

КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННЫЕ СЛУЖБЫ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ 1999–2000 ГОДОВ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ
ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

Валентин Степанович
Власов



Проведение выборов всех уровней – дело государственной важности, способствующее становлению и развитию демократической политической системы российского общества. От избирательных комиссий, призванных обеспечивать и защищать избирательные права граждан Российской Федерации, в большой степени зависит эффективная защита институтов государственной власти от коррупции и криминального влияния, легитимность избирательного процесса.

Успешно решены главные политические задачи этих двух лет – проведены парламентские и президентские выборы. Это было подтверждено также и иностранными (международными) наблюдателями, что, несомненно, является наилучшей оценкой деятельности избирательных комиссий всех уровней, участвовавших в проведении выборов.

Но федеральные выборы не были единственными: 2000 год стал наиболее продуктивным с точки зрения региональных избирательных кампаний и отмечен избранием в 23 субъектах Российской Федерации депутатов законодательных органов, а в 44 – глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Организаторам выборов во взаимодействии с органами государственной власти, конструктивными политическими силами удалось провести избирательные кампании в соответствии с требованиями

Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Поставленные задачи были реализованы на основе новых, более совершенных федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации», а также приведенных в основном в соответствие с федеральным избирательным законодательством региональных законов о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Альтернативность выборов, борьба политических объединений и партий в ходе выборов за власть приводят к тому, что на избирательные кампании сегодня тратятся значительные финансовые средства, а направляются они на то, чтобы задействовать мощные информационные и административные ресурсы, широко использовать высокотехнологичные средства агитации и предвыборной борьбы, на покупку телевизионных каналов и газет и т.д.

Без активной борьбы за голоса избирателей невозможно представить себе ни федеральные, ни региональные, ни местные выборы, причем участникам избирательных кампаний не всегда удается удержаться в дозволенных законом рамках. Активно задействуются возможности «теневого» капитала, с помощью которого криминальные круги пытаются провести во власть своих людей. В результате финансовый фактор встает в один ряд с так называемым административным ресурсом, а в некоторых российских регионах – даже обгоняет его по результативности.

Контроль за используемыми финансовыми средствами становится одной из базовых составляющих в борьбе против теневого финансирования избирательных кампаний кандидатов на выборные должности и криминализации органов государственной власти.

Свою лепту в успешное проведение федеральных выборов внесла Контрольно-ревизионная служба при ЦИК России, которая на сегодняшний день может рассматриваться как сложившийся инструмент финансового контроля, а совместно с контрольно-ревизионными службами при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации – как еще формирующаяся, но уже эффективно работающая система.

Контрольно-ревизионная служба при ЦИК России была создана в 1995 году и в настоящее время осуществляет свою деятельность на основании утвержденного ЦИК России в декабре 1998 года Положения о Контрольно-ревизионной службе. В ее составе: члены ЦИК России и сотрудники ее Аппарата, представители государственных органов, министерств и ведомств, в том числе Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Сберегательного банка Российской Федерации.

Контрольно-ревизионные службы при ЦИК России и избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, а также в ряде окружных избирательных комиссий начали создаваться в соответствии со статьей 48 Федерального закона для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных избирательным комиссиям на подготовку и проведение выборов, а также контроля за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, для проверки финансовых отчетов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков.

Контрольно-ревизионные службы действуют при избирательных комиссиях всех субъектов Российской Федерации и почти в 50 процентах окружных и территориальных комиссий.

С целью обеспечения оперативности получения информации и обобщения сведений о финансировании выборов в рамках ГАС «Выборы» развернут комплекс задач «Контроль финансов», позволяющий отслеживать движение средств на избирательных счетах в реальном масштабе времени. Его разработка была начата в 1999 году и обусловлена твердой позицией ЦИК России по обеспечению максимальной прозрачности поступления и использования финансовых средств, выявлению и предотвращению правонарушений в финансовой сфере при проведении избирательных кампаний, созданию единой информационной системы, охватывающей избирательные комиссии всех уровней.

