

В.Е. Чуров

## ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ГРЕКО ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

***Аннотация.** В настоящей статье представлены тезисы выступления Председателя ЦИК России В.Е. Чурова на Четвертом Евразийском антикоррупционном форуме «Предупреждение коррупции: новые подходы», посвященного выполнению Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО по противодействию политической коррупции. Приводится анализ прогресса в выполнении каждой из двенадцати рекомендаций ГРЕКО, данных по итогам третьего раунда оценки. Описываются новые правила раскрытия информации о плательщиках вступительных или членских взносов, предусмотренные Федеральным законом «О политических партиях», которым установлены новые правила раскрытия информации о плательщиках вступительных или членских взносов.*

*Кроме того, отмечается, что ЦИК России в 2015 году планируется окончательно определить необходимость и целесообразность установления жесткого срока для опубликования СМИ сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Подробно изложена процедура учета договоров привлечения заемных средств и их исполнения, позволяющая ЦИК России и избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации выявить факт невозврата кредитуру ранее привлеченной суммы (части суммы) после наступления установленного договором срока исполнения обязательств.*

***Ключевые слова:** ГРЕКО, раунд, финансирование, взносы, рекомендации, кредиты, независимость, ресурсы, санкции, штраф.*

**П**о итогам третьего раунда оценки Российской Федерации по теме «Прозрачность финансирования политических партий» Группой государств против коррупции (ГРЕКО) были сформулированы двенадцать рекомендаций.

Отмечаем, что по всем из них начата планомерная работа. По большей части из нижеуказанных рекомендаций были проведены соответствующие мероприятия, а также запланирован ряд мер на ближайшую перспективу.

Нумерация рекомендаций приведена в соответствии с докладом об итогах третьего раунда оценки Российской Федерации по теме «Прозрачность финансирования политических партий».

**1. Рассмотреть различные законы и нормы, относящиеся к финансированию избирательных кампаний на федеральном уровне, для того, чтобы устранить дублирование и несогласованность и обеспечить четкую и надежную правовую структуру.**

Были внесены изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ). Таким образом, устранены несоответствия и дублирование некоторых норм, содержащихся в действующем законодательстве о выборах. В связи с этим в настоящее время нормы, регулирующие порядок формирования и деятельности контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях, о круге лиц, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды содержатся только в Федеральном законе № 67-ФЗ.

Также в рамках реализации данных рекомендаций в ЦИК России в 2015 году планируется окончательно определить необходимость и целесообразность установления жесткого срока для опубликования СМИ сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Кроме того в целях дальнейшей оптимизации количества актов ЦИК России будет проведен анализ применения всех не признанных утратившими силу нормативных актов ЦИК России.

**2. Провести независимое исследование финансирования на политические цели (включая как общее финансирование политических партий, так и финансирование избирательных кампаний) в отношении финансовых потоков за пределами регламентированной области и, основываясь на выводах этого исследования, разработать необходимые меры по исправлению ситуации.**

В 2013 году было проведено независимое исследование «Российский и международный опыт применения законодательства о финансовой прозрачности деятельности политических партий».

В целях полного устранения замечания в ЦИК России в 2015 году планируется на базе официального сайта РЦОИТ при ЦИК России в сети «Интернет» организовать и провести исследование в форме открытого опроса пользователей сети «Интернет» по теме «Предложения по совершенствованию законодательства в части повышения прозрачности финансирования избирательных кампаний и политических партий и эффективности общественного контроля в указанной сфере» и в последующем организовать с привлечением политических партий общественное обсуждение выводов

исследования и предложений по улучшению ситуации с финансовыми потоками за пределами регламентированной области в части нерешенных вопросов.

**3. Принять соответствующие меры, обеспечивающие, чтобы регулирование финансирования партий и избирательных кампаний не подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями.**

В целях реализации в ЦИК России в 2015 году планируется обобщить и провести анализ сведений о заявленных нарушениях законодательства в части злоупотребления должностным или служебным положением в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний за 2013 и 2014 годы по жалобам и обращениям, поступившим в ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, СК России, МВД России, ФСБ России, и результатах их рассмотрения.

