



**Conference of the States Parties
to the United Nations
Convention against Corruption**

Distr.: General
13 November 2013

English and Russian

Fifth session

Panama City, 25-29 November 2013

Item 7 of the provisional agenda*

Other matters

**Document submitted by Transparency International, a
non-governmental organization in consultative status
with the Economic and Social Council****

The following document is being circulated in accordance with paragraph 1 (i) of resolution 4/6 of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption and rule 17, paragraph 3 (b), of the rules of procedure for the Conference.

* CAC/COSP/2013/1.

** The document is reproduced in the form in which it was received.



Russia – Civil Society Report

By Transparency International Russia An input to the UNCAC Implementation Review Mechanism: Second year of review of UNCAC chapters III and IV – Executive Summary –

This is the executive summary of a Transparency International Russia report¹ of September 2013 that reviews Russia's implementation and enforcement of selected articles in the UN Convention against Corruption (UNCAC) chapters III (Criminalization and Law Enforcement) and IV (International Cooperation).

The report is intended as a contribution to the UNCAC peer review process of Russia covering those two chapters. The UNCAC articles that receive particular attention in the report are those covering bribery (Article 15), foreign bribery (Article 16), embezzlement (Article 17), illicit enrichment (Article 20), money laundering (Article 23), liability of legal persons (Article 26), witness protection (Article 32), protection of reporting persons (Article 33), compensation for damages (Article 35) and mutual legal assistance (Article 46).

The report finds that the Russian legal framework is partially compliant with the UNCAC and that there are a range of legal and institutional gaps in implementing the convention. Based on recent studies by researchers, the 2011-2015 National Anti-Corruption Plan, the second round of monitoring of the Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD) Anti-Corruption Network's Action Plan, media reports and statistics, the study has found that the judiciary and executive branches might still be influenced by the wrong principles established during the Soviet period.

Upon analysis of the implementation of articles of the convention into Russian legislation, it appears that a certain departure from the logic of the convention exists. Thus, the punishments under Articles 290 and 291 of the Criminal Code set an exclusive mode of fine recovery, leading to an eventual weakening of the severity of punishment. This order, together with a long list of persons who are under protection of immunity to prosecution, renders the implementation of Articles 15 and 16 of the convention ineffective. Only misappropriation of funds or embezzlement that cause damage in very large amounts (over 1,500,000 rubles) is subject to prosecution. This in turn promotes the proliferation of monetary theft up to 1,500,000 rubles (US\$ 46,284).

So far in Russian legislation, Article 20 of the convention is not fully adhered to, although some steps have already been taken toward this by adopting Federal Law No. 220-FZ. In Russian legislation there are specific clauses relating to money laundering that are being used to finance terrorism, whereas no attention is paid to its equally important relationship to corruption.

¹ The full report is available at <http://www.uncaccoalition.org/en/uncac-review/cso-review-reports.html>. Its authors are Denis Primakov and Ksenia Konik (TI Russia). The full report will be used for continuing the dialogue and engagement with stakeholders, including the government, beyond the first round country review process.

Furthermore, while protection of witnesses is commonplace, whistleblowers are rarely afforded the same protection. Indeed, legal cooperation between Russian and foreign law enforcement agencies happens, but, as exemplified by the prolonged Daimler matter, only insofar as it complies with bilateral and multilateral agreements.

Under part 1 of the Criminal Code (Article 104.1), which includes crimes against state power, public security or local government bodies (Article 285 CC, Article 290 CC), property received shall be confiscated and turned over to the government. In the above list of crimes, embezzlement and bribery are not included (Article 160 and Article 291 of the Criminal Code). This confiscation of property does not deprive the victim of the right to seek reparations for property damage in a civil suit, so Article 35 of the convention is indeed fulfilled under Russian law.

Assessment of the review process

Conduct of process

The process table summarises government choices with respect to transparency and civil society organisation (CSO) participation in the UNCAC review process.

Table 1

Transparency and CSO participation in review process.

