

Заключение

по проекту Закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах
№ 1381/1997, переопубликованный в Официальном мониторе Республики Молдова,
2017, № 451 – 463, ст. 768 (законодательная инициатива № 14 от 27 января 2021 года)

Согласно законодательной инициативе № 14 от 27 января 2021 года, предлагается дополнить Кодекс о выборах № 1381/1997 статьей 41¹ «Конкретные аспекты открытия счета с пометкой «Избирательный фонд», включающей в себя 6 частей.

Рассмотрев в пределах своей компетенции содержание законопроекта, Центральная избирательная комиссия считает целесообразным установить правовые нормы, которые бы регламентировали позитивную обязанность финансовых учреждений обеспечивать доступ конкурентов на выборах / инициативных групп к банковским услугам, чтобы в последующем исключить практику, когда конкурент на выборах / инициативная группа сталкиваются с трудностями в открытии избирательного фонда.

Все-таки эти нормы должны вписываться в уже существующую правовую базу и соответствовать принципам, обеспечивающим прозрачность процесса финансирования избирательных кампаний и не ограничивать возможность избирательных органов по осуществлению финансового контроля, ввиду чего считаем, что предлагаемый законопроект следует привести в соответствие с рекомендациями, изложенными ниже.

1) Согласно пкт. а) ч. (2) ст. 41 Кодекса о выборах, **«конкурент на выборах открывает в банке счет с пометкой «Избирательный фонд»**, на который перечисляются его собственные денежные средства, а также иные денежные средства, полученные на законных основаниях от физических лиц–граждан Республики Молдова, от отечественных юридических лиц, и подтверждает в Центральной избирательной комиссии лицо, ответственное за финансы (казначей)».

Принимая во внимание содержание приведенной выше нормы, отметим, что данный счет с пометкой «Избирательный фонд» предназначен исключительно для перечисления собственных финансовых средств конкурента на выборах в смысле ст. 1 Кодекса о выборах, а не инициативной группы.

В этой связи в ч. (10) ст. 41 Кодекса о выборах установлена норма, согласно которой положения относительно условий, порядка, ограничений и ответственности за финансирование избирательных кампаний применяются соответственно и к инициативным группам. На основании упомянутой статьи Постановлением № 4176/2020 комиссия утвердила Положение о финансировании инициативных групп по сбору подписей в поддержку кандидата на выборную должность или проведения референдума, в котором фигурирует следующее определение: «счет группы – **открытый в банке счет с пометкой «Предназначен инициативной группе»**, на который инициативная группа зачисляет и/или ставит финансовые средства, полученные в соответствии с законом от физических лиц, являющихся гражданами Республики Молдова, или от юридических лиц страны с целью финансирования ее деятельности».

Исходя из вышеизложенного, опираясь на практику предыдущих выборов, а также для обеспечения разграничения финансовой деятельности конкурента на выборах от инициативной группы, финансирование избирательных кампаний конкурентов на выборах и инициативных групп осуществляется через два отдельных банковских счета: банковский счет с пометкой «Избирательный фонд» – для конкурентов на выборах и банковский счет с пометкой «Предназначен инициативной группе» – для инициативных групп.

Соотнеся вышеизложенное с законопроектом, считаем, что текст «руководителю инициативной группы» в частях (1) и (2) следует исключить, поскольку руководитель инициативной группы не имеет никакого отношения к банковскому счету с пометкой «Избирательный фонд», который, отмечаем еще раз, предназначен только для конкурента

на выборах, а конкретные аспекты открытия банковского счета, предназначенного для инициативных групп, применяются соответствующим образом как и к конкурентам на выборах.

Вместе с тем рекомендуем изменить название новой статьи, чтобы оно касалось не только аспектов, связанных с открытием банковского счета с пометкой «Избирательный фонд», но и всех споров, которые могут возникнуть между конкурентом на выборах / инициативной группой и финансовым учреждением.

2) Касательно части (2) статьи 41¹ законопроекта предлагаем заменить двухдневный срок, являющийся укороченным, на срок до 3 банковских дней, поскольку следует учитывать технические условия процедуры открытия банковского счета (выдача Государственной налоговой службой временного фискального кода и передача этих данных финансовому учреждению). Более того, при предыдущих выборах использовался именно срок в «3 банковских дня со дня регистрации конкурента на выборах / инициативной группы».

Что касается предложения, чтобы операции по счету с пометкой «Избирательный фонд» и по счету с пометкой «Предназначен инициативной группе» не попадали под действие положений статей 5, 6, 7, 8 Закона № 308/2012 о предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, считаем, что оно противоречит политике по предупреждению и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма банками Республики Молдова. Вдобавок, Закон № 308/2017 о предупреждении и борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма регламентирует запрет на анонимные счета, на счета на фиктивные имена и т.д. – ч. (4) ст. 5, избежание продуктов или сделок, которые могли бы благоприятствовать анонимности, платежей, полученных от неизвестных или неассоциированных третьих лиц – пкт. i), пкт. k) ч. (2) ст. 8. Соответственно, исключение операций по счету с пометкой «Избирательный фонд» из положений статей 5-8 Закона № 308/2017 противоречит политике по финансированию избирательных кампаний и деятельности инициативных групп, а именно пкт. c) ч. (6) ст. 26 Закона № 294/2007 о политических партиях и пкт. f) ч. (3) ст. 41 Кодекса о выборах.

3) В то же время, в контексте установления императивной обязанности для банков открывать счета для конкурентов на выборах / инициативных групп, считаем целесообразным дополнить соответствующую нормативно-правовую базу путем внесения соответствующих поправок в Кодекс о правонарушениях, по обстоятельствам, в Уголовный кодекс и установления ответственности за правонарушение / уголовной ответственности должностных лиц финансовых учреждений за нарушение положений новой статьи 41¹ законопроекта, рассмотрение чего входит в компетенцию правоохранительных органов.

4) Часть 1 (Жалобы относительно организации и проведения выборов) Главы 12 (Судебные процедуры) устанавливает в ст. 71 порядок подачи жалоб, относящихся к выборам, а также органы, компетентные их рассматривать.

Согласно ч. (2) ст. 63 Закона № 100/2017 о нормативных актах, вносимые в нормативный акт изменения должны органично вписываться в соответствующий акт, обеспечивая соблюдение единства стиля и терминологии, а также естественной последовательности структурных элементов.

Таким образом, для обеспечения принципов внесения изменений в нормативный акт считаем, что в случае установления обязанности банков открывать банковский счет с пометкой «Избирательный фонд» или с пометкой «Предназначен инициативным группам», положения относительно оспаривания отказа в этом следует включить в Главу 12.

Вместе с тем, для обеспечения свободного и равного доступа к банковским услугам, в том числе по открытию банковского счета с пометкой «Избирательный фонд» или с пометкой «Предназначен инициативным группам», предлагаем разработать норму, которая бы предусматривала, что споры, которые могут возникнуть между конкурентом на выборах / инициативной группой и финансовым учреждением, подлежат непосредственному

рассмотрению судом *с обязательным соблюдением сроков, характерных для производства по избирательным спорам* (например, 5 календарных дней для рассмотрения и разрешения спора в суде, один день с момента вынесения решения для подачи апелляции / кассационного заявления и 3 календарных дня для рассмотрения / разрешения апелляции / кассационного заявления), или же, в качестве альтернативы, в случае установления предварительной процедуры, предлагаем авторам проекта проанализировать возможность предоставления Национальному банку Молдовы полномочий по рассмотрению предварительных заявлений в этом отношении с учетом того, что НБМ является компетентным для банковских учреждений органом, осуществляющим пруденциальный надзор за банками, поскольку рассмотрение / урегулирование споров между конкурентами на выборах / инициативными группами и финансовыми учреждениями не относится к полномочиям Центральной избирательной комиссии.

Дополнительно, относительно нормы, предложенной в части 5, отметим, что в части (7) статьи 73 Кодекса о выборах содержится точно такая же норма: «Жалобы, поданные в судебные инстанции, рассматриваются в соответствии с положениями Гражданского процессуального кодекса и Административного кодекса», соответственно, предлагаем исключить эту часть, чтобы не «регламентировать дважды» норму.

5) Согласно пкт. г) ч. (1) ст. 22 Кодекса о выборах, в качестве специализированного избирательного органа и в целях обеспечения проведения выборов в надлежащих условиях Центральная избирательная комиссия взаимодействует со многими органами публичной власти, устанавливая в этой связи дополнительные обязанности в соответствии с их областью деятельности.