**4. Принять соответствующие меры, обеспечивающие, чтобы членские взносы не использовались в обход правил прозрачности, применяемых в отношении пожертвований (взносов).**

Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» (далее – Федеральный закон № 185-ФЗ) установлены новые правила раскрытия информации о плательщиках вступительных или членских взносов. Так, если в течение календарного года от члена политической партии поступили вступительные и/или членские взносы на сумму, превышающую максимально возможный годовой размер пожертвования от физического лица (4 млн. 330 тыс. рублей), то в финансовой отчетности политической партии, ее региональных отделений должны раскрываться следующие сведения: фамилия, имя, отчество члена политической партии, наименование субъекта Российской Федерации, где находится его место жительства, совокупный размер взносов, внесенных данным членом политической партии.

Во исполнение указанной нормы Центральной избирательной комиссией Российской Федерации было принято постановление № 265/1607-6, которым в состав сводного финансового отчета политической партии введено новое приложение, предназначенное для раскрытия указанных сведений.

Представленные политическими партиями сводные финансовые отчеты размещаются на специальном сайте ЦИК России в сети «Интернет». Сводные финансовые отчеты политических партий, включающие в себя новые сведения, будут размещены не позднее 1 июня 2015 года. Таким образом, информация о членах политических партий, в течение календарного года внесших вступительные/членские взносы на сумму более 4 млн. 330 тыс. рублей, будет доступна широкому кругу лиц, что повысит уровень прозрачности партийных финансов.

**5. Детально разработать практические рекомендации политическим партиям по оценке пожертвований в натуральной форме.**

В 2013 году ЦИК России направила в политические партии письмо с разъяснениями существующих возможностей оценки пожертвований в натуральной форме. Этот факт был положительно воспринят экспертами ГРЕКО, что нашло отражение в Отчете 2014 года.

Кроме того, в целях учета мнений политических партий, зарегистрированных в период со второй половины 2013 года по февраль 2015 года, ЦИК России 10 марта 2015 года направила зарегистрированным политическим партиям письмо, содержащее просьбу сообщить в ЦИК России до 1 мая 2015 года о проблемах, возникавших у политических партий при приеме к бухгалтерскому учету пожертвований в натуральной форме и приложенную копию информационного письма от 2013 года.

**6. Необходимо обеспечить, чтобы предоставленные политическим партиям займы (кредиты) не использовались в обход правил финансирования партий, в частности, когда условия их получения отличаются от обычных рыночных условий и когда они полностью или частично списываются.**

Новым пунктом 5<sup>1</sup> и пунктом 6 статьи 34 Федерального закона «О политических партиях» установлено, что в финансовой отчетности, представляемой в избирательные комиссии, подлежат раскрытию сведения о договорах займа, кредитных договорах, заключенных политическими партиями, их региональными отделениями в более полном объеме.

В целях реализации указанной нормы постановлением ЦИК России от № 265/1607-6 в состав финансовой отчетности, представляемой в избирательные комиссии, были введены новые формы для отражения фактов заключения договоров займа, кредитных договоров с физическими и юридическими лицами. Помимо этого, были введены формы для отражения исполнения обязательств по договорам привлечения заемных средств, предназначенные для раскрытия сведений о сумме возвращенных средств в отчетном периоде, об имуществе, взысканном в уплату основного обязательства.

Таким образом, при ведении учета договоров привлечения заемных средств и их исполнения, ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации могут выявить факт невозврата кредитором ранее привлеченной суммы (части суммы) после наступления установленного договором срока исполнения обязательств. Отмечаем, что по состоянию на 30 марта 2015 года договоров привлечения заемных средств с завершившимся сроком действия и неисполненными обязательствами не выявлено.

**7. Рассмотреть возможность снижения текущих порогов обнародования информации о жертвова-**

телях в размере 10 000 евро (по пожертвованиям от юридических лиц политическим партиям) и 1 000 евро (пожертвования от физических лиц в избирательный фонд кандидата на президентских выборах) до приемлемого уровня.

