МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ   
имени М.В. Ломоносова

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра конституционного и муниципального права

Тема: «Конституционно-правовые проблемы

финансирования выборов в Российской Федерации»

Дипломная работа студента

IV курса дневного отделения,

гр. 419,

Рябинина Артёма Вадимовича

Научный руководитель

Доцент, кандидат юридических наук

Шевердяев Станислав Николаевич

Дата сдачи дипломной работы: «\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 20\_\_\_г.

Дата защиты: «\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

Оценка: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Москва, 2018 г.

Оглавление

Введение…………………………………………………………………………...3

Глава 1. Финансирование выборов как институт конституционного права и основы его нормативно-правового регулирования в Российской Федерации…………………………………………………………………………7

§ 1.1 Финансирование выборов как институт конституционного права……...7

§ 1.2 Некоторые проблемы нормативно-правового регулирования финансирования выборов в Российской Федерации………………………….21

Глава 2. Общие проблемы организации и проведения выборов в Российской Федерации………………………………………………………………………..35

§ 2.1 Теневое финансирование политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации……………………………………...……..35

§ 2.2 Особенности «обхода» законодательства и уклонения от прозрачности финансирования выборов……………………………………………………….42

§ 2.3 Непрямая государственная поддержка политических партий и кандидатов………………………………………………………………………..46

Глава 3. Контроль (надзор) за финансированием политических партий и избирательных кампаний………………………………………………………..55

§ 3.1 Органы, осуществляющие контроль (надзор) за финансированием политических партий и избирательных кампаний…………………………….55

§ 3.2 Основные формы нарушений порядка финансирования выборов и ответственность за такие деяния………………………………………………..66

Заключение…………………………………………………………………….....80

Список использованной литературы…………………………………………...84

**Введение**

**Актуальность темы дипломной работы.** Современная политическая риторика почти во всех странах мира, вне зависимости от политического режима, предполагает следование ценностям демократии, осуществляемой через проведение регулярных конкурентных выборов. Не исключением является и Россия, в которой декларируется приверженность честным демократическим выборам. Одной из ключевых проблем выборов, которые сегодня активно обсуждаются во всем мире[[1]](#footnote-1), стала проблема финансирования избирательных кампаний и политической деятельности в целом. Более того, она постепенно разрастается в связи с увеличением роли денег в политике. Так, растет разрыв в доходах между крупнейшими участниками политического рынка в России: если в 2014 г. разрыв между первой и второй партиями составлял 1,7 раза, то сегодня он увеличился почти в 4 раза. В 2017 г. официальные доходы «Единой России» оказались больше доходов четырех следующих партий вместе взятых.

В спорах о необходимости публичной финансовой отчетности политических партий сегодня существуют две точки зрения. Согласно первой, политические партии, являясь добровольными объединениями граждан, имеют право сами определять механизмы финансирования собственной деятельности и объем раскрытия информации. При таком подходе требования публичной финансовой отчетности воспринимаются как вмешательство в частные дела граждан. Согласно второму подходу, партии, борющиеся за доступ к инструментам распределения публичных ресурсов, представляют общественный интерес, поэтому к ним применимы требования обязательной открытой детальной отчетности. На наш взгляд, более обоснованной является вторая точка зрения, тем более что крупнейшие партии в России львиную долю своих доходов получают благодаря финансированию из федерального бюджета. В 2015 г. пять крупнейших партий получили из бюджета не менее 2/3 своего дохода, а в некоторых случаях эта доля достигала почти 100%[[2]](#footnote-2).

Проблема обеспечения прозрачности политических финансов нашла свое отражение в Конвенции ООН против коррупции, в которой сказано, что государства-участники должны «рассмотреть возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер… чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий»[[3]](#footnote-3).

Фактически проблематика финансирования политической деятельности распадается на две тесно связанные, но все же самостоятельные темы: обеспечение финансовой прозрачности политической деятельности и соблюдение принципов политического нейтралитета государства в электоральных процессах. Речь, например, может идти о неравном освещении в СМИ, проведении за бюджетный счет закрытых социологических исследований и т.п.

Вопрос финансовой прозрачности обусловлен озабоченностью избирателей проблемой обеспечения реального представительства их интересов в процессе управления государством. Неконтролируемое обществом формирование бюджетов политических партий и избирательных фондов политиков почти всегда ведет к искажению такого представительства. Самое безобидное следствие этого – чрезмерное влияние крупного бизнеса на государственную политику. Выборы в таком случае превращаются в способ проведения в парламент лоббистов крупных корпораций. В худшем случае в политическую сферу попадают деньги криминальных структур.

Второй составляющей проблемы является общественный контроль над соблюдением чиновниками принципов политического нейтралитета. Эта проблема сегодня особенно остро стоит именно в России. Не случайно термин «административный ресурс», указывающий на злоупотребление должностными полномочиями для получения преимуществ на выборах, появился и вошел в широкое употребление именно в русском языке[[4]](#footnote-4). К сожалению, административный ресурс вошел в повседневную политическую практику и выражается в использовании бюджетных ресурсов в интересах конкретных политических акторов. Это может быть скрытое государственное финансирование политических кампаний, использование чиновником своего должностного положения и рабочего (оплаченного за счет налогоплательщиков) времени для ведения агитации, предоставление иной материальной и нематериальной поддержки. Использование административного ресурса фактически является одной из форм коррупции, хотя и не попадает под ее определение, устоявшееся в российском законодательстве. В этой ситуации важным фактором стало преобладание в России исполнительной ветви власти над законодательной, что фактически превращает исполнительные органы в политических акторов, оказывающих непосредственное влияние на исход выборов и политическую конкуренцию в целом.

**Цель дипломной работы** заключается в выявлении конституционно-правовых проблем финансирования выборов и их оценке.

Достижение поставленной цели сопряжено с поэтапным решением следующих задач:

* изучение феномена финансирования выборов как института конституционного права;
* выявление некоторых проблем нормативно-правового регулирования финансирования выборов в Российской Федерации;
* выявление общих проблем организации и проведения выборов в Российской Федерации;
* выявление особенностей «обхода» законодательства и уклонения от прозрачности финансирования выборов в Российской Федерации;
* выявление особенностей непрямой государственной поддержки политических партий и кандидатов в Российской Федерации;
* изучение деятельности органов, осуществляющих контроль (надзор) за финансированием политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации;
* анализ применения мер ответственности за нарушение порядка финансирования выборов в Российской Федерации.

При подготовке настоящей **дипломной работы** были применены такие методы исследования как анализ, обобщение, классификация, дедукция, системный подход, сравнение.

**Степень разработанности темы дипломной работы.** Тема настоящей работы являлась и является предметом исследования для таких ученых какС.А. Авакьян, М.С. Айвазян, П.А. Астафичев, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев, Ю.А. Веденеев, А.А. Вешняков, А.В. Зиновьев, А.В. Иванченко, М.М. Какителашвили, С.Д. Князев, А.И. Ковлер, Е.И. Колюшин, В.А. Кряжков, Г.А. Кудрявцев, В.В. Лапаев, А.С. Лойо, В.И. Лысенко, Л.А. Морозова, В.Д. Мостовщиков, Ю.А. Новиков, М.И. Пискотин, А.Е. Постников и др.

**Структура и объем дипломной работы** обусловлены целями и ее спецификой и отвечают предъявляемым требованиям. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих в себе семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

**Глава 1. Финансирование выборов как институт**

**конституционного права и основы его нормативно-правового регулирования в Российской Федерации**

**§ 1.1 Финансирование выборов как институт конституционного права**

Будучи единой по содержанию отраслью права, конституционное право характеризуется вместе с тем сложной внутренней структурой, дифференциацией на относительно автономные, но связанные между собой части - правовые нормы и институты, которые могут образовывать, в свою очередь, другие объединения, составляющие вторичные структуры[[5]](#footnote-5).

Вместе с тем действие конкретной совокупности взаимосвязанных правовых норм (института права) обусловлено принципами и целями той отрасли права, к которой принадлежит такой институт, и подчинено им. Изучение системности и структурности права позволяет осуществить упорядочение, систематизацию законодательства, а, следовательно, и наиболее эффективную реализацию права[[6]](#footnote-6).

Для целей правильного и последовательного правоприменения большое значение имеет признание той или иной совокупности взаимосвязанных правовых норм, регулирующих однородные отношения, элементом систематики конкретной отрасли права.

Правовой институт обычно определяют как совокупность норм, регулирующих однородные общественные отношения[[7]](#footnote-7), или типичные общественные отношения[[8]](#footnote-8), или определенную разновидность общественных отношений[[9]](#footnote-9), или законченные типизированные отношения[[10]](#footnote-10), или данный вид общественных отношений[[11]](#footnote-11), или определенный вид общественных отношений[[12]](#footnote-12) и т.п. А.Ф. Черданцев отмечает, что в этих определениях не учитывается тот факт, что институт права может регулировать не отношения в целом, а общее в этих отношениях[[13]](#footnote-13). С учетом этого замечания следует согласиться с выводом о том, что правовой институт представляет собой "относительно обособленную самостоятельную и устойчивую группу норм, регулирующих отдельные виды однородных общественных отношений (специальные институты) или упорядочивающих общее во всех отношениях данного рода, независимо от их видовой принадлежности (общие институты)"[[14]](#footnote-14). Поэтому можно выделить следующие признаки, характеризующие институт права и позволяющие отличить институт права от остальных структурных элементов систематики права: собственный относительно самостоятельный предмет в рамках предмета отрасли права, общие принципы регулирования общественных отношений и нормативная обособленность.

Статья 21 Всеобщей декларации прав человека от 1948 г. провозглашает: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»[[15]](#footnote-15).

Действующая *Конституция[[16]](#footnote-16) Российской Федерации* (далее – Конституция РФ), в отличие от многих зарубежных конституций, не содержит специальной главы, посвященной избирательной системе Российской Федерации и роли в ней политических партий, хотя отдельные главы, посвященные избирательному праву, содержались во всех Конституциях СССР и РСФСР и закрепляли принцип государственного финансирования выборов[[17]](#footnote-17).

Однако это обстоятельство отнюдь не свидетельствует о том, что современная избирательная система, включающая финансирование выборов, лишена конституционного содержания. Ряд статей *Конституции РФ* (ст. 3, 13, 32, 60, 81, 84, 96, 97, 102, 109, 111, 117, 130), а также подпункты 3, 5, 7, 8 второго раздела *Конституции РФ* содержат конституционные основы современной российской избирательной системы[[18]](#footnote-18).

Полагаем, что финансирование выборов, прежде всего, является предметом конституционных правоотношений по следующим основаниям.

Во-первых, правоотношения в сфере финансирования выборов носят публично-правовой характер.

Выборы в демократических государствах, в том числе в Российской Федерации, являются одной из основных форм осуществления народовластия. Отсутствие в *Конституции РФ* норм о финансировании выборов не должно рассматриваться как умаление их значения, поскольку они оказывают непосредственное влияние на конституционные правоотношения и институты конституционного права, такие как, статус политических партий, выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума РФ), выборы Президента Российской Федерации и др.

Посредством выборов большинство граждан участвуют в осуществлении государственной власти. Специфика данных отношений заключается в том, что соперничество в избирательном процессе идет за обладание государственной властью между политическими партиями, кандидатами на выборные должности, и поэтому носят публично-правовой характер и нуждаются в конституционном закреплении.

По справедливому утверждению Е.И. Колюшина финансирование выборов может рассматриваться в координатах имущественных, гражданско-правовых отношений, регулироваться частным правом только в той мере, в какой обеспечивается приоритет публично-правовых отношений, публично-правового регулирования. Отношения по финансированию выборов должны рассматриваться как публично-правовые по своей основе[[19]](#footnote-19).

Правоотношения, возникающие в процессе финансирования выборов, имеют общегосударственный интерес, поскольку они определяют принципы, на которых основано устройство государства и общества. В этих правоотношениях выявляются общие основы функционирования всей политической системы общества. Федеративное устройство России предопределяет широкую сферу отношений между Федерацией и ее субъектами. Конституционные нормы о финансировании выборов призваны, в том числе, урегулировать и эти общественные отношения[[20]](#footnote-20).

Чтобы ограничить круг общественных отношений, для регулирования которых предназначен институт финансирования выборов, необходимо определится с содержанием понятия «финансирование выборов», а также с некоторыми из определений, проистекающих из названного, например: «финансирование избирательных кампаний» и «финансирование предвыборной агитации». Отметим, что помимо названных терминов находят свое применение и такие как «избирательный фонд кандидата (избирательного объединения)», «финансовое обеспечение избирательных отношений», «финансирование политических партий» и др. Все это свидетельствует о богатстве терминологии используемой при анализе понятия «финансирование выборов».

В настоящее время сложилось несколько доминирующих определений финансирования выборов. Так, Е.И. Колюшин, определяет финансирование выборов как «все действия, направленные на прямое и косвенное финансовое и поддающееся финансовой оценке материальное обеспечение подготовки и проведения выборов и не ограниченные рамками избирательной кампании»[[21]](#footnote-21). В научной литературе можно найти указания на противоречивость данной дефиниции: «С одной стороны, речь идет о финансировании выборов, с другой - прямо подчеркивается, что оно охватывает собой финансовое обеспечение и таких электоральных действий и процедур, которые не ограничены рамками избирательных кампаний»[[22]](#footnote-22).

Как уже было отмечено выше, понятие финансирования избирательных кампаний проистекает из более объемного понятия финансирования выборов.

А.Е. Постников сводит финансирование избирательных кампаний, главным образом, к финансированию предвыборной агитации и на основе этого делает вывод о том, что «финансирование предвыборной агитации построено на принципе сочетания государственного либо муниципального финансирования (прямого и косвенного) с возможностью привлечения кандидатами и избирательными объединениями дополнительных денежных средств из небюджетных источников»[[23]](#footnote-23), и необходимо признать правильность такого определения для конкретного этапа электорального развития российского законодательства.

На наш взгляд, приведенные определения не в полной мере отражают все стороны финансирования избирательных кампаний, принижая значения этих правоотношений.

Избирательная кампания, согласно п. 19 ст. 2 *ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»* (далее – ФЗ Об основных гарантиях), это деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов».

Отметим, что многие авторы проводят временные параллели между избирательной кампанией и агитационной кампанией. Агитационный период – период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию (*п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях»*), начинается со дня выдвижения кандидатов, списков кандидатов и заканчивается за сутки до дня голосования.

В научной литературе также встречается термин «финансирование предвыборной агитации», содержание которого прямо не раскрывается, но его можно попытаться определить, исходя из законодательной регламентации самого понятия предвыборной агитации, данного в ст. 2 *ФЗ «Об основных гарантиях»*. В этом случае под финансированием предвыборной агитации следует понимать «финансовую деятельность (граждан Российской Федерации, организаций, кандидатов, политических партий), имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов (список кандидатов), осуществляемую в период избирательной кампании».

Таким образом, имеются существенные отличия между периодом реализации основного понятия – предвыборной агитации, и периодом ее прямого финансирования. В последнем случае временные рамки более широкие.

В целом финансирование выборов целесообразно рассматривать как деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан, организаций, имеющую материальный, в том числе финансовый характер, способствующую достижению определенного результата на выборах и осуществляемую в период со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов до дня представления итогового финансового отчета кандидатом, политической партией, а также уполномоченными ими лицами.

В свою очередь под финансированием предвыборной агитации следует понимать финансовую деятельность уполномоченных участников избирательного процесса (кандидатов, политических партий, граждан Российской Федерации, организаций), имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, списки кандидатов, против него (них) либо против всех кандидатов, осуществляемую в течение срока проведения операций на специальном избирательном счете, а также деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления по созданию равных материальных условий кандидатам, политическими партиям, в течение агитационного периода.

Специфика правоотношений в сфере финансирования выборов заключается в том, что они возникают в особой сфере, с особым субъектным составом. Одной из сторон правоотношений в сфере финансирования выборов всегда выступает государство либо его орган (должностное лицо), наделенное властными полномочиями.

Таким образом, финансирование выборов напрямую корреспондирует базовым нормам *Конституции РФ* о формировании органов государственной власти и местного самоуправления посредством свободных выборов.

Во-вторых, финансирование выборов призвано комплексно обеспечить конституционные права граждан избирать и быть избранными, опираясь на фундаментальные положения ст. 32 *Конституции РФ*, а также ст. 3, которая определяет свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа.

Конституционное содержание права на финансовую поддержку не замыкается в пределах нормативного содержания ст. 32 *Конституции РФ*. Оно расширяется и усиливается ее общими положениями, определяющими правовые основы российской государственности, а также конституционного статуса граждан, их политических прав и свобод.

Одним из основных принципов избирательного права является принцип равенства кандидатов, избирательных объединений, который обладает ценностью только в том случае, если конкурирующим субъектам обеспечены равные условия для участия в выборах. Поэтому состязательность и равноправие неразрывно связаны между собой. Положения ст. 39 Федерального закона от 12.06.2002 *№ 67-ФЗ «Об основных гарантиях»*[[24]](#footnote-24) провозглашают принцип равенства кандидатов, который означает, что все кандидаты обладают равными правами, несут одинаковые обязанности, имеют одинаковые гарантии, на них распространяются одинаковые ограничения. Иными словами, поскольку кандидаты (избирательные объединения) участвуют в выборах на равных основаниях, они должны иметь равные юридические и финансовые возможности[[25]](#footnote-25). Так, конституционный принцип равенства прав и свобод человека (ст. 19 *Конституции РФ*) распространяется и на финансовую поддержку кандидатов на выборные должности.

Так, принцип финансового равенства кандидатов (избирательных объединений) конкретизируется в ст. 58 *ФЗ «Об основных гарантиях»*, в которой устанавливаются равные для всех кандидатов (избирательных объединений) возможности по открытию специального избирательного счета и порядку формирования избирательных фондов на выборах. Установлены также равные для всех предельные размеры избирательных фондов.

Конституционный принцип гласности получил развитие в п. 8 ст. 59 *ФЗ «Об основных гарантиях»* путем установления обязанности избирательных комиссий опубликовать сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, а также обязанности обнародовать финансовый отчет о размере избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств избирательного фонда (п. 9 ст. 59).

В соответствии с *ФЗ «О политических партиях»* в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Исходя из этого конституционного принципа, государством гарантируется равенство политических партий перед законом.

В-третьих, многие исследователи в области конституционного права справедливо отмечают, что право на финансовую поддержку политических партий и избирательных кампаний вытекает из фундаментальных конституционных ценностей[[26]](#footnote-26).

Таким образом, ученые-правоведы все больше внимания уделяют правовым основам финансирования выборов, рассматривая их в рамках конституционного права.

Определим место норм, регулирующих финансирование политических партий и избирательных кампаний, в системе российского права.

В.И. Лысенко[[27]](#footnote-27) и С.Д. Князев[[28]](#footnote-28) предлагают обособить избирательное право и рассматривать его как самостоятельную отрасль права.

Многими учеными, избирательное право рассматривается как подсистема в рамках общей системы российского конституционного права[[29]](#footnote-29). Как нам представляется, развитие системы избирательного законодательства позволяет выделить в рамках конституционного права подотрасль – избирательное право[[30]](#footnote-30).

Институтам избирательного права уделяется в науке неослабевающее внимание, поскольку они цементируют однородные нормы и предписания, относящиеся к единой группе регулируемых общественных отношений. Институты избирательного права, будучи совершенны (но никогда не закончены) в своем формировании и развитии, оказывают заметное влияние на эффективность действия правовых норм и требований, на комплексность законодательства.