Например, Постановлением № 4124/2020 «О дополнительных обязанностях некоторых органов центрального и местного публичного управления, некоторых учреждений по обеспечению проведения в надлежащих условиях выборов Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года» комиссия установила для Национального банка Молдовы обязанность по надзору за свободным и равным доступом конкурентов на выборах к банковским услугам.

Таким образом, практика последних президентских выборов показала, что имеются определенные трудности в сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией и Национальным банком Молдовы в контексте рассмотрения и разрешения вопросов, связанных с доступом конкурентов на выборах к банковским услугам, поскольку НБМ отказывался делегировать ответственное лицо для представления информации, касающейся отношений между конкурентами на выборах / инициативными группами и банковскими учреждениями.

По указанной выше причине предлагаем этим же законопроектом внести изменения в пкт. г) ч. (1) ст. 22 Кодекса о выборах путем дополнения списка учреждений, с которыми комиссия взаимодействует при организации и проведении выборов, также Национальным банком Молдовы с полномочием по надзору за свободным и равным доступом конкурентов на выборах к банковским услугам, установив и обязанность делегировать лицо, ответственное за взаимодействие с Центральной избирательной комиссией по проблемам, которые могут возникнуть между конкурентами на выборах / инициативными группами и финансовыми учреждениями.

В этом контексте, отмечаем, что ранее Центральная избирательная комиссия в своем Постановлении № 4401/2020 «Об отчетах о доходах и расходах конкурентов на выборах в ходе избирательной кампании по выборам Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года по ситуации на 9 и 16 октября 2020 года» отметила, что вследствие необоснованного отказа НБМ вмешаться в ситуацию с отказом банковских учреждений открыть для конкурента на выборах банковский счет с пометкой «Избирательный фонд», комиссия не имела другие инструменты, чтобы повлиять на решение коммерческих банков, соответственно, это обуславливает избирательный орган обратиться с рекомендациями к законодателю внести необходимые изменения на нормативном уровне в отношении рассматриваемой проблемы.

б) В законопроекте предлагается введение нормы, которая позволяла бы конкурентам на выборах и представителям инициативной группы получать доходы и осуществлять расходы до разрешения споров, связанных с отказом банка в открытии банковского счета. Отметим, что предложенная норма противоречит ч. (4) ст. 41 Кодекса о выборах, которая устанавливает, что «Все расходы на избирательную кампанию осуществляются из средств со счета «Избирательный фонд».

Несоблюдение этой нормы подлежит санкционированию в соответствии с пкт. а) ч. (5) ст. 75 Кодекса о выборах, где предусмотрено, что «Регистрация аннулируется по ходатайству Центральной избирательной комиссии, а в случае местных выборов – также по ходатайству окружного избирательного совета окончательным судебным решением, которым устанавливается использование конкурентом на выборах недеklarированных финансовых и материальных средств или превышение предельного размера средств избирательного фонда».

Более того, императивная норма, содержащаяся в ч. (4) ст. 41 Кодекса о выборах, обязывает конкурентов на выборах накапливать доходы и осуществлять расходы именно через действующий банковский счет, что позволяет их проверять, а также обеспечивает прозрачность финансовой деятельности конкурента на выборах / инициативной группы.

В этом контексте уместны положения ч. (7) ст. 41 Кодекса о выборах, согласно которой банк, в котором открыты счета с пометкой «Избирательный фонд», ежедневно либо по требованию Центральной избирательной комиссии информирует таковую о денежных средствах, перечисленных на счет конкурентов на выборах, что является гарантией принципа финансовой прозрачности деятельности конкурента на выборах / инициативной группы.

Следовательно, положения ч. (6) ст. 41¹ законопроекта могут создать трудности для избирательного органа в процессе надзора и контроля за финансированием избирательной кампании, поскольку авторы проекта, хотя и предлагают установить исключение из нормы, установленной в ч. (4) ст. 41 Кодекса о выборах, но не предлагают других положений, которые бы четко регламентировали процедуру проверки полученных доходов и расходов, произведенных не по счету с пометкой «Избирательный фонд». К тому же, из содержания предлагаемой нормы невозможно вывести правовые последствия в случае отклонения жалобы на отказ в открытии банковского счета окончательным и не подлежащим обжалованию решением, несмотря на то, что в период рассмотрения жалобы, который может длиться до 7-10 дней, конкурент на выборах может осуществлять необходимые расходы на свою избирательную кампанию.