

Е.И. Колюшин

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ФОНДЫ

Научно-практическое пособие

**Москва
2009**

**РОССИЙСКИЙ ЦЕНТР ОБУЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ
ПРИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**УДК 342.7
ББК 67.400.5**

Сведения об авторе

Е.И. Колюшин – член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации настоящей брошюрой продолжает исследование и популяризацию не всегда видимой многим гражданам стороны выборов, касающейся финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий. Даны анализ действующего законодательства и практики его применения, предложения по совершенствованию названного законодательства и практики.

Колюшин Е.И. Избирательные фонды. Научно-практическое пособие. – М.: РЦОИТ, 2009. – 136 с.

Издание предназначено для учебных целей повышения правовой культуры организаторов выборов и избирательных кампаний кандидатов, политических партий. Работа может быть полезна кандидатам на выборные должности, судьям, а также всем избирателям, интересующимся "ценой демократии".

ISBN 5-93639-070-5

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава I. Избирательные фонды в системе финансирования выборов	7
Глава II. Правовой статус избирательных фондов	17
2.1. Источники правовой регламентации избирательных фондов . . .	17
2.2. Порядок создания и ликвидации избирательных фондов	21
2.3. Запрет финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии, минуя избирательные фонды	30
Глава III. Источники средств избирательных фондов	32
3.1. Бюджетные средства	32
3.2. Собственные средства кандидата	35
3.3. Собственные средства избирательного объединения	37
3.4. Добровольные пожертвования юридических лиц	40
3.5. Добровольные пожертвования граждан	46
3.6. Правовые вопросы материальной поддержки кандидата, списка кандидатов	49
Глава IV. Основные направления и порядок расходования средств избирательных фондов	52
4.1. Целевое назначение средств и основные направления расходов	52
4.2. Отдельные виды расходов	54
4.3. Избирательный залог	63
4.4. Оформление расходов	68
Глава V. Гласность и финансовая отчетность по избирательным фондам	69
5.1. Тайна банковского вклада и финансовая прозрачность избирательных кампаний кандидатов, политических партий	69
5.2. Информация о движении средств избирательных фондов	70
5.3. Учет средств и финансовые отчеты	76

Оглавление

5.4. Контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях	79
Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий	82
6.1. Публично-правовой характер правоотношений и вопросы вины	82
6.2. Дела, возникающие из правоотношений в связи с открытием специального избирательного счета	85
6.3. Споры, возникающие из правоотношений по поводу оформления первого финансового отчета и платежных документов	88
6.4. Дела, возникающие из правоотношений при квалификации пожертвований как неправомерных	98
6.5. Споры, возникающие из правоотношений при определении правомочности избирательного залога	102
6.6. Судебная практика по вопросам возврата средств избирательного залога	104
6.7. Дела, возникающие из правоотношений при оплате работ (услуг) из средств избирательного фонда	106
6.8. Судебная квалификация действий как подкуп избирателей	108
6.9. Судебная практика отмены результатов выборов	111
Программа учебного курса "Избирательные фонды: правовой статус и практика"	117
Контрольные вопросы	119
Приложения	121
Библиография	126

Введение

Выборы на основе состязательности партий и кандидатов повлекли за собой значительные финансовые затраты, превращение денег в один из существенных факторов избирательных кампаний. Так, в 1993 г. избирательные объединения и блоки израсходовали по официальным данным на выборах в обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации сумму эквивалентную 4,5 млн. американских долларов¹, а в 2007 г. – более 3,8 млрд. рублей² (159 млн. долларов). Растут расходы на избирательные кампании кандидатов, политических партий при выборах депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ, депутатов и глав органов местного самоуправления. Иная картина наблюдается на выборах главы российского государства. На президентских выборах 1991 г. вообще не было избирательных фондов и, следовательно, расходов через них. В 1996 г. расходы избирательных фондов кандидатов на должность Президента РФ составили свыше 127 млн. долларов, но в последующие избирательные кампании обозначилась тенденция к снижению официально отфиксированных расходов: в 2000 г. – полтора миллиарда рублей (около 55 млн. долларов), а в 2008 г. кандидаты на должность Президента РФ израсходовали более 263 млн. рублей (11 млн. долларов)³. Особенности финансирования президентских избирательных кампаний не колеблют общего вывода о том, что *общество признало необходимость финансовых расходов на избирательные кампании кандидатов, политических партий, которая нуждается в адекватном правовом регулировании.*

Вопросы: смогут ли общество, государство, налогоплательщики принять действенные меры по ограничению темпов роста расходов на выборы;

можно ли избежать превращения выборов в коммерческое предприятие, владельцы которого получают дивиденды в прямом и переносном смысле;

¹ См.: Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов. М., 1998. С. 3.

² См.: Выборы Депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. 2007. М., 2008. С. 215.

³ См.: Выборы Президента Российской Федерации. 1996. Электоральная статистика. М., 1997. С. 74–80; Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2000. № 19. С. 6–32.

Избирательные фонды

можно ли обеспечить жесткую регламентацию этого процесса правовыми средствами, добившись максимальной его открытости, использования только легальных средств;

можно ли выявить действительную, не искаженную щедротами предвыборных благодетелей волю народа?

Вопросы эти поставлены самой жизнью. На эти и другие вопросы в работе даются ответы в соответствии с российскими реалиями жизни и авторским пониманием проблематики.

Глава I. Избирательные фонды в системе финансирования выборов

В литературе употребляют понятия *“финансирование выборов”*, *“финансирование избирательных кампаний”*, *“финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий”*, *“финансирование предвыборной агитации”*, *“политическое финансирование”* и другие, вкладывая нередко в одни и те же понятия разное содержание. Так, финансирование предвыборной агитации – часть финансирования выборов, так как речь идет о финансовом обеспечении только одной стадии выборов. Равным образом правомерно использование термина *“финансирование”* применительно и к другим стадиям выборов или их части: финансирование выдвижения кандидата, списка кандидатов, финансирование сбора подписей, финансирование информационного и иного обеспечения выборов и т.д.

Понятие *“политическое финансирование”* хотя и используется в литературе⁴, но не имеет правового значения.

Терминологический разнобой нашел отражение и в избирательном законодательстве, которое ведет речь и о финансировании выборов, и о финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов, и о финансовом обеспечении выборов, и о финансовом обеспечении избирательных комиссий, и о финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения. Так, например, глава VIII Федерального закона *“Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”* (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) назы-

⁴ См., например: Пшизова С.Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем // Полис. 2002. № 1. С. 18–29. Она полагает, что политическое финансирование осуществляется как до, так и во время, и после избирательных кампаний, оно включает в себя не только финансирование выборов, но и в целом оборот денег, материальных ресурсов в политике. Это касается расходов на регистрацию избирателей, содержание депутатов, избирательных комиссий, которые работают на постоянной основе, финансовую поддержку партий и др. Следует, однако, уточнить, что указанные расходы производятся по разным бюджетным статьям, поэтому в действительности не суммируются.