А.Е. Постников в рамках избирательного права, как подотрасли конституционного права выделяет следующие правовые институты: институт назначения выборов, образования избирательных округов и участков, становления списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, статуса кандидатов и избирательных объединений, предвыборной агитации, финансирования избирательных кампаний и другое[[31]](#footnote-31).

Представляется закономерным в рамках образовавшейся на современном этапе подотрасли конституционного права – избирательного права – выделить динамично развивающийся институт финансирования выборов. Актуальность такого выделения обусловлена рядом факторов.

Так, например, нормы, регулирующие финансирование избирательных кампаний, в количественном плане достигли колоссального числа не только на федеральном уровне. Они содержатся во всех конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, а также в законах субъектов Российской Федерации о выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, причем эти количественные изменения переросли в качественные. Учитывая, что институт финансирования политических партий имеет «властеобразующий» характер, он получил законодательное закрепление только на федеральном уровне.

Отметим, что роль норм, регулирующих финансирование выборов, постоянно возрастает.

Существенной чертой современного конституционного права России является специализация правового регулирования в рамках отдельных подотраслей и институтов конституционного права[[32]](#footnote-32).

Конституционные нормы о финансировании выборов затрагивают основные элементы отрасли конституционного права (основы конституционного строя; основы правового статуса человека и гражданина, основы местного самоуправления). Институт финансирования выборов имеет прямую взаимосвязь с институтом предвыборной агитации и информирования избирателей[[33]](#footnote-33).

В объект института финансирования выборов входят общественные отношения в процессе обеспечения необходимыми финансовыми ресурсами и иной финансовой деятельности политической партии, а объектом института финансирования избирательной кампании являются отношения, складывающиеся в процессе подготовки, организации и проведения избирательных кампаний. Специфика этих правоотношений проявляется, в том числе, в их неограниченности рамками избирательной кампании. Они распространяются и на межвыборный период.

Конституционные нормы о финансирования политических партий и избирательных кампаний имеют определенную специфику предмета и метода правового регулирования – основных критериев, используемых при построении права.

Сложная внутренняя структурированность финансирования выборов обусловлена главным образом особенностями предмета его регулирования. Предметом института финансирования выборов являются конкретные нормы российского законодательства, включающие в себя: *Конституцию РФ* и федеральные законы, а также конституции (уставы) и законы субъектов Федерации; подзаконные акты, ведомственные нормативные акты.

Одним из критериев выделения конституционных институтов является метод правового регулирования, вокруг которого происходит группирование правовых норм, выстраивается весь механизм регулирования отношений данного вида и рода[[34]](#footnote-34). Основным методом правового регулирования правоотношений в сфере финансирования выборов является императивный, поскольку большинство норм, связанных с властным характером отношений, имеют обязывающий или запрещающий характер[[35]](#footnote-35).

Еще одним критерием, позволяющим выделить нормы, регулирующие финансирование выборов, в самостоятельный институт является наличие самостоятельных источников права. Конечно же, обилие законодательных актов, их объем не является решающим фактором при определении института права, но их системный характер подчеркивает самостоятельность такого института.

Так, к примеру, систему нормативных правовых актов (источников права) института финансирования политических партий составляют только нормы федерального законодательства. Нормы о финансировании политических партий помимо *ФЗ «О политических партиях»* содержатся в Федеральном законе от 12.01.1996 *№ 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»*[[36]](#footnote-36) (п. 3.1. ст. 24) в части запрета пожертвований политическим партиям от некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, Федеральном законе от 26.09.1997 *№ 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»*[[37]](#footnote-37) (п. 5 ст. 4), в части запрета религиозным объединениям осуществлять материальную и иную помощь и др.

В свою очередь, систему нормативных правовых актов, составляющую институт финансирования избирательных кампаний, можно подразделить на федеральные и региональные.

Например, на федеральном уровне нормы, вопросы финансирования избирательных кампаний регулируются федеральными законами *«Об общих принципах организации местного самоуправления»*, *«О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации»*, *«О выборах Президента Российской Федерации»* и т. д. Некоторые вопросы избирательного процесса, в том числе, урегулированы указами Президента Российской Федерации[[38]](#footnote-38).

На региональном уровне особенности финансирования избирательных кампаний в представительные (законодательные) органы, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и муниципальных образований определяются соответственно законами субъектов Российской Федерации и нормативными актами муниципальных образований на основе базовых принципов, установленных федеральным законодательством.

Комплексность правовых институтов финансирования политических партий и избирательных кампаний характеризуется тем, что они содержат и нормы других отраслей права, в частности, финансового, административного права[[39]](#footnote-39). При этом нормы этого правового института, будучи нормами конституционного права, имеют приоритет над другими нормами[[40]](#footnote-40).

Таким образом, основываясь на сказанном выше в настоящем параграфе, можно сделать вывод о том, что финансирование выборов – это сформировавшийся институт избирательного права, представляющий собой совокупность правовых норм, которыми устанавливается порядок предоставления материальных, в том числе финансовых, средств, а также оказание услуг физическими лицами кандидатам, политическим партиям (избирательным объединениям), выдвинувшим список кандидатов на выборные должности и ограниченным периодом избирательной кампании.

**§ 1.2 Некоторые проблемы нормативно-правового регулирования финансирования выборов в Российской Федерации**

По меткому замечанию В.Д. Зорькина, «Конституция живет в законах»[[41]](#footnote-41). Поэтому нормы, регулирующие финансирование выборов, получают свое дальнейшие развитие в конституционном законодательстве[[42]](#footnote-42), например, в конкретных статьях федеральных законов от 12.06.2002 *№ 67-ФЗ «Об основных гарантиях»*, от 22.02.2014 *№ 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»*[[43]](#footnote-43), от 10.01.2003 *№ 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»*[[44]](#footnote-44), от 11.07.2001 *№ 95-ФЗ «О политических партиях»*[[45]](#footnote-45), от 06.10.1999 *№ 184-ФЗ*, от 06.10.2003 *№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*[[46]](#footnote-46) и конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации о выборах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Однако невозможно оценивать нормативно-правовое регулирование в отрыве от контекста, в котором существует конкретная страна, и от тех вызовов, с которыми сталкивается ее политическая система. То, что отлично работает в одной стране, может не иметь никакого смысла в другой. Все отсылки на международный опыт имеют смысл только при сопоставлении схожих проблем в схожих условиях. И даже в таком случае такие аналогии должны быть предельно осторожными, так как общий контекст, в котором существует одна и та же проблема, в двух странах может различаться самым кардинальным образом.

Система правового регулирования финансирования выборов призвана решать целый комплекс задач, которые зачастую плохо сочетаются друг с другом. Например, борьба с чрезмерным влиянием крупных жертвователей на политическую жизнь, которая чаще всего ведет к серьезному ограничению размеров пожертвований, приводит к искажению отчетности и противоречит задаче повышения открытости пожертвований[[47]](#footnote-47). Поэтому при оценке состояния нормативно-правового регулирования необходимо сначала ранжировать проблемы, стоящие перед политической системой в конкретный момент.

Россия является федеративным государством с тремя уровнями распределения полномочий: федеральным, региональным и местным. Это накладывает отпечаток на функционирование системы финансирования партий и кандидатов. Тем не менее, можно выделить несколько общих принципов, характерных для большей части страны хотя бы на декларативном уровне.

Один из главных принципов заключается в том, что публичные должностные лица не имеют права помогать избранным политическим партиям деньгами и административным ресурсом, а органы власти должны быть  политически нейтральными.

Российское законодательство, включая Конституцию, декларирует проведение выборов на принципах равенства всех кандидатов. В частности, ст. 13 *Конституции РФ* гласит, что все общественные объединения, в том числе партии, равны перед законом и ни одна идеология не может объявляться государственной. Эта идея получила развитие в федеральном законодательстве. Например, п. 10 ст. 4 Федерального закона от 02.03.2007 *№25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»*[[48]](#footnote-48) относит к основным принципам муниципальной службы ее внепартийность. А п. 1 статьи 14 этого Федерального закона прямо и однозначно запрещает муниципальному служащему «использовать свое должностное положение в интересах политических партий, … и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего».

Избирательное и партийное законодательство также не допускает использования государственных и общественных ресурсов, включая преимущества должностного положения и бюджетные средства, для создания преференций тем или иным политическим силам. Например, ст. 10 упомянутого *ФЗ «О политических партиях»* гласит, что «вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий … не допускается». Эта же норма предусматривает, что «лица, замещающие государственные или муниципальные должности и находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии». Ст. 9 этого же закона запрещает деятельность политических партий в органах местного самоуправления и государственных организациях.

Согласно избирательному законодательству, органам исполнительной власти и их должностным лицам запрещено вмешиваться в агитационный процесс, поддерживать кого бы то ни было из кандидатов, предоставлять им свои ресурсы. Любое содействие кандидатам и партиям в межвыборный и в выборный период может осуществляться только на принципах равенства и добровольности.

Есть ряд иных ограничений на участие в финансировании партий и кандидатов. Так, пункт 6 статьи 58 *ФЗ Об основных гарантиях* устанавливает запрет на финансирование избирательных кампаний кандидатов из иностранных источников и за счет средств бюджетов всех уровней. В частности, запрещено участвовать в финансировании избирательных фондов организациям, в которых 30% уставного капитала принадлежит иностранцам или российским органам власти.

Эти запреты призваны не только оградить российского избирателя от зарубежного вмешательства в политический процесс в России, но и гарантировать соблюдение принципа политического нейтралитета государства.

На федеральном уровне система финансирования партий и кандидатов прописана в нескольких законах, базовым из которых является *ФЗ Об основных гарантиях*, устанавливающий правила представления информации о жертвователях в избирательные фонды кандидатов. Согласно ему, при проведении федеральных выборов публикуются данные о жертвователях-юридических лицах, пожертвовавших в избирательный фонд более 25 000 руб., а также данные о количестве граждан, пожертвовавших более 20 000 руб., с указанием общей суммы таких пожертвований. Похожие нормы работают в специальных законах, посвященных выборам Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы. Аналогичные нормы установлены и в *ФЗ «О политических партиях»*, в котором, правда, предусмотрена более подробная отчетность. В частности, в ежегодных отчетах политических партий раскрываются имена и регионы проживания жертвователей-физлиц.

К сожалению, часть норм, касающихся обеспечения прозрачности финансирования кандидатов, зафиксированных в *20-ФЗ* *«О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»*, ухудшает те положения, которые прописаны в «рамочном» *67-ФЗ Об основных гарантиях*. В частности, обязательному опубликованию подлежат сведения о юридических лицах, совершивших пожертвование в избирательный фонд. Но если в *67-ФЗ* такая информация раскрывается в отношении всех компаний, внесших более 25 тысяч рублей, то *20-ФЗ* повышает этот порог до 200 тысяч рублей. Кроме того, нигде не прописано, какую именно информацию, кроме названия юридического лица, нужно публиковать, и если Центральная избирательная комиссия по собственной инициативе указывает индивидуальный номер налогоплательщика компании, то окружные комиссии этого, как правило, не делают.

В результате установить реального жертвователя становится невозможным для обычного гражданина, поскольку названия разных компаний могут быть идентичны.

Еще хуже ситуация в региональном законодательстве. В некоторых регионах избирательные комиссии оговорили в своих решениях, что для публикации будут представляться сведения лишь об общих суммах пожертвований или установили иной минимальный порог сумм для передачи в СМИ.

Ситуация с обеспечением прозрачности[[49]](#footnote-49) этих данных осложняется не только тем, что на выборах разного уровня на разных территориях используются стандарты, значительно отличающиеся друг от друга, но и тем, что зачастую данные, даже обязательные к опубликованию, просто отсутствуют на сайтах соответствующих избирательных комиссий.

Довольно симптоматично, что такая ситуация складывается даже на федеральных выборах. Согласно ст. 74 *ФЗ-20 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»*, «Сбербанк» не реже одного раза в неделю представляет сведения о поступлении средств на избирательные счета и их расходовании. Избиркомы направляют эти данные в СМИ. Однако обязательства по регулярному размещению этой информации на официальных ресурсах прописаны только в отношении Центральной избирательной комиссии, а в ситуации с территориальными группами и одномандатными округами ответственными комиссиями являются региональные, а иногда и районные избиркомы. В результате во многих региональных и окружных комиссиях сложилась разная практика представления такой информации гражданам: где-то она обновляется постоянно, и последние данные касаются состояния дел на день голосования, где-то последнее обновление происходит за две-три недели до дня голосования, когда значительная часть средств на счета кандидатов еще не поступила.

Исправить сложившуюся ситуацию можно довольно просто: необходимо, чтобы сведения о поступлении и расходовании средств на выборах всех уровней публиковались по единому стандарту на портале Центральной избирательной комиссии (например, в разделе «Информация о выборах и референдумах», тем более что небольшая часть этой информации там уже есть). Работе с такой базой данной также помогло бы опубликование информации в машиночитаемых форматах, которые позволяли бы осуществлять машинный поиск по всему объему данных.

Правда, это не поможет в случае, когда единственным спонсором кандидата является его политическая партия. В этом случае, жертвователи попадают лишь в сводный финансовый отчет партии, который публикуется спустя почти 9 месяцев после Единого дня голосования. В результате получается «отложенная отчетность», которая не позволяет избирателю понять, кто является жертвователем кандидата в момент самих выборов. Кроме того, из такой отчетности практически невозможно корректно вычленить пожертвования в фонд конкретного кандидата.

**Еще одной проблемой, является отсутствие должного регулирования членских и вступительных взносов.** В Государственную Думу уже внесен законопроект[[50]](#footnote-50), согласно которому партии будут обязаны раскрывать данные не только о жертвователях, но также и о гражданах, уплачивающих членские взносы. Ранее существовала практика, когда политические партии в своих сводных финансовых отчетах указывали информацию о гражданине, пожертвовавшем партии более 20 тысяч руб., но для плательщиков взносов раскрытие информации начиналось только с 4,3 млн. руб., то есть с предельного размера пожертвования со стороны физлиц (размер же взноса вообще никак не регулировался). Однако указанная проблема для России имела лишь второстепенное значение, поскольку доля членских и вступительных взносов составляет лишь небольшую долю в доходах любой из партий. Например, в 2016 г. их доля в доходах четырех парламентских партий составила лишь 2,5%[[51]](#footnote-51).

Обратим внимание на еще одну проблему, которая не связана напрямую с рассматриваемой в настоящей работе темой, однако имеет большое значение для оценки системы финансирования партий и кандидатов в России в целом.

Согласно *ФЗ о политических партиях* избирательные объединения, набравшие на последних федеральных выборах более 3% голосов, **получают государственное финансирование**.

До 2015 г. его объем рассчитывался из 55 руб. за голос одного избирателя. Затем эта цифра была поднята сразу до 110 руб. за голос, а теперь составляет 152 руб. за один голос (п. а ч. 6 ст. 33 *ФЗ О политических партиях*).

Естественно, что именно «парламентские партии» были крайне заинтересованы в столь значительном увеличении потока средств, поступающих из федерального бюджета, особенно после провальных, с точки зрения явки избирателей, выборов в Государственную Думу в 2016 года[[52]](#footnote-52).

По состоянию на 2014 г., государственное финансирование политических партий в том или ином виде существовало в двух третях государств мира, регулярное — почти в трети[[53]](#footnote-53). Как правило, такое финансирование обосновывается двумя соображениями. Во-первых, государственная поддержка может значительно снизить зависимость партий от крупных жертвователей. Во-вторых, такие поступления намного проще контролировать. Кроме того, во многих случаях государственное финансирование является стимулом, подталкивающим партии к тем или иным, позитивным с точки зрения общества, изменениям. Например, во Франции оно напрямую зависит от соблюдения гендерного баланса в списках, выдвинутых на выборах кандидатов.

Однако все чаще систему государственного финансирования партий критикуют — как с точки зрения самой философии гражданского участия в политической жизни, так и с точки зрения практических результатов такой деятельности. Главная претензия сводится к тому, что партии в таком случае превращаются в бюрократические «окологосударственные» структуры и теряют связь с избирателями.

Кроме того, существует и косвенная государственная поддержка партий: предоставление бесплатных печатных площадей в СМИ и времени в эфире, зарплата депутатов и содержание их аппарата и офиса и т.д. В России сложилась система, в которой финансовое благополучие политических объединений практически не зависит от их контактов с избирателями.

Таким образом, нормативно-правовое регулирование системы финансирования выборов в России прописано довольно подробно, в большом количестве актов федерального и регионального уровня. Общими декларируемыми принципами системы являются наличие публичной отчетности перед гражданами, наличие ограничений по объемам и источникам пожертвований и ограничений предельных размеров расходования средств. Российский законодатель также декларирует, что органы власти и отдельные должностные лица обязаны соблюдать политический нейтралитет и не создавать своей профессиональной деятельностью преференций для конкретных политических акторов. Однако сами по себе правила не гарантируют соблюдения указанных принципов.

Вместе с тем, несмотря на имеющийся массив нормативных правовых актов в рассматриваемой в настоящей работе сфере отношений, есть мнения, что объем и качество таких актов требуют серьезных доработок.

В этой связи, полагаем, что в целях совершенствования нормативно-правового регулирования финансирования выборов в Российской Федерации полезным оказалось бы использование опыта зарубежных стран, в том числе, например, Рекомендаций Совета Европы по борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний, принятые 8 апреля 2003 года.

Так, ст. 1 названных рекомендаций закрепила: «И государство, и граждане имеют право осуществлять материальное обеспечение политических партий. Государство должно предоставлять политическим партиям поддержку, которая должна быть ограничена взносами в разумных размерах. Государство может финансировать политические партии. Распределение средств при государственном обеспечении политических партий должно осуществляться в соответствии с принципом объективности, справедливости и разумности. Государства должны обеспечить, чтобы материальное обеспечение политических партий со стороны государства и/или граждан не должно вести к уменьшению независимости этих партий»[[54]](#footnote-54).

Кроме того, в названном документе содержатся рекомендации о том, какие меры должно принимать государство по регулированию дарения (пожертвований) в пользу политических партий, какие ограничения устанавливать на расходование средств; как применять правила финансирования к кандидатам на выборах и избранным представителям; а также рекомендации к прозрачности финансирования, осуществлению надзора за таким финансированием и санкции за совершение нарушений в указанной сфере отношений.

Нельзя обойти вниманием рекомендации группы государств против коррупции (ГРЕКО) по итогам третьего оценочного раунда, принятые на 64-ом пленарном заседании (Страсбург, 16-20 июня 2014 г.). В целом указанные рекомендации были направлены как на внесение довольно существенных изменений в законодательство России о выборах, так и на совершенствование нормативно-правового регулирования финансирования выборов с целью значительного повышения уровня прозрачности рассматриваемых в настоящей работе отношений.

Так, ГРЕКО было сделано 12 рекомендаций в отношении Российской Федерации:

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.

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация не была выполнена, поскольку соответствующее законодательство продолжает оставаться чрезмерно объемным, часто несогласующимся друг с другом. Кроме того, текст нового *ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»* не был представлен для тщательной проверки специалистами ГРЕКО.

1. Провести независимое исследование финансирования на политические цели в отношении финансовых потоков за пределами регламентированной области и, основываясь на выводах этого исследования, разработать необходимые меры по исправлению ситуации.

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация была выполнена частично, поскольку при проведении исследования не был осуществлен анализ конкретных проблем, связанных с общим партийным финансированием и финансированием избирательных кампаний, а также того, каким образом предполагается их решать. Вместе с тем неясно: были ли проведены соответствующие обсуждения и консультации по результатам исследования с политическими партиями.

1. Принять надлежащие меры, обеспечивающие, чтобы регулирование финансирования партий и избирательных кампаний не подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями.