Итоги парламентских и президентских выборов показали, что большую часть средств своих избирательных фондов (от 60 до 90 процентов от всех произведенных расходов) кандидаты на выборные должности,

избирательные объединения и блоки тратят на проведение предвыборной агитации (рис. 1 и 2). Поэтому законодательное регулирование правил предвыборной агитации, информационного обеспечения и финансирования избирательных кампаний не только приобретают принципиально важное значение, но и должны создать прочную демократическую основу проведения выборов в Российской Федерации.

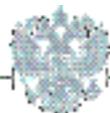
Российское избирательное законодательство в значительной мере отвечает интересам придания цивилизованного характера формам предвыборной агитации и одновременно предусматривает круг запретов и ограничений, за нарушение которых наступает ответственность.

Так, в Федеральном законе значительное место отведено регулированию вопросов проведения предвыборной агитации, определены меры ответственности за нарушение сроков ее проведения, установлен подробный порядок предоставления бесплатных эфирного времени и печатной площади кандидатам на выборные должности, избирательным объединениям и блокам. Регулируется порядок проведения кандидатами, избирательными объединениями и блоками предвыборной агитации в средствах массовой информации за плату. Один из главных принципов, заложенных в Федеральном законе, – обеспечить зарегистрированным кандидатам равные условия доступа к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации.

Особое значение в федеральном избирательном законодательстве приобрел вопрос финансирования подготовки и проведения выборов, а также избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений и блоков. Так, предусматривается возможность внесения по усмотрению кандидата, избирательного объединения или блока избирательного залога для регистрации кандидата, списка кандидатов вместо представления подписей избирателей. Залог должен вноситься из средств избирательного фонда.

Установлены сроки образования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений и блоков, источники формирования избирательных фондов, перечень организаций и лиц, которым запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков.

В частности, установлен запрет на пожертвования в избирательные фонды со стороны юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня голосования, что должно воспрепятствовать образованию юридических лиц специально, «к случаю», для внесения пожертвований в избирательный фонд. Уточнены положения, касающиеся запретов на проведение в пользу зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков каких-либо действий (за исключением осуществляемых добровольно, лично и бесплатно гражданином), не оплачиваемых из избирательного фонда. Запрещается финансирование избирательных кампаний, минуя избиратель-



ные фонды, как со стороны кандидатов, избирательных объединений и блоков, так и иных лиц.

Особое внимание в избирательном законодательстве уделено вопросам контроля за использованием средств избирательных фондов, отчетности кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков по средствам, израсходованным на проведение избирательных кампаний.

Весьма существенным моментом является и то, что председатели избирательных комиссий несут ответственность за целевое использование денежных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Законодательство предоставило избирателям возможность более подробно узнать о биографии, гражданстве, судимостях кандидатов, о принадлежащем им имуществе и доходах, а также об иных, существенных для избирателей фактах.

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» ужесточил требования к соблюдению избирательных норм в отношении проведения предвыборной агитации и финансирования избирательных кампаний. Так, например, кандидаты, зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения и блоки должны представить в соответствующие избирательные комиссии три финансовых отчета: одновременно с представлением необходимых для регистрации документов, перед днем голосования и итоговых. Копии финансовых отчетов передаются в средства массовой информации.

Установлены предельные размеры расходования средств избирательных фондов, пожертвований и перечислений. Предусмотрены механизмы контроля за законностью формирования избирательных фондов, включающие сотрудничество избирательных комиссий с органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, уполномоченными ими органами и организациями, осуществляющими регистрацию юридических лиц, филиалами Сбербанка Российской Федерации.

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» шагнул дальше и предоставил ЦИК России право проведения детальной проверки достоверности биографических и иных сведений, предоставленных кандидатом, избирательным объединением, блоком, инициативной группой избирателей, выдвинувших кандидата, и включающих информацию не только о нем самом, но и об имуществе, доходах и обязательствах имущественного характера членов его семьи (супруга и детей кандидата).

Многие новеллы этого закона не только устранили белые пятна в правовом регулировании и некоторые недостатки старого закона, но и впитали в себя положительную практику федеральных и региональных избирательных кампаний последних лет. Установлены более жесткие ограничения на использование преимуществ должностного или служебного положения, более четко определены правила проведения предвыборной агитации.