Избирательные фонды

вается “Финансирование выборов и референдума”, глава 9 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” носит название “Финансовое обеспечение выборов депутатов Государственной Думы. Избирательные фонды”, а глава VIII Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации” называется “Финансирование выборов”.

Действующая редакция Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав 2002 г. в ст. 2 официально развела содержание понятий “избирательная кампания” и “избирательная кампания кандидата, избирательного объединения”. Если первая – деятельность по подготовке и проведению выборов, то есть, прежде всего, – работа избирательных комиссий, хотя избирательное законодательство нередко расширяет содержание этого понятия, включая в него все связанные с выборами общественные отношения, то вторая – деятельность самих кандидатов, избирательных объединений. И тот, и другой виды деятельность протекают в определенные временные периоды, которые пересекаются, но целиком не совпадают. Поэтому следует все-таки считать, что *финансирование (финансовое обеспечение) выборов включает в себя как финансирование избирательных кампаний (финансирование организации и проведения выборов), так и финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий.*

В теории и на практике различают также прямое и косвенное финансирование выборов. *Прямое финансирование выборов* – перечисление, поступление, расходование, учет, отчетность и другие действия, влекущие за собой движение бюджетных и иных финансовых ресурсов государства, организаций, граждан, официально обособленных для целей выборов. *Косвенное финансирование выборов* связано с оказанием финансовой и материальной поддержки кандидатам, политическим партиям, предоставлением бесплатных эфирного времени и печатных площадей в СМИ во время выборов, распространением бесплатной информации о кандидатах, предоставлением налоговых льгот, содержанием избирательных комиссий, информационных систем, направленных на обеспечение выборов. Так, избирательное законодательство с 2005 г. предоставило избирательным объединениям, выдвинувшим список кандидатов право использовать часть своего имущества для целей избирательной кампании без оплаты из избирательного фонда. Де-юре стоимость этого имущества не учитывается в расходах на избирательные кампании политических партий, но фактически речь идет о косвенном финансировании выборов.

Прямое финансирование выборов осуществляется только в период избирательных кампаний, а косвенное – не связано указанными вре-

менными рамками, возможно как в период избирательных кампаний, так и в другое время. Например, государство, граждане могут оказывать финансовую поддержку общественному объединению, политической партии как во время выборов, так и в любое другое время.

Наличие косвенного и прямого финансирования выборов ставит перед законодателем, теорией и практикой проблему их соотношения. Вопрос не может стоять так: либо косвенное, либо прямое финансирование. Теоретически и практически оба вида финансирования выборов существуют взаимосвязанно. Вопрос – каково их соотношение? Ясно, что фактически партии пытаются влиять на настроения избирателей в период между выборами в значительной мере теми же средствами, что и во время избирательной кампании. Различия состоят в интенсивности воздействия на избирателя и сроках достижения конечного результата. Если с помощью косвенного финансирования сделать эту работу до выборов более эффективной, то, вероятнее всего, итоги выборов будут для партии более успешными, хотя подобной прямой зависимости может и не быть.

Однако юридически косвенное и прямое финансирование выборов должны различаться.

Косвенное финансирование выборов должно регулироваться прежде всего с помощью законодательства о финансировании партий, политических движений и фондов, а также законодательства, регулирующего финансирование избирательных комиссий в межвыборный период, специальных программ и организаций, связанных с решением проблем выборов и избирательного права (например, финансирование программы повышения правовой культуры избирателей, организаторов выборов). Сюда следует отнести и законодательство, которое поручает выполнение связанных с выборами государственных полномочий органам местного самоуправления, а также органам государственной власти субъектов РФ. Нередко такие поручения или делегация полномочий связаны с косвенным финансированием выборов, так как речь идет о совершении действий за счет нижестоящего бюджета.

Таким образом, косвенное и прямое финансирование выборов – общающиеся сосуды. Правовое регулирование финансирования выборов должно строиться таким образом, чтобы в балансе косвенного и прямого финансирования выборов *предпочтение отдавалось прямому финансированию*, которое в большей степени подвержено контролю. Чрезмерное развитие косвенного финансирования выборов может дать такой негативный эффект, как фактическое ведение определенными силами избирательной кампании задолго до ее юридического начала. С этих позиций, например, реализация предложения о юридическом

Избирательные фонды

признании праймериз (первичных выборов) как способа определения популярности того или иного кандидата приведет к многократному увеличению продолжительности избирательных кампаний и резкому их удорожанию.

Центральные проблемы модели финансирования выборов связаны с *отношением к государственному и частному (негосударственному) финансированию*, выбора методов и отраслевой принадлежности правового регулирования рассматриваемых отношений

Теоретически существуют два разных пути решения проблемы:

первый – запрещение негосударственного финансирования в любой форме;

второй – сочетание государственного и негосударственного финансирования избирательных кампаний кандидатов и партий.

Может показаться, что первый путь – это возвращение к тому, что было в советское время, поэтому предполагает более простое правовое регулирование. Конституция РСФСР 1978 г., Закон о выборах народных депутатов РСФСР устанавливали в соответствии с Конституцией СССР, что расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся только за счет средств государства, выделенных на проведение выборов (ст. 96 Конституции РСФСР). Поскольку формула “подготовка и проведение выборов” охватывала и избирательные кампании кандидатов, постольку проблемы их финансирования как правовой не существовало. Фактически же до начала 90-х годов прошлого века, не выделяя напрямую средства на финансирование выборов, делая упор на общественный характер работы организаторов выборов, государство и общество тем не менее фактически несли значительные расходы на выборы. Размер этих расходов *не подлежал официальному учету*. Выборы проводились за счет предприятий и организаций, которые оплачивали не только работу организаторов выборов, предоставляли помещения для проведения избирательных действий, оборудование избирательных участков, транспорт, связь и т.п., но и несли расходы по обеспечению агитационных мероприятий кандидатов. Закон запрещал прямую материальную поддержку кандидатов в депутаты со стороны предприятий, организаций, учреждений, но косвенно таковая оказывалась. Эти отношения правом не регулировались, но фактически являлись косвенным финансированием выборов. Затраты относились на себестоимость продукции (работ, услуг) предприятий и организаций, которые в большинстве своем были государственными. В современных условиях господства организаций частной собственности возврат к советской практике в принципе невозможен.