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация была выполнена частично, поскольку анализ текущего состояния дел был осуществлен на основе соответствующих уголовных и административных дел, а не на основе поступивших жалоб. Кроме того, из Отчета не совсем понятно, что значит «усилили внимание», а также как правоохранительные органы Российской Федерации могут предотвратить злоупотребление служебным положением при регулировании финансирования политических партий и избирательных кампаний.

1. Принять надлежащие меры для обеспечения того, чтобы членские взносы не использовались в обход правил прозрачности, применяемых в отношении пожертвований.

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация была выполнена частично. При этом ГРЕКО приветствует принятие закона, гарантирующего, что членские взносы не используются для того, чтобы обойти правила прозрачности, применяемые в отношении финансирования.

1. Разработать практические рекомендации для политических партий по оценке пожертвований в натуральной форме.

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация была выполнена частично, поскольку разработанные рекомендации не в полной мере предусмотрели ситуации, когда финансирование в натуральной форме может использоваться в целях обхода правил в отношении пределов финансирования. При этом ГРЕКО положительно оценивает предложение о проведении партиями независимой экспертизы в тех случаях, когда точная стоимость финансирования в натуральной форме не может быть задокументирована должным образом.

1. 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.

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация была выполнена частично, поскольку не все из находившихся на рассмотрении и принятых Государственной Думой Российской Федерации норм вступили в законную силу.

1. Рассмотреть возможность снижения текущих порогов обнародования информации о жертвователях в размере 10 000 евро (от юрлиц политическим партиям) и 1 000 евро (от физлиц в избирательный фонд кандидата на президентских выборах) до приемлемого уровня.

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация была выполнена удовлетворительно. ГРЕКО приветствует реформу законодательства, направленную на сокращение на 50% порога для раскрытия информации о финансировании политических партий физическими и юридическими лицами.

1. Прояснить понятие «союза» между политической партией и общественным объединением, а также искать пути повышения прозрачности финансирования, выделяемого таким организациям, как заинтересованные группы и незарегистрированные общественные объединения, целью которых является поддержка политической партии.

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация была выполнена частично, поскольку, несмотря на предпринятые меры, в периоды выборов некоммерческие организации, заключившие союз с политическими партиями, в отличие от последних, не подлежат процедуре контроля и правилам, касающимся раскрытия информации. Кроме того, ничего не было сделано, чтобы увеличить прозрачность финансирования, осуществляемого незарегистрированными общественными объединениями и заинтересованными группами, которые осуществляют операции с денежными средствами без открытия счетов с учетом специфики их правовой природы.

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

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация была выполнена частично, поскольку в целом отсутствуют шаги, направленные на введение четких положений в соответствующее избирательное законодательство с целью более четкого определения периода начала кампании в соответствии с рекомендацией.

1. Обеспечить независимый аудит политических партий в отношении финансовой отчетности политической партии и избирательной кампании аккредитованными аудиторами в соответствии с федеральным законодательством; а также обеспечить соответствие таких аудиторских проверок международным стандартам.

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация была выполнена частично, поскольку не все из находившихся на рассмотрении и принятых Государственной Думой Российской Федерации норм вступили в законную силу.

1. Определить независимый головной орган для эффективного надзора за осуществлением текущего финансирования политических партий, наделить его соответствующими полномочиями и ресурсами; укрепить независимость избирательных комиссий в сфере надзора за финансированием партий и избирательных кампаний; увеличить финансовые и кадровые ресурсы избирательных комиссий.

По мнению ГРЕКО, поскольку одна из частей настоящей рекомендации была выполнена частично (хотя две другие части выполнены не были), то данная рекомендация была выполнена частично. Так, речь в данном случае идет о третьей рекомендации. Однако ГРЕКО отмечает, что, несмотря на увеличение количества сотрудников избирательных комиссий, указанные меры не привели к проведению углубленных проверок и комплексного анализа, как того требует рекомендация, в качестве альтернативы исключительно формальному контролю, осуществляемому с использованием государственной автоматизированной системы «Выборы» и обеспечивающему лишь математическую правильность произведенных подсчетов.

1. Определить нарушения правил общего финансирования политических партий; обеспечить, чтобы любые представители партий несли персональную ответственность за нарушение правил финансирования партии и избирательной кампании; пересмотреть существующие санкции, относящиеся к нарушениям правил финансирования на политические цели.

По мнению ГРЕКО, данная рекомендация была выполнена частично, поскольку не все из запланированных изменений были внесены в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом ГРЕКО приветствует увеличение размеров санкций, предусмотренных составами правонарушений в ст. 5.64 – 5.67 КоАП РФ.

Таким образом, из 12 рекомендаций, сделанных ГРЕКО, выполнена удовлетворительно была лишь одна[[55]](#footnote-55).

Вместе с тем отметим, что в последние годы (в частности после «крымских» событий) Российская Федерация в меньшей степени стала взаимодействовать как с ГРЕКО и Венецианской комиссией[[56]](#footnote-56), так и с другими европейскими институтами, полагаясь при этом в большей степени на самостоятельность и независимость в оценках и принятии решений.

**Глава 2. Общие проблемы организации**

**и проведения выборов в Российской Федерации**

**§ 2.1 Теневое финансирование политических партий**

**и избирательных кампаний в Российской Федерации**

Даже в тех странах, где контроль над системой финансирования прописан достаточно подробно, зачастую установить реальные источники средств и их объемы не представляется возможным. Деньги для манипулирования политиками в собственных интересах могут использовать не только деловые круги, но и преступные группировки, а «партии власти» во многих странах мира используют для удержания власти средства налогоплательщиков.

Проблема с теневым финансированием в России лежит в двух плоскостях. Во-первых, значительная доля финансовых ресурсов вообще не отражается в таких отчетах, и их наличие определяется лишь по косвенным признакам. Во-вторых, во многих случаях невозможно установить реальных собственников тех средств, которые отражаются в официальных отчетных документах кандидатов и партий.

Определение реальной доли теневого финансирования политической деятельности в России — задача трудновыполнимая, тем более что эта доля может существенно колебаться в зависимости от специфики и уровня выборов. Решение этой задачи еще впереди и требует разработки специальной методологии. Тем не менее, сейчас уже можно говорить о некоторых проявлениях этой проблемы в российских реалиях.

Одним из наиболее очевидных признаков использования неофициального финансирования на выборах являются заниженные расходы избирательного фонда в отчетных документах. Как показывает опыт губернаторских кампаний 2014 г., значительная часть средств, которые тратятся кандидатами, не находит никакого отражения в официальных отчетах. Большие вопросы вызывают размеры избирательных фондов, показанные кандидатами от всех парламентских партий[[57]](#footnote-57). Показательно также отсутствие расходов на услуги политических консультантов в отчетах многих кандидатов[[58]](#footnote-58).

Проблема сохранилась и в 2017 г. До сих пор итоговые финансовые отчеты опубликовали лишь немногие из участников последних губернаторских выборов. Очевидно, на наш взгляд, что ведение победных кампаний без услуг политических консультантов сегодня невозможно, как и победа на губернаторских выборах с минимальными бюджетами избирательных кампаний.

Даже Администрация Президента России не скрывала того, что сама фактически направляла в регионы, где шли губернаторские кампании, одних из самых дорогостоящих политконсультантов страны. Так, к примеру, замглавы администрации Сергей Кириенко после окончания выборов лично поблагодарил политтехнологов[[59]](#footnote-59).

Cтоимость выборов по одномандатному округу в Госдуму эксперты в 2016 г. оценивали в 40 – 100 млн. руб., в зависимости от размера территории и конкурентности кампании[[60]](#footnote-60). Губернаторские кампании, как правило, затрагивают территории, которые значительно больше одномандатного округа на думских выборах и тоже должны стоить десятки миллионов рублей, даже при фактическом отсутствии конкуренции. Можно утверждать, что в некоторых случаях доля неофициального финансирования составляет более 90% избирательного фонда.

Стоит, однако, отметить, что во многих случаях на такие нарушения кандидатов толкает сама существующая система лимитов на пожертвования и расходование средств. Если на федеральном уровне в последнее время заметна тенденция на увеличение предельных размеров избирательных фондов, то в регионах ситуация может различаться очень сильно, не говоря уже о регулировании выборов местного уровня.

Так, предельные размеры избирательных фондов кандидатов в губернаторы установлены крайне неравномерно. В 2015 г. при пересчете на число избирателей оказалось, что самый большой избирательный фонд можно сформировать на малонаселенной Камчатке, где на одного избирателя можно потратить 102,1 рубля, в то время как в густонаселенном Краснодарском крае этот показатель составляет лишь 2,5 рубля, т.е. разрыв превышал 40 раз[[61]](#footnote-61).

Безусловно, жесткое ограничение финансирования заставляет многих кандидатов искать пробелы в законодательстве, использовать т.н. «серые» схемы финансирования своих кампаний, иначе ведение конкурентной кампании становится фактически невозможным. Поэтому на такие лимиты кандидаты зачастую просто не обращают внимания, предпочитая находить обходные пути.

Другой проблемой является наличие объемной, зачастую просто излишней, отчетности о расходовании средств. Например, к итоговому финансовому отчету кандидат обязан прикладывать оригиналы или копии агитационных материалов, а также различные финансовые документы, подтверждающие оплату изготовления этих материалов, хотя в ходе кампании они и так обязательно сдаются в избирательную комиссию. Получается, что кандидаты готовят двойную отчетность. Кроме того, даже на региональных выборах кандидаты вынуждены готовить десятки, а иногда и сотни договоров с агитаторами, наблюдателями, средствами массовой информации. Все это требует не только времени, но и дополнительных расходов на содержание штата бухгалтеров и юристов, и ведет к удорожанию кампании. Поэтому многие кандидаты и партии стараются оптимизировать эту отчетность, сократить издержки и скрыть источники финансирования.

Чтобы исправить эту ситуацию, во-первых, требуется значительное повышение предельных размеров расходования средств, а также лимитов на максимальное пожертвование, так как невозможность пожертвовать значительную сумму официально также способствует появлению теневых денег. Этот процесс уже начался на федеральном уровне и, кажется, постепенно спускается на региональный и местный уровни.

Во-вторых, требуется смещение внимания избирательных комиссий и общества в целом с контроля над расходами кандидатов и партий на их доходы. Это потребует серьезного облегчения отчетности по расходам с одновременным более пристальным вниманием к источникам поступления средств. У контроля над расходованием средств есть несколько функций. Это борьба с «отмыванием денег» (но о подобных случаях не было слышно, по крайней мере, в последнее время), противодействие превышению избирательных фондов (тут скорее требуется либерализация законодательства, а не еще большее «закручивание гаек») и борьба с подкупом избирателей (с чем эти нормы очевидным образом не справляются). Кроме того, у системы избирательных комиссий нет достаточных полномочий для реального контроля над расходованием средств. В этой связи гораздо более важным представляется обеспечение прозрачности пожертвований.

Однако проблема невозможности установления реальных собственников средств, пожертвованных кандидату или партии, не ограничивается неофициальными поступлениями. Зачастую и те средства, которые указаны в официальных отчетах, не удается соотнести с реальными источниками поступлений. Это связано, прежде всего, с двумя схемами пожертвований: через общественные организации и через физических лиц.

Согласно российскому законодательству, жертвователями партий и кандидатов могут выступать общественные организации, за некоторыми исключениями[[62]](#footnote-62). Проблема в том, что такие юридические лица не обязаны раскрывать своих собственных жертвователей. Таким образом, они зачастую превращаются в своеобразные «партийные кошельки», куда могут вносить средства те, кто не хочет оказывать публичную поддержку.

Эта схема активно использовалась как на выборах депутатов Госдумы 2016 г., так и в межвыборный период. Так, 68% всех пожертвований юридических лиц, сделанных «Единой России» в установленном законодательством порядке в 2013–2014 гг., были совершены от лица общественных организаций[[63]](#footnote-63). Пожертвования от некоммерческих организаций были выявлены и у других партий[[64]](#footnote-64).

Указанная тенденция продолжилась на парламентских выборах в 2016 году и распространилась на другие партии[[65]](#footnote-65).

Как правило, такими некоммерческими организациями-жертвователями являются организации, аффилированные с самой партией. Так, на выборах 2016 г. крупнейшими жертвователями стали различные региональные фонды, аффилированные с «Единой Россией» (они почти во всех случаях были учреждены партией)[[66]](#footnote-66).

Кроме того, некоммерческие организации делали крупные пожертвования в бюджеты самих партий, помимо их избирательных фондов. Например, «Справедливая Россия» в 2016 г. получила от спонсоров 1,2 млрд. рублей[[67]](#footnote-67).

Проблема обеспечения прозрачности финансирования через некоммерческие организации также сопрягается с проблемой контроля над скрытым государственным финансированием. В 2014 г. 956 861 руб. партии «Единая Россия» пожертвовала Самарская областная общественная организация «Герои Отечества». Жертвователями часто становятся различные ассоциации и профсоюзы, среди учредителей которых также может быть большое число государственных и муниципальных предприятий. Например, в 2014 г. 500 000 руб. «Единой России» пожертвовала Ассоциация работников ветеринарии Курской области, среди учредителей которой значится масса федеральных государственных учреждений[[68]](#footnote-68).

Решение проблемы возможно через обязательную публичную финансовую отчетность таких некоммерческих организаций, в которой бы раскрывалась детальная информация обо всех жертвователях организации.

Другой, ставшей уже классической, схемой сокрытия реальных жертвователей является пожертвование через физических лиц. Стоит сразу оговориться, что пожертвования со стороны индивидуальных жертвователей в целом следует оценивать положительно и стремиться к увеличению их доли в доходах партий и кандидатов, поскольку это может являться показателем качественной работы политических акторов с избирателями.

В российских реалиях эта, в целом положительная, практика значительно искажается: граждане-жертвователи зачастую оказываются лишь посредниками, скрывающими реальных жертвователей.

Например, у партии «Гражданская платформа» примерно 80% всего бюджета обеспечивается за счет поступлений от физических лиц[[69]](#footnote-69). Пожертвования со стороны сотрудников штабов кандидатов являются обычной практикой и свидетельствуют о том, что они стали одним из важных каналов легализации финансовых поступлений. 3 695 000 руб. за два года пожертвовал партии бухгалтер иркутского регионального исполкома «Единой России» Коновалов Владимир Анатольевич, 2 000 000 руб. — Пежемский Андрей Лириевич, главный специалист отдела агитационно-пропагандистской работы иркутского регионального отделения партии «Единая Россия». Бухгалтер Рязанского областного отделения ЛДПР Матвеева О.А. в 2013 г. пожертвовала своей партии 123 500 тыс. руб., а год спустя — еще 473 000 руб[[70]](#footnote-70).

Кроме того, часто жертвователями становятся граждане, чья платежеспособность вызывает большие вопросы[[71]](#footnote-71).

Проконтролировать «чистоту» таких пожертвований при существующем законодательстве не представляется возможным, хотя такая проверка платежеспособности людей, жертвующих большие средства организациям, претендующим на участие в распределении бюджетных средств и принятии законов, была бы вполне обоснованной и нашла бы понимание среди граждан. Функции проверки могла бы взять на себя налоговая служба.

**§ 2.2 Особенности «обхода» законодательства**

**и уклонения от прозрачности финансирования выборов**

Те или иные ограничения на пожертвования есть в большинстве стран мира. В России двумя важнейшими ограничениями являются запрет на иностранное финансирование и запрет на государственное финансирование, кроме случаев, специально оговоренных в законодательстве[[72]](#footnote-72). Однако формулировки, избранные для этой нормы, на наш взгляд, крайне неудачны и оставляют широкие возможности для того, чтобы обойти эту норму.

Рассмотрим на примере запрета на иностранное финансирование. Согласно п. 6 ст. 58 *ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*, вносить средства в избирательный фонд кандидата или партии запрещено иностранным государствам или иностранным организациям, иностранным гражданам, за рядом исключений, лицам без гражданства, международным общественным движениям и т.п. Запрещено финансирование избирательных кампаний российскими юридическими лицами с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов. Также запрещено жертвовать деньги юридическим лицам, 30% которых принадлежит организациям с иностранным участием (если доля иностранцев составляет не менее 30%).

Однако стоит удлинить эту цепочку лишь на одно звено – и такая схема финансирования становится законной. В результате ситуация может выглядеть совершенно абсурдно.

Предположим, зарегистрированное в США предприятие Romashka Diamonds Ltd владеет 30% российского ООО «Ромашка». ООО «Ромашка», в свою очередь, владеет 30% ООО «Лопух». Если ООО «Лопух» в этой ситуации пожертвует средства в избирательный фонд кандидата Петрова, то такое пожертвование будет считаться незаконным, хотя реальная доля иностранцев в ООО «Лопух» будет составлять менее 10%. Удлиняем цепочку на одно звено: вводим ООО «Репейник». Схема становится законной, даже если доля владения иностранцев по всей цепочке будет составлять 99%[[73]](#footnote-73).

Экспертное и журналистское сообщества выявили уже довольно большое количество подобных примеров. Причем в некоторых случаях жертвователи не соблюдают даже необходимую длину цепочки владения[[74]](#footnote-74).

Очевидно, что значительная часть офшорных компаний, являющихся собственниками российских предприятий, в реальности принадлежат гражданам России. Однако это не исключает возможности того, что этой схемой будут пользоваться и по-настоящему зарубежные игроки. К тому же российское государство довольно остро реагирует на такие схемы и в менее болезненных случаях. Ярким примером стало признание так называемым иностранным агентом фонда «Династия», занимавшегося поддержкой российской науки и финансировавшегося из личных средств его основателя Дмитрия Зимина, размещенных в иностранных банках[[75]](#footnote-75). Кроме того, использование таких схем не позволяет установить реальных собственников пожертвованных средств.

Препятствием к изменению ситуации, по мнению автора, является отсутствие в российском законодательстве понятия «бенефициарного собственника», введение которого позволило бы полностью закрыть описанную схему финансирования политической деятельности.

Это особенно важно в связи с тем, что аналогичные запрету на иностранное финансирование формулировки используются в российском законодательстве и для противодействия незаконному государственному финансированию избирательных кампаний и политических партий.

Распространенной практикой скрытого бюджетного финансирования является также выделение грантов и субсидий компаниям, принадлежащим кандидатам на выборные должности или компаниям, тем или иным образом, аффилированным с ними. Например, в Алтайском крае 3 июня 2016 г. был опубликован перечень машиностроительных предприятий – получателей губернаторских грантов[[76]](#footnote-76).

Такие схемы выявляются довольно трудно, так как информация разрознена. Гораздо проще отслеживается получение жертвователями партий и кандидатов государственных средств через систему государственных закупок. Действительно, как показывают исследования сводных финансовых отчетов политических партий за последние три года, проведенные независимыми наблюдателями из движения «Голос» и журналистами сайта Russiangate, получатели крупных государственных контрактов оказываются жертвователями практически всегда партии власти[[77]](#footnote-77). И это еще без учета ситуаций, когда государственные контракты выигрывают не сами жертвователи, а аффилированные с ними лица[[78]](#footnote-78).

Проблема участия компаний-господрядчиков в финансировании политических партий и кандидатов, на первый взгляд, представляется неочевидной. Однако анализ свидетельствует, что у значительной части жертвователей-господрядчиков после пожертвований в бюджет «Единой России» дела действительно пошли значительно лучше. По подсчетам Russiangate, 104 компании из этого списка стали получать в 2016 — 2017 годах больше госконтрактов, чем в предыдущие годы работы[[79]](#footnote-79).