Согласно Отчету 2014 года рекомендация выполнена удовлетворительно.

### **8.1. Прояснить понятие союза между политической партией и общественным объединением.**

Федеральным законом № 185-ФЗ были внесены изменения в пункт 1<sup>1</sup> статьи 26 Федерального закона «О политических партиях», которым устанавливается что единственной целью объединения или союза политической партии и зарегистрированного в соответствии с законом иного общественного объединения, не являющегося политической партией, является совместное формирование списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований.

**8.2. Искать пути повышения прозрачности финансирования, выделяемого таким организациям, как заинтересованные группы и незарегистрированные общественные объединения, целью которых является поддержка политической партии, в том числе во время избирательных кампаний.**

Планируется запросить Минюст России, профильные комитеты палат Федерального Собрания Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации о целесообразности внесения соответствующих изменений в законодательство об общественных объединениях.

**9. Ввести четкие положения, определяющие начало периода проведения избирательной кампании, чтобы на протяжении этого периода вести точный и полный учет финансовой деятельности.**

Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 355-ФЗ в статью 5.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании» внесены изменения, направленные на распространение действия состава правонарушения не только на кандидатов, уполномоченных представителей по финансовым вопросам, но и на граждан до приобретения ими соответствующего статуса в избирательном процессе (кандидата, уполномоченного).

**10.1. Обеспечить, чтобы политические партии подлежали независимому аудиту в отношении счетов партий или избирательных кампаний, проводимому аккредитованными аудиторами в соответствии с федеральным законодательством.**

Федеральным законом № 185-ФЗ был внесен ряд изменений в Федеральный закон «О политических партиях»:

Отчетный период для представления сводных финансовых отчетов политических партий был сокращен с трех лет до одного года (пункт 4 статьи 34 Федерального закона «О политических партиях»).

Осуществлено законодательное закрепление обязанности проведения аудита независимыми аудиторскими организациями финансовой и бухгалтерской отчетности политических партий и их региональных отделений.

**10.2. Обеспечить соответствие таких аудиторских проверок международным стандартам.**

Была изменена часть 1 статьи 7 Федерального закона от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», согласно которой теперь аудиторская деятельность осуществляется в соответствии с международными стандартами аудита, которые являются обязательными для аудиторских организаций, аудиторов, саморегулируемых организаций аудиторов и их работников, а также со стандартами аудиторской деятельности саморегулируемых организаций аудиторов.

**11.1. Определить независимый головной орган для эффективного надзора за осуществлением текущего финансирования политических партий и наделить его соответствующими полномочиями (в т.ч. возможностью налагать санкции) и ресурсами.**

Начиная с 1 января 2015 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, соответствующая избирательная комиссия субъекта Российской Федерации осуществляют контроль за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями, их региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, а также за источниками денежных средств и иного имущества политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, полученных в результате совершения сделок.

Во исполнение пункта Плана дополнительных мероприятий «Подготовить изменения в законодательство, направленные на закрепление обязательности проведения Росфинмониторингом и Банком России проверок по представлениям избирательных комиссий в целях эффективного контроля за осуществлением текущего финансирования политических партий» ЦИК России был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «О политических партиях», в котором предлагается расширить перечень органов, осуществляющих безвозмездную проверку сведений по представлениям избирательных комиссий. А именно: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным

путем, и финансированию терроризма и Банк России. Кроме того закрепляется, что порядок взаимодействия с избирательными комиссиями устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, по согласованию с ЦИК России; порядок взаимодействия с избирательными комиссиями устанавливается Банком России по согласованию с ЦИК России.

Указанный проект федерального закона в настоящее время находится на рассмотрении органов государственной власти.

В целях оптимизации взаимодействия ЦИК России с ФНС России при осуществлении контроля над источниками поступления средств политическим партиям в 2015 году в ЦИК России планируется подготовить и направить в ФНС России предложения о внесении изменений в Соглашение о взаимодействии ЦИК России и ФНС России в части расширения круга лиц, в отношении которых допускается получение избирательными комиссиями информации из ФНС России, для проверки контрагентов по сделкам политических партий.