Однако следует заметить, что обременение в разумных пределах организаций как государственных, так и частных определенными заботами по

обеспечению избирательных кампаний кандидатов, политических партий известно многим европейским странам, что требует и правового регулирования и компенсации затрат из бюджетов. Сама идея обособления финансовых средств, идущих на выборы, начала получать правовое закрепление уже в советское время. 20 декабря 1989 г. в Конституцию СССР внесены изменения и дополнения, связанные со значительным обновлением избирательного права. В частности, ч. 5 ст. 100 получила принципиально новую редакцию: "С целью обеспечения равных условий для каждого кандидата в народные депутаты расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов народных депутатов, производятся соответствующей избирательной комиссией из единого фонда, создаваемого за счет государства, а также добровольных взносов предприятий, общественных организаций, граждан". Однако на уровне союзных выборов законодательного регулирования единого фонда не последовало, практически он не создавался. Российское законодательство восприняло идею единого фонда в Законе "О выборах Президента РСФСР" от 24 апреля 1991 г. Статья 5 этого Закона предусматривала добровольное участие предприятий, организаций и граждан в финансировании выборов. Указанные средства принимаются и распределяются Центральной избирательной комиссией по выборам Президента РСФСР между кандидатами в президенты, а также идут на покрытие части расходов по выдвижению кандидатов, проведению их предвыборной агитации. Однако объединение в одном фонде бюджетных средств и средств организаций, граждан, направляемых на разные цели (расходы на организацию выборов и расходы на избирательные кампании конкретных кандидатов) не получилось. В дальнейшем такой подход был заменен достаточно жестким организационным и юридическим разделением двух видов финансовых ресурсов, введением избирательных фондов отдельных кандидатов, избирательных объединений.

Второй путь представляется более приемлемым.

Во-первых, мы на него уже встали и по этому пути идет большинство стран мира. Опыт зарубежных стран показывает, что государство так или иначе участвует в финансировании выборов, прямо или косвенно субсидирует партии, средства массовой информации, политические фонды в связи с их участием в выборах.

Во-вторых, этот путь позволяет использовать негосударственные средства, ослабляя тем самым нагрузку на бюджеты.

В-третьих, рассматриваемый путь дает возможность построения разных моделей финансирования выборов с учетом региональных особенностей. Он позволяет в зависимости от условий регулировать удельный вес государственного и негосударственного финансирования, ужесточать или ослаблять правила использования тех и других средств.

Избирательные фонды

В настоящее время существуют два достаточно самостоятельные направления финансирования выборов: финансирование их организации и проведения осуществляется исключительно из средств бюджетов соответствующих уровню выборов, а финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий осуществляется через избирательные фонды, в которые бюджетные средства не поступают.

Финансирование выборов выражается в обороте денежных средств, иного имущества, поэтому нередко эти отношения рассматриваются как *имущественные*. При таком подходе логично их регулирование частным правом. Кандидат, используя финансовые возможности, например, рекламирует себя как товар, а организации, пиар-кампании рассматривают выборы как коммерческое предприятие, правомерно стремясь извлечь максимальную прибыль. Однако подобный подход теоретически неприемлем, как противоречащий существу рассматриваемых правоотношений, которые нельзя рассматривать в качестве имущественных.

Выборы – публично-правовой институт, суть которого – осуществление непосредственно гражданами публичной власти – государственной или муниципальной. В процессе выборов возникают общественные отношения между народом, населением с одной стороны, и кандидатами на выборные должности, с другой. Суть этих отношений – *борьба за публичную власть*. Народ, население на выборах решают: в чьи руки передать осуществление функций публичной власти на определенный период. Поэтому *отношения между народом, населением определенной территории и соискателями публичной власти неравноправны*: на одной стороне – публичная власть, на другой – подчинение этой власти. Поскольку народ, население представляют органы государственной власти, избирательные комиссии, постольку отношения между ними и кандидатами, их представителями не могут считаться равноправными. Кандидаты обязаны подчиняться власти государственных органов и избирательных комиссий.

Разумеется, эта схема отношений идеальна, а потому не совпадает с действительностью. Характеристика выборов как правоотношений между народом и кандидатами не исчерпывает всего содержания выборов как правоотношений. Отношения между кандидатами и народом – общие конституционные правоотношения, которые порождают конкретные правоотношения. Субъектами конкретных избирательных правоотношений являются кандидаты, списки кандидатов, доверенные лица и иные представители кандидатов, группы избирателей, политические партии, избирательные объединения, избирательные комиссии, а также наблюдатели, органы государственной власти и местного самоуправления, которые в ходе выборов вступают в правоотношения друг с другом.

Нельзя также забывать и о том, что *выборы* – *многофункциональный институт*, который не сводится только к соперничеству за завоевание народных симпатий. Последние – конечная цель выборов. Для ее достижения надо совершить множество промежуточных действий. Большая часть этих действий имеет отчетливо выраженный публично-правовой характер (регистрация кандидатов, предвыборная агитация посредством митингов, уличных шествий и т.п.). Другая часть действий не имеет публично-правового характера либо таковой зависит от усмотрения законодателя. Возьмем, например, отношения по приобретению и использованию бумаги для предвыборной агитации. Когда кандидат покупает бумагу во время избирательной кампании, то законодательство ограничивает свободу договора требованием оплаты этой бумаги из избирательного фонда кандидата. Поэтому можно вести речь о допустимости гражданско-правовых отношений при приоритете публично-правовых отношений. Гражданское право не интересуется назначением бумаги, не интересуется источником средств, за счет которых она куплена. Покупатель становится собственником бумаги и потому вправе использовать ее по своему усмотрению. Однако взгляд на сделку с публично-правовой позиции требует ее корректировки, как минимум, в части источника средств оплаты бумаги. В итоге возникают вопросы: может ли кандидат Иванов приобрести бумагу как частное лицо за собственные средства? Думаю, что может. Может ли Иванов использовать эту бумагу для предвыборной агитации? Нет, не может. Во всяком случае не может до тех пор, пока не оплатил ее из собственного избирательного фонда.

Следовательно, 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*. При этом, например, работа сборщика подписей избирателей может производиться как безвозмездно (за идею), так и на основе гражданско-правовых отношений с вознаграждением. Вопрос о допустимости и пределах частноправовых отношений в финансировании выборов – главная проблема, которая имеет и теоретическое, и практическое значение. В зависимости от подходов к ее решению будет находиться регулирование большинства правовых вопросов финансирования выборов.