Did the government make public the contact details of the country focal point?	Yes
Was civil society consulted in the preparation of the self-assessment?	No
Was the self-assessment published online or provided to CSOs?	No
Did the government agree to a country visit?	Yes
Was a country visit undertaken?	Yes
Was civil society invited to provide input to the official reviewers?	No
Has the government committed to publishing the full country report?	No

Availability of information

The government did not make its self-assessment report available. The information for the review was obtained from a limited number of sources, including the websites of the General Prosecutor's Office, Supreme Court, district courts, as well as from a government report prepared for international organisations to meet Russian international commitments under the OECD Anti-Bribery Convention and the Group of States against Corruption (GRECO)² monitoring of Council of Europe anti-corruption conventions and principles.

Implementation and law enforcement

On 28 February 2008, Federal Law No. 273-FZ "On Combating Corruption" was passed. At the same time the Council on the Prevention of Corruption had its first meeting under the leadership of the then president, Dmitry Medvedev. The first

² Joint First and Second Evaluation Round Report on Russia // 49th GRECO Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November – 3 December 2010) // [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2010\)2_RussianFederation_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2010)2_RussianFederation_EN.pdf).

Anti-Corruption Plan was published in July 2008.³ This plan suggested stricter punishments for corruption, such as the disqualification of state and municipal officials who commit even minor corrupt acts, and the obligation of officials to report corruption. The plan ordered the government to prepare anti-corruption legislation based on these suggestions. Fulfilling this plan, three interconnected federal laws were adopted (Nos. 273-FZ, 178-FZ and 280-FZ) which collectively expand and revise Russia's Criminal, Civil and Administrative Codes relating to the bribery and corruption of public officials.

Federal Law No. 273-FZ defined, for the first time under Russian law, the notion of "corruption" and made it obligatory for public officials to publish their income and assets, and report any conflict of interest that they might have in fulfilling their legislative duties.⁴

Most notably, this law did not criminalise the offering of a bribe – it only penalised completed bribes. This was a perceived problem because many enforcement actions begin when the honest target of a bribe reports that he/she has been approached with an offer.

With the passage of recent amendments to the anti-corruption laws on 4 May 2011 (Federal Law No. 97-FZ, "On Inclusion of Changes to the Criminal Code of Russian Federation and the Code of Administrative Offences in Connection with the Improvement of Government Administration in the Area of Fighting Corruption"), Russia took another significant step toward fulfilling the commitment made by President Medvedev in his National Plan for Counteraction to Corruption and toward meeting a series of international obligations the country has assumed. The National Plan for Counteraction to Corruption in 2010-2011 was approved by the Decree of President No. 460 13.04.2010⁵ that amended the previous anti-corruption plan of 2008.

The 2011 legislation made three necessary changes to Russian law that cleared the way for Russia to be accepted into the OECD Working Group on Bribery. Those changes included making it illegal to bribe foreign officials, increasing the statute of limitations for foreign bribery committed by legal entities, and significantly increasing the sanctions for both natural and legal persons for the offence of bribery.

Political statements by the former and incumbent presidents of Russia, and amendments to Criminal and Administrative Codes indicate a willingness to pay attention to international collaboration in the field of prevention and anti-corruption in criminal law enforcement.

However, the lack of independence of the judiciary and law enforcement bodies, and the long list of persons who are legally immune to prosecution, make it impossible or at least very complicated to bring high-ranking officials involved in corruption to trial.

³ <http://www.rg.ru/2008/08/05/plan-dok.html>.

⁴ Problems connected to the process of publishing, see: Ivan Ninenko. Russia Anti-Corruption Predicaments // Centre of Public Policy Providis, N 15, 2012. P.8. <http://corruption-c.wdfiles.com/local--files/corruption-c-reports-no-1-10/NIN.pdf>.

⁵ http://news.kremlin.ru/ref_notes/566.

Recommendations for priority actions

In order of importance, recommended actions include:

1. Creation of effective liability of all legal persons (including corporations).
2. Reduction in the number of persons who enjoy immunity.
3. Reformation of judicial and enforcement systems in order to implement principles of transparency, democracy and independence.
4. Strengthening of punishments for bribe-taking cases.
5. Enacting of legislation providing whistleblower protection.
6. Raising awareness within civil society of mechanisms for monitoring the authorities.
7. Addressing the issue of 'revolving doors' between public office and private industry, either through legislation on conflicts of interest or employment restrictions on political and executive officials.

