

**18-е СОВЕЩАНИЕ ОБСЕ ПО РАССМОТРЕНИЮ ВЫПОЛНЕНИЯ
ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ
(Варшава, 23 сентября - 4 октября 2013 года)**

**Контроль за источниками поступления и расходования средств
избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений
в Российской Федерации**

Практика проведения избирательных кампаний в Российской Федерации показала, что процесс формирования органов власти в современных условиях невозможен без привлечения материальных ресурсов, подчас весьма значительных.

Очевидно, что наличие у определенных кандидатов или политических партий значительных финансовых ресурсов создает им существенные преимущества при проведении избирательной кампании, обеспечивает более широкие возможности для ведения предвыборной агитации, что в конечном итоге может оказать воздействие на волеизъявление избирателей.

В этой связи регламентация на законодательном уровне совокупности избирательных процедур, в том числе регулирование порядка финансирования кандидатами, избирательными объединениями своих избирательных кампаний, направлена, прежде всего, на достижение необходимой степени равенства их возможностей.

Как это организовано в Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидаты, избирательные объединения для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать собственные избирательные фонды. Расходование денежных средств помимо избирательных фондов запрещено законом. Средства избирательных фондов имеют строго целевое назначение и могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании.

Правовой статус избирательных фондов определяется соответствующими статьями Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, закрепляющими общий порядок создания и использования избирательных фондов, обязательный для выборов и референдумов любого уровня. На региональных и муниципальных выборах правовой статус избирательных фондов регулируется также избирательным законодательством субъектов Российской Федерации. Так, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются предельные размеры пожертвований и перечислений в избирательные фонды, а также предельные размеры расходования средств этих фондов.

Источниками формирования избирательных фондов являются:
собственные средства кандидата или избирательного объединения;
средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;

добровольные пожертвования граждан и юридических лиц.

Создание избирательных фондов предусмотрено как при проведении федеральных избирательных кампаний, так и при проведении региональных и муниципальных выборов.

Избирательный фонд считается созданным со дня открытия специального счета в банке. При этом порядок открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов, на которых аккумулируются средства избирательных фондов, не только для региональных, но и для муниципальных выборов устанавливается избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. Порядок и формы учета средств и отчетности по ним при проведении выборов в органы местного самоуправления определяется инструкциями избирательных комиссий муниципальных образований.

Согласно Федеральному закону об основных гарантиях избирательных прав контроль за порядком формирования и расходованием средств осуществляют избирательные комиссии. При этом инструментом такого контроля является создаваемые при избирательных комиссиях контрольно-ревизионные службы.

В рамках осуществления финансового контроля избирательные комиссии и созданные при них контрольно-ревизионные службы обеспечивают контроль за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил ведения предвыборной агитации, а также осуществляют проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений.

Следует отметить, что пожертвования могут формировать существенную часть избирательных фондов. Перечисление добровольных пожертвований на специальные избирательные счета, безналичные расчеты с юридическими лицами осуществляются с учетом Положений, утвержденных Банком России¹. При этом особенности заполнения и оформления платежных поручений на перечисление добровольных пожертвований в фонды разъяснены письмом Банка России².

Граждане и юридические лица при перечислении пожертвований обязаны указать ряд обязательных сведений о себе, например, имя, фамилию, отчество, место жительства гражданина, название и номер налогоплательщика для юридического лица, другую информацию. Сведения, указанные жертвователями в платежных документах при внесении или

¹ «Положение о правилах осуществления перевода денежных средств» от 19.06.2012 № 383-П, действующие части «Положения о безналичных расчетах в Российской Федерации» от 03.10.2002 № 2-П.

² Письмо Банка России от 24.10.2012 № 146-Т «Об указании информации в распоряжениях о переводе денежных средств при переводе денежных средств в целях пожертвований в избирательные фонды, фонды голосования по отзыву, фонды референдума, на счета политических партий и их региональных отделений».

перечислении пожертвований в избирательные фонды, направляются комиссиями в соответствующие органы регистрационного учета для проверки их достоверности.

В настоящее время проверки осуществляют:

- в отношении сведений о физических лицах - Федеральная миграционная служба;
- в отношении сведений о юридических лицах, в том числе некоммерческих организаций – Федеральная налоговая служба;
- в отношении сведений о некоммерческих организациях – Министерство юстиции Российской Федерации.

