

**Информация Российской Федерации в связи с запросом
Управления Верховного комиссара ООН по правам человека
о предоставлении информации об опыте учета вопросов прав человека
в национальных стратегиях и политике в сфере противодействия
коррупции, в том числе касающихся негосударственных субъектов,
а также об имеющихся сложностях в данной сфере**

Российская Федерация, рассмотрев обращение Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) с просьбой о предоставлении информации о российском опыте учета вопросов прав человека в национальных стратегиях и политике в сфере противодействия коррупции, в том числе касающихся негосударственных субъектов, а также об имеющихся сложностях в данной сфере, по существу указанного обращения сообщает следующее.

В соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Права и свободы человека и гражданина закреплены во 2 главе Конституции Российской Федерации, часть 1 статьи 17 которой закрепляет, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации в области противодействия коррупции неразрывно связано с указанными и иными применимыми положениями Конституции Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции (далее – Национальная стратегия), которая является общим программным документом, направленным на комплексное противодействие коррупции.

Целью Национальной стратегии является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе (пункт 5).

В соответствии с пунктом 4 Национальной стратегии меры по ее реализации, отражаемые в правовых актах Российской Федерации, в национальном плане противодействия коррупции на соответствующий период, в планах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по противодействию коррупции, должны соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина, зафиксированным во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

Российская Федерация является участницей трех основополагающих международных конвенций, направленных на борьбу с коррупцией: Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г., Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.

В мае 2009 г. Россия подписала Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Российская Федерация участвует в деятельности Группы государств против коррупции (ГРЕКО), а также осуществляет процесс выполнения решений и рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в рамках Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

В целях формирования и реализации антикоррупционной политики в Российской Федерации принят Национальный план противодействия коррупции на 2018-2020 гг., утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378. Указанный документ предполагает

реализацию ряда мероприятий, направленных на систематизацию и актуализацию нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, а также на устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции.

В Российской Федерации сформированы общие подходы к противодействию коррупции, а также нормативная правовая база в области противодействия коррупции, принят целый ряд антикоррупционных законов, существенно повысивших антикоррупционный потенциал институтов российской власти и общества.

Антикоррупционное законодательство Российской Федерации содержит достаточный правовой инструментарий для проведения эффективной борьбы с коррупцией, который создает необходимые предпосылки для организации целостной системы мер по противодействию коррупции.

Федеральными законами от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ), а также иными федеральными законами закреплены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, способы минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Согласно статье 3 Федерального закона № 273-ФЗ к числу основных принципов противодействия коррупции в Российской Федерации отнесены, в частности, признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина, а также неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Под коррупцией в Федеральном законе № 273-ФЗ понимаются злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки,

злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а равно совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица.

В целях реализации Федерального закона № 273-ФЗ, являющегося ключевым актом антикоррупционного законодательства, принят ряд указов Президента Российской Федерации.

Основной целью данных документов является создание условий, способствующих предупреждению коррупционных проявлений, что должно осуществляться, в том числе по таким направлениям, как законодательное обеспечение противодействия коррупции, совершенствование государственного управления в целях предупреждения коррупции, повышение правовой культуры и профессионального уровня кадров.

Важной составляющей антикоррупционной политики государства является институт антикоррупционной экспертизы, правовой основой которого является международное законодательство.

Посыл к созданию института антикоррупционной экспертизы содержится в статье 5 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003г., в соответствии с которой «каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

В настоящее время основным нормативным актом, регулирующим проведение антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации, является Федеральный закон № 172-ФЗ.

В соответствии с ним антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится прокуратурой Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, органами, организациями, их должностными лицами.

Независимая антикоррупционная экспертиза позволяет оказывать влияние на нормотворческую практику государства, на ранней стадии выявлять имеющиеся в проектах нормативных правовых актов коррупциогенные факторы.

Антикоррупционная экспертиза представляет собой глубокий анализ нормативных правовых актов на предмет выявления в нормах права пробелов, особенностей правовых конструкций и иных пороков правового регулирования, позволяющих недобросовестным чиновникам, применяя эти нормы, извлекать свою коррупционную выгоду, напрямую не нарушая закон.

С учетом правозащитной функции прокуратуры особое внимание уделяется исключению коррупциогенных факторов из актов, которыми затрагиваются права граждан, интересы общества и государства, а также регулируются общественные отношения в наиболее значимых сферах.

В их число входят вопросы в области защиты прав граждан в сфере здравоохранения, образования, реализации жилищных прав, прав на получение социальных льгот, жилищно-коммунальных услуг, защиты прав детей-сирот, пенсионеров и инвалидов, поддержки предпринимательства, распределения и расходования бюджетных средств, использования природных и земельных ресурсов, обеспечения промышленной безопасности и ряд других.

Наиболее часто выявляются такие коррупциогенные факторы, как отсутствие или неполнота административных процедур, широта дискреционных полномочий, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, выборочное изменение объема прав, наличие

завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в соответствии с решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 21.12.2009 г. № 12 осуществляет мониторинг и координацию деятельности федеральных государственных органов, иных органов и организаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

К проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Генеральной прокуратурой Российской Федерации привлекаются крупные научные и образовательные организации, независимые эксперты.