Практика проведения выборов показала необходимость создания дополнительного инструментария для усиления мер воздействия на недобросовестных участников избирательного процесса, в том числе допустивших административные правонарушения. Особенно важны в этом плане нормы Федерального закона «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». Впервые установлена ответственность юридических лиц за 10 составов административных правонарушений, в том числе за неисполнение решений избирательных комиссий, нарушение условий предвыборной агитации, правил рекламирования коммерческой деятельности участников избирательной кампании, подкуп избирателей и осуществление благотворительной деятельности с нарушением закона, оказание финансовой или иной материальной поддержки помимо избирательных фондов и т.п.

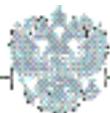
Таким образом, российское избирательное законодательство, деятельность ЦИК России и избирательных комиссий всех уровней были направлены на создание достаточной правовой базы и комплекса организационных мероприятий для проведения выборов различного уровня в соответствии с общепризнанными демократическими стандартами.

Тем не менее, как показала практика, при проведении избирательных кампаний отмечались существенные нарушения избирательного законодательства, а у избирательных комиссий возникали серьезные трудности в осуществлении контроля за соблюдением порядка и правил проведения предвыборной агитации, за использованием финансовых средств.

Политические силы, участвовавшие в региональных избирательных кампаниях, привнесли в них особый накал политической борьбы и рост противостояния соперников: были и громкие судебные дела, и война компроматов, и заказные статьи в средствах массовой информации, и многое другое.

Необходимо учитывать и то, что при наличии общих характерных черт избирательных кампаний ситуация на региональных выборах оказывается несколько иной, чем на выборах федерального уровня, и зачастую они характеризуются большей жесткостью, резким усилением воздействия PR-технологий, изощренностью предвыборной агитации, а нередко и меньшей прозрачностью. Поэтому возникающие «особенные» ситуации необходимо учитывать при внесении соответствующих взаимосвязанных изменений и дополнений в федеральное и региональное избирательное законодательство.

Как при совершенствовании законодательства, так и в работе избирательных комиссий необходимо учитывать постоянный рост профессионального мастерства российских «политпиарщиков». Тем не менее «пиаровские» команды, например, претендентов на губернаторские кресла на региональных выборах, вели столь активные пропагандистские кампании в средствах массовой информации, что можно было



бы говорить как о «едином стандарте» применения «черных PR-технологий», так и об освоении индивидуальных методов борьбы за умы и настроения избирателей, где бы выборы ни проходили – в Калининграде или Владивостоке, Волгограде или Туле, Сочи или Брянске. Приведу некоторые примеры.

PR-команды, высаживаясь «десантом» в регионах, без стеснения заявляют, что все финансовые затраты, связанные с привлечением их к административной ответственности, уже заложены в стоимость услуг и в сотни раз превосходят суммы возможных штрафов. Более того, расценки публикуются в местной прессе, а их масштабы сопоставимы с предельными размерами избирательных фондов кандидатов.

Между тем структура расходов средств избирательных фондов кандидатов на парламентских и президентских выборах, которую с определенной степенью допустимости можно было бы распространить и на региональные выборы, помимо чрезвычайно высокой доли направляемых на проведение предвыборной агитации средств (о чем уже говорилось выше, рис. 1 и 2), показала и другое явление, интересное для нас с позиций контроля за «теневым» финансированием избирательных кампаний. Это – чрезвычайно низкая доля оплаты работ (услуг) информационного и консультационного характера, составляющих соответственно лишь 0,6 и 0,11 процента, хотя именно имиджмейкерские фирмы и являются основными «кузнецами» победы на выборах.

Стремление скрыть финансовые затраты и их источники привели к тому, что региональные периодические печатные издания в Удмуртской Республике, Ставропольском крае, Владимирской, Калининградской, Магаданской, Псковской областях и многих других регионах не считали для себя обязательным публиковать сведения об оплате агитационных материалов из избирательных фондов конкретных кандидатов; распространялись также бесплатные печатные материалы, тиражи которых превышали тиражи всех изданий в данном регионе; возникали газеты-двойники и так далее.