Такая зависимость может свидетельствовать о прямой связи между получением государственного подряда и финансовой поддержкой партии. Это очень напоминает традиционную коррупционную схему «отката». Именно поэтому в некоторых странах запрещены пожертвования со стороны получателей госконтрактов.

Следует обратить внимание на то, что использование таких форм скрытой государственной поддержки зачастую связано с использованием коррупционных практик или практик, негативно сказывающихся на коммерческой конкуренции.

Еще один вопрос, который также следует затронуть, касается проблем государственных контрактов и крупных холдингов — это вопрос скрытого и абсолютно не регулируемого лоббизма.

Анализ получателей государственных контрактов среди жертвователей партий позволяет выявить крупные лоббистские группировки, поддерживающие партии или кандидатов. Такая практика есть и в других странах, но в России она имеет собственную специфику и накладывается на проблему несоблюдения государственными структурами принципа политического нейтралитета, поскольку крупнейшими группировками являются федеральные министерства и государственные корпорации.

В заключение параграфа стоит упомянуть, что наличие проблем со злоупотреблением государственными служащими должностным положением упоминает и ГРЕКО, которая в своем отчете по Третьему раунду оценки выполнения Российской Федерацией рекомендаций организации, касающихся, в том числе, «прозрачности финансирования партий», опубликованном 21 ноября 2016 г. указала, что «признавая достигнутый прогресс, ГРЕКО отмечает, что вышеизложенные реформы имеют незавершенный характер и должны быть продолжены. По всей видимости, например, были приняты недостаточные меры для обеспечения, чтобы регулирование финансирования партий и избирательных кампаний не подрывалось злоупотреблением служебными полномочиями... а также для укрепления независимости избирательных комиссий»[[80]](#footnote-80).

**§ 2.3 Непрямая государственная поддержка**

**политических партий и кандидатов**

Российским законодательством предусмотрена непрямая государственная поддержка кандидатов и партий, которая может заключаться в предоставлении, например, бесплатной печатной площади или эфирного времени. Кроме того, в некоторых крупных муниципалитетах, например в Перми, действующие депутаты городского парламента имеют возможность распоряжаться так называемым «депутатским фондом» — определенной суммой средств, выделенных из городского бюджета в распоряжение депутатов для решения проблем территорий, которые они представляют. Сама эта практика, хоть и является сомнительной с точки зрения обеспечения равных условий для всех участников политического процесса, тем не менее, остается вполне прозрачной и законной.

Однако в российской практике существуют и незаконные виды косвенной государственной поддержки, которые, как правило, и понимаются под термином «административный ресурс». Выявление таких технологий представляет серьезную проблему для любого исследователя. Еще более сложной задачей является разработка методов противодействия этому явлению, поскольку эффективность такой борьбы почти целиком зависит от политической воли организаторов выборов (как формальных, так и реальных).

Существует довольно большое количество видов злоупотреблений должностным положением, фактически — политической коррупции, которые попадают в эту категорию[[81]](#footnote-81).

Одной из самых распространенных схем является увеличение в период избирательной кампании бюджетных расходов, направленных на решение острых социальных проблем, финансирование массовых культурных событий, что используется в агитационных целях. Так, например, в Калининграде, по сообщениям СМИ, перед выборами 2015 г. почти в два раза вырос объем средств, выделенных на ремонт автодорог[[82]](#footnote-82).

Кандидаты, обладающие административным ресурсом, также активно используют для проведения избирательной кампании свое рабочее время и помещения, принадлежащие органам власти или бюджетным учреждениям[[83]](#footnote-83).

Подобные проявления широко распространены по всей стране. Некоторые такого рода технологии дают основания подозревать, что их насаждают централизованно. В частности, это распределение политтехнологов по регионам, в которых намечены важные выборы. По некоторым предположениям, формированием пула политконсультантов занималась администрация президента Российской Федерации[[84]](#footnote-84).

Более объемно масштаб проблемы с привлечением и оплатой услуг политтехнологов показало исследование госзакупок на проведение социологических исследований в Москве, проведенное антикоррупционным центром «Трансперенси Интернешнл — Россия» в мае — июне 2017 г.[[85]](#footnote-85)

Так, за весну 2017 г. было вявлено 79 госзакупок на проведение социологических исследований на сумму около 400 млн руб. Однако более глубокое исследование показало, что такие услуги закупаются московскими властями регулярно. С 2011 года по май 2017-го на них было потрачено 1,4 млрд. руб.

Почти все контракты содержат задание по комплексному социологическому исследованию, проведенному с использованием различных количественных и качественных методов: фокус-групп, опросов, глубинных интервью, мониторинга публикаций в СМИ и социальных сетях. При этом значительная часть госконтрактов носит очевидно предвыборный характер и включает в себя техническое задание на выявление электоральных предпочтений граждан, мониторинг деятельности кандидатов, оценку избирателями их программ[[86]](#footnote-86).

Отметим, что зачастую сам предмет закупки не содержит указания на предвыборные цели заказчиков исследования, однако техническая документация однозначно на это указывает[[87]](#footnote-87).

Во многих контрактах одним из пунктов исследования прямо указано «выявление электоральных предпочтений жителей района… в части отношения и поддержки политических партий»; «анализ электоральных предпочтений жителей, составление рейтинга поддержки политических партий»; «изучение динамики отношения различных групп респондентов к политическим партиям (с разбивкой по группам)» и т.п.

Значительная часть контрактов предполагала фактическое нарушение закрепленного в *Конституции РФ* принципа разделения властей и установление контроля исполнительных органов над собраниями депутатов. Эта часть закупок предусматривала мониторинг деятельности депутатов со стороны исполнительных органов, включая отслеживание их публикационной активности, в том числе и в личных аккаунтах в социальных сетях[[88]](#footnote-88).

Контракты, напрямую связанные с мониторингом политических предпочтений граждан или деятельности кандидатов или депутатов, чаще всего заключались до 2014 г. Позднее подход московских властей несколько изменился, и конкурсная документация уже не содержала прямого указания на выявление политических взглядов жителей Москвы.

Сегодня среди формулировок чаще всего можно заметить выявление потенциально конфликтных вопросов на соответствующей территории или оценку гражданами органов власти или местного самоуправления по различным направлениям их деятельности. Многие контракты предполагают выявление отношения жителей к конкретным проблемам благоустройства, градостроительной деятельности, ЖКХ и т.п. Однако почти во всех контрактах, кроме вопросов, непосредственно относящихся к вопросам местного значения и полномочиям органов МСУ, есть также и более широкие вопросы: уровень благосостояния и цен, качество продуктов питания и т.п. А также некий «учет мнения населения». Почти всегда подобные контракты также предполагают выявление точек социальной напряженности, организацию информационной кампании в СМИ и социальных сетях, формирование и поддержку пула референтных лиц, еженедельный мониторинг СМИ и социальных сетей и консультационно-организационное сопровождение публичных слушаний.

При этом подавляющее большинство таких опросов проводят компании, хорошо известные на рынке политического консалтинга. Почти все подобные контракты содержат задание на постоянное консультационное сопровождение органов власти и местного самоуправления со стороны политтехнологов.

Одной из главных проблем таких госзакупок является непубличность результатов таких исследований. Результаты регулярных опросов доступны лишь ограниченному кругу лиц, обладающих административным ресурсом. Это ведет к системному искажению конкурентного поля на политическом рынке.

Легко представить себе ситуацию, когда кандидаты от «партии власти» получают данные проведенных за бюджетный счет опросов, а также доступ к услугам политтехнологов, и оказывают консультационные услуги органам исполнительной власти. Подход, при котором мнение налогоплательщиков изучается за счет самих налогоплательщиков, но результаты изучения от них скрываются, представляется сомнительным с этической точки зрения.

Кроме того, проблему представляет выявление полномочий, в рамках которых органы власти и местного самоуправления, могут заказывать закрытые социологические исследования и политконсультационные услуги. Например, в третьей главе федерального закона от 6 октября 2003 г. *№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* содержится норма, которая могла бы обосновывать проведение таких опросов: в п. 12 ст. 14.1 предполагается «создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами». Однако такая оценка содержит конкретные механизмы, закрепленные в различных законодательных актах. Например, ст. 36.1 «Независимая оценка качества оказания услуг организациями культуры» *«Основ законодательства Российской Федерации о культуре»*[[89]](#footnote-89), утвержденных Верховным советом Российской Федерации еще в 1992 г., гласит, что формой такого контроля является деятельность общественных советов, построенная на принципах работы с открытыми данными. Эта же норма повторена в федеральном законе от 28 декабря 2013 г. *№442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»*[[90]](#footnote-90) (ст. 23.1). При этом особо оговаривается, что результаты такой оценки должны быть публичными и размещаться соответствующими органами на своих официальных сайтах.

Таким образом, вопросов местного значения, для решения которых органы муниципальной власти должны были бы проводить социологические исследования, не существует.

Кроме того, федеральный закон от 6 октября 2003 г. *№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* содержит перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем населения. Ст. 31 предусматривает такую форму как «Опрос граждан», который, однако, имеет мало отношения к проводящимся в Москве социологическим исследованиям, поскольку он предполагает ряд бюрократических официальных процедур, включая обязательное информирование граждан не менее чем за десять дней до его проведения.

Действующее законодательство декларирует недопустимость вмешательства исполнительных органов и работающих в них должностных лиц в деятельность политических организаций, а также создание преференций политическим организациям за счет бюджетных ресурсов. Кроме того, у органов власти и местного самоуправления нет полномочий, которые предполагали бы траты бюджетных средств на проведение социологических исследований. Российское законодательство предусматривает достаточное количество методов выявления мнения граждан — выборы, референдумы, общественные слушания, опросы и т.д., — проведение которых жестко регламентировано и публично.

Анализ московского рынка государственных закупок на проведение социологических исследований и политическое консультирование позволил выявить не только его значительную монополизацию, но и показал, что большая часть этого рынка занята компаниями, занимающимися политическим консалтингом и информационным сопровождением деятельности политиков и органов власти.

Например, одним из крупнейших получателей контрактов долгое время было ООО «ИМА-Консалтинг»[[91]](#footnote-91). Этот крупнейший подрядчик в 2014 — 2016 гг. получил 52 контракта на проведение социологических исследований в Москве на 132,6 млн. руб.

Что же касается главного конкурента «Группы ИМА», фонда «Центр политических технологий», то он только с марта по май 2017 г. выиграл 13 госконтрактов на проведение социологических исследований и политконсалтинг, а за период с 2011 по 2017 гг. – 30 госконтрактов на 96 млн.

Отдельного упоминания заслуживает ЗАО «НИИ социальных систем», которое в 2015 г. получило 16 госконтрактов на 67,6 млн руб. Всего ЗАО «НИИ СС» получило 54 госконтракта на 737,5 млн руб. Главный госзаказчик — власти Москвы.

Важно, что оказываемые московским властям политтехнологами услуги, оплаченные из бюджетных средств, носят комплексный характер, они прямо связаны технологически и включают в себя также работу по информационному сопровождению и организацию взаимодействия с лидерами общественного мнения[[92]](#footnote-92).

Такая структура является классической для политического консалтинга: сначала технолог делает замеры общественного мнения, выявляет настроения, основные проблемы и предпочтения граждан, затем разрабатывает концепцию информационной кампании и реализует ее.

Остановимся на некоторых моментах, непосредственно связанных с основной темой исследования.

Многие контракты, как уже было сказано, включают в себя не только консультирование и проведение социологических опросов, но и информационное сопровождение деятельности московских властей.

Затраты органов власти и местного самоуправления на работу со СМИ уже давно вызывают вопросы относительно своей обоснованности и прозрачности. Такая проблема есть не только в Москве, но и во всех российских регионах[[93]](#footnote-93).

Так, в сентябре 2014 г. в Алтайском крае состоялись выборы губернатора. Победу на них одержал Александр Карлин, руководящий регионом с 2005 г. В отчетных документах по госконтрактам на информационное сопровождение деятельности администрации Алтайского края в 2014 г. появляется неожиданный тип услуг, который не встречается ни ранее, ни после. Они включают в себя регулярную разработку тематических планов, генерацию информационных поводов, «инициирование публикаций в федеральных СМИ», инициирование тематических запросов журналистов по темам, соответствующим предвыборной программе действующего губернатора, и, самое главное, «комментарийную программу», т.е. оплату комментариев в электронных СМИ. Например, в только июле 2014 г. на оплату комментаторов было выделено 80 тысяч руб. Еще 105 тысяч руб. в тот месяц потратили на три публикации в федеральных СМИ.

Всего такого рода отчетные документы составлены на сумму 750 тысяч руб. Естественно, вскоре после окончания избирательной кампании средства на такого рода деятельность почти перестали выделяться.

Аналогичную технологию перед выборами в Госдуму в 2011 г. использовали в Москве, где появились оплаченные из бюджетных средств билборды, призывающие прийти на выборы. Дизайн этих билбордов был похож на предвыборную агитацию одной из партий до степени смешения.

Такие примеры хорошо демонстрируют, как бюджетные средства могут быть использованы для скрытой политической рекламы. Однако системное доминирование политиков, находящихся у власти, обеспечивается не только в период, непосредственно предшествующий голосованию. Как показал приведенный пример с Алтайским краем заказные статьи в крупнейших федеральных и региональных СМИ оплачиваются из региональных бюджетов постоянно.

Иногда это выглядит довольно курьезно. Так, из бюджета Алтайского края оплачивалось размещение публикаций на сайте «Клуб регионов» (www.club-rf.ru), в частности — «Размещение информации о деятельности главы региона в Ежемесячном аналитическом обзоре "Рейтинг оценок деятельности глав российских регионов"»[[94]](#footnote-94). Достаточно большие суммы были потрачены за статьи на сайтах «Интерфакс», ТАСС, «Аргументы и факты». Довольно большие средства получали и региональные СМИ, причем лидером стал сайт с очень скромными показателями посещаемости, но зато принадлежащий одному из краевых политтехнологов.

**Глава 3. Контроль (надзор) за финансированием политических партий и избирательных кампаний**

**§ 3.1 Органы, осуществляющие контроль (надзор) за финансированием политических партий и избирательных кампаний**

В современных условиях представляется актуальной разработка в российской правовой системе эффективного механизма контроля (надзора) за финансированием политических партий и избирательных кампаний, направленного на прозрачность финансирования выборов[[95]](#footnote-95).

Одна из главных задач при создании такого механизма заключается в обеспечении независимости, а значит объективности и непредвзятости, деятельности органов контроля (надзора). На данное обстоятельство обращают внимание и эксперты ГРЕКО[[96]](#footnote-96).

В Российской Федерации правоотношения, возникающие в сфере контроля (надзора) за финансированием политических партий и избирательных кампаний, регламентируются указанными выше федеральными законами *«О политических партиях»*, *«Об основных гарантиях»*, *«О выборах Президента Российской Федерации»*, *«О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации»*, а также Федеральным законом от 17.01.1992 *№ 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»*[[97]](#footnote-97) от (далее – Закон о прокуратуре РФ), Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 *№ 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»*[[98]](#footnote-98) и Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2004 *№ 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе»*[[99]](#footnote-99).

Российское законодательство функцию контроля (надзора) за финансированием политических партий и избирательных кампаний возлагает на государственные органы.

Проверка финансовых (бухгалтерских) отчетов политической партии (ст. 313 *Налогового кодекса Российской Федерации*), ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений осуществляется Федеральной налоговой службой Российской Федерации (далее – ФНС России) и её территориальными органами (п. 1 ст. 35 *ФЗ «О политических партиях»*), которая является органом исполнительной власти.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) осуществляет надзор за деятельностью политических партий (п. 30.10 Указа Президента Российской Федерации от 13.10.2004 *№ 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»*).

Правда, контроль (надзор), осуществляемый соответствующим органом исполнительной власти, очень часто ограничивается информацией, представленной самими политическими партиями.

Независимость контрольного органа может быть поставлена под сомнение, если он является органом исполнительной власти и тем самым может быть подвержен давлению со стороны исполнительной власти. Органы исполнительной власти не могут объективно контролировать финансовую деятельность других политических партий, поскольку подотчетны «правящей партии».

Федеральный закон от 24.11.2014 *№ 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»*[[100]](#footnote-100) установил, что 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, осуществляют ЦИК Российской Федерации и соответствующая избирательная комиссия субъекта Российской Федерации.

В соответствии с *ФЗ «О политических партиях»* обязанность проведения проверок сводных финансовых отчетов политических партий возлагается на ЦИК Российской Федерации (ст. 34).

Правовой статус ЦИК Российской Федерации как федерального государственного органа, организующего подготовку и проведение выборов, закреплен в п. 1 ст. 21 *ФЗ «Об основных гарантиях»* и в ст. 1 *Регламента ЦИК Российской Федерации* [[101]](#footnote-101). Особый статус ЦИК Российской Федерации, не входящей в систему разделения властей[[102]](#footnote-102), обусловлен необходимостью обеспечения независимого статуса комиссии[[103]](#footnote-103).

Порядок организации ЦИК Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации проверок сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, сводных финансовых отчетов политических партий детально регламентируется Постановлением ЦИК Российской Федерации от 10.06.2009 № 163/1157-5[[104]](#footnote-104). В Постановлении ЦИК Российской Федерации от 10.06.2009 № 163/1158-5 (ред. от 24.12.2014) содержатся практические рекомендации по составлению сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, регионального отделения политической партии, иного зарегистрированного структурного подразделения политической партии и по составлению сводного финансового отчета политической партии[[105]](#footnote-105).

Ежеквартально, не позднее, чем через 30 дней со дня окончания квартала, политическая партия представляет в ЦИК Российской Федерации, а региональное отделение, иное зарегистрированное структурное подразделение политической партии – в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, на территории которого они зарегистрированы, сведения о поступлении и расходовании средств политической партии.

При этом политическая партия обязана ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, представлять в ЦИК Российской Федерации сводный финансовый отчет политической партии за отчетный период (п. 3–4 ст. 34 *ФЗ «О политических партиях»*).

Стоит заметить, что избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, осуществляющие финансовый контроль за региональными отделениями политических партий, являются государственными органами субъектов Российской Федерации, и их правовой статус закреплен в законах субъектов[[106]](#footnote-106).

В межвыборный период непосредственный финансовый контроль за региональными отделениями политических партий осуществляется контрольно-ревизионными управлениями при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации. Их деятельность регламентируется специальными постановлениями ЦИК Российской Федерации [[107]](#footnote-107).

Эффективность деятельности контрольно-ревизионных служб во многом зависит от слаженного взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными, налоговыми и финансовыми органами, а также другими ведомствами и организациями, участвующими в подготовке к выборам и референдумам. Основой для такого взаимодействия с различными государственными органами являются заключенные ЦИК Российской Федерации межведомственные соглашения с Министерством внутренних дел Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации, ФНС России и рядом других федеральных ведомств[[108]](#footnote-108).

Необходимо отметить, что п. 7 ст. 3 *ФЗ «Об основных гарантиях»* запрещает вмешательство в деятельность избирательных комиссий и, следовательно, контрольно-ревизионных служб со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти.

Однако избирательные комиссии формируются, хоть и на паритетных началах (не более одного представителя), но по предложениям политических партий, избирательных объединений (ст. 22 *ФЗ «Об основных гарантиях»*). С таких позиций можно рассуждать о возможной политической ангажированности решений контрольно-ревизионных служб, подотчетных избирательным комиссиям, состоящим, в том числе, из представителей политических партий.