Согласно статье 5 Федерального закона № 172-ФЗ институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Кроме того, граждане и юридические лица (с учетом соблюдения необходимых условий) имеют возможность получить аккредитацию в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Минюст России в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» осуществляет аккредитацию юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в порядке, установленном Административным регламентом Минюста России

по предоставлению указанной государственной услуги, утвержденным приказом Минюста России от 29 марта 2019 г. № 57.

За совершение коррупционных правонарушений законодательством Российской Федерации предусмотрены следующие виды ответственности.

Так, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП России) установлена административная ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (статья 19.28).

В соответствии с данной нормой незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере до трехкратной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее одного миллиона рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав (часть 1 статьи 19.28 КоАП России).

Указанные действия, совершенные в крупном размере, влекут наложение административного штрафа на юридических лиц до тридцатикратного размера суммы денежных средств, стоимости ценных

бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее двадцати миллионов рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав (часть 2 статьи 19.28 КоАП России).

Совершение названных действий в особо крупном размере влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере до стократной суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, но не менее ста миллионов рублей с конфискацией денег, ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, иных имущественных прав (часть 3 статьи 19.28 КоАП России).

Возбуждение дел об административных правонарушениях по данной статье отнесено к исключительной компетенции органов прокуратуры (статья 28.4 КоАП России), а рассмотрение указанных дел – к исключительной компетенции судей (часть 1 статьи 23.1 КоАП России).

Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (разработан Минюстом России) КоАП России был дополнен положением о том, что юридическое лицо, совершившее административное правонарушение, предусмотренное статьей 19.28 КоАП России, за пределами Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП России в случае, если указанное административное правонарушение направлено против интересов Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, если указанное юридическое лицо не было привлечено за соответствующие действия к

уголовной или административной ответственности в иностранном государстве (часть 3 статьи 1.8 КоАП России).

При этом иностранное юридическое лицо, совершившее за пределами Российской Федерации административное правонарушение, предусмотренное статьей 19.28 КоАП России и направленное против интересов Российской Федерации, подлежит административной ответственности на общих основаниях (часть 2.1 статьи 2.6 КоАП России).

Введение в КоАП России указанных положений позволяет обеспечить его применение во всех случаях совершения за пределами Российской Федерации административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 КоАП России и затрагивающего интересы Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 570-ФЗ «О внесении изменения в статью 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (разработан Минюстом России) внесены изменения в диспозицию статьи 19.28 КоАП России в целях обеспечения возможности привлечения юридического лица к административной ответственности в случае, когда предусмотренные указанной статьей противоправные деяния совершаются не только от имени или в интересах данного юридического лица, но и в интересах юридических лиц, связанных с этим юридическим лицом, которыми могут являться аффилированные лица, дочерние общества и т.п.

Названным Федеральным законом предусмотрено также уточнение круга лиц, выступающих на стороне взяточполучателя, в целях гармонизации положений уголовного и административного законодательства.

Указанные изменения позволят восполнить пробелы правового регулирования в данной сфере общественных отношений, а также обеспечить дальнейшую реализацию рекомендаций по результатам оценки Российской Федерации в рамках 2-й фазы мониторинга выполнения Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Париж, 17 декабря 1997 г.).

Дополнительно информируем, что в 17 июля 2019 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении принят проект федерального закона «О внесении изменения в статью 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – законопроект), разработанный Минюстом России во исполнение подпункта «б» пункта 32 Национального плана противодействия коррупции на 2018-2020 гг., утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378.

Законопроектом предлагается дополнить часть 5 статьи 28.7 КоАП России новым пунктом 5, предусматривающим возможность продления на основании решения руководителя вышестоящего органа прокуратуры срока проведения административного расследования по делам о незаконном вознаграждении от имени юридического лица до двенадцати месяцев в случаях, связанных с исполнением запроса о правовой помощи, направленного в порядке, предусмотренном статьей 29.1.1 КоАП России.

Принятие законопроекта позволит обеспечить возможность проведения полного, всестороннего и объективного административного расследования в целях выявления всех обстоятельств соответствующих административных правонарушений, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

Как указано в преамбуле Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

В связи с этим немаловажная роль среди существующих в настоящее время правовых и организационных антикоррупционных мер также отведена уголовно-правовым средствам борьбы с коррупцией.

В последние годы в целях повышения эффективности противодействия взяточничеству и иным коррупционным преступлениям в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК России) внесены значительные изменения, направленные на совершенствование уголовно-правового механизма противодействия преступлениям коррупционной направленности.

В частности, снижена минимальная кратность штрафа, предусмотренного за коррупционные преступления небольшой тяжести (часть 1 статьи 290, части 1 и 2 статьи 291 УК России). Санкции данных статей УК России дополнены альтернативными видами уголовных наказаний в виде исправительных работ, а также в виде штрафа в фиксированном размере с назначением дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Помимо этого Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено, что вместе с наиболее строгим наказанием в виде лишения свободы кратный штраф в качестве дополнительного наказания назначается по усмотрению суда в целях обеспечения дальнейшей дифференциации и индивидуализации наказания за совершение указанных преступлений и повышения исполнимости дополнительного наказания в виде штрафа.