Обычным средством достижения цели, особенно на губернаторских выборах, стало использование «административного ресурса», в том числе оказание средствами массовой информации предпочтений отдельным кандидатам, причем оплата эфирного времени и печатных площадей для агитационной деятельности производилась помимо избирательных фондов кандидатов; направление средств региональных и местных бюджетов на деятельность печатных и электронных средств массовой информации, поддерживающих балотирующихся руководителей. Все это имело место в абсолютном большинстве регионов, но особенно рельефно проявилось в Удмуртской Республике, Республике Марий Эл, Владимирской, Курганской и Тюменской областях, где в качестве кандидатов выступали действующие главы исполнительной власти регионов.

Примеров можно было бы привести еще много, но не в их количестве дело. Проблема состоит в том, как противостоять подобным нарушениям и «черным PR-технологиям»?

Нам видятся два пути. Первый – это активизация деятельности контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях по совершенствованию и эффективному применению избирательного законодательства с учетом приобретенного во время избирательных кампаний опыта.

И второй – использование механизмов установления жесткого финансового контроля за предвыборной агитацией, пресечение незаконного использования кандидатами денежных средств в обход избирательных фондов.

В каких направлениях должна проходить их реализация?

Совершенствование законодательства – одно из приоритетных направлений в деятельности государственных органов власти. ЦИК России проводит большую работу в этом направлении. С учетом проведенных федеральных и региональных избирательных кампаний продолжается совершенствование Федерального закона, в том числе подготовлены предложения по внесению изменений и правила проведения предвыборной агитации, решение проблемы нелегального финансирования. Например, есть предложение приподнять планку предельных расходов избирательных фондов, как, в частности, уже сделано в законодательстве Республики Татарстан. Это, в свою очередь, позволит кандидатам, пользующимся поддержкой тех или иных финансовых групп, легализовать денежные средства через свой избирательный фонд. Одновременно с этим необходимо ужесточить ответственность кандидатов, а если выяснится, что сумма потраченных средств превышает разрешенные законодательством предельные размеры, скажем, на 30 процентов, то кандидат снимается с регистрации.

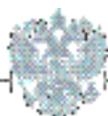
Вполне резонным считаем предложение о снятии кандидатов с регистрации только на основании решения суда, а снятие кандидата за три дня до выборов необходимо вообще запретить.

Было бы целесообразным рассмотреть вопрос о более четком определении имеющегося в Федеральном законе понятия существенной недостоверности сведений как основания для снятия кандидата с «предвыборного марафона» и рекомендовать внести в региональные законы о выборах соответствующие правовые нормы.

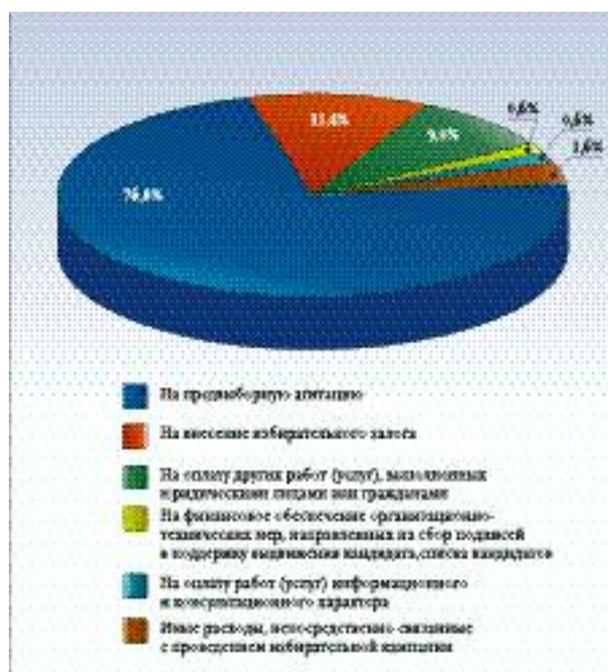
Следовало бы ужесточить меры ответственности кандидатов за использование финансовых средств в обход избирательных фондов, вплоть до снятия с регистрации.

Особое значение имеет совершенствование законов, сопряженных с избирательным законодательством, в частности, Налогового кодекса, о средствах массовой информации и так далее.