**Россия – Отчет гражданского общества,
Представленный Transparency International-R
Второй год анализа гл. III-IV Конвенции ООН против
коррупции
- Основные положения -**

В контексте подготовки данного отчета можно сказать о том, что законодательство Российской Федерации соответствует положениям Конвенции ООН о противодействии коррупции, но в тоже время существуют определенные недоработки и сложности, связанные с имплементацией некоторых статей Конвенции и их правоприменения.

Анализ⁶ современных работ различных исследователей, ученых в области противодействия коррупции, положений Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утвержденного Президентом РФ 31 июля 2008г. № Пр-1568 (в редакции Указа Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460), и Национального плана по противодействию коррупции на 2012-2013 гг., а также при учете положений Второго этапа мониторинга ОЭСР, положений Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, а также при анализе сведений, полученных из средств массовой информации и статистических данных, можно констатировать тот факт, что судебная власть и система правоохранительных органов, полиция в значительной степени находятся под влиянием принципов, установленных еще в советское время.

Анализ процесса имплементации статей Конвенции в российское законодательство демонстрирует определенный отход от логики Конвенции. Так, по санкции по ст. 290-291 УК РФ устанавливается исключительный режим материального взыскания, что ведет к ослаблению тяжести наказания. Данный порядок вместе с широким списком лиц, подпадающих под защиту иммунитета от уголовного преследования, делает неэффективной имплементацию ст.15-16 Конвенции. Уголовному преследованию по присвоению или растрате подлежат такие действия, которые нанесли ущерб только в крупном размере (свыше 1 млн. 500 тыс. р.), что способствует декриминализации нецелевого использования денежных средств в размере до 1 млн. 500 тыс. р.

До сих пор в российском законодательстве в полной мере не нашла отражение ст. 20 Конвенции, хотя определенные шаги уже проделаны в виде принятия Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

В российском законодательстве при квалификации «отмывание денежных средств» основное внимание уделяется противодействию отмыванию доходов, в том числе идущих на финансирование терроризма, вместе с тем, связь между коррупционными действиями и отмыванием денежных средств не прослеживается.

Защита заявителей по антикоррупционным делам не осуществляется, поскольку у заявителей о коррупции нет отдельного особого процессуального

⁶ Окончательная редакция отчета была выполнена 20 сентября 2013 г.

статуса. 3 апреля 2013 г. вступил в силу Указ Президента № 310 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции». При этом права заявителей, которые в тексте никак не названы, уделено всего два пункта, которые не могут быть оценены как достаточные в рамках выполнения РФ обязательств по ст.33 Конвенции ООН и Антикоррупционного Плана действий (Приложение III к Рамочному соглашению «Группы 20» Саммита в Сеуле в 2010 г. по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста⁷), который предусматривает обязанность сторон принять до конца 2012 года законодательные акты, направленные на защиту заявителей о случаях коррупции.

Правовое сотрудничество между российскими и зарубежными правоохранительными органами осуществляется, но пока только в виде принятых двусторонних и многосторонних соглашений, примером этому может служить затянувшиеся дела Daimler, Samsung и др.

По правилам ч.1 ст. 104.1 УК РФ, имущество, полученное, в том числе по служебным преступлениям (ст. 285 УК, ст. 290 УК) подлежат конфискации и обращению в доход государства. В указанный перечень преступлений не включены присвоение и дача взятки (ст. 160 и ст. 291 УК РФ). Указанный порядок не лишает потерпевшего права обращаться за взысканием материального ущерба в рамках гражданского иска, поэтому можно говорить о том, что ст. 35 полностью выполняется по российскому праву.

АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ОЦЕНКИ ДЛЯ РОССИИ

Процесс оценки

Представленная ниже таблица представляет органы государственной власти с учетом прозрачности и доступности информации, а также участия общественных организаций при подготовке отчета реализации положений Конвенции ООН.

Таблица 1: Прозрачность и участие общественных организаций

Государство ставило в известность общественность о подготовке отчета?	Нет
Принимали ли общественные организации участие при подготовке отчета?	Нет
Был ли опубликован отчет о реализации положений в сети Интернет или предоставлен общественным организациям?	Нет
Согласилось ли государство на визит?	Да
Были ли представители данного государства?	