В связи с необходимостью выполнения взятых на себя Российской Федерацией международных обязательств, связанных с ратификацией Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 17 декабря 1997 г. (далее – Конвенция ОЭСР) и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., 3 июля 2016 г. принят Федеральный закон № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

Федерации» (далее – Федеральный закон № 324-ФЗ), направленный на усиление уголовной ответственности за коррупционные преступления.

Федеральным законом № 324-ФЗ внесены изменения в статьи 184 «Оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса», 204 «Коммерческий подкуп», 290 «Получение взятки», 291 «Дача взятки» УК России, позволяющие признавать преступлениями случаи, когда деньги, ценные бумаги, иное имущество передаются, или услуги имущественного характера оказываются, или иные имущественные права предоставляются не самому должностному лицу (лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также спортсмену, спортивному судье, иному указанному в частях 1 и 3 статьи 184 УК России лицу), а по его указанию другому физическому или юридическому лицу, что позволило выполнить рекомендации экспертов ГРЕКО и ОЭСР о криминализации «непрямых форм совершения подкупа».

Кроме того, Федеральным законом № 324-ФЗ ужесточены санкции за совершение деяний, предусмотренных частями 1 и 3 статьи 184 УК России.

Статья 184 УК России также дополнена новой частью 5, предусматривающей ответственность за посредничество в совершении деяний, предусмотренных ее частями 1 - 4, в значительном размере, которым в соответствии с пунктом 1 примечания к статье 184 УК России признается сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие двадцать пять тысяч рублей.

Наряду с этим Федеральным законом № 324-ФЗ УК России дополнен новой статьей 204, устанавливающей уголовную ответственность за посредничество в коммерческом подкупе, а также за обещание или предложение посредничества в коммерческом подкупе по аналогии со статьей 291 УК России. При этом ответственность за коммерческий подкуп и

посредничество в нем дифференцируется в зависимости от размера предмета подкупа.

Так, в примечании 1 к статье 204 УК России для целей указанных статей УК России определяются значительный, крупный и особо крупный размеры коммерческого подкупа, которые совпадают с соответствующими размерами взятки, установленными в примечании 1 к статье 290 УК России.

Федеральным законом № 324-ФЗ УК России также дополнен новыми статьями 204 и 291, устанавливающими ответственность за мелкий коммерческий подкуп, мелкое взяточничество, то есть коммерческий подкуп, дачу или получение взятки, размер которых не превышает десяти тысяч рублей.

Помимо этого санкции статей 204, 290, 291 УК России дополнены альтернативными видами уголовного наказания, исходя из того, что цели наказания в отношении должностных лиц (лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации), получивших предмет коммерческого подкупа или взятку, могут быть достигнуты в случае возложения на них судом обязанности выплатить штраф в абсолютных величинах с назначением дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на длительные сроки.

Необходимо также отметить, что Федеральным законом № 324-ФЗ в части 2 статьи 291 УК России ужесточено наказание в виде лишения свободы (до пяти лет взамен имевшегося наказания до трех лет лишения свободы), что привело к изменению категории данного преступления с небольшой тяжести на категорию средней тяжести и соответственно позволило увеличить срок давности привлечения к уголовной ответственности с двух до шести лет.

Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 469-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» УК России

дополнен статьями 201 «Злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа» и 285 «Злоупотребление должностными полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа», а Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» – статьями «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» и «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок».

Следует отметить, что УК России содержит нормы о конфискации имущества лиц, совершивших преступления коррупционной направленности (глава 15.1 раздела VI). Согласно части 1 статьи 104 УК России конфискации на основании обвинительного приговора суда подлежат деньги, ценности и иное имущество, полученные в том числе в результате совершения преступлений, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 204, статьями 285, 290 УК России, и любые доходы от этого имущества, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу.

Согласно части 3 статьи 104 УК России конфискации подлежит имущество, переданное осужденным другому лицу (организации), если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий.

При этом к другим лицам, о которых идет речь в части 3 указанной статьи УК России, могут быть отнесены члены семьи и близкие родственники осужденного.

Действующий в настоящее время институт конфискации имущества основан на нормах международных нормативных правовых актов, ратифицированных Российской Федерации, в частности, статей 1 и 2 Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.), статьи 12 Конвенции

ООН против транснациональной организованной преступности (Нью-Йорк, 15 ноября 2000 г.), статьи 19 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.).

В качестве одного из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции Федеральный закон № 273-ФЗ называет введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области (пункт 5 статьи 7).

Антикоррупционные стандарты неразрывно связаны с необходимостью ограничения тех или иных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

При этом в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Существующие в Российской Федерации запреты, ограничения, требования и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции, учитывают положения Конституции Российской Федерации, которая, как отмечено выше, закрепляет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Необходимо также отметить, что по отдельным вопросам, связанным с противодействием коррупции, федеральные государственные органы, субъекты Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные образования и органы местного самоуправления (муниципальные органы) вправе самостоятельно принимать нормативные правовые и иные акты.