#### **11.2. Укрепить независимость избирательных комиссий в сфере надзора за финансированием партий и избирательных кампаний.**

Полагаем, что наделение правом возбуждения дел об административных правонарушениях законодательства о политических партиях только специально уполномоченных членов избирательных комиссий, служит укреплению независимости избирательных комиссий в сфере надзора за финансированием партий.

Кроме того, в 2015 году планируется проанализировать правовое положение лиц, наделенных полномочиями по проверке финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов, сформулировать предложения об установлении дополнительных гарантий их независимости при принятии решений и направить их в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

#### **11.3. 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.**

Запланирована подготовка предложений об увеличении финансовых и кадровых ресурсов избирательных комиссий, применяемых для осуществления мониторинга финансовых отчетов и проведения детальных проверок финансовой деятельности политических партий и финансирования избирательных кампаний.

Кроме того, следует обратить внимание на следующий факт. В целях воспрепятствования «теневому» финансированию Федеральным законом № 355-ФЗ было введено ограничение на заключение политическими партиями, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями сделок с рядом лиц. Ранее подобная норма отсутствовала. ЦИК России в своем постановлении № 265/1607-6 в состав квартальной финансовой отчетности была введена форма, предназначенная для раскрытия информации о контрагентах в объеме, достаточном для проверки соблюдения требований пункта Федерального закона «О политических партиях». Поскольку для политических партий, их региональных отделений, имеющих ненулевое финансирование, заключение сделок является обычным, то количество необходимых проверок избирательными комиссиями контрагентов партий возросло автоматически с 1 февраля 2015 года.

#### **12.1. Определить нарушения правил общего финансирования политических партий.**

Федеральным законом № 355-ФЗ глава 5 КоАП РФ была дополнена статьями 5.64-5.68, предусматривающими административную ответственность за нарушение законодательства о политических партиях в сфере текущего финансирования для политических партий (их региональных отделений), должностных лиц политических партий, а также физических и юридических лиц в случае незаконного финансирования (нарушение порядка представления сведений о поступлении и расходовании средств и консолидированной финансовой отчетности, включая представление неполных или заведомо ложных сведений; использование незаконных средств и иного имущества для финансирования деятельности политических партий; финансирование политических партий через фиктивных лиц и нарушение срока, установленного для возврата незаконного финансирования).

#### **12.2. Обеспечить, чтобы любые представители партий несли персональную ответственность за нарушение правил финансирования партии и избирательной кампании.**

В статью 5.19 КоАП РФ внесены изменения, направленные на распространение действия статьи не только на кандидатов, избирательные объединения, уполномоченных представителей по финансовым вопросам, но и на иных граждан, юридических и должностных лиц, в действиях которых усматриваются признаки данного административного правонарушения. Таким образом, пункт Плана дополнительных мероприятий по реализации Рекомендации 12.2 выполнен.

#### **12.3. Пересмотреть существующие санкции, относящиеся к нарушениям правил финансирования на политические цели, для того, чтобы обеспечить**

### **их эффективность, соразмерность и сдерживающее воздействие.**

Федеральным законом № 355-ФЗ размер административных штрафов за совершение нарушения законодательства о выборах и референдумах увеличен в десять раз.

В целях совершенствования законодательства и практики его применения было направлено обращение в Верховный Суд Российской Федерации с просьбой проинформировать о практике наложения в 2013-2014 годах административных санкций за нарушения избирательного законодательства.

### **Библиографический список:**

1. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
2. Федеральный закон 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
3. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.
4. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3391.
5. Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. № 355-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6636.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
7. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. Академик РАН Т.Я. Хабриева. – М.: ИД «Юриспруденция», 2012. – 688 с.

### **References (transliteration):**

1. Korrupsiya: priroda, proyavleniya, protivodejstvie. Monografiya / отв. red. Akademik RAN T.YA. Khabrieva. – M.: ID «YUrisprudentsiya», 2012. – 688 s.