителя Главы Республики Коми Ч. взятки в общем размере свыше 6,6 млн. рублей за представление последнему информации о ходе и результатах выборов различных уровней на территории республики до официального опубликования, а также за обеспечение доступа к протоколам участковых комиссий об итогах голосования до внесения его результатов в систему ГАС «Выборы».

Сыктывкарским городским судом завершается рассмотрение уголовного дела в отношении депутата Государственного Совета Республики Коми Б., который обвиняется в совершении преступлений, предусмотренных пунктом «в» части 4 статьи 204 (коммерческий подкуп), 289 (незаконное участие в предпринимательской деятельности), 169 (воспрепятствование законной предпринимательской деятельности) УК РФ.

Как установлено, Б., являясь региональным координатором политической партии ЛДПР и членом Координационного совета регионального отделения политической партии ЛДПР, предложил двум предпринимателям получить места депутатов совета муниципального образования городской округ «Сыктывкар» по партийным спискам ЛДПР за незаконное вознаграждение в размере 3 млн. рублей. Выступая в качестве руководителя регионального отделения ЛДПР, Б. склонил трех членов партии, выигравших выборы по территориальным группам, написать отказ от получения депутатских мандатов, обеспечив тем самым место в совете городского округа лицу, в интересах которого предпринимателем передавался коммерческий подкуп. В целях исполнения обязательств перед другим предпринимателем Б. склонил еще одного избранного депутата отказаться от своего мандата после установочной сессии городского совета. Дальнейшие противоправные действия Б. пресечены сотрудниками правоохранительных органов.

Кроме того, установлено, что Б. с 2011 по 2015 г., являясь заместителем председателя Комитета Государственного Совета Республики Коми по бюджету, налогам и экономической политике, а в последующем председателем Комитета Государственного Совета Республики Коми по социальной политике, вопреки запрету на участие в управлении хозяйствующим субъектом учредил через аффилированных лиц две коммерческие организации, занимающиеся производством и размещением наружной рекламы, принимал участие в управлении данными организациями и оказывал им покровительство в связи с занимаемой им должностью.

Прокуратурой Республики Коми в 2016 году также выявлен факт неисполнения требований закона о предотвращении и урегулировании конфликта

интересов ректором высшего образовательного учреждения, участвовавшего в предвыборной кампании. В ходе проверки установлено, что ректором в личных интересах использовалась служебная квартира (предоставлялась не состоявшему в трудовых отношениях с университетом лицу, которое оказывал ректору консультативные услуги как кандидату в депутаты Государственного Совета Республики Коми). Генеральной прокуратурой Российской Федерации по материалам прокуратуры республики в марте 2016 г. в Минобрнауки России внесено представление, в период рассмотрения которого ректор уволен с занимаемой должности.

По факту распоряжения данным лицом жилым помещением с нарушением установленного жилищным законодательством порядка следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Республике Коми возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 286 (превышение должностных полномочий) УК РФ, которое направлено в суд.

Волоколамской городской прокуратурой **Московской области** в отношении должностного лица администрации Ярополецкое Волоколамского района 22.07.2016 возбуждено дело об административном правонарушении по статье 5.21 (несвоевременное перечисление денежных средств избирательным комиссиям) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) по факту неисполнения обязанности по перечислению денежных средств избирательной комиссии. Постановлением мирового судьи Волоколамского района виновное должностное лицо привлечено к административной ответственности.

Нарушения ограничений, установленных статьей 40 Закона № 67-ФЗ, имели место в **Республике Тыва**.

Например, полномочный представитель главы – председателя Правительства Республики Тыва в Улуг-Хемском районе, являясь государственным служащим, используя помещение администрации муниципального района с целью сбора подписей для 6 кандидатов (всего выдвинуты 8) на пост высшего должностного лица республики, провел совещание с депутатами муниципальных образований района. По постановлению прокурора мировым судьей 11.08.2016 он привлечен к административной ответственности по статье 5.45 (использование преимуществ своего служебного или должностного положения) КоАП РФ в виде штрафа в размере 3 тыс. руб.