Между тем в настоящее время в деятельности избирательных комиссий отмечаются многочисленные нарушения федерального законодательства о выборах. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации охарактеризовал сложившуюся ситуацию таким образом: «Общий знаменатель подавляющего большинства обращений граждан в связи с нарушением их избирательных прав – плохая, а порой и политически ангажированная работа территориальных и участковых избирательных комиссий. Никакие даже самые совершенные правила проведения голосования и подсчета голосов не станут панацеей от злоупотреблений, если исполнение этих правил будут контролировать полностью зависимые от местных органов власти люди»[[109]](#footnote-109).

Неудовлетворительная работа избирательных комиссий, как нам представляется, обусловлена отсутствием надзора за ними.

В таких условиях важным элементом механизма государственного контроля за финансированием политических партий и избирательных кампаний является российская прокуратура. Среди других контрольно-надзорных государственных органов прокуратура отличается многофункциональностью, в том числе надзора и за деятельностью других контрольно-надзорных органов[[110]](#footnote-110). Эти качества делают прокуратуру универсальным и эффективным инструментов по обеспечению законности в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний.

В соответствии с *Законом о прокуратуре РФ* предметом прокурорского надзора являются: соблюдение *Конституции РФ* и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (ст. 21).

Кроме того, принятый *Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации* (п. 11 ст. 239) несет в себе мощный правоохранительный потенциал, поскольку впервые наделяет прокурора правом обращения в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов на выборные должности, в том числе в связи с нарушениями порядка финансирования избирательных кампаний[[111]](#footnote-111).

Научная дискуссия о допустимости и пределах прокурорского надзора за избирательными комиссиями (как основными органами, осуществляющими контроль за финансированием политических партий и избирательными кампаниями) выявила многие проблемы в данной сфере[[112]](#footnote-112).

По мнению ряда авторов, ввиду отсутствия у российской прокуратуры возможности осуществлять надзор за исполнением законов избирательными комиссиями различных уровней особое значение для достижения возложенных на нее задач приобретает взаимодействие с этими органами[[113]](#footnote-113).

На практике органы прокуратуры осуществляют надзор за издаваемыми избирательными комиссиями правовыми актами. Кроме того, Генеральным прокурором Российской Федерации поставлены задачи нижестоящим прокурорам обращать особое внимание на соблюдение законодательства при финансировании выборов[[114]](#footnote-114).

Как справедливо отмечает Р.Т. Биктагиров, «эти действия органов прокуратуры до сих пор в установленном порядке не узаконены, следовательно, не легитимны, а базируются на расширительном толковании полномочий прокуроров самими органами прокуратуры»[[115]](#footnote-115).

Правовым пробелом является исключение из предмета надзора прокуратуры исполнение законов политическими партиями. Учитывая, что в Федеральном законе от 19.05.1995 *№ 82-ФЗ «Об общественных объединениях»*[[116]](#footnote-116) указано, что надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации (ст. 38), а также предусмотрено право прокурора вносить в суд заявления как о приостановлении, так и о ликвидации общественного объединения (политическая партия является разновидностью общественного объединения) полагаем, что прокурорский надзор нужно распространить и на политические партии (ст. 44).

Современное состояние борьбы с преступностью в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний требует объединения усилий и согласованности действий органов государства, чье основное назначение состоит в обеспечении законности проведения выборов.

В соответствии с п. 1 ст. 8 *Закона о прокуратуре РФ* Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью[[117]](#footnote-117). О значимости и необходимости обеспечения действенности координационных мероприятий по борьбе с преступностью высказывался 24 марта 2015 г. на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин[[118]](#footnote-118).

Прокуроры осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на основании *Закона о прокуратуре РФ* (ст. 1 и 8), Указа Президента Российской Федерации от 18.04.1996 *№ 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»*[[119]](#footnote-119), а также *Регламентом Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации* от 14.12.2014 и Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 *№ 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»*[[120]](#footnote-120).

Координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями в сфере финансирования избирательных кампаний осуществляет прокурор соответствующего уровня выборов[[121]](#footnote-121).

Представляется, что координационная функция прокуратуры подчеркивает ведущую роль прокуратуры среди правоохранительных органов как организатора борьбы с преступностью и позволяет обеспечивать согласованные действия всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью в сфере финансирования избирательных кампаний.

Следующим элементом механизма контроля над финансированием политических партий является институт аудита.

До недавнего времени российское законодательство не содержало императивного предписания о независимом (негосударственном) аудите за финансированием политических партий и избирательных кампаний. Справедливости ради стоит заметить, что политическая партия могла сама инициировать аудит своей финансовой деятельности, но результат такого аудита не имел правового значения для государственных органов.

В 2014 г. в российское законодательство под влиянием рекомендаций ГРЕКО была введена процедура проведении аудита годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности политической партии (региональных отделений) и иных зарегистрированных структурных подразделений, сводного финансового отчета политической партии, сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, представляемых региональными отделениями, иными зарегистрированными структурными подразделениями политической партии в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации[[122]](#footnote-122).

Как нам представляется, более эффективным было бы закрепление в Федеральном законе от 05.04.2013 *№ 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»*[[123]](#footnote-123) полномочий Счетной палаты Российской Федерации по проведению внешнего государственного аудита (контроля) расходования средств федерального бюджета политическими партиями[[124]](#footnote-124).

Учитывая вышеизложенное, выскажем ряд выводов и предложений.

Во-первых, в Российской Федерации сформирована достаточная нормативная база, определяющая правовой статус и функции органов контроля (надзора), направленная на прозрачность финансирования политических партий и избирательных компаний. Сформировалась правоприменительная практика, закрепленная в судебных решениях. Предложение экспертов ГРЕКО о целесообразности создания одного органа по контролю за финансированием политических партий и избирательных компаний представляется нецелесообразным.

Во-вторых, судить об объективности любого контроля (государственного или негосударственного) допустимо только в тех случаях, если он действительно независим. Даже большое количество контрольных органов не гарантирует, что они будут выполнять свои обязанности в полном объеме, если они не будут независимыми.

В-третьих, прокурорский надзор за исполнением законов избирательными комиссиями является одним из элементов механизма государственного контроля за финансированием политических партий и избирательных кампаний.

Представляется необходимым закрепление прокурорского надзора за избирательными комиссиями в *Законе о прокуратуре РФ*. Основная задача прокуратуры должна заключаться в том, чтобы, не подменяя другие государственные органы, осуществлять надзор за исполнением законов избирательными комиссиями, которые уполномочены осуществлять контроль за финансированием политических партий и избирательных комиссий. В противном случае деятельность избирательных комиссий будет лишена необходимого надзора.

Также полагаем целесообразным в *Законе о прокуратуре РФ* прописать полномочия прокурора осуществлять надзор за исполнением законов политическими партиями.

**§ 3.2 Основные формы нарушений порядка финансирования выборов и ответственность за такие деяния**

Современный избирательный процесс, по утверждению ряда исследователей, представляет собой совокупность «грязных» избирательных технологий, в числе которых, наряду с ангажированностью средств массовой информации, предвзятостью избирательных комиссий, существует незаконное финансирование политических партий и избирательных кампаний[[125]](#footnote-125).

Выделим характерные, на наш взгляд, нарушения в данной сфере.

1. Внесение пожертвований в крупных размерах на счет политической партий или специальный избирательный счет через подставных лиц. Чтобы обойти ограничения закона на размер пожертвований, спонсор политической партии, кандидата на выборную должность дробит сумму пожертвования на более мелкие и проводит их через подставных юридических или физических лиц*.* На проблему скрытого использования бюджетных средств для финансирования избирательных кампаний обращали внимание многие эксперты[[126]](#footnote-126).
2. Создание некоммерческих фондов для финансовой поддержки политической партии[[127]](#footnote-127).

3. Заключение фиктивных договоров.

3.1. Заключение фиктивных договоров для получения наличных денежных средств для использования при проведении незаконной предвыборной агитации.

*ФЗ «Об основных гарантиях»* разрешает кандидату (уполномоченному по финансовым вопросам) снимать наличные денежные средства со специального избирательного счета для оплаты работы (услуги) физических лиц (п. 4 ст. 59). С целью вывести денежные средства из «легального» избирательного фонда или счета политической партии в «черную кассу» для подкупа избирателей или на проведение незаконной предвыборной агитации («черный пиар»), кандидат (уполномоченный по финансовым вопросам) заключает фиктивный договор об оказании каких-либо услуг (агитационных, транспортных) с подставным физическим лицом по завышенным расценкам.

Такие действия влекут за собой ответственность инициаторов заключения такого договора. В данном случае имеет место мнимая сделка, поскольку она совершена лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия.

3.2. Фиктивный договор как подкуп избирателей.

При проведении избирательных кампаний, как правило, на местном уровне выборов, недобросовестный кандидат на выборную должность, маскируя подкуп избирателей, заключает фиктивные договоры об оказании агитационных услуг. Фактически происходит раздача денежных средств в обмен на обещания проголосовать в интересах заказчика.

3.3. Фиктивный договор на изготовление агитационного материала.

Уполномоченный по финансовым вопросам с целью хищения денежных средств из избирательного фонда заключает фиктивный договор с типографией об изготовлении агитационного материала (листовок, плакатов). По факту тираж выпускаемого агитационного материала в разы меньше, чем декларируемый, и, следовательно, фактические затраты меньше.

3.4. Фиктивные договоры, заключаемые с физическими лицами на бесплатное оказание услуг (работ), могут скрывать за собой фактически оплачиваемые договоры с целью скрыть факт «черных» наличных средств[[128]](#footnote-128).

4. Получение пожертвований на избирательную кампанию через электронные платежные системы.

Так, например, в 2013 г. в ходе проведенной органами прокуратуры проверки были выявлены факты финансирования избирательной кампании одного из кандидатов на должность мэра г. Москвы через электронную платежную систему «Яндекс-деньги» со стороны более чем 300 иностранных юридических и физических лиц, а также анонимных жертвователей из 46 стран мира[[129]](#footnote-129).

5. Финансирование избирательной кампании, минуя соответствующий избирательный фонд[[130]](#footnote-130).

Правда, практика привлечения к ответственности за данное правонарушение далеко не однозначна[[131]](#footnote-131).

Встречаются и такие схемы скрытого финансирования политических партий и избирательных кампаний, которые могут формально соответствовать законодательству. Например, политические партии могут создавать учебные и аналитические центры, услугами которых (но по значительно завышенным расценкам) «пользуются» те, кто осуществляет финансирование партии. Это позволяет перечислять на счет партии пожертвования, превышающие установленные пределы[[132]](#footnote-132).

Важной составляющей обеспечения законности при финансировании политических партий и избирательных кампаний является законодательное установление юридической ответственности за нарушения в данной сфере.

Действующее законодательство предусматривает конституционно-правовую, уголовную и административную ответственность, связанную с нарушением финансирования политических партий и избирательных кампаний.

Конституционно-правовая ответственностьвыполняет важнейшую функцию обеспечения законности при организации и проведении выборов[[133]](#footnote-133). Вместе с административной и уголовной ответственностью она составляет единый охранительный правовой механизм законодательства о выборах. Именно ей принадлежит ведущая роль в этом механизме. Ее меры являются наиболее действенными по сравнению с мерами административной и уголовной ответственности.

Уголовная ответственность наступает за преступления, т.е. правонарушения с наибольшей степенью общественной опасности.

Некоторые авторы в связи с этим делают ложный, на наш взгляд, вывод о том, что преступления «совершаются достаточно редко, практика применения уголовно-правовых норм в данной сфере мала», а «меры административной ответственности являются малоэффективными ввиду небольших размеров административных штрафов»[[134]](#footnote-134).

По нашему мнению, преступления в избирательном процессе не единичны, они совершаются и при финансировании выборов, однако они по большей части носят латентный характер. В то же время стоит согласиться с А.С. Кучиным в том, что относительно небольшой размер административных штрафов не пугает правонарушителей[[135]](#footnote-135).

Поэтому на первый план выходит конституционно-правовая ответственность в виде ликвидации политической партии[[136]](#footnote-136) или отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) на выборах[[137]](#footnote-137).

В *ФЗ «О политических партиях»* прямо не установлена ответственность за нарушения законодательства о финансировании политической партии. В то же время, исходя из пп. «б» п. 3 ст. 41 *ФЗ «О политических партиях»*, неустранение в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии, может послужить основанием для ликвидации партии.

Основанием для приостановления деятельности политической партии в соответствии со ст. 39 *ФЗ «О политических партиях»* в том числеявляется нарушение федеральных законов, что позволяет сделать вывод о возможном приостановлении деятельности политической партии в связи с нарушением порядка ее финансирования.

Основанием для отмены регистрации кандидатов (списка кандидатов) является совершение правонарушения в сфере финансирования избирательных кампаний. При этом отмена регистрации кандидата (списка кандидатов), выступающая в качестве санкции за совершенное правонарушение, как связанная с ограничением избирательных прав должна осуществляться на основе вытекающего из ч. 3 ст. 55 *Конституции РФ* принципа соразмерности. Поэтому суд, принимая решение об отмене регистрации, не вправе исходить из одних лишь формальных оснований отмены регистрации, установленных в законе.

Согласно пп. «б» п. 7 и пп. «б» п. 8 ст. 76 *ФЗ «Об основных гарантиях»* регистрация кандидата (списков кандидатов) может быть отменена судом в случае использования кандидатом (избирательным объединением) средств помимо избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов или превышен предельный размер расходования средств избирательного фонда более, чем на 5 процентов. В данном случае юридически значимым являются обстоятельства, свидетельствующие об источнике, размере денежных средств, использованных из не предусмотренных законом источников для оплаты деятельности, направленной на достижение определенного результата на выборах. Следует учитывать и те выплаты из избирательного фонда, которые произведены за счет денежных средств, поступивших в этот избирательный фонд с нарушением установленного законом порядка.

Несмотря на постоянное совершенствование законодательной базы в сфере финансирования избирательных кампаний, правоприменение остается на неудовлетворительном уровне. Во-первых, завышенные размеры избирательных фондов позволяют безнаказанно «перекачивать» в них средства в любом количестве. Во-вторых, полагаем, что правоохранительные органы должны видеть и осознавать последствия применения санкций.

Применение конституционно-правовой ответственности за нарушения финансовой дисциплины является крайней мерой. Согласимся с М.М. Какителашвили в том, что наиболее целесообразным за подобного рода нарушения стало бы более широкое применение мер административной ответственности. Конституционно-правовая ответственность, как и другая ответственность, должна быть неотвратимой, но соразмерной правонарушению[[138]](#footnote-138).

Трудно переоценить значение уголовной ответственностив обеспечении законности при финансировании избирательных кампаний[[139]](#footnote-139). Из четырех статей *Уголовного Кодекса Российской Федерации* (далее – УК РФ), устанавливающих ответственность в сфере выборов, одна (141.1) содержит нормы уголовной ответственности за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. Данный состав был введен Федеральным законом от 04.07.2003 *№ 94-ФЗ*[[140]](#footnote-140) в связи с принятием *ФЗ «Об основных гарантиях»* в 2002 г.

Преступления, предусмотренные ст. 141.1 УК РФ, посягают на установленный законодательством порядок финансирования избирательной кампании кандидата, на конституционные права и свободы граждан, а также могут затрагивать интересы государственной власти и местного самоуправления. При этом основным непосредственным объектом данного посягательства является установленный избирательным законодательством порядок финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, в качестве дополнительного непосредственного объекта выступают избирательные права граждан, а факультативным непосредственным объектом будут общественные отношения в сфере обеспечения нормального порядка осуществления государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления[[141]](#footnote-141).

Согласимся с А.С. Колышницыным, который в качестве объекта посягательств определяет финансовую составляющую принципа формального равенства его участников[[142]](#footnote-142).

Соучастниками по данному составу преступления могут быть подставные лица, через которых вносятся пожертвования в крупных размерах в избирательный фонд, а также руководители финансовых и иных институтов, через которые осуществляется противоправная финансовая и иная материальная поддержка в крупных размерах[[143]](#footnote-143).

Однако порой существует огромный пробел между нормой закона и тем, как она применяется в действительности. Так, с момента введения в 2003 г. ст. 141.1 УК РФ о нарушениях правил финансирования всего 5 человек были признаны виновными в таком преступлении. За аналогичный период к административной ответственности были привлечены около 100 физических лиц и 10 юридических лиц.

Как представляется, столь незначительное количество возбужденных уголовных дел и привлеченных к ответственности по данному составу свидетельствует не об отсутствии преступлений, а о неэффективности уголовного законодательства.

Можно предположить, что применение административной ответственности в сфере финансирования избирательных кампаний имеет профилактический эффект, и тем самым предотвращает преступления в сфере финансирования избирательных кампаний. Однако, скорее всего, преступления, предусмотренные ст. 141.1 УК РФ, имеют латентный характер[[144]](#footnote-144). При этом административное наказание за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний не столь адекватно совершенному правонарушению.

Одной из задач привлечения к уголовной ответственности является предупреждение совершения новых преступлений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Воздействие уголовного наказания должно быть направлено на недопущение совершения преступления в дальнейшем.

В определенной мере для уголовных санкций актуальной является проблема их реализации. Если санкции не реализуются, то и их установление не только не имеет смысла, но и влечет обратный эффект, потому что санкции превращаются в абстрактную угрозу.

В таких условиях, по мнению многих ученых, необходимо уточнение понятия «крупный размер» в УК РФ.

Возможным вариантом решения проблемы стало бы использование критериев привлечения к конституционно-правовой ответственности (в виде отмены регистрации кандидата, политической партии) за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний. *Федеральный закон «Об основных гарантиях»* (п. 7 ст. 76) предусматривает отмену регистрации кандидата (избирательного объединения) в случаях использования кандидатом (избирательным объединением) денежных средств, помимо средств избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда.

Для целей ст. 141.1 УК РФ следует исчислять «особо крупный размер» как 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда.

Правовым пробелом, на который указывал в своем диссертационном исследовании О.В. Романенко[[145]](#footnote-145), является отсутствие уголовной ответственности за нарушения порядка финансирования политических партий, в отличие от внесения денежных средств через подставных лиц при финансировании избирательной кампании (ст. 141.1 УК РФ). Аналогичное замечание высказывали эксперты ГРЕКО[[146]](#footnote-146). Однако соответствующие изменения в уголовное законодательство не были внесены.

В то же время справедливы слова И.И. Карпеца: «не стоит полагать, что достаточно только ввести уголовный закон, да пожестче – и вредное явление, за которое он наказывает, исчезнет»[[147]](#footnote-147).

*Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях*(далее – КоАП РФ) содержит «конкурирующие» с УК РФ составы: статья 5.18. «Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»; статья 5.19. «Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума» и статья 5.20. «Незаконное финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам».

Основным критерием отграничения состава преступления от административного правонарушения является крупный размер такой финансовой или иной материальной поддержки, который был нами рассмотрен выше.

Составы данных правонарушений предусматривают административную ответственность как за нарушения финансирования избирательных кампаний, так и референдума, что не позволяет в статистической отчетности разделить данные о привлечении по каждой из них.

Тем не менее, представляется, что правоприменение статей 5.18, 5.19 и 5.20 КоАП РФ в сфере финансирования избирательных кампаний характеризуется малым количеством возбужденных административных дел и небольшим количеством привлеченных к административной ответственности лиц.

Из рассмотренных правонарушений в сфере финансирования избирательной кампании наиболее распространенным является предусмотренное ст. 5.18 КоАП РФ, что связано с относительно легкой его выявляемостью. Обращает на себя внимание, что дела возбуждаются, а привлеченных к ответственности нет или очень мало.