Представляется теоретически обоснованным и практически целесообразным регулировать *финансирование выборов как совокупность преимущественно публично-правовых отношений*, допуская частноправовые отношения только в специально оговоренных в законе случаях.

Избирательные фонды

Речь могла бы идти о правоотношениях по финансированию сбора подписей в поддержку кандидатов, финансировании закупки и аренды оборудования для целей выборов кандидатами, политическими партиями, правоотношениях по расчетам и других.

Федеральный закон допускает “добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов... без привлечения третьих лиц” (п. 5 ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). При буквальном понимании приведенная формула в части подготовки и проведения выборов неудачна, так как исключает всякие бесплатные работы (услуги) со стороны любых юридических лиц, которые помогают избирательным комиссиям. Однако смысл нормы в другом. Во-первых, она запрещает бесплатные работы (услуги) со стороны любых юридических лиц в избирательных кампаниях кандидатов, политических партий. Во-вторых, ставит значительные ограничения для участия граждан в этих избирательных кампаниях. Однако многие вопросы все-таки остаются. В какой мере допустимо оказание услуг, выполнение работ без оплаты из избирательного фонда с использованием собственного компьютера, автомобиля, телефона, квартиры, дачи? В современных условиях гражданин может иметь в собственности ризограф большой производительности и лично печатать на нем агитационные листовки, которые сам и составил. Практика многих выборов признает такого рода услуги, работы правомерными при однократном использовании гражданином собственного имущества, если цена услуги, работы *незначительна* (в пределах ста рублей). Однако имеются и случаи привлечения к ответственности за нарушение подобных запретов при весьма незначительной стоимости работ, услуг (например, использование скоросшивателя, шариковой ручки, катриджа без оплаты из избирательного фонда). Практика требует уточнения этого полезного положения путем указания на использование без оплаты из избирательного фонда только личных вещей повседневного пользования.

За использование денежных средств, минуя избирательные фонды, предусмотрены меры ответственности. Пункт 12 ст. 47 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав в редакции 1999 г. давал избирательным комиссиям право в этом случае отменять регистрацию кандидата, списка кандидатов, а при обнаружении указанных нарушений после опубликования результатов выборов – обратиться в суд с представлением о признании избрания кандидата, списка кандидатов недействительными. При этом сумма неправомерно потраченных денег не имела значения. Федеральные законы о выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы ввели количественные критерии, на-

личие которых порождает право комиссии отказать в регистрации, либо отменить регистрацию кандидата, списка кандидатов: использование, минуя избирательный фонд соответственно 1% и 0,5% от установленной указанными законами предельной суммы расходов избирательного фонда. Поскольку эти критерии имели значение только для федеральных выборов, постольку длительное время они не воспринимались региональными избирательными законами и имелась практика отказа в регистрации и отмены регистрации кандидатов за непропорциональное расходование весьма незначительных денежных сумм. В дальнейшем избирательные комиссии были лишены права отменять регистрацию кандидатов, списков кандидатов.

С 2002 г. действуют для всех выборов так называемое *правило пяти и десяти процентов*. Оно означает, что отказ в регистрации и/или отмена регистрации как кандидата, так и списка кандидатов возможны, если минуя фонд использовано более 5% от предельного размера расходов или израсходовано более чем на 5% от предельного размера расходов. Использование минуя избирательный фонд средств в размере, превышающем 10% от предельных расходов является основанием для отмены решения комиссии о результатах выборов как кандидата, так и списка кандидатов. Интересно, что законом не предусмотрена отмена результатов выборов за расходование из фонда средств в размере, превышающем на 10 и более процентов предельный размер расходов.

Законодательство закрепляет *предельные размеры расходов избирательного фонда, предельные размеры пожертвований и собственных средств кандидата, избирательного объединения*. На федеральном уровне и во всех субъектах РФ для этих целей до начала нового века использовался минимальный размер оплаты труда на день официального опубликования решения о назначении выборов. Однако такой подход искажает социальное назначение и принижается роль минимального размера оплаты труда (МРОТ), который используется не по прямому назначению, рост МРОТ влечет автоматически рост расходов на избирательные кампании. Федеральным законом от 19 июня 2000 г. "О минимальном размере оплаты труда" наряду с собственно МРОТ установлена применительно к выборам и другим целям базовая сумма (100 руб.), которая не менялась ни разу и кратные МРОТ параметры на выборах рассчитываются исходя из нее. В Республике Татарстан, например, на выборах Президента РТ в 2001 г. использовался более высокий республиканский МРОТ.

В настоящее время на федеральных выборах и в большинстве субъектов РФ МРОТ не используется при определении *параметров избирательных фондов*, а предельные размеры расходов избирательных фон-

Избирательные фонды

дов устанавливаются в абсолютных цифрах. Соответственно предельные размеры отдельных взносов и пожертвований в избирательные фонды установлены в процентном отношении к предельным размерам расходов.

Вопрос о параметрах избирательных фондов имеет прежде всего *социальное значение*. Общество и государство, претендующие на статус социального, не могут в отличие от либеральных государств допустить гонку расходов на избирательные кампании, так как речь идет о непроизводительных расходах и коммерциализации выборов. Поэтому представляются социально справедливыми и соответствующими первоначальному смыслу выборов правовые и организационные усилия, направленные на ограничение параметров избирательных фондов и ужесточение контроля за финансированием избирательных кампаний, минующая избирательные фонды.

Глава II. Правовой статус избирательных фондов

2.1. Источники правовой регламентации избирательных фондов

Избирательные фонды – сравнительно новый институт избирательного права, который впервые появился в России на выборах в Федеральное Собрание Российской Федерации 1993 г. Их правовой статус регулировался Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г., утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. и Положением о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г., утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г.⁵, а также инструктивным письмом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 октября 1993 г. “О денежных средствах избирательных фондов избирательных объединений и кандидатов в депутаты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г. и учете их расходования”⁶. Названные акты не решали многие правовые вопросы. Сами фонды не были единственным каналом финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений (блоков).

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан от 6 декабря 1994 г.⁷ сделал следующий шаг по пути регламентации избирательных фондов, определив (ст. 28) их единственным легальным каналом финансирования предвыборной агитации. Последующие изменения этого закона и действующий Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав 2002 г. распространили *монопольное положение избирательных фондов* на финансирование всех других стадий избирательной кампании кандидата, политической партии.

Конституционный Суд РФ (постановление КС РФ от 16 июня 2006 г.) закрепил соответствие этой позиции Конституции РФ. По мнению на-

⁵ См.: Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования. М., 1994. С. 38–65, 68–80.

⁶ См.: Там же. С. 166–169.