Много вопросов в обществе возникает в отношении финансирования своих избирательных кампаний со стороны политических общественных объединений. Законодательное регулирование деятельности политических партий, участвующих в избирательном процессе, станет более эффективным в связи с принятием Федерального закона «О политических партиях». Его целью является реализация положений Конституции Российской Федерации о признании в Российской Федера-



1



РАСХОДОВАНИЕ СРЕДСТВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ФОНДОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ, БЛОКОВ, ПРИНИМАВШИХ УЧАСТИЕ В ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРАХ 1999 ГОДА (В ПРОЦЕНТАХ)

2



СТРУКТУРА РАСХОДОВ СРЕДСТВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ФОНДОВ КАНДИДАТОВ, ПРИНИМАВШИХ УЧАСТИЕ В ПРЕЗИДЕНТСКИХ ВЫБОРАХ 2000 ГОДА (В ПРОЦЕНТАХ)

ции политического многообразия и многопартийности, конструирование института политических партий как существенного и необходимого элемента гражданского общества, закрепление статуса политических партий как единственных участников избирательного процесса. Для осуществления этой цели предлагается решение целого ряда задач, в том числе и обеспечение прозрачности финансовой и хозяйственной деятельности партий, а также усиление информированности общества об источниках их финансирования.

Несмотря на трудности, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным и региональным избирательным законодательством осуществляли контроль за соблюдением избирательных прав граждан при проведении предвыборной агитации. Принимались меры, направленные на пресечение нарушений; виновные в нарушении законодательства привлекались к ответственности.

Но следует признать, что, работая в сложных условиях скоротечности избирательных кампаний, жесткого соперничества между кандидатами на выборные должности, использования весьма изощренных предвыборных технологий, избирательные комиссии не всегда могли правильно оценить возникающие коллизии, не в полной мере использовали свои полномочия для привлечения нарушителей закона к ответственности, недостаточно целенаправленно взаимодействовали с правоохранительными и другими государственными органами, организациями и учреждениями.

Анализ практики избирательных кампаний последних лет показал отсутствие тесного рабочего взаимодействия избирательных комиссий с территориаль-

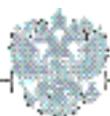
ными подразделениями Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Между тем такое сотрудничество позволило бы активнее использовать предусмотренный Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» механизм лишения электронных средств массовой информации, грубо нарушающих законодательство о выборах, возможности осуществлять свою деятельность.

Пожалуй, можно назвать лишь единственный случай подобного рода, когда Избирательная комиссия Владимирской области обратилась с таким требованием в территориальное подразделение Минпечати России.

Для исправления ситуации ЦИК России рекомендует избирательным комиссиям выработать и придерживаться общей принципиальной позиции с правоохранительными органами, Минпечати России и его территориальными подразделениями. Закон един для всех, а каждый факт нарушения должен становиться предметом гласности и получать соответствующую оценку правоохранительных органов. Поэтому без координации действий всех заинтересованных организаций, направленных на пресечение нарушений правил предвыборной агитации, нам не обойтись.

Другое направление нашей работы в деле противостояния «черным PR-технологиям» – это контроль за финансированием выборов, осуществляемый контрольно-ревизионными службами при избирательных комиссиях, который в свою очередь разделяется на две составляющие.

Первая составляющая касается финансирования избирательных комиссий всех уровней (на ней мы ос-



тановимся ниже). И вторая – финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений и блоков. Рассмотрим особенности каждой из них в прошедших избирательных кампаниях.

Основная доля финансовых нарушений в избирательных кампаниях, в том числе на региональных выборах, связана с формированием и расходованием средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений и блоков, представлением сведений о доходах и имуществе кандидатов, зарегистрированных кандидатов и с проведением предвыборной агитации. Такие нарушения выявлены в абсолютном большинстве регионов, но особо отмечены правоохранительными органами в Республике Бурятия, Ставропольском крае, Архангельской, Ростовской и Тамбовской областях.

Например, в период парламентских выборов по инициативе контрольно-ревизионной службы при Избирательной комиссии Ростовской области и семи окружных избирательных комиссий 46 редакторам периодических печатных изданий были направлены предписания об устранении допущенных нарушений, а в отношении 14 газет и телерадиокомпаний были не только возбуждены, но и завершены дела о привлечении их к административной ответственности.

Наибольшие споры вызывают сведения об имуществе кандидатов. Следует сказать, что суды рассматривают значительное количество жалоб такого рода; но при этом отмечается, что избирательные комиссии в целом правильно применяют соответствующее законодательство, а подаваемые на действия и постановления избирательных комиссий жалобы оставляются судами без удовлетворения.

Исключительно важное направление работы – это контроль за поступлением и расходованием средств избирательных фондов и проверка жертвователей. Положительный опыт такого рода накоплен в комиссиях Кировской, Курской и Псковской областей, которые сумели выявить пожертвования, поступившие в избирательные фонды с нарушением установленного порядка, на общую сумму почти в 2,5 млн. рублей.

Одновременно контроль за незаконными жертвователями может существенно пополнить местный бюджет, как это произошло, например, в Курской, Псковской, Самарской, Тверской, Тюменской и Тульской областях в ходе проведения выборов губернаторов. Избирательные комиссии осуществляли контроль законности поступлений пожертвований от всех юридических и большинства физических лиц в избирательные фонды кандидатов. В результате этого были выявлены и перечислены в бюджеты указанных областей весьма значительные суммы анонимных пожертвований, а жертвователям возвращены средства, поступившие с нарушением установленного порядка.

Помимо нарушений, при формировании избирательных фондов, контрольно-ревизионными службами также были выявлены недостатки, касающиеся их использования, такие, как несоответствие между сведениями, содержащимися в финансовых отчетах,

учетных формах, с одной стороны, и информацией отделений Сбербанка России, с другой; несвоевременный учет возврата либо перечисления пожертвований, поступивших с нарушением установленного порядка формирования избирательных фондов.

Есть факты, хотя они и единичны, свидетельствующие о том, что при хорошо организованном взаимодействии и активном использовании возможностей контрольно-ревизионных служб удалось не только выявить и задокументировать факты нарушения избирательного законодательства, но и применить меры ответственности.

В качестве примера – прецедент, созданный в Архангельской области, когда избрание одного из кандидатов в областное Собрание депутатов признано недействительным в связи с использованием им средств, помимо избирательного фонда. Это решение было принято, несмотря на то, что нарушения были выявлены уже по окончании выборов.

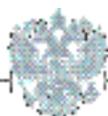
Основываясь на итогах проведенных избирательных кампаний, можно твердо сказать, что выбранный путь финансового контроля посредством деятельности контрольно-ревизионных служб верен и весьма результативен. Оперативно и профессионально контрольно-ревизионные службы действуют, например, в Республике Коми, Краснодарском крае, Ростовской и Камчатской областях и ряде других регионов.

Несмотря на продолжающийся период становления контрольно-ревизионных служб, их статус достаточно высок, поскольку от деятельности самих избирательных комиссий зависит формирование всех избираемых в стране органов государственной власти, а председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации занимает должность на уровне заместителя главы исполнительного органа власти региона.

Одновременно отношение к контрольно-ревизионным службам во многом зависит от того, как зарекомендовала себя избирательная комиссия, как использует свои полномочия и авторитет в вопросах обеспечения взаимодействия государственных, правоохранительных и контролирующих органов в регионе.

Основной трудностью в работе контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации стало недостаточно тесное взаимодействие с учреждениями Сбербанка России. Банки – держатели специального избирательного счета кандидатов, избирательных объединений и блоков не в полной мере и не в срок выполняли возложенную на них законом обязанность – периодически представлять информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на счете данного кандидата. В частности, в Тюменской и Брянской областях при проведении выборов глав исполнительных органов власти информация представлялась крайне неоперативно.

К сожалению, приходится констатировать, что совместная работа контрольно-ревизионных служб с органами прокуратуры зачастую недостаточно скоординирована, нет четких схем взаимодействия, порядка и правил представления документов в правоохранительные органы по результатам проводимых финансовых проверок.



Есть недостатки в работе и иных организаций. Так, говоря о контроле за избирательными фондами, необходимо подчеркнуть и такой факт: при перечислении пожертвований через отделения связи имели место случаи, когда обязательные реквизиты жертвователей (фамилия, имя, отчество, год рождения и другие) в процессе пересылки терялись, что приводило к недоразумениям и классификации таких пожертвований как анонимных.

Настораживает и то, что деятельность контрольно-ревизионных служб иногда носит формальный характер. В качестве примера можно привести Ненецкий автономный округ. Несмотря на то, что контрольно-ревизионная служба при окружной избирательной комиссии уже была создана, ее потенциал не использовался в полной мере, не была своевременно организована проверка сведений о доходах и имуществе кандидатов, а непосредственно в период подготовки выборов губернатора проводились кадровые замены в ее составе. В результате продуктивная работа началась только после приезда в округ представителей ЦИК России.

Нередко действия кандидатов идут почти на грани нарушения закона, а привлечь их к ответственности не всегда представляется возможным из-за отсутствия налаженной работы с правоохранительными и иными государственными органами. Например, в период выборов Президента Республики Марий Эл контрольно-ревизионной службой при республиканской комиссии выявлено, что в избирательный фонд одного из кандидатов гражданами добровольно, в один день и в одинаковых размерах вносились пожертвования. В результате проверки, проведенной сотрудниками УВД по запросу республиканской избирательной комиссии, выяснилось, что пожертвования вносились не из-за желания поддержать кандидата, а по просьбе знакомых – членов его избирательного штаба. Однако из-за отсутствия тесного взаимодействия контрольно-ревизионной службы, избирательной комиссии и прокуратуры этим материалам так и не был дан ход. Аналогичные нарушения были выявлены в Московской и Брянской областях, в других регионах.

Проверки сведений о доходах и имуществе кандидатов часто малоэффективны, сроки их проведения затягиваются, в том числе из-за того, что порой региональные избирательные комиссии направляют представления о проведении проверок не в территориальные структуры соответствующих органов, а почему-то сразу в федеральные. И делается это, несмотря на конкретные разъяснения со стороны ЦИК России. Кроме того, есть трудности с получением информации из других регионов, где проживают кандидаты и (или) имеют недвижимость.

Этот перечень можно было бы продолжить. Но все же главное – не повторять допущенные ошибки, наметить и осуществить пути преодоления возникших проблем, целенаправленно организовать работу. Выделю принципиально важные организационные задачи.

Общее стратегическое руководство службами должно быть доверено заместителям председателей избирательных комиссий, исполняющим обязанности

на постоянной, штатной основе. А избирательная комиссия и контрольно-ревизионная служба при ней должны представлять собой единый слаженный механизм по контролю за правонарушениями.

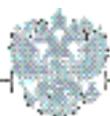
Уровень взаимодействия контрольно-ревизионных служб с государственными и иными органами и учреждениями должен быть не только конструктивным, но и достаточно высоким. Вот почему, создавая Контрольно-ревизионную службу при ЦИК России, мы избрали путь привлечения в ее состав не только специалистов, но и руководителей высокого ранга из различных министерств и ведомств. Такой подход к формированию контрольно-ревизионных служб позволил широко использовать в работе как знания и профессиональный опыт сотрудников министерств и ведомств, так и высокий авторитет этих организаций.

Организацию взаимодействия с государственными и иными органами и учреждениями, эффективное использование их возможностей необходимо проводить планомерно и последовательно, с момента назначения выборов. Такая работа должна включать, наряду со многими другими вопросами, разработку схем взаимодействия, правил и инструктивных материалов, которые позволили бы своевременно и оперативно проводить проверки предоставляемых кандидатами сведений, поступления и расходования средств избирательных фондов. При этом особая роль отводится взаимодействию избирательных комиссий с банковскими учреждениями, в том числе с учреждениями Сбербанка России, а в целях организации проверок юридических лиц – жертвователей в избирательные фонды – с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации.

Большую помощь в становлении контрольно-ревизионных служб в период проведения федеральных выборов 1999–2000 годов оказали постановления Правительства Российской Федерации о содействии избирательным комиссиям в период подготовки и проведения парламентских и президентских выборов.

В свете реализации постановлений Правительства России о содействии избирательным комиссиям были созданы ведомственные штабы в министерствах и ведомствах (в частности, в МВД, МНС, ФСБ России). Есть положительные примеры взаимодействия с правоохранительными органами избирательных комиссий Республики Марий Эл, Курской и Тульской областей и ряда других регионов.

Думаю, что субъекты Российской Федерации могли бы взять на вооружение имеющуюся практику и инициировать издание аналогичного нормативного документа за подписью главы исполнительного органа власти об оказании со стороны государственных, правоохранительных и иных государственных органов региона всестороннего содействия и помощи избирательным комиссиям в вопросах организации и проведения выборов всех уровней и соблюдения избирательного законодательства. Один из немногих примеров такого рода – издание Кабинетом Министров Республики Татарстан соответствующего постановления



об оказании помощи избирательным комиссиям при проведении выборов Президента республики.

Для усиления результативности деятельности контрольно-ревизионных служб принципиально важное значение могло бы иметь проведение соответствующих экспертиз. С этой целью еще накануне выборов необходимо определить те организации, которые могут оперативно и квалифицированно подготовить различного рода экспертные заключения для принятия решений комиссиями или при судебных разбирательствах.

К сожалению, даже учитывая всю проводимую работу по контролю за использованием кандидатами средств избирательных фондов, избирательным комиссиям пока не удается в полной мере осуществлять контроль за финансовыми потоками, вливающими в выборы «со стороны».

Законодательство требует от избирательных комиссий выполнения еще более широкого круга задач и, в частности, проведения проверок сведений о наличии у кандидатов акций, ценных бумаг. В данном случае без помощи Федеральной комиссии Российской Федерации по рынку ценных бумаг не обойтись.

ЦИК России считает, что с точки зрения финансирования избирательных комиссий не следует упускать вопрос о целевом расходовании бюджетных средств нижестоящими избирательными комиссиями. Одно дело – получить средства на проведение выборов, а уж совсем другое – грамотно и в соответствии с законодательством эти средства использовать, что происходит далеко не всегда и не во всех регионах. Факты нецелевого использования бюджетных средств подтверждаются проверками, проведенными ЦИК России и Счетной палатой Российской Федерации.

Избирательным комиссиям необходимо разбираться в причинах неэффективного, а порой и незаконного использования бюджетных средств, принять меры, направленные на ужесточение контроля, активизацию работы контрольно-ревизионных служб в этом направлении. Жесткая система контроля с их стороны могла бы сыграть и профилактическую роль.

Эффективная деятельность избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб возможна при условии постоянного повышения квалификации кадров, плодотворного использования времени в межвыборный период для их качественной подготовки и обучения. Хорошим подспорьем могла бы стать разработка и внедрение комплекса мероприятий

по обучению членов контрольно-ревизионных служб, в том числе на уровне регионов, федеральных округов, а также на базе Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России с привлечением специалистов аппарата Комиссии и созданной при ней Контрольно-ревизионной службы.

Необходимо отметить тот факт, что в 2000 году по итогам состоявшихся выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации практически не было серьезных жалоб, подвергающих сомнению результаты голосования избирателей. В целом деятельность избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб как сложившегося органа финансового контроля избирательных кампаний мы оцениваем положительно.

Прошумевшие в период федеральных избирательных кампаний так называемые информационные войны выявили необходимость более глубокого законодательного регулирования вопросов предвыборной агитации и информационного обеспечения избирательных кампаний в целом. Более четкое регулирование в избирательном законодательстве должны получить вопросы бюджетного финансирования затрат, производимых в связи с выборами, в частности, при возмещении расходов государственными средствами массовой информации за бесплатно предоставленное эфирное время и печатные площади.

2001 год в не меньшей степени, чем прошедший, будет напряженным с точки зрения проведения выборов депутатов законодательных органов и глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований. Выборы необходимо провести ответственно, качественно, соблюдая все требования федерального и регионального избирательного законодательства.

Избирательные комиссии всех уровней должны использовать все возможности сотрудничества с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, правоохранительными органами, другими государственными органами и учреждениями. Только совместными усилиями можно поставить жесткий заслон нарушителям избирательного законодательства и решить одну из главных государственных задач – проведение в России демократических, свободных выборов.