Основная часть финансовых затрат избирательной кампании идет на предвыборную агитацию путем изготовления печатных агитационных материалов, а также агитации в средствах массовой информации. Поэтому правонарушения в сфере финансирования избирательной кампании связаны, в основном, с изготовлением и распространением агитационных материалов. В связи с этим ряд исследователей сводит финансирование избирательных кампаний главным образом к финансированию предвыборной агитации[[148]](#footnote-148).

На наш взгляд, нарушения порядка агитации взаимосвязаны с нарушениями при финансировании политических партий и избирательных кампаний.

Например, изготовление без оплаты из средств избирательного фонда подложных, неучтенных тиражей агитационных материалов или же материалов, имеющих целью умалить честь и достоинство оппонентов по избирательному округу, может быть квалифицировано как незаконное финансирование избирательной кампании или же финансирование помимо избирательного фонда[[149]](#footnote-149).

В итоге еще раз хотелось бы обратить внимание на то, что нарушения при проведении предвыборной агитации как правило связаны с нарушениями при финансировании избирательных кампаний. Привлекая к административной ответственности, например, в части незаконной агитации, компетентные органы должны рассматривать также вопрос и о наличии состава правонарушения в части расходования средств помимо избирательных фондов.

В соответствии с рекомендациями ГРЕКО Федеральным законом от 24.11.2014 *№ 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»*[[150]](#footnote-150) в КоАП РФ были введены новые составы: ст. 5.64 «Нарушение порядка или срока представления сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, сводного финансового отчета политической партии», ст. 5.65 «Незаконное использование политической партией денежных средств и иного имущества при финансировании своей деятельности, не связанной с участием в выборах и референдумах», ст. 5.66 «Незаконное финансирование деятельности политических партий, не связанной с участием в выборах и референдумах», ст. 5.67 «Нарушение срока возврата жертвователю, перечисления (передачи) в доход Российской Федерации пожертвований политической партии» и ст. 5.68 «Нарушение установленных законодательством Российской Федерации о политических партиях требований об обязательном аудите».

Пожалуй, говорить об эффективности применения ст. 5.64, 5.65, 5.66, 5.67, 5.68 КоАП РФ, введенных в ноябре 2014 г., представляется преждевременным.

Следует учитывать, что согласно ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ назначение административного наказания физическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное юридическое лицо. В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 *№ 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»*[[151]](#footnote-151) отмечается, что КоАП РФ не предусматривает в подобных случаях каких-либо ограничений при назначении административного наказания, судья вправе применить к юридическому и должностному лицу любую меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи, в том числе и максимальную, учитывая при этом смягчающие, отягчающие и иные обстоятельства, влияющие на степень ответственности каждого из этих лиц (п. 15)[[152]](#footnote-152).

В связи с этим представляется целесообразным при выявлении нарушений в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний привлекать к административной ответственности одновременно и должностное лицо, и юридическое лицо.

Ряд исследователей выделяют и другие виды ответственности, например, материальную, процессуальную, международно-правовую[[153]](#footnote-153). Согласимся, что, например, избирательный залог является мерой безопасности в избирательном процессе[[154]](#footnote-154).

Выделим ряд мер, которые могут быть направлены на выявление правонарушений в сфере финансирования политических партий и избирательных комиссий.

Подкуп избирателей в основном связан с предшествующими нарушениями при финансировании избирательных кампании. С целью выявления подкупа избирателей, проведения незаконного финансирования избирательной кампании избирательные комиссии вправе запрашивать и получать информацию о выявленных органами внутренних дел фактах подкупа избирателей, за которые предусмотрена административная ответственность (ст. 5.16 КоАП РФ) и об уголовных преступлениях, предусмотренных ст. 141 УК РФ, включенных в статистическую отчетность, анализировать ее, вносить соответствующие предложения правоохранительным органам, а также и привлекать к конституционно-правовой ответственности за нарушение финансирования избирательных кампаний.

Учитывая функцию органов прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, представляется целесообразным ввести в практику в период выборов проведение координационных совещаний по вопросам противодействия преступности в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний. Подводя итог, заметим, что одна из причин неэффективности уголовного, административного законодательства и конституционно-правовой ответственности заключается в завышенных размерах избирательных фондов. Высказанное нами предложение об ужесточении уголовного законодательства в случаях использования кандидатом (избирательным объединением) денежных средств помимо средств избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, не имеет смысла, если предельный размер расходования средств избирательного фонда будет завышен.

**Заключение**

Система финансирования избирательных кампаний и политических партий в Российской Федерации прописана на законодательном уровне довольно подробно, однако проведенный анализ показывает, что существует значительный разрыв между нормами и реальной практикой их применения. Тем более, что и само законодательное регулирование может серьезно отличаться от региона к региону и, как правило, не в лучшую сторону в сравнении с нормами, принятыми на федеральном уровне. Кроме того, зачастую даже прямо прописанные в законодательстве нормы могут просто не выполняться. Например, финансовую отчетность, которую избирательные комиссии обязаны публиковать на своих официальных сайтах, нередко просто невозможно там найти.

Ситуация усугубляется тем, что официальная отчетность во многих случаях значительно искажена и мало соответствует действительности: огромная часть средств, привлеченных для финансирования политических кампаний, просто не отображается в официальных отчетах. При этом органы, организующие выборы не имеют никаких реальных полномочий для эффективного контроля над такими поступлениями – этим должны бы заниматься следственные органы. Фактически на сегодняшний день единственным методом борьбы с этим явлением, на эффективность которого можно хоть сколько-нибудь надеяться, остается повышение предельных размеров пожертвований и размеров избирательных фондов. Кроме того, следует рассмотреть возможность облегчения отчетности по расходованию средств политическими акторами.

На наш взгляд, в интересах избирателей фокус контроля должен быть смещен с расходов политических партий и кандидатов на источники поступления этих средств, тем более что именно они и представляют реальную проблему и вызывают неподдельный интерес со стороны избирателей, представителей экспертного сообщества и СМИ.

Источники даже официальных поступлений финансовых средств в фонды партий и кандидатов действительно не всегда можно установить. Это связано как с особенностями российского законодательства, так и сложившейся практикой пожертвований через подставных лиц.

Однако самой большой проблемой на сегодня является использование административного ресурса и непрямой государственной поддержки конкретным политическим силам. Такая поддержка осуществляется за счет публичных средств, из кармана налогоплательщиков. Она может заключаться в формировании искаженной информационной картины через СМИ, подконтрольные государству или отдельным должностным лицам, в покупке услуг политических консультантов и социологов за бюджетный счет или ином использовании должностного положения вплоть до прямого участия должностных лиц в агитационных мероприятиях или оказании давления на избирателей, кандидатов или членов избирательных комиссий. Такое нарушение принципа политического нейтралитета публичных должностных лиц ведет к серьезнейшему искажению всего политического поля и является очевидным проявлением политической коррупции.

К сожалению, очевидно, что для изменения этой ситуации недостаточно поправок в существующее законодательство. Гораздо важнее наличие политической воли, потребности самих лиц, формирующих правила игры, изменить сложившуюся удручающую ситуацию. Однако возникновение такой потребности возможно лишь при наличии четко артикулированного общественного запроса и соответствующего давления «снизу», со стороны самих граждан.

С учетом всего вышесказанного представляется возможным внести ряд рекомендаций для решения сложившихся сегодня в рассматриваемой сфере проблем:

1. Больше внимания уделить выявлению административного ресурса и теневого бюджетного финансирования и борьбе с ним. Для этого может потребоваться пересмотреть функции и полномочия избирательных комиссий вплоть до разделения функций организации выборов и финансового контроля. В мировой практике наработан большой опыт и разные способы реализации этой идеи. Например, в ряде стран, включая Норвегию, Великобританию, Францию, Бельгию и др., для этих задач создан специальный орган, занимающийся проверкой финансовой отчетности партий и кандидатов. Примерно так же работает система в США, где Федеральная избирательная комиссия занимается только проверкой финансовых отчетов. Другой моделью является возложение функций финансового контроля над соблюдением установленных правил и запретов на органы государственного аудита (такие полномочия есть у соответствующих органов в Австрии, Исландии и Израиле). На наш взгляд, такой подход позволит избирательным комиссиям сосредоточиться исключительно на организации выборов, а финансовый контроль будет осуществляться более профессионально;
2. Внедрить в российское законодательство понятие «бенефициарного собственника» («конечного собственника») компании, которое позволит окончательно закрыть возможность для финансирования российских избирательных кампаний иностранными лицами или компаниями с государственным участием, а также не допустить обхода запретов на предельные пожертвования со стороны крупных холдинговых компаний;
3. Увеличить предельные размеры избирательных фондов и пожертвований в них в тех случаях, где они излишне занижены. Это приведет к выводу значительной части «политических» денег из тени;
4. Обязать некоммерческие организации, оказывающие финансовую поддержку партиям или кандидатам, раскрывать обществу информацию о собственных жертвователях (название компании или имя физического лица, индивидуальный номер налогоплательщика, регион, сумму пожертвования). Публиковать такие отчеты на сайте Министерства юстиции Российской Федерации;
5. Установить запрет на пожертвования со стороны получателей государственных контрактов и различных форм государственной поддержки (субсидий, грантов и т.д.);
6. Создать механизмы стимулирования финансовой поддержки партии со стороны их членов и рядовых граждан. Например, внести поправки в Налоговый кодекс, позволяющие гражданам направлять часть уплаченного НДФЛ (не более 1%) на поддержку конкретной общественной организации, в том числе политической партии. Это, кроме того, позволит отказаться от государственного финансирования крупных партий. В случае сохранения официальной государственной поддержки политических партий следует увязать ее не только с количеством голосов, полученных на федеральных выборах, но, прежде всего, с выполнением определенных критериев, подталкивающих партии к развитию (например, количество депутатов местного уровня, соблюдение гендерного баланса в списках кандидатов и т.п.);
7. Создать единую общедоступную базу данных спонсоров кандидатов и политических партий всех уровней. Публиковать в машиночитаемом виде все финансовые отчетные документы региональных отделений и кандидатов-«одномандатников» на выборах в Госдуму на сайте Центральной избирательной комиссии по единым стандартам, включая обязательное опубликование индивидуального номера налогоплательщика юридических лиц-жертвователей;

**Список использованной литературы**

**Нормативные правовые акты:**

1. "Всеобщая декларация прав человека" (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) / "Российская газета", N 67, 05.04.1995
2. "Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции" (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) / "Собрание законодательства РФ", 26.06.2006. N 26. ст. 2780.
3. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) / "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 N 10-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации"
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда».
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.03.2000 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // СЗ РФ. – 2000. – № 13. – Ст. 1429.
7. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) / "Собрание законодательства РФ", 09.03.2015, N 10, ст. 1391.
8. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" / "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, N 24, ст. 2253.
9. Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 19.02.2018) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" / "Собрание законодательства РФ", 24.02.2014, N 8, ст. 740.
10. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 31.12.2017) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) / "Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, N 47, ст. 4472.
11. Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) "Об общественных объединениях" / "Собрание законодательства РФ", 22.05.1995, N 21, ст. 1930.
12. Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "О выборах Президента Российской Федерации" / "Собрание законодательства РФ", 13.01.2003, N 2, ст. 171.
13. Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "О политических партиях" / "Собрание законодательства РФ", 16.07.2001, N 29, ст. 2950.
14. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018) / "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, N 42, ст. 5005.
15. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018) / "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822.
16. Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 04.07.2003 N 94-ФЗ / "Собрание законодательства РФ", 07.07.2003, N 27 (ч. 2), ст. 2708.
17. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О некоммерческих организациях" / "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, N 3, ст. 145.
18. Федеральный закон "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" от 24.11.2014 N 355-ФЗ / "Собрание законодательства РФ", 01.12.2014, N 48, ст. 6636.
19. Федеральный закон от 26.09.1997 N 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) "О свободе совести и о религиозных объединениях" / "Собрание законодательства РФ", 29.09.1997, N 39, ст. 4465.
20. Федеральный закон от 28.06.2014 № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» / "Собрание законодательства РФ", 30.06.2014, N 26 (часть I), ст. 3391.
21. Федеральный закон "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" от 24.11.2014 N 355-ФЗ / "Собрание законодательства РФ", 01.12.2014, N 48, ст. 6636.
22. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) "О Счетной палате Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) / "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1649.
23. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) "О муниципальной службе в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) / "Собрание законодательства РФ", 05.03.2007, N 10, ст. 1152.
24. Федеральный закон "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" от 28.12.2013 N 442-ФЗ / "Собрание законодательства РФ", 30.12.2013, N 52 (часть I), ст. 7007.
25. "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) (ред. от 05.12.2017) / "Российская газета", N 248, 17.11.1992
26. Указ Президента РФ от 02.09.2007 № 1144 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва»
27. Указ Президента РФ от 29.10.1993 № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления»
28. Указ Президента РФ от 18.04.1996 N 567 (ред. от 07.12.2016) "О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью" (вместе с "Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью") / "Собрание законодательства РФ", 22.04.1996, N 17, ст. 1958.
29. Указ Президента РФ от 19.04.2006 № 402 (ред. от 21.08.2006) «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва»
30. Указ Президента РФ от 29.02.2008 № 286 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва»
31. Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 (ред. от 17.02.2018) "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" / "Собрание законодательства РФ", 18.10.2004, N 42, ст. 4108.
32. Указ Президента РФ от 29.02.2008 № 285 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края первого созыва»
33. Указ Президента Российской Федерации от 17.11.2016 № 608 «О награждении государственными наградами Российской Федерации» / "Собрание законодательства РФ", 21.11.2016, N 47, ст. 6627.
34. Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 N 506 (ред. от 23.09.2017) "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" / "Собрание законодательства РФ", 04.10.2004, N 40, ст. 3961.
35. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 N 7 "Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности" / "Законность", N 3, 2012.
36. Постановление ЦИК России от 20.04.2016 N 4/30-7 (ред. от 22.06.2016) "Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов политических партий, региональных отделений политических партий, кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" / "Российская газета", N 97, 06.05.2016.
37. Постановление ЦИК РФ от 20.04.2016 № 4/31-7 «О Порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов политических партий, региональных отделений политических партий, кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
38. Постановление ЦИК России от 25.10.2017 N 107/891-7 (ред. от 22.11.2017) "Об Инструкции о порядке и формах учета и отчетности кандидатов на должность Президента Российской Федерации о поступлении средств в избирательные фонды и расходовании этих средств при проведении выборов Президента Российской Федерации" / "Вестник ЦИК России", N 10, 2017.
39. Постановление ЦИК РФ от 27.03.2006 № 174/1121-4 «О Методических рекомендациях по организации деятельности избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб по контролю за избирательными фондами кандидатов, избирательных объединений, достоверностью представленных сведений о доходах и об имуществе»;
40. Постановление ЦИК РФ от 08.08.2007 № 23/187-5 «О Примерном положении о контрольно-ревизионной службе при избирательной Комиссии субъекта Российской Федерации».
41. Постановление ЦИК РФ от 13.04.2016 № 3/23-7 «О Положении о Контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»
42. Постановление ЦИК РФ от 13.04.2016 № 3/24-7 «О Примерном положении о Контрольно-ревизионной службе при избирательной комиссии субъекта Российской Федерации»
43. Постановление ЦИК РФ от 13.04.2016 № 3/25-7«О Примерном положении о Контрольно-ревизионной службе при окружной избирательной комиссии на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
44. Постановление ЦИК РФ от 28.06.1995 № 7/46-II (ред. от 13.04.2016) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».
45. Постановление ЦИК РФ от 10.06.2009 № 163/1157-5 (ред. от 24.12.2014) «О Порядке организации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации проверок сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, сводных финансовых отчетов политических партий».
46. Постановление ЦИК РФ от 10.06.2009 № 163/1158-5 (ред. от 24.12.2014) «О Рекомендациях по составлению сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, регионального отделения политической партии, иного зарегистрированного структурного подразделения политической партии и о Рекомендациях по составлению сводного финансового отчета политической партии».
47. Закон г. Москвы от 23.04.2003 № 23 «О Московской городской избирательной комиссии»