⁷ См.: СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

Избирательные фонды

званного суда, граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов, избирательных объединений в установленном законом порядке вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат: они могут организовывать агитационные публичные мероприятия и участвовать в них, осуществлять устную агитацию, агитировать иными способами. При наличии согласия кандидата, избирательного объединения граждане имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках предоставляемых кандидату, избирательному объединению эфирного времени и печатной площади, а также создавать и распространять печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы, при том что соответствующие финансовые затраты производятся исключительно за счет средств избирательного фонда. Что касается участия граждан в финансировании предвыборной агитации, то оно заключается в праве вносить в избирательные фонды добровольные пожертвования, предельные размеры которых устанавливаются законом (п. 5 и 10 ст. 58). Таким образом, обращенное к гражданам требование об осуществлении предвыборной агитации не иначе как за счет денежных средств, которые аккумулированы в созданных в соответствии с законом избирательных фондах и выступают в обезличенной форме, представляет собой ограничение форм и методов проводимой этими субъектами избирательного процесса предвыборной агитации, если она осуществляется не за счет средств соответствующих избирательных фондов. Оно направлено на обеспечение равенства кандидатов и защиту прав и свобод других лиц, включая избирателей, и преследует достижение правомерной цели – гарантировать формирование народного представительства, поскольку в Российской Федерации как в демократическом правовом государстве с республиканской формой правления депутат, иное выборное должностное лицо представляет не отдельных избирателей или их объединение, а весь избирательный корпус.

Такой подход корреспондирует положениям Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, установившей в ст. 12, что “использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в их избирательные фонды, должно быть запрещено законами и влечь ответственность в соответствии с законами”. Запрет для граждан осуществлять самостоятельное, то есть помимо избирательных фондов, финансирование предвыборной агитации обусловлен также необходимостью обеспечения прозрачности финансирования выборов как условия равенства кандидатов и свободного формирования мнения избирателей. На со-

временном этапе развития Российской Федерации, когда прозрачность финансирования выборов требует повышенных гарантий, установленное регулирование с учетом состояния и реальных возможностей контроля за финансированием выборов преследует правомерную цель, не нарушает баланс конституционно защищаемых ценностей, отвечает критерию необходимости в демократическом обществе и не является несоразмерным конституционно защищаемым целям.

В избирательном законодательстве можно найти нормы, которые говорят об избирательном фонде как избирательного объединения, так и политической партии. Так, в силу п. 1 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав избирательный фонд создает избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов. Однако ч. 1 ст. 64 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы говорит об избирательном фонде политической партии. Поскольку на федеральных и региональных выборах избирательным объединением могут быть только политические партии, постольку следует отказаться от различий в терминологии при обозначении одного и того же явления и вести речь об избирательном фонде политической партии и соответственно – о специальном избирательном счете политической партии. Как исключение из этого правила до середины 2009 г. был возможен избирательный фонд и специальный избирательный счет общественного объединения только на муниципальных выборах.

В настоящее время правовой статус избирательных фондов определяется ст. 58–60 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, нормами Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы и Федерального закона о выборах Президента Российской Федерации, избирательных законов субъектов РФ, постановлениями и инструкциями Центральной избирательной комиссии РФ о порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов, учете и отчетности по средствам избирательных фондов, порядке регистрации уполномоченных по финансовым вопросам при проведении выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ, нормативными актами Центрального банка России (ЦБ РФ), прежде всего – Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации от 3 октября 2002 г., Инструкцией ЦБ РФ от 14 сентября 2006 г. № 28И “Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам)” и письмами об особенностях заполнения платежного поручения при перечислении добровольных пожертвований в избирательный фонд, нормативными актами Сберегательного банка Российской Федерации: “Порядок открытия, закрытия и ведения счетов юридических лиц Сбербанком России и его филиалами” от 14 апреля 2004 г., “Инструкция

Избирательные фонды

о порядке совершения в Сбербанке России операций по вкладам физических лиц” от 22 декабря 2006 г. с последующими изменениями. Избирательные комиссии субъектов РФ принимают по согласованию с территориальными подразделениями ЦБ РФ собственные нормативные акты, регламентирующие порядок открытия и ведения специальных избирательных счетов, учета и отчетности по средствам избирательных фондов на региональных и местных выборах.

Законодательство не дает определения избирательного фонда. Теоретически и по смыслу избирательного законодательства избирательный фонд – это денежные средства на специальном избирательном счете кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, которые аккумулируются и расходуются в установленном избирательным законодательством порядке. Законодательство за короткое время прошло большой путь от отрицания таких фондов, через их допущение посредством признания права на создание и управление со стороны кандидатов, избирательных объединений, до превращения названных фондов в обязательный атрибут всех выборов. Последнее явилось крайностью. На местных выборах далеко не всегда оправдано создание избирательных фондов. Поэтому Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав в действующей редакции предоставил субъектам РФ возможность установить, что на выборах в органы местного самоуправления при определенной численности избирателей (не более пяти тысяч) создание избирательных фондов не обязательно, если отсутствует финансирование избирательной кампании конкретных кандидатов, партий.

Избирательный фонд – публично-правовое образование, имеющее строго целевое назначение и временный характер. Поэтому вопросы его правового регулирования составляют предмет конституционного права. Отдельные правоотношения, возникающие при открытии, ведении и закрытии специального избирательного счета, оплате из фонда регулируются нормами финансового и гражданского права. При этом следует подчеркнуть, что *приоритет должно иметь конституционно-правовое регулирование по линии избирательного права, а нормы финансового и гражданского права должны применяться в той мере, в какой не противоречат конституционно-правовому регулированию.*

Кандидат, избирательное объединение не являются собственниками средств избирательного фонда, но управляют им самостоятельно либо доверяют управление другим лицам, которые должны получить статус уполномоченных по финансовым вопросам.

Избирательные фонды имеют *временный характер и строго целевое назначение.* В них должны аккумулироваться все средства, затрачиваемые

мые на избирательные кампании любимы участниками выборов (кроме избирательных комиссий). Законодательство не ограничивает размер избирательного фонда, но устанавливает предельные размеры взносов и расходов.

Избирательный фонд создается, функционирует и ликвидируется в установленном избирательным законодательством порядке.

2.2. Порядок создания и ликвидации избирательных фондов

Избирательный фонд считается созданным со дня открытия специального избирательного счета в банке. На парламентских выборах 1993 г. кандидаты в депутаты и члены Совета Федерации могли открыть счета в Сберегательном банке РФ, а избирательные объединения – в Главном расчетно-кассовом центре при Главном управлении Центрального банка РФ по городу Москве. На региональных и местных выборах разрешалось открытие избирательных счетов и в других банках. Однако ведение счетов фондов в разных банках на практике создавало избыточные сложности. Поэтому сначала для федеральных выборов, а затем и в отношении других выборов была законодательно установлена возможность открытия счета только в филиалах Сбербанка России. Исключение из этого правила допустимо лишь при отсутствии в данной местности филиала Сбербанка России.