В мае 2016 года прокуратурой **Чувашской Республики** установлен факт размещения на фасадах ряда лечебных учреждений, подведомственных Минздраву республики, баннеров с фотографией министра здравоохранения республики с брошюрой в руках, на которой имеется эмблема ВПП «Единая Россия» и текстом: «Вместе сделаем шаг к здоровью», способствующих формированию у населения положительного имиджа указанной партии. Прокуратурой республики в адрес председателя кабинета Министров Чувашской Республики внесено представление, по результатам рассмотрения которого баннеры демонтированы, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Прокурором Прибайкальского района **Республики Бурятия** выявлено незаконное проведение предвыборной агитации при исполнении должностных обязанностей начальником муниципального учреждения «Управление образования Прибайкальского района», замещающим должность муниципальной службы, посредством направления им письма руководителям образовательных организаций о проведении собраний работников, родителей обучающихся с целью информирования их о поддержке одного из кандидатов в депутаты Государственной Думы седьмого созыва. Постановлением мирового судьи на основании постановления прокурора района от 14.10.2016 виновное должностное лицо привлечено к административной

ответственности по статье 5.11 (проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом) КоАП РФ в виде штрафа.

Единичный случай нарушения требований закона, связанный с участием в избирательной кампании члена избирательной комиссии, имел место в **Томской области**.

С согласия прокурора Томской области мировым судьей на основании протокола окружной избирательной комиссии привлечена к административной ответственности по статье 5.47 (сбор подписей избирателей в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом) КоАП РФ председатель участковой избирательной комиссии избирательного участка № 720 (Томский район), которая осуществляла сбор подписей в поддержку одного из кандидатов в депутаты Законодательного Собрания области.

Нарушения данной категории выявлялись прокурорами и в 2017 году.

Так, в мае 2017 года прокуратурой **Алтайского края** в ходе проверки исполнения депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания обязанности представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера установлен факт владения одним из депутатов в период избирательной кампании 2016 года в нарушение требований пункта 3.3 статьи 33 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» акциями общества, расположенного в Республике Кипр. По результатам проверки 25.05.2017 прокуратурой в Алтайское краевое Законодательное Собрание внесено представление об устранении нарушений закона (на рассмотрении).

В текущем году прокуратурой **Республики Коми** выявлен факт нарушения законодательства о противодействии коррупции в период проведения избирательной кампании в Государственный Совет Республики Коми VI созыва кандидатом в депутаты Т., занимавшим должность начальника Государственного казенного учреждения Республики Коми (далее – ГКУ).

В частности, на основании указания Т. должностные лица ГКУ производили начисления отдельным сотрудникам надбавки «за интенсивность и высокие результаты работы», после чего данные денежные средства сдавались в фонд неучтенных средств либо расходовались на цели, указанные Т. Всего под видом надбавки начислено не менее 20 млн. рублей, при этом лично Т. израсходовано не менее 1,9 млн. рублей.

Кроме того, проверкой установлено, что в период проведения избирательной кампании Т. дал указание подчиненным работникам ГКУ под вымышленным предлогом в виде добровольного пожертвования внести полученные им преступным путем денежные средства на его специальный избирательный счет. В результате Т. придал правомерный вид владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами, получив возможность на законных основаниях пользоваться ими при проведении своей предвыборной кампании.

По указанным фактам в отношении Т. следователем следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Коми возбуждены уголовные дела по части 1 статьи 285 (злоупотребление должностными полномочиями) и подпункту «б» части 3 статьи 174¹ (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления, с использованием своего служебного положения) УК РФ. Расследование продолжается.

Прокурором Первомайского района г. Ижевска (**Удмуртская Республика**) в феврале 2017 г. по результатам проведенной проверки главе районной администрации внесено представление об устранении нарушений антикоррупционного законодательства и законодательства о муниципальной службе по факту использования заместителем главы района Ш. офисной техники администрации района для целей, не связанных с его служебной деятельностью, а именно для изготовления печатного агитационного материала. В период рассмотрения представления прокурора района Ш. уволился с занимаемой должности.

Фактов злоупотребления служебными полномочиями, связанных с освещением избирательных кампаний в средствах массовой информации, в ходе проведенных проверок не установлено.

В целом результаты обобщения свидетельствуют об активизации прокурорского надзора на рассматриваемом направлении. Издание приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 264 «О внесении изменений в указание Генерального прокурора Российской Федерации от 06.09.2010 № 339/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах» и от 01.07.2015 № 346 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» **позволило сосредоточить внимание прокуроров и иных правоохранительных органов на проблемах, указанных в параграфах 93 и 94 Оценочного доклада, и выявить многочисленные нарушения.** Все установленные факты злоупотреблений получили должную юридическую оценку, виновные лица привлечены к ответственности.

**Генеральная прокуратура
Российской Федерации**