Проверка сведений осуществляется с целью выявления лиц, которым запрещено внесение или перечисление пожертвований в избирательные фонды. Перечень этих лиц установлен Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав и является исчерпывающим. Если жертвователь подпадает под указанный перечень, перечисленное им пожертвование признается неправомерным. В этом случае комиссия обязана проинформировать об установлении факта неправомерности пожертвования кандидата или избирательное объединение, на чей счет поступило это пожертвование.

Пожертвования, поступившие в избирательный фонд с нарушением требований избирательного законодательства, подлежат возврату жертвователям. Средства, поступившие от анонимных жертвователей, подлежат перечислению в доход соответствующего бюджета. Сроки возврата пожертвований, а также сроки перечисления пожертвований в доход соответствующего бюджета устанавливаются соответствующим законом. Как правило, это десятидневный срок.

Как ранее было упомянуто, законодательством устанавливаются верхние пределы размеров расходования средств избирательных фондов, а в отношении пожертвований в избирательные фонды – верхние пределы сумм денежных средств, которые могут быть перечислены одним гражданином или одним юридическим лицом. Конкретные размеры зависят от уровня выборов и устанавливаются как федеральным законодательством, так и региональным. К примеру, на федеральных выборах депутатов Государственной Думы:

предельный размер расходования средств избирательного фонда политической партии составляет 700 млн. рублей;

предельный размер всех пожертвований не может превышать от одного физического лица 490 тыс. руб., от одного юридического лица — 24,5 млн. рублей;

и предельный размер расходования средств всех избирательных фондов политической партии и ее региональных отделений составляет, на настоящий момент, чуть более трех миллиардов четырехсот миллионов рублей.

Контроль за данным аспектом формирования избирательных фондов также осуществляют контрольно-ревизионные службы.

Стоит заметить, что установление факта расходования средств помимо собственного избирательного фонда в размере, составляющем более чем 10

процентов от предельного размера расходования, является основанием для судебной отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов.

Помимо целевого назначения, другой важнейшей чертой избирательных фондов является их публично-правовой, прозрачный и временный характер. Так, в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав кредитные организации, в которых открыты специальные счета, обязаны периодически (как правило, не реже одного раза в неделю) предоставлять избирательным комиссиям сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Кроме того, по представлению соответствующей комиссии, кредитная организация должна представлять заверенные копии первичных финансовых документов, подтверждающих соответствующие операции.

Важной частью контроля обществом финансирования избирательных кампаний является информирование избирателей.

Соответствующая избирательная комиссия до дня голосования на выборах периодически (как правило, не реже одного раза в две недели) направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны публиковать указанные сведения в течение трех дней со дня получения. При этом объем подлежащих опубликованию сведений устанавливается соответствующим законом о выборах. Форма опубликования сведений, а в некоторых случаях и его периодичность, устанавливается избирательной комиссией. Кроме того, за неисполнение средствами массовой информации данного требования закона предусмотрена административная ответственность.

Федеральным законом предусмотрено, что каждый кандидат, избирательное объединение, которые открыли специальные избирательные счета, обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о поступлении и расходовании средств своего избирательного фонда. За непредставление отчета предусмотрена административная ответственность. Поэтому еще одной формой информирования избирателей о финансировании избирательных кампаний является публикация финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, копии которых направляются комиссиями средствам массовой информации не позднее чем через пять дней со дня их поступления.

В заключение кратко о том, кто и с помощью каких средств выполняет контрольные мероприятия.

Для осуществления непосредственного финансового контроля за средствами избирательных фондов при избирательных комиссиях, как уже говорилось, создаются контрольно-ревизионные службы. Эти подразделения формируются на постоянной основе, состоят из членов избирательных комиссий, служащих аппаратов комиссий, а также специалистов, которые командированы в эти службы из различных ведомств по требованию

избирательных комиссий на период подготовки и проведения выборов. Контрольно-ревизионные службы, помимо контроля за установленным порядком финансирования избирательных кампаний со стороны политических партий и кандидатов, выполняют и две другие основные задачи:

- осуществляют контроль за целевым расходованием денежных средств, выделенных избирательным комиссиям на подготовку и проведение выборов;

- организуют проверки достоверности сведений об имуществе, о доходах и об их источниках, которые представляются кандидатами на этапе выдвижения.