Необходимыми для открытия счета документами являются:

а) *разрешение* избирательной комиссии на открытие специального избирательного счета. Формула “разрешение”, употребленная в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав (п. 11 ст. 58) адресуется и кандидату, и избирательному объединению, и банку. Разрешение выдается в письменной форме. На практике одни избирательные комиссии решают этот вопрос коллегиально, другие – уполномочивают председателя или заместителя председателя комиссии на выдачу разрешения. Без разрешения банк не вправе открыть счет.

Начиная с выборов депутатов Государственной Думы 1999 г. находит применение и расширяется, исключая выборы Президента РФ, практика избирательного залога как альтернативного подписям избирателей основания регистрации кандидатов (списков кандидатов). Поскольку залог должен быть внесен из избирательного фонда кандидата, постольку для его внесения должен быть открыт специальный избирательный счет.

Разрешение на открытие счета дает та комиссия, которая вправе принять уведомление о начале сбора подписей в поддержку кандидата, списка кандидатов. При выборах депутатов местного или регионального представительного органа речь идет об уведомлении окружной избирательной комиссии либо иной комиссии, выполняющей функции окружной избирательной комиссии (нередко функции окружных избирательных комиссий выполняют территориальные избирательные комиссии). Названное уведомление предполагает личное представление кандидатом (кроме кандидатов, выдвинутых в составе списка кандидатов) в избирательную комиссию письменного заявления о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с приложением ряда других документов. Иное лицо может представить такое заявление только в двух случаях, которые установлены федеральным законом, а именно: болезнь кандидата или нахождение его в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Субъекты РФ не вправе расширять указанный перечень.

Разрешения на открытие счета выдаются в срок, который установлен законом или вышестоящей избирательной комиссией (на федеральных выборах – в течение трех дней после получения соответствующего заявления о выдвижении с приложением документов, необходимых для открытия счета). Поскольку открытие специального избирательного счета в большинстве случаев является одним из необходимых условий регистрации кандидата, списка кандидатов, постольку выдвигаемые на практике требования к кандидатам, партиям о необходимости специальных заявлений (просьб) с их стороны о выдаче разрешений на открытие специального избирательного счета не соответствуют закону.

Требование открытия специального избирательного счета до регистрации кандидата впервые появилось в федеральном законодательстве в сентябре 1997 г. Ранее счета открывались только после регистрации кандидата, что не позволяло финансировать из них расходы на стадии сбора подписей и регистрации кандидата, списка кандидатов;

б) *заявление кандидата, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения в банк об открытии счета.* Это может быть банк как в избирательном округе, так и по месту жительства. Следует иметь в виду, что конкретный филиал Сбербанка России, в котором открывается специальный избирательный счет указывается в разрешении на открытие счета. Немногочисленные случаи открытия и ведения счетов в банке вне территории избирательного округа, порождают дополнительные трудности для кандидатов и избирательных комиссий;

в) *решение компетентной избирательной комиссии о регистрации уполномоченных представителей политической партии по финансовым*

вопросам (уполномоченных представителей регионального отделения политической партии по финансовым вопросам);

г) *доверенности* уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам (уполномоченных представителей регионального отделения политической партии по финансовым вопросам), заверенные нотариально;

д) *паспорта* или заменяющие их документы кандидата, уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам (уполномоченных представителей регионального отделения политической партии по финансовым вопросам);

е) *карточка с образцами подписей* уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам (уполномоченных представителей регионального отделения политической партии по финансовым вопросам) и оттиска печати, заверенная банком или нотариально, для кандидата – карточка с образцом его подписи или подписи уполномоченного по финансовым вопросам.

ж) *договор специального избирательного счета* политической партии (регионального отделения политической партии), договор специального избирательного счета кандидата.

Договор составлен на основе одного из типовых договоров банковского счета, но подчиняет открытие и ведение счета клиента требованиям избирательного законодательства. Предметом договора является открытие филиалом банка специального избирательного счета для формирования избирательного фонда в валюте Российской Федерации и осуществление расчетно-кассового обслуживания в соответствии с избирательным законодательством, нормативными актами Центрального банка РФ и условиями договора. Банк обязуется осуществлять операции по счету в пределах остатка средств на счете, зачислять поступившие на счет и перечислять (выдавать) со счета денежные средства не позднее операционного дня, следующего за днем поступления в банк расчетного (платежного) документа, выдавать выписки по счету и другие необходимые документы по мере совершения операции, представлять избирательной комиссии сведения о поступлении и расходовании средств со специального избирательного счета и др.

Обязанности контроля правомерности поступления денежных средств на счет и их целевого расходования, возврата добровольных пожертвований, не соответствующих требованиям Федерального закона, перечисления анонимных пожертвований в доход бюджета лежат на владельце специального избирательного счета. Банк не контролирует источники и размер добровольных пожертвований, поступающих на счет, их целевое использование.

Избирательные фонды

Таким образом, речь идет о рублевом счете, который открывается незамедлительно после представления документов, бесплатности всех операций по открытию и обслуживанию счета, а также – бездоходности по средствам на счете. Соответственно политическая партия, ее региональное отделение *не вправе открывать какой-либо другой счет для финансирования своей избирательной кампании.*

Незамедлительность открытия счета означает обязанность банка открыть счет в день предъявления всех требуемых документов.

Поскольку при создании избирательного фонда речь идет о заключении договора банковского счета, постольку от политических партий и их региональных отделений нередко требуют такие же документы, которые обязаны представить в банк юридические лица для открытия счета. К их числу относятся нотариально заверенные копии устава, справки из налоговых органов о постановке на налоговый учет и другие, не предусмотренные избирательным законодательством. Поскольку порядок открытия специального избирательного счета определяется избирательными комиссиями по согласованию с ЦБ РФ и его территориальными подразделениями, то установленный комиссиями перечень документов для открытия специального избирательного счета следует считать *исчерпывающим*, а требования банка представить пакет документов, необходимый для открытия счета юридическим лицом незаконными.