⁷ Официальный перевод на русский доступен на: http://news.kremlin.ru/ref_notes/771.

Была ли возможность у представителей общественных организаций давать оценку информации, представленной органами государственной власти?	Нет
Согласились ли органы государственной власти на публикацию отчета?	Нет

Доступность информации

Органы государственной власти не представили отчета о реализации положений Конвенции ООН о противодействии коррупции, а также о процедуре имплементации норм данной Конвенции в РФ. При подготовке доклада использовалась информация, полученная из ограниченного числа источников по данной тематике: в частности, использовались информация с сайтов Генеральной прокуратуры, Верховного суда РФ, районных судов, а также отчеты органов государственной власти, подготовленных для международных организаций в целях выполнения обязательств РФ в рамках ОЭСР и Группы государств против коррупции (ГРЕКО) при анализе Конвенции и принципов Совета Европы в рамках противодействия коррупции.

Большинство рассмотренных положений Конвенции против коррупции реализуется в российском законодательстве полностью или частично. Однако возникают определенные сложности с применением положений Конвенции на практике. Данные проблемы связаны, прежде всего, с тем, что политические обещания редко ведут к реальным действиям.

Ключевые аспекты правоприменения в области противодействия коррупции

В настоящее время основным органом правоприменения и уголовного преследования в сфере противодействия коррупции является Следственный комитет Российской Федерации.

В соответствии с положениями Федерального закона от 28.12.2010 N 404-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» все дела, связанные с преступлениями против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления с 1 января 2012 года подлежат расследованию Следственным комитетом Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Однако прокуратура осуществляет общий контроль, в том числе, и над СК РФ. На практике общество наблюдает определенное напряжение во взаимоотношениях Прокуратуры и СК РФ.

Согласно действующему законодательству, осуществление функций контроля и надзора за соблюдением законодательства в области противодействия коррупции выглядит следующим образом:

Согласно Национальному плану противодействия коррупции на 2012–2013 годы Руководитель Администрации Президента РФ, Председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в пределах своей компетенции поручено организовать рассмотрение на заседаниях президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов о прохождении Российской Федерацией мониторинга осуществления ею Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г., Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.

Таким образом, становится очевидным, что при отсутствии парламентского контроля и надзора в сфере противодействия коррупции, выполнение указанных функций возлагается на Главу администрации Президента РФ, а также на Председателя президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

В тоже время на Руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, высших должностных лиц (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, руководителей Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иные организаций, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, организации, создаваемые для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами также возложены функции по принятию мер по противодействию коррупции. Представляется возможным говорить о, так называемом, контроле исполнительной власти.

В соответствии с положениями Национального плана противодействия коррупции Генеральный прокурор, а также федеральные органы исполнительной власти обязаны проводить анализ практики применения законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности за подкуп иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок, а также соблюдения положений Конвенции ООН против коррупции.

В настоящее время Следственный комитет является основным органом, осуществляющим функции противодействия коррупции. В то же время Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры ответственны за проведение всего комплекса мер, направленных на борьбу с коррупцией.

Рекомендации

1. Реализовать механизмы, позволяющие привлекать следователей, прокуроров, аудиторов, членов Парламента к ответственности за коррупционные правонарушения, несмотря на иммунитет, предоставленный данным лицам, а также реформировать судебную систему и систему

государственных органов в целях повышения их независимости и открытости в их деятельности.

2. Распространить конфискацию на все коррупционные составы.
3. Принять закон о внесении изменений в некоторые законодательные акты об ответственности за коррупционные правонарушения, что позволит привлекать к ответственности юридические лица за совершение коррупционных правонарушений, установить надлежащий порядок для привлечения к ответственности в отношении юридических лиц.
4. Принять законодательство, связанное с предоставлением защиты заявителям о коррупции, создать специальный орган, обеспечивающий данную защиту.
5. Ужесточить санкции за коррупционные преступления и установить режим исключительной криминализации коррупционных преступлений.
6. Предпринять усилия по привлечению к ответственности всех виновных лица независимо от ранга и статуса.
7. Повысить уровень осведомленности гражданского общества о механизмах мониторинга деятельности государственных органов и власти.