**Учебные пособия, монографии, статьи, диссертации:**

1. Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. Научное издание. – М.: Изд-во МГУ, 2001.
2. Акунченко Е.А. Меры безопасности как средство предупреждения коррупции при финансировании избирательных кампаний // Актуальные проблемы экономики и права. – Казань: Познание, 2013. – № 4 (28).
3. Алексеев В.Б., Измайлова Ф.Ш. Оценка и анализ состояния законности после принятия Конституции РФ // Конституционная законность и прокурорский надзор. – М.: 1994. – С. 43; Правда. – 1987.
4. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961.
5. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972.
6. Асадчий А., Бекбулатова Т. Пожертвования ЛДПР не вернут смоленскому банкиру // Коммерсантъ. – № 40. – 2016 – 11 марта.
7. Байдина О.Ю. Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // Законность. – 2015. – № 2.
8. Белоновский В. Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность: монография / А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2005.
9. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. – М.: 2001.
10. Биктагиров Р.Т. Институт прокуратуры в механизме Российского государства // Гражданин. Выборы. Власть. – 2014. – № 2
11. Боброва Н.А. О совершенствовании законодательства и практики привлечения к уголовной ответственности за нарушения порядка финансирования избирательной кампании // Вестник Самарского государственного университета. – 2013. – № 8-1 (109).
12. Бобылев А.И. Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. N 2.
13. Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии: московская практика. – М.: РОО «Центр «Панорама», 2006.
14. Бузин А. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве Российской Федерации. В книге: Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: 2001.
15. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М., 2000.
16. Винокуров А.Ю. Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 1.
17. Вискулова В.В. Финансирование федеральных выборов в России: соотношение публично-правового и частного начал (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Благовещенск: 2004.
18. Вист И.И. Особенности, объекта преступления против порядка финансирования избирательной кампании кандидата // Вестник Омского университета. – 2014. – № 3 (40).
19. Дамм И. А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Красноярск:. 2006.
20. Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. N 8.
21. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина за 2009 г. // Рос. газ. – 28 мая 2010.
22. Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению от 29 июня 1990 г. // Справочно-правовая система "КонсультантПлюс"
23. Долгих Ф.И. Правовое регулирование деятельности политических партий – теория и практика: монография / Ф. И. Долгих. – М.: Маркет ДС. 2010.
24. Долгих Ф.И. Ликвидация политических партий // Юридический мир. – 2013. – № 6.
25. Досакаев А.Б. Проблемы финансирования избирательной кампании в Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2013 – № 1 (19).
26. Ежевский Д.О. Реформирование избирательного законодательства в современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2014. – № 4.
27. Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Юстиция. 2015. № 1
28. Зорькин В.Д. Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 3.
29. Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства. – М.: РЦОИТ при ЦИК РФ, 1999.
30. Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 5.
31. Институты конституционного права / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: ИД «Юриспруденция». 2011.
32. Какителашвили М.М. К вопросу о месте избирательных прав в федеративных отношениях / Международная научно-практическая конференция, посвящённая Международному дню прав человека, 10 декабря 2014 года: Сборник материалов. Части I, II / Под редакцией проф. С. А. Глотова и проф. Е. А. Шишкиной – М.: Международный юридический институт, 2015.
33. Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования избирательных кампаний в представительные (законодательные) органы государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: 2008.
34. Какителашвили М.М. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации / Прокуратура в системе обеспечения конституционной законности: энциклопедия: Академия Генеральной прокуратуры РФ / под. общ. ред. О.С. Капинус. – Т. 2 – Новое время. – 2015.
35. Какителашвили М.М. Избирательное право: институт или подотрасль конституционного права? // Российская юстиция. 2010. – № 11.
36. Какителашвили М.М. Нужен ли прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий? // Народный депутат. – 2015 – №11–12.
37. Какителашвили М.М. Некоторые вопросы противодействия электоральной коррупции / сб. статей «Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы». Российская криминологическая ассоциация. 2015.
38. Какителашвили М.М. Контроль за финансированием политических партий и избирательных кампаний: сравнительно-правовое исследование // Взаимодействие государства и общества: новые тенденции. III Всероссийская научно-практическая конференция. Москва, 14 марта 2014 г. Сборник научных статей и тезисов. – М.: РУДН, 2014.
39. Какителашвили М.М. К вопросу об основаниях привлечения к уголовной ответственности за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4.
40. Какителашвили М.М. Финансирование избирательных кампаний и уголовная ответственность за его нарушения / Криминологическая ситуация и реагирование на нее / под ред. А.И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация, 2014.
41. Карманов А.Б. Организационно-правовое обеспечение финансирования выборов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М.: 2005.
42. Карманов А.Б., Мажара О.И. Финансирование сбора подписей избирателей политическими партиями, избирательными блоками, кандидатами на должность Президента Российской Федерации в 2003–2004 годах и правоприменительная практика судебных органов по привлечению к ответственности за нарушения избирательного законодательства, связанные с изготовлением поддельных подписных листов // Вестник ЦИК России. – 2005. – № 8.
43. Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. М., 1962.
44. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972.
45. Климанов А.М. Некоторые вопросы квалификации нарушений порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума // Новый университет. – 2014. – № 9 (43).
46. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М.: Проспект. 2006.
47. Колышницын А.С. Преступления против избирательных прав граждан и права на участие в референдуме: дис. ... канд. юрид. наук. – Рязань: 2004.
48. Колюшин Е.И. Избирательные фонды: научно-практическое пособие. – М.: РЦОИТ, 2009.
49. Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан. – М.: Городец. 2005.
50. Колюшин Е.И. Финансирование выборов: правовое регулирование и практика // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999.
51. Кононов К.А. Конституционно-правовой институт: поиски сущности категории // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5.
52. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование / Виноградов В.А. – М.: 2000.
53. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации / Колосова Н.М. – М.: Городец, 2000.
54. Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: 1999.
55. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / Руководитель авторского коллектива Ю.А. Дмитриев / Научный ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., – М.: Статут, 2013.
56. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М.: 2010.
57. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией: пособие / рук. авт. кол. А.В. Кудашкин. Академия Генеральной прокуратуры РФ. – М.: 2011.
58. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / под общей редакцией Ф.М. Кобзарева. Проспект. 2016
59. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999.
60. Князев С.Д. Российское избирательное право: учебник. Владивосток: Издательство Дальневосточного университета. 2001.
61. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001.
62. Кучин А.С. Избирательная кампания кандидата, избирательного объединения (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. – Томск: 2006.
63. Лукьянова Е.А. Государственность и конституционное законодательство России: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02: – М.: 2003.
64. Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.02. – М.: 1995.
65. Мазова О.В. Особенности юридической ответственности избирательной комиссии как юридического лица // Журнал российского права. – 2009. – № 9.
66. Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – № 10.
67. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2004.
68. Меликян А.Б. Правовое регулирование государственного финансирования деятельности политических партий (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: 2011.
69. Мостовщиков В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: – Екатеринбург, 1998.
70. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. – М.: 2003.
71. Общая теория советского права / Под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. М., 1966.
72. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014.
73. Основы теории государства и права. М., 1963.
74. Оценочный доклад о прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации. ГРЕКО. Страсбург, 20–23 марта 2012 года.
75. Паламарчук А.В. Контроль за финансовым сопровождением выборов // Выборы и референдумы. – 1998. – №1.
76. Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ростов н/Д.: 2015.
77. Помазанский А.Е. Правовое регулирование финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: 2012.
78. Постников А.Е. Избирательное право России. Научное и учебное издание. – М.: 1996.
79. Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права. 2004. – № 2.
80. Практическое пособие по организации деятельности контрольно-ревизионных служб, созданных при избирательных комиссиях, в ходе подготовки и проведения выборов и референдумов / Под общей ред. С.В. Вавилова. ЦИК РФ. 2011.
81. Прокурорский надзор: учебник / В.Г. Бессарабов. ТК Велби: Проспект. М. 2008.
82. Реут Д.А. Информирование избирателей как гарантия реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: – М.: 2012.
83. Романенко О.В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – М.: 2004.
84. Рыжков Н.Е. Конституционно-правовое регулирование института избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: 2011.
85. Справка о деятельности контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях в 2014 году // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2015 – № 3 (321).
86. Степанов И.Н. Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий // Российский следователь. – 2007. – № 16.
87. Степанов О.А. Законность как основа управления в органах прокуратуры / В сборнике: Актуальные проблемы современного российского государства и права: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербургский университет МВД России. 2015.
88. Сулейменов М.К. Предпринимательский договор как комплексный институт гражданского права // Журнал российского права. 2008. N 1.
89. Теория государства и права / Под ред. К.А. Мокичева. М., 1965.
90. Точкин Д.В. Финансирование федеральных выборов в России: конституционно-правовые проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.02. – М.: 2010.
91. Финансирование политических партий и избирательных кампаний. Руководство по финансированию политической деятельности. – Стокгольм: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016.
92. Хамидуллин К.Ш. Финансово-правовые основы деятельности политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. – М.: 2015.
93. Черданцев А.Ф. Системность норм права: Сб. ученых трудов Свердловского юридического института. Вып. 12. Свердловск, 1970.
94. Черданцев А.Ф. Системообразующие связи права // Советское государство и право. 1974. N 8.
95. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. – 2011. – № 11
96. Шебанов А.Ф. Система советского социалистического права. М., 1961.
97. Шапошников А.В. Правовые основы финансирования и финансового контроля избирательной кампании и деятельности избирательных комиссий: дис. … канд. юрид. наук. – М.: 2003.

**Материалы судебной практики:**

1. Определение Верховного Суда РФ от 01.09.2014 № 63-АПГ14-4
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 19.12.2013) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" / "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 6, 2005.

**Ссылки на источники в электронно-телекоммуникационной сети «Интернет»:**

1. URL: http://www.idea.int/data-tools/data/
2. URL: <https://www.fec.gov/data/>
3. URL: <https://www.opensecrets.org/>)
4. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/103801>
5. URL: <https://pravo.ru/news/view/143101/>
6. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142082>
7. URL: <http://www.idea.int/data-tools/question-view/548>
8. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142082>
9. URL: <http://achit-adm.ru/wp-content/uploads/2014/05/.pdf>
10. URL: <https://rm.coe.int/16806c7d49>
11. URL: <https://ria.ru/politics/20170516/1494369490.html>
12. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/35351>
13. URL: https://golosinfo.org/ru/articles/141895
14. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3414925>
15. URL: <https://ura.news/articles/1036272209>
16. URL: <http://www.rbc.ru/politics/28/01/2016/56aa2a759a794707df462d61>
17. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/35351>
18. URL: <https://goo.gl/dpr8gC>
19. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/35351>
20. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/103801>
21. URL: <https://transparency.org.ru/projects/partnerstvo/izbiratelnaya-kampaniya-na-vyborakh-v-gosdumu-2016-finansirovalas-neprozrachno-i-s-ispolzovaniem-tenevykh-skhem.html>
22. URL: <https://russiangate.com/obshchestvo/dorogoy-mandat/?sphrase_id=87211>
23. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/35351>
24. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/103801>
25. URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/35351>
26. URL: https://[www.fontanka.ru/2013/06/06/181/](http://www.fontanka.ru/2013/06/06/181/)
27. URL: http://www.kommersant.ru/doc/2952155
28. URL: http://www.genproc.gov.ru/-smi/news/genproc/news-84064/

1. См. например публикации International Institute for Democracy and Electoral Assistance, посвященные вопросам политических финансов, которые содержат обширный список публикаций исследователей из различных частей света. Кроме того, в International IDEA разработали глобальную базу данных по законодательству о финансах на выборах (режим доступа: <http://www.idea.int/data-tools/data/> political-finance-database). Появляются специализированные ресурсы, раскрывающие информацию о жертвователях политиков, созданные как официальными органами, так и журналистами и гражданскими расследователями. Например в США избирателям доступны две такие базы: созданная Федеральной избирательной комиссией (https://www.fec.gov/data/) и гражданский сайт Opensecrets (https://www.opensecrets.org/). [↑](#footnote-ref-1)
2. Доклад. Финансовая деятельность политических партий накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2016 г. Режим доступа: https://www.golosinfo.org/ru/articles/103801 [↑](#footnote-ref-2)
3. Управление ООН по наркотикам и преступности (2005), Конвенция Организации Объединенных Наций

   против коррупции. Ст. 7.3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Финансирование политических партий и избирательных кампаний. Руководство по финансированию

   политической деятельности. — Стокгольм: International Institute for Democracy and Electoral Assistance,

   2016. — С. 13, 53. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 52. [↑](#footnote-ref-5)
6. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М., 2000. С. 233. [↑](#footnote-ref-6)
7. См., например: Шебанов А.Ф. Система советского социалистического права. М., 1961. С. 9; Теория государства и права / Под ред. К.А. Мокичева. М., 1965. С. 407; Общая теория советского права / Под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. М., 1966. С. 317; Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 6 - 7. [↑](#footnote-ref-7)
8. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 30. [↑](#footnote-ref-8)
9. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2004. [↑](#footnote-ref-9)
10. См., например: Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. N 8. С. 94; Основы теории государства и права. М., 1963. С. 465. [↑](#footnote-ref-10)
11. Так определял институт Д.А. Керимов в работе "Кодификация и законодательная техника". М., 1962. С. 55. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Бобылев А.И. Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. N 2. С. 27. [↑](#footnote-ref-12)
13. См., например: Черданцев А.Ф. Системность норм права: Сб. ученых трудов Свердловского юридического института. Вып. 12. Свердловск, 1970. С. 52 - 53; Он же. Системообразующие связи права // Советское государство и право. 1974. N 8. С. 13; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 139. [↑](#footnote-ref-13)
14. Сулейменов М.К. Предпринимательский договор как комплексный институт гражданского права // Журнал российского права. 2008. N 1. [↑](#footnote-ref-14)
15. Всеобщая декларация прав человека: Принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 года. – СПб: Регион-Про, 2004 г. [↑](#footnote-ref-15)
16. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) / "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398. [↑](#footnote-ref-16)
17. См., например: Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России. 1978 г.; Конституция (Основной Закон) СССР. 1977 г.; Конституция (Основной Закон) РСФСР. 1937 г.; Конституция (Основной Закон) СССР. 1936 г.; Конституция (Основной Закон) РСФСР. 1925 г. (гл. 6 «О выборах в советы»); Конституция (Основной Закон) РСФСР. 1918 г. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / Руководитель авторского коллектива Ю.А. Дмитриев / Научный ред. Ю.И. Скуратов. 2-е изд., – М.: Статут, 2013. – 688 с. [↑](#footnote-ref-18)
19. Колюшин Е.И. Избирательные фонды: научно-практическое пособие. – М.: РЦОИТ, 2009. – С. 12. [↑](#footnote-ref-19)
20. Более подробно см.: Какителашвили М.М. К вопросу о месте избирательных прав в федеративных отношениях / Международная научно-практическая конференция, посвящённая Международному дню прав человека, 10 декабря 2014 года: Сборник материалов. Части I, II / Под редакцией проф. С. А. Глотова и проф. Е. А. Шишкиной – М.: Международный юридический институт, 2015. – С. 135–140. [↑](#footnote-ref-20)
21. Колюшин Е.И. Финансирование выборов: правовое регулирование и практика // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 359. [↑](#footnote-ref-21)
22. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999. С. 257. [↑](#footnote-ref-22)
23. Постников А.Е. Избирательное право России. Научное и учебное издание. – М.: 1996. – С. 67–70 [↑](#footnote-ref-23)
24. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" / "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, N 24, ст. 2253. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.03.2000 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // СЗ РФ. – 2000. – № 13. – Ст. 1429. [↑](#footnote-ref-25)
26. См., например: Мостовщиков В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02: – Екатеринбург, 1998. – 185 с.; Шапошников А.В. Правовые основы финансирования и финансового контроля избирательной кампании и деятельности избирательных комиссий: дис. … канд. юрид. наук. – М.: 2003. – 163 с.; Вискулова В.В. Финансирование федеральных выборов в России: соотношение публично-правового и частного начал (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Благовещенск: 2004. – 230 с.; Романенко О.В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – М.: 2004. – 197 с.; Карманов А.Б. Организационно-правовое обеспечение финансирования выборов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М.: 2005. – 173 с.; Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования избирательных кампаний в представительные (законодательные) органы государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: 2008. – 265 с.; Точкин Д.В. Финансирование федеральных выборов в России: конституционно-правовые проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.02. – М.: 2010. – 216 с.; Рыжков Н.Е. Конституционно-правовое регулирование института избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: 2011. – 228 с.; Меликян А.Б. Правовое регулирование государственного финансирования деятельности политических партий (конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: 2011. – 181 с.; Помазанский А.Е. Правовое регулирование финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: 2012. – 193 с.; Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ростов н/Д.: 2015. – 224 с.; [↑](#footnote-ref-26)
27. Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.02. – М.: 1995. – С. 3,4. [↑](#footnote-ref-27)
28. Князев С.Д. Российское избирательное право: учебник. Владивосток: Издательство Дальневосточного университета. 2001. – С. 42. [↑](#footnote-ref-28)
29. Более подробно см.: Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: 1999. – С. 29. [↑](#footnote-ref-29)
30. Более подробно см.: Какителашвили М.М. Избирательное право: институт или подотрасль конституционного права? // Российская юстиция. 2010. – № 11. – С. 5. [↑](#footnote-ref-30)
31. Институты конституционного права / отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: ИД «Юриспруденция». 2011. – С. 139–140. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М.: 2010. – С. 124. [↑](#footnote-ref-32)
33. Более подробно об институте информирования избирателей см.: Реут Д.А. Информирование избирателей как гарантия реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: – М.: 2012. – 26 с. [↑](#footnote-ref-33)
34. Кононов К.А. Конституционно-правовой институт: поиски сущности категории // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 2–8. [↑](#footnote-ref-34)
35. См., например: Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права. 2004. – № 2. – С. 3–10. [↑](#footnote-ref-35)
36. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О некоммерческих организациях" / "Собрание законодательства РФ", 15.01.1996, N 3, ст. 145. [↑](#footnote-ref-36)
37. Федеральный закон от 26.09.1997 N 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) "О свободе совести и о религиозных объединениях" / "Собрание законодательства РФ", 29.09.1997, N 39, ст. 4465. [↑](#footnote-ref-37)
38. См., например: Указ Президента РФ от 02.09.2007 № 1144 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва»; Указ Президента РФ от 29.10.1993 № 1797 «Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления»; Указ Президента РФ от 19.04.2006 № 402 (ред. от 21.08.2006) «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва»; Указ Президента РФ от 29.02.2008 № 286 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва»; Указ Президента РФ от 29.02.2008 № 285 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края первого созыва» и др. [↑](#footnote-ref-38)
39. См., например: Хамидуллин К.Ш. Финансово-правовые основы деятельности политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. – М.: 2015. – 193 с.; Карманов А.Б. Организационно-правовое обеспечение финансирования выборов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 – М.: 2005. – 173 с. [↑](#footnote-ref-39)
40. Ежевский Д.О. Реформирование избирательного законодательства в современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 90–95. [↑](#footnote-ref-40)
41. Зорькин В.Д. Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. – 2015. – № 3. – С. 1–5. [↑](#footnote-ref-41)
42. Лукьянова Е.А. Государственность и конституционное законодательство России: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02: – М.: 2003. – 391 с. [↑](#footnote-ref-42)
43. Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ (ред. от 19.02.2018) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" / "Собрание законодательства РФ", 24.02.2014, N 8, ст. 740. [↑](#footnote-ref-43)
44. Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "О выборах Президента Российской Федерации" / "Собрание законодательства РФ", 13.01.2003, N 2, ст. 171. [↑](#footnote-ref-44)
45. Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017) "О политических партиях" / "Собрание законодательства РФ", 16.07.2001, N 29, ст. 2950. [↑](#footnote-ref-45)
46. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018) / "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822 [↑](#footnote-ref-46)
47. Жертвователи (особенно крупные), как правило, предпочитают, чтобы их имена нигде не озвучивались и упоминались публично, поскольку полагают, что в противном случае риск возникновения угроз их благосостоянию и безопасности повышается. [↑](#footnote-ref-47)
48. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) "О муниципальной службе в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) / "Собрание законодательства РФ", 05.03.2007, N 10, ст. 1152. [↑](#footnote-ref-48)
49. Более подробно о проблемах обеспечения прозрачности финансирования выборов в Российской Федерации см. гл. 2 настоящей работы [↑](#footnote-ref-49)
50. Госдума запретила партиям собирать пожертвования под видом членских взносов // Право.ru — 28.07.2017. Режим доступа: https://pravo.ru/news/view/143101/ [↑](#footnote-ref-50)
51. Андрейчук С. Нужно ли ограничивать членские взносы в партию // Сайт Движения «Голос». Режим доступа: https://www.golosinfo.org/ru/articles/142082 [↑](#footnote-ref-51)
52. Поскольку размер государственной поддержки рассчитывается не от доли полученных мандатов, а от абсолютного числа голосов, отданных за список партии, то с падением явки партии рисковали потерять значительную часть своих доходов, т.к. в абсолютных цифрах даже у победителей - «Единой России» - поддержка снизилась приблизительно на 2 млн голосов в сравнении с выборами 2011 г. [↑](#footnote-ref-52)
53. Political Finance Database / International IDEA. Режим доступа: http://www.idea.int/data-tools/question-view/548 [↑](#footnote-ref-53)
54. http://achit-adm.ru/wp-content/uploads/2014/05/КОМИТЕТА-МИНИСТРОВ-СОВЕТА-ЕВРОПЫ-ГОСУДАРСТВАМ.pdf [↑](#footnote-ref-54)
55. Более подробно см. URL: https://rm.coe.int/16806c7d49 [↑](#footnote-ref-55)
56. https://ria.ru/politics/20170516/1494369490.html [↑](#footnote-ref-56)
57. Аналитический доклад.Финансирование избирательных кампаний по выборам глав субъектов Российской Федерации. 2015 г. Режим доступа: https://www.golosinfo.org/ru/articles/35351 [↑](#footnote-ref-57)
58. Заявление движения «Голос» о недопустимости вмешательства администраций различного уровня в финансирование и политический консалтинг кандидатов и партий на выборах 2017 года. 14.04.2017. Режим доступа: https://golosinfo.org/ru/articles/141895 [↑](#footnote-ref-58)
59. Сергей Кириенко поблагодарил политтехнологов за участие в губернаторских кампаниях // КоммерсантЪ. - 18.02.2017. - Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/3414925 [↑](#footnote-ref-59)
60. Стоимость выборов в Госдуму для одномандатников оценили в 100 млн руб. // РБК. 28.01.2016. Режим доступа: http://www.rbc.ru/politics/28/01/2016/56aa2a759a794707df462d61 [↑](#footnote-ref-60)
61. Аналитический доклад.Финансирование избирательных кампаний по выборам глав субъектов Российской Федерации. 2015 г. Режим доступа: https://www.golosinfo.org/ru/articles/35351 [↑](#footnote-ref-61)
62. Запрет на пожертвования распространяется, например, на религиозные организации, благотворительные фонды, так называемых «иностранных агентов» и т.п. [↑](#footnote-ref-62)
63. Аналитический доклад. Финансирование избирательных кампаний по выборам глав субъектов Российской Федерации. 2015 г. Режим доступа: https://www.golosinfo.org/ru/articles/35351 [↑](#footnote-ref-63)
64. Доклад. Финансовая деятельность политических партий накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2016 г. Режим доступа: https://www.golosinfo.org/ru/articles/103801 [↑](#footnote-ref-64)
65. Аналитический доклад. Финансовая прозрачность избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы России в 2016 году. 2016 г. Режим доступа: https://transparency.org.ru/projects/partnerstvo/izbiratelnaya-kampaniya-na-vyborakh-v-gosdumu- 2016-finansirovalas-neprozrachno-i-s-ispolzovaniem-tenevykh-skhem.html [↑](#footnote-ref-65)
66. См. там же. [↑](#footnote-ref-66)
67. Дорогой мандат // Russiangate. 15.07.2017. Режим доступа: https://russiangate.com/obshchestvo/dorogoy-mandat/?sphrase\_id=87211 [↑](#footnote-ref-67)
68. См. там же. [↑](#footnote-ref-68)
69. Доклад. Финансовая деятельность политических партий накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2016 г. Режим доступа: https://www.golosinfo.org/ru/articles/103801 [↑](#footnote-ref-69)
70. Аналитический доклад. Финансирование избирательных кампаний по выборам глав субъектов Российской Федерации. 2015 г. Режим доступа: https://www.golosinfo.org/ru/articles/35351 [↑](#footnote-ref-70)
71. См. там же. [↑](#footnote-ref-71)
72. Речь идет о государственном финансировании из средств федерального бюджета, которое осуществляется по итогам выборов в Государственную Думу и доступном для партий, набравшим более 3% голосов [↑](#footnote-ref-72)
73. Рассматриваемый пример сформулирован Движением в защиту прав избирателей «Голос». См.: https://www.golosinfo.org/ru/articles/74151 [↑](#footnote-ref-73)
74. См. там же. [↑](#footnote-ref-74)
75. Об этом см. подробнее: «А стоит ли продолжать работать в России?» // Газета.ру. 25.05.2015. Режим доступа: https://www.gazeta.ru/science/2015/05/25\_a\_6716969.shtml [↑](#footnote-ref-75)
76. Машиностроительные предприятия Алтайского края получат губернаторские гранты // Официальный сайт Алтайского края. 3.06.2016. Режим доступа: http://www.altairegion22.ru/region\_news/mashinostroitelnye-predpriyatiya-altaiskogo-kraya-poluchat-gubernatorskiegranty\_507400.html [↑](#footnote-ref-76)
77. В жертву режиму // Russiangate. 19.06.2017. Режим доступа: https://russiangate.com/goskompanies/v-zhertvu-rezhimu/?sphrase\_id=87209 [↑](#footnote-ref-77)
78. См. там же. [↑](#footnote-ref-78)
79. В жертву режиму // Russiangate. 19.06.2017. См. там же. [↑](#footnote-ref-79)
80. https://rm.coe.int/16806c7d49 [↑](#footnote-ref-80)
81. Автор настоящей работы настаивает на том, что рассмотренные ниже схемы и технологии являются по сути своей коррупционными проявлениями, так как заключаются в злоупотреблении теми или иными публичными должностными лицами своими полномочиями и публичными ресурсами в корыстных целях, а именно для создания конкурентных преимуществ конкретным политическим игрокам. Сложно представить, что в большей степени соответствовало бы современному пониманию коррупции во всем мире. [↑](#footnote-ref-81)
82. В Калининградской области запланирован ремонт 37,5 километра автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения // Официальный сайт министерства развития инфраструктуры Калининградской области. 26.03.2015. Режим доступа: http://infrastruktura39.ru/news/952/ [↑](#footnote-ref-82)
83. https://www.facebook.com/permalink.php?story\_fbid=118397995170416&id=100010006470245 [↑](#footnote-ref-83)
84. См., например, следующие публикации: Губернаторским выборам готовят московские технологии. Администрация президента начинает отбор политконсультантов http://www.kommersant.ru/doc/3229273; Кому губернаторы платят, чтобы избраться и не оторваться от Москвы. Полный расклад по рынку политконсультирования на выборах глав регионов. С именами и ценами http://ura.ru/ articles/1036270419; Кремль начал отбор политтехнологов к губернаторским выборам http://ura.ru/news/1052279478; Кремлевский куратор пришел в регионы. Александр Харичев начинает предвыборную инспекцию http://fedpress.ru/article/1756226; Политконсультант плюс. Максим Решетников привлечет к выборам ведущих российских политконсультантов http://www.kommersant.ru/doc/3229365; Деньги, доступ и снова деньги. Как работают и на чем зарабатывают российские политтехнологи https://meduza.io/feature/2017/04/10/ dengi-dostup-i-snova-dengi. [↑](#footnote-ref-84)
85. Аналитический доклад «Кривое зеркало. Административный ресурс и бюджетные деньги в московской политике». Режим доступа: https:// transparency.org.ru/projects/goszakupki/transperensi-interneshnl-r-predstavlyaet-doklad-o-korruptsii-v-sfere-politicheskogo-piara.htm [↑](#footnote-ref-85)
86. http://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber= 0173200004014000062 &source=epz [↑](#footnote-ref-86)
87. <http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/order_document_list_info/show?source=epz&notificationId>

    =6801056 [↑](#footnote-ref-87)
88. <http://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=2773556629016000031>

    &source=epz [↑](#footnote-ref-88)
89. "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) (ред. от 05.12.2017) / "Российская газета", N 248, 17.11.1992 [↑](#footnote-ref-89)
90. Федеральный закон "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" от 28.12.2013 N 442-ФЗ / "Собрание законодательства РФ", 30.12.2013, N 52 (часть I), ст. 7007. [↑](#footnote-ref-90)
91. Компания «Има-Консалтинг» уже не раз попадала в поле зрения СМИ. Например, очень подробное журналистское расследование о ее деятельности можно найти здесь: https://noodleremover.news/sobyanin-propaganda-raspil-6c6100fb9d3e [↑](#footnote-ref-91)
92. На практике такая «работа» с лидерами общественного мнения часто означает неприкрытую «покупку лояльности» с их стороны. Например, в исследовании распределения губернаторских грантов НКО в Алтайском крае показано, что большинство крупнейших получателей такой поддержки оказываются так или иначе аффилированы с властными структурами: Доклад «Распродажа лояльности. Как в Алтайском крае расходуются бюджетные средства на поддержку НКО». Режим доступа: https://transparency.org.ru/projects/ prozrachnost-nko/rasprodazha-loyalnosti-kak-v-altayskom-krae-raskhoduyutsya-byudzhetnye-sredstva-na-podderzhku-nko.html [↑](#footnote-ref-92)
93. Доклад «Цена слова: Как в Алтайском крае осваивают бюджеты на губернаторский PR». Режим доступа: https://transparency.org.ru/ projects/goszakupki/doklad-tsena-slova-kak-v-altayskom-krae-osvaivayut-byudzhety-na-gubernatorskiy-pr.htm [↑](#footnote-ref-93)
94. Доклад «Цена слова: Как в Алтайском крае осваивают бюджеты на губернаторский PR». Режим доступа: https://transparency.org.ru/ projects/goszakupki/doklad-tsena-slova-kak-v-altayskom-kraeosvaivayut-byudzhety-na-gubernatorskiy-pr.html [↑](#footnote-ref-94)
95. См, например: Ежевский Д.О. Современная специфика некоторых субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Юстиция. 2015. № 1. – С. 3; Какителашвили М.М. Контроль за финансированием политических партий и избирательных кампаний: сравнительно-правовое исследование // Взаимодействие государства и общества: новые тенденции. III Всероссийская научно-практическая конференция. Москва, 14 марта 2014 г. Сборник научных статей и тезисов. – М.: РУДН, 2014. – С. 5–29 и др. [↑](#footnote-ref-95)
96. См.: Третий оценочный раунд. Отчет о выполнении рекомендаций Российской Федерацией. Принято ГРЕКО на 64-ом пленарном заседании (Страсбург, 16–20 июня 2014 г.). [↑](#footnote-ref-96)
97. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 31.12.2017) "О прокуратуре Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) / "Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, N 47, ст. 4472. [↑](#footnote-ref-97)
98. Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 (ред. от 17.02.2018) "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" / "Собрание законодательства РФ", 18.10.2004, N 42, ст. 4108. [↑](#footnote-ref-98)
99. Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 N 506 (ред. от 23.09.2017) "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" / "Собрание законодательства РФ", 04.10.2004, N 40, ст. 3961. [↑](#footnote-ref-99)
100. Федеральный закон "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" от 24.11.2014 N 355-ФЗ / "Собрание законодательства РФ", 01.12.2014, N 48, ст. 6636. [↑](#footnote-ref-100)
101. Постановление ЦИК РФ от 28.06.1995 № 7/46-II (ред. от 13.04.2016) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-101)
102. Более подробно см.: Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. – 2011. – № 11. – С. 5–20. [↑](#footnote-ref-102)
103. См, например: Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 692 с. [↑](#footnote-ref-103)
104. Постановление ЦИК РФ от 10.06.2009 № 163/1157-5 (ред. от 24.12.2014) «О Порядке организации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации проверок сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений, сводных финансовых отчетов политических партий». [↑](#footnote-ref-104)
105. Постановление ЦИК РФ от 10.06.2009 № 163/1158-5 (ред. от 24.12.2014) «О Рекомендациях по составлению сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, регионального отделения политической партии, иного зарегистрированного структурного подразделения политической партии и о Рекомендациях по составлению сводного финансового отчета политической партии». [↑](#footnote-ref-105)
106. См., например: Закон г. Москвы от 23.04.2003 № 23 «О Московской городской избирательной комиссии» (ст. 6). [↑](#footnote-ref-106)
107. Постановление ЦИК РФ от 27.03.2006 № 174/1121-4 «О Методических рекомендациях по организации деятельности избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб по контролю за избирательными фондами кандидатов, избирательных объединений, достоверностью представленных сведений о доходах и об имуществе»; от 08.08.2007 № 23/187-5 «О Примерном положении о контрольно-ревизионной службе при избирательной Комиссии субъекта Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-107)
108. Более подробно см.: Соглашения ЦИК РФ с министерствами и ведомствам Российской Федерации. Сайт Центральной избирательной комиссии РФ. URL: http://www.cikrf.ru/law/agreements.html (дата обращения 05.04.2018). [↑](#footnote-ref-108)
109. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина за 2009 г. // Рос. газ. – 28 мая 2010. [↑](#footnote-ref-109)
110. См, например: Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. – М.: 2001. 483 c.; Паламарчук А.В. Контроль за финансовым сопровождением выборов // Выборы и референдумы. – 1998. – №1. – С. 29–33 и др. [↑](#footnote-ref-110)
111. Более подробно см.: Винокуров А.Ю. Участие прокурора в административном преследовании должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 30–35. [↑](#footnote-ref-111)
112. См., например, Мазова О.В. Особенности юридической ответственности избирательной комиссии как юридического лица // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 21; Степанов И.Н. Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий // Российский следователь. – 2007. – № 16. – С. 17; Степанов О.А. Законность как основа управления в органах прокуратуры / В сборнике: Актуальные проблемы современного российского государства и права: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербургский университет МВД России. 2015. – С. 29–33; Какителашвили М.М. Нужен ли прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий? // Народный депутат. – 2015 – №11–12. – С. 23–26. и др. [↑](#footnote-ref-112)
113. Байдина О.Ю. Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // Законность. – 2015. – № 2. – С. 16–19. [↑](#footnote-ref-113)
114. См.: Указания Генерального прокурора РФ от 06.09.2010 № 339/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах» и от 03.06.2016 №324/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва». [↑](#footnote-ref-114)
115. Биктагиров Р.Т. Институт прокуратуры в механизме Российского государства // Гражданин. Выборы. Власть. – 2014. – № 2. – С. 177. [↑](#footnote-ref-115)
116. Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) "Об общественных объединениях" / "Собрание законодательства РФ", 22.05.1995, N 21, ст. 1930. [↑](#footnote-ref-116)
117. Более подробно см.: Прокурорский надзор: учебник / В.Г. Бессарабов. ТК Велби: Проспект. М. 2008. – С. 330.; Биктагиров Р.Т. Институт прокуратуры в механизме Российского государства // Гражданин. Выборы. Власть. – 2014. – № 2. – С. 187; Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией: пособие / рук. авт. кол. А.В. Кудашкин. Академия Генеральной прокуратуры РФ. – М.: 2011. – 135 с. и др. [↑](#footnote-ref-117)
118. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / под общей редакцией Ф.М. Кобзарева. Проспект. 2016. – С. 3. [↑](#footnote-ref-118)
119. Указ Президента РФ от 18.04.1996 N 567 (ред. от 07.12.2016) "О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью" (вместе с "Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью") / "Собрание законодательства РФ", 22.04.1996, N 17, ст. 1958. [↑](#footnote-ref-119)
120. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 N 7 "Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности" / "Законность", N 3, 2012. [↑](#footnote-ref-120)
121. С целью своевременного выявления и пресечения правонарушений в сфере законодательства о выборах прокурорами субъектов Российской Федерации разрабатываются совместные приказы о создании межведомственных рабочих групп правоохранительных органов на период проведения выборов. [↑](#footnote-ref-121)
122. См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» / "Собрание законодательства РФ", 30.06.2014, N 26 (часть I), ст. 3391. [↑](#footnote-ref-122)
123. Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) "О Счетной палате Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) / "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1649. [↑](#footnote-ref-123)
124. Похожая норма содержалась в редакции Федерального закона «О политических партиях» принятый Государственной Думой РФ, но отклоненный Советом Федерации РФ в 1995 г. [↑](#footnote-ref-124)
125. См., например: Дамм И. А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Красноярск:. 2006. – С. 3. [↑](#footnote-ref-125)
126. См, например, Бузин А.Ю. Административные избирательные технологии: московская практика. – М.: РОО «Центр «Панорама», 2006. – 192 с; Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д.: 2015. – С. 160. [↑](#footnote-ref-126)
127. Проектом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Феде-рации» (№ 427992-6), внесенным депутатами Государственной Думы РФ В.Г. Соловьевым, В.Ф. Рашкиным, Б.В. Иванюженковым, предлагалось ввести запрет общественным фондам, созданным в целях поддержки политических партий, осуществлять пожертвования таким партиям. URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.-nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=427992-6&02. [↑](#footnote-ref-127)
128. Боброва Н.А. О совершенствовании законодательства и практики привлечения к уголовной ответственности за нарушения порядка финансирования избирательной кампании // Вестник Самарского государственного университета. – 2013. – № 8-1 (109). – С. 7. [↑](#footnote-ref-128)
129. URL: http://www.genproc.gov.ru/-smi/news/genproc/news-84064/ (дата обращения 15.03.2018). [↑](#footnote-ref-129)
130. См., например: Климанов А.М. Некоторые вопросы квалификации нарушений порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума// Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. № 10. – С. 307–311. [↑](#footnote-ref-130)
131. Карманов А.Б., Мажара О.И. Финансирование сбора подписей избирателей политическими партиями, избирательными блоками, кандидатами на должность Президента Российской Федерации в 2003–2004 годах и правоприменительная практика судебных органов по привлечению к ответственности за нарушения избирательного законодательства, связанные с изготовлением поддельных подписных листов // Вестник ЦИК России. – 2005. – № 8. – С. 260. [↑](#footnote-ref-131)
132. Долгих Ф.И. Правовое регулирование деятельности политических партий – теория и практика: монография / Ф. И. Долгих. – М.: Маркет ДС. 2010. – С. 136. [↑](#footnote-ref-132)
133. См., например, Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. Научное издание. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 9–32; Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 28; Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование / Виноградов В.А. – М.: 2000. – 287 c.; Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства в Российской Федерации / Колосова Н.М. – М.: Городец, 2000. – 192 c.; Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства. – М.: 1999. – 96 c. и др. [↑](#footnote-ref-133)
134. См.: Кучин А.С. Избирательная кампания кандидата, избирательного объединения (конституционно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. – Томск: 2006. – 205 c. [↑](#footnote-ref-134)
135. См., например: Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан. – М.: Городец. 2005. С. 144 [↑](#footnote-ref-135)
136. Долгих Ф.И. Ликвидация политических партий // Юридический мир. – 2013. – № 6. – С. 49–52. [↑](#footnote-ref-136)
137. Бузин А. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве Российской Федерации. В книге: Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: 2001. – С. 304–312. [↑](#footnote-ref-137)
138. См.: Какителашвили М.М. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации / Прокуратура в системе обеспечения конституционной законности: энциклопедия: Академия Генеральной прокуратуры РФ / под. общ. ред. О.С. Капинус. – Т. 2 – Новое время. – 2015. – С. 341–345. [↑](#footnote-ref-138)
139. Какителашвили М.М. Некоторые вопросы противодействия электоральной коррупции / сб. статей «Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы». Российская криминологическая ассоциация. 2015. – С. 118–124. [↑](#footnote-ref-139)
140. Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 04.07.2003 N 94-ФЗ / "Собрание законодательства РФ", 07.07.2003, N 27 (ч. 2), ст. 2708. [↑](#footnote-ref-140)
141. Вист И.И. Особенности, объекта преступления против порядка финансирования избирательной кампании кандидата // Вестник Омского университета. – 2014. – № 3 (40). – С. 90. [↑](#footnote-ref-141)
142. Колышницын А.С. Преступления против избирательных прав граждан и права на участие в референдуме: дис. ... канд. юрид. наук. – Рязань: 2004. – С. 76–77. [↑](#footnote-ref-142)
143. Более подробно см.: Какителашвили М.М. К вопросу об основаниях привлечения к уголовной ответственности за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 51–54. [↑](#footnote-ref-143)
144. Какителашвили М.М. Финансирование избирательных кампаний и уголовная ответственность за его нарушения / Криминологическая ситуация и реагирование на нее / под ред. А.И. Долговой. М., Российская криминологическая ассоциация, 2014. – С.81–83. [↑](#footnote-ref-144)
145. Романенко О.В. Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: 2004. – С. 8. [↑](#footnote-ref-145)
146. Оценочный доклад о прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации. ГРЕКО. Страсбург, 20–23 марта 2012 года. [↑](#footnote-ref-146)
147. Цит. по: Алексеев В.Б., Измайлова Ф.Ш. Оценка и анализ состояния законности после принятия Конституции РФ // Конституционная законность и прокурорский надзор. – М.: 1994. – С. 43; Правда. – 1987. – 9 октября. [↑](#footnote-ref-147)
148. См., например: Постников А.Е. Избирательное право России: научное и учебное издание. – М.: Норма, Инфра-М. 1996. – С.67–70; Князев С.Д. Российское избирательное право: учебник. – Владивосток: 2001. – С. 232 и др. [↑](#footnote-ref-148)
149. Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан. – М.: Городец. 2005. – С. 112. [↑](#footnote-ref-149)
150. Федеральный закон "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" от 24.11.2014 N 355-ФЗ / "Собрание законодательства РФ", 01.12.2014, N 48, ст. 6636. [↑](#footnote-ref-150)
151. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 19.12.2013) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" / "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 6, 2005. [↑](#footnote-ref-151)
152. См.: Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 460–468. [↑](#footnote-ref-152)
153. См., например: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. – М.: 2003. – 896 с. [↑](#footnote-ref-153)
154. Акунченко Е.А. Меры безопасности как средство предупреждения коррупции при финансировании избирательных кампаний // Актуальные проблемы экономики и права. – Казань: Познание, 2013. – № 4 (28). – С. 14–19. [↑](#footnote-ref-154)