Филиалы Сбербанка России до настоящего времени при открытии специального избирательного счета кандидата на выборную должность выдают владельцу счета *сберегательную книжку* как физическому лицу-вкладчику. На средства специального избирательного счета распространяется действие "Инструкции о порядке совершения в Сбербанке России операций по вкладам физических лиц" от 22 декабря 2006 г. с последующими изменениями, которая не опубликована. Сама Инструкция предусматривает в качестве одного из видов вкладов "счета кандидатов в депутаты", но в приложениях, предусматривающих правовые режимы конкретных видов вкладов, об этом вкладе не упоминается, что свидетельствует в данном случае о применении ее по принципу "аналогии права". Юридически было бы целесообразнее вывести эти счета из-под действия названной Инструкции, так как *специальные избирательные счета кандидатов имеют мало общего со счетами по вкладам физических лиц.* На них не распространяется тайна вклада, они носят целевой характер, и владелец, и вкладчики (жертвователи) не являются собственниками средств, они не определяют срок вклада, не могут изменить вид вклада и др.

Порядок открытия счетов впервые был установлен письмом Сбербанка России от 12 ноября 1993 г. "Об открытии счетов на имя кандидатов в

депутаты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году". В дальнейшем законодательство предоставило право установления порядка открытия, ведения и закрытия указанных счетов ЦИК РФ и избирательным комиссиям субъектов РФ по согласованию соответственно с ЦБ РФ и его главными управлениями (национальными банками) в субъектах РФ.

Федеральные законы о выборах до 1996 г. обходили стороной вопрос о том, должен ли счет открывать непосредственно сам кандидат либо это может сделать его представитель. На парламентских выборах 1995 г., например, Инструкция ЦИК РФ требовала открытия счета лично кандидатом. Начиная с выборов Президента РФ в 1996 г., сначала на федеральном уровне, а затем и на иных выборах не требуется открытия счета обязательно кандидатом лично. Такую функцию может осуществить *уполномоченный представитель кандидата по финансовым вопросам*. Кандидат может иметь одного или нескольких уполномоченных, в том числе и с правом открытия счета.

Важное значение имеет вопрос о *сроках открытия счета*. Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы 1995 г., Президента Российской Федерации 1996 г. не предусматривали открытия счета на стадии сбора подписей. Счет открывался после регистрации кандидата, списка кандидатов. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав 1997 г. открытие специального избирательного счета закрепил как одно из обязательных условий регистрации кандидата, списка кандидатов. Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы 1999 г. и Президента РФ 2000 г., последующие избирательные законы ужесточили указанное правило, записав, что счет открывается не позднее чем за пять дней до дня представления документов на регистрацию в соответствующую избирательную комиссию. На практике указанное "правило пяти дней" привело к отказам в регистрации тех кандидатов, которые открыли счета за четыре и менее дней до дня представления документов на регистрацию. Действующее законодательство отказалось от подобного регулирования, *допуская открытие счета и в день представления в избирательную комиссию документов на регистрацию кандидата*.

Кандидат, политическая партия обязаны информировать соответствующую комиссию об открытии счета.

Закон закрепляет обязанность открытия специальных избирательных счетов *только в филиалах Сберегательного банка РФ* и только в тех, которые указаны избирательной комиссией. Следовательно, избирательные комиссии определяют филиалы-держатели счета в пределах системы Сбербанка России. Отсутствие филиала Сбербанка России на терри-

Избирательные фонды

тории действия регионального отделения политической партии влечет обязанность избирательной комиссии определить филиал названного банка в другом субъекте РФ.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав *косвенно запрещает расходование средств после дня голосования*, предписывая в п. 11 ст. 59 возврат остатка средств. Другие избирательные законы истолковывают это положение как запрет со дня голосования только расходных операций со специального избирательного счета, либо как запрет со дня голосования всех операции как по приходу, так и по расходу средств со счета. Второе правило закреплено в федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ с рядом исключений. Разрешено возвращать в фонд те средства, которые ранее в него входили, но оказались полностью или частично неизрасходованными ко дню голосования, а также – те, которые были перечислены в фонд до дня голосования. После дня голосования расход средств из фонда разрешается только избирательной комиссией по ходатайству кандидата, избирательного объединения для оплаты работ (услуг), выполненных до дня голосования. Законодательство не регулирует порядок продления срока операций по оплате расходов после дня голосования. На практике к ходатайству на продление срока оплаты прилагаются копии конкретных договоров и актов сдачи-приемки выполненных работ (услуг). Закон разрешает оплачивать только те работы, которые выполнены, а услуги – оказаны до дня прекращения операций по счету. Таким днем по общему правилу является день голосования. Поэтому работы и услуги, которые осуществлены в день голосования, не могут оплачиваться из избирательного фонда, что трудно объяснить с точки зрения логики и характера избирательной борьбы, а на практике влечет оформление этих работ, услуг как произведенных до дня голосования.

Теоретически избирательная комиссия может отказать в удовлетворении ходатайства, если располагает доказательствами того, что работы не выполнялись, либо выполнены после дня голосования. Однако на практике такие отказы редки.

Порядок и сроки прекращения финансовых операций по счету в случаях выбытия кандидата, политической партии из числа участников выборов до дня голосования Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав не регулируются. Речь идет о непредставлении документов на регистрацию, отказе в регистрации, отзыве федерального списка кандидатов партией, снятии кандидатом своей кандидатуры, отмене или аннулировании регистрации. Другие избирательные законы предоставляют соответствующим избирательным комиссиям право дать указание филиалу Сбербанка России на прекращение всех операций по

счету. Например, выбытие из избирательной кампании политической партии до дня голосования влечет прекращение всех финансовых операций не только по специальному избирательному счету партии, но и по одноименным счетам, если таковые имеются, всех ее региональных отделений. Такие же последствия наступают для операций по специальному избирательному счету регионального отделения политической партии при исключении региональной группы из федерального списка кандидатов либо при исключении из федерального списка кандидатов всех региональных групп, если у партии их несколько на территории одного и того же субъекта РФ. Указание филиалу Сбербанка России о прекращении всех финансовых операций по специальному избирательному счету регионального отделения политической партии дает избирательная комиссия субъекта РФ. Прекращение операций наступает с момента получения указания и означает запрет как зачисления средств, так и их расходования.