Контрольно-ревизионные службы созданы как при ЦИК России, так и при избирательных комиссиях всех 83-х субъектов Российской Федерации. Численность таких подразделений непостоянна и варьируется в субъектах от 10 до 36 человек. Самой большой по численности является Контрольно-ревизионная служба при ЦИК России - 44 человека. Благодаря наличию в составе этих служб специалистов из различных министерств и ведомств достигается хороший уровень взаимодействия избирательных комиссий с органами исполнительной власти, в том числе и правоохранительными.

Очевидно, что процесс формирования российского избирательного законодательства не завершен, оно продолжает развиваться и совершенствоваться в соответствии с новыми общественно-политическими условиями, в том числе это касается и вопросов финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, а также организации действенного контроля за этим процессом.

А как решается этот вопрос у тех, кто считает себя эталоном демократии?

В вопросах финансирования выборов власти США придерживаются прямо противоположной позиции, высказанной в рекомендациях БДИПЧ ОБСЕ. Решение Верховного суда США позволило с 2010 года корпорациям (бизнесу) и профсоюзам тратить неограниченные средства на поддержку кандидатов в ходе предвыборной кампании. Это решение суда, связанное с допуском больших бесконтрольных денег на выборы, идет в разрез с установленными Копенгагенским 1990 года документом ОБСЕ принципами организации выборов – свободные, подлинные, справедливые, равные.

Правила предвыборной борьбы в США превращаются в состязание кошельков. Центр принятия решений сместился от избирательных штабов кандидатов и партий к «независимым» супер-комитетам. На каждый доллар, потраченный кандидатами, приходится два доллара, вложенных супер-комитетами. Последняя президентская кампания побила все мыслимые и немыслимые рекорды по влиянию больших денег на выбор американцами своего президента. Кандидаты на пост президента США Б. Обама и М. Ромни в общей сложности собрали 2 млрд. долларов, что почти в два раза больше, чем участники выборов 2008 года.

Таким образом, в США правовое регулирование финансирования избирательных кампаний кандидатов не обеспечивает соблюдение принципа равного избирательного права в части предоставления участникам выборов равных возможностей. Так, отсутствует предельный размер расходов на проведение избирательной кампании. В результате кандидат Б. Обама, являющийся действующим Президентом США, за несколько дней до выборов стал первым в истории США кандидатом, потратившим на свою избирательную кампанию более 1 млрд. долларов США.

Размеры финансовых ресурсов оказывают решающее влияние и на участие кандидатов во внутрипартийных предварительных выборах. Так, по мнению американских экспертов, многократное превышение финансовых ресурсов кандидата М. Ромни по сравнению с другими кандидатами от Республиканской партии позволили ему победить на праймериз в штате Флорида (по неофициальным данным от потратил на телевизионную рекламу в этом штате около 13 млн долларов, а его главный соперник – Ньют Грингрич – около 3 млн долларов).

Не соблюден принцип равного избирательного права в части предоставления равных возможностей и при регулировании государственного финансирования избирательных кампаний кандидатов. Так, одним из условий получения средств федерального бюджета является согласие кандидата на ограничение размера пожертвований от иных лиц и предельного размера расходов на ведение кампании. При этом средства федерального бюджета распределяются на неравных условиях: приоритетом обладают кандидаты, выдвинутые партиями, получившими большее число голосов на предыдущих выборах, а также собравшие большее количество средств избирателей на текущей кампании. Таким образом, система государственного финансирования создает преимущества кандидату от правящей партии и направлена на создание еще больших преимуществ кандидату, собравшему больше пожертвований, а не на выравнивание финансовых возможностей всех кандидатов, что при весьма значительном размере государственных средств (82,1 млн. долларов в 2008 г.) оказывает существенное влияние ход кампании.

Дистанционный мониторинг выборов депутатов Бундестага ФРГ 22 сентября с.г. показал, что и в Германии финансирование избирательных кампаний не в полной мере соответствует международным требованиям и лучшей практики выборов.

Финансовая «непрозрачность» избирательных кампаний присуща и многим другим странам «зрелой» демократии.

(тезисы подготовлены на основе материалов Контрольно-ревизионного управления Аппарата ЦИК России)