Часть 8 ст. 65 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы введено неизвестное ранее положение о *приостановлении финансовых операций по расходованию средств со специального избирательного счета регионального отделения политической партии*, то есть их временного запрета. Соответствующее указание филиалу Сберегательного банка РФ дает избирательная комиссия субъекта РФ. При этом комиссия вправе давать подобное указание только по инициативе руководящего органа политической партии, которая оформляется решением этого органа. Запись о том, что финансовые операции по расходованию средств могут быть приостановлены, думается, не порождает право избирательной комиссии оценивать решение политической партии о приостановлении финансовых операций и соглашаться с ним или отклонять, соответственно давая или не давая указание банку, так как в данном случае речь идет о приостановлении операций как о праве партии, а не комиссии. Решение о применении такой меры принимает не комиссия, а политическая партия, которая не связана при принятии такого решения какими-либо правовыми основаниями и не обязана мотивировать решение. Задача избирательной комиссии – довести до сведения банка решение политической партии. При этом закон не регламентирует ни сроки, на которые приостанавливаются расходные операции, ни сроки, в которые избирательная комиссия дает указание банку, ни порядок отмены режима приостановления операций. Думается, что комиссия должна принимать соответствующее решение незамедлительно по получении решения политической партии, а последняя должна решать вопрос о сроках действия указанной меры. На практике такая мера в ходе последних парламентских выборов не применялась ни разу.

Избирательные фонды

Законодательство на предусматривает выделения каких-либо подразделений фонда и счета. Это вызывает некоторые неудобства для кандидатов, главным образом на выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы. Практически все средства сначала идут на счет в Москве, а затем – обратно в регионы. Практика уже вырабатывает определенные обходные маневры, связанные с фактическим дроблением единого счета на региональные и иные подразделения. Так, средства со счета из Москвы нередко переводятся либо региональному подразделению избирательного объединения, либо организации, расположенной на соответствующей территории, а последние ведут расчеты с конкретными исполнителями, что создает многозвенные взаимоотношения.

Новейшее избирательное законодательство сделало *отступление от принципа “одно избирательное объединение – один специальный избирательный счет”*. На последних парламентских выборах в соответствии с Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы создавались и функционировали *избирательные фонды региональных отделений политических партий*. Специальный избирательный счет могли открывать региональные отделения политических партий по общим правилам открытия такого счета. Избирательная комиссия субъекта РФ обязана выдать политической партии соответствующий документ в течение трех дней после регистрации ее уполномоченных представителей регионального отделения по финансовым вопросам. Документ этот, думается, должен исходить от комиссии как коллегиального органа. С учетом опыта ЦИК РФ речь идет о постановлении (решении) избирательной комиссии субъекта РФ об открытии специального избирательного счета регионального отделения политической партии, в котором указывается филиал Сберегательного банка РФ. Для открытия счета кроме прочего требовалось разрешение соответствующей политической партии. По смыслу закона партия или ее региональное отделение обязаны представить подобное решение в избирательную комиссию субъекта РФ, так как в противном случае последняя не сможет решить вопрос о наличии у регионального отделения политической партии права на открытие специального избирательного счета. Поэтому после получения заверенной копии федерального списка кандидатов избирательная комиссия субъекта РФ должна убедиться в наличии акта о делегировании полномочий региональному отделению политической партии на открытие специального избирательного счета.

Назначение *уполномоченных по финансовым вопросам*, определение их полномочий, прекращение полномочий – прерогативы кандидата и политической партии. Избирательные комиссии осуществляют ре-

гистрацию уполномоченных по финансовым вопросам на основании представленных документов, в число которых входит решение о назначении уполномоченным, доверенность с указанием полномочий (право открытия и закрытия счета, право распоряжения средствами счета, право учета средств фонда, право представления финансовых отчетов в комиссию и др.). Порядок назначения уполномоченных, их регистрации устанавливаются ЦИК РФ и избирательными комиссиями субъектов РФ. Так, ЦИК РФ постановлением № 11/80-5 от 17 мая 2007 г. утвердила "Разъяснения порядка регистрации уполномоченных представителей политических партий по финансовым вопросам, уполномоченных представителей региональных отделений политической партии по финансовым вопросам, их полномочий и об удостоверениях уполномоченного представителя политической партии по финансовым вопросам, уполномоченного представителя регионального отделения политической партии по финансовым вопросам при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва".

Описанный порядок открытия специального избирательного счета политическими партиями свидетельствует о полном отстранении от решения этого вопроса самих кандидатов, хотя практике известно предоставление отдельным кандидатам из списка статуса уполномоченных по финансовым вопросам.

Одно и то же лицо одновременно может баллотироваться на выборные должности в разные государственные органы и органы местного самоуправления, имея несколько специальных избирательных счетов и фондов, что ставит его в привилегированное положение по сравнению с другими кандидатами. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав предусматривает для подобных ситуаций *ограничения по расходованию средств из всех фондов в совокупности на уровне наибольшего из предельных размеров*. Разумное предложение о разрешении только одного избирательного фонда не получило поддержки законодателя. В итоге создаются организационные и правовые проблемы суммирования данных из нескольких избирательных фондов и соответствующих финансовых отчетов.

Избирательный фонд считается *ликвидированным* в момент закрытия специального избирательного счета. Основаниями для *закрытия счета* являются:

- а) отказ избирательной комиссии в регистрации кандидата, списка кандидатов;
- б) отказ кандидата, избирательного объединения от регистрации или пропуск сроков регистрации;

в) представление итогового финансового отчета после дня голосования;

г) отмена регистрации кандидата, списка кандидатов как мера ответственности за избирательные правонарушения.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав передал соответствующим избирательным комиссиям право регулировать вопрос *о порядке закрытия специального избирательного счета*. Общее правило сводится к тому, что специальный избирательный счет закрывается до представления итогового финансового отчета. Это правило получило законодательное закрепление применительно к выборам депутатов Государственной Думы и Президента РФ, но известно не всем региональным избирательным законам.

Следовало бы предоставить окружным избирательным комиссиям, избирательным комиссиям субъектов РФ и Центральной избирательной комиссии РФ право принятия обязательного для банка решения о закрытии счета после истечения сроков сдачи итогового финансового отчета, если владелец счета не делает это самостоятельно в случае непредставления итогового финансового отчета.

2.3. Запрет финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии, минуя избирательные фонды

Избирательное законодательство запрещает использовать для ведения избирательной кампании иные финансовые и материальные средства, кроме средств, поступивших в избирательные фонды. Подобный подход получил конкретизацию в ряде положений, регулирующих как отдельные стадии выборов, так и избирательные фонды. Так, в силу п. 5 ст. 37 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав подписные листы должны изготавливаться за счет средств соответствующего избирательного фонда, а согласно п. 7 ст. 37 оплата работы сборщиков подписей может осуществляться только через избирательный фонд. Ранее действовавшая редакция п. 1 ст. 49 начало агитационного периода обуславливала созданием избирательного фонда. Такой подход был правомерен в условиях, когда право вести предвыборную агитацию у кандидата, политической партии возникало только после регистрации кандидата, списка кандидатов. Однако действующее избирательное законодательство разрешает вести предвыборную агитацию с момента выдвижения кандидата, списка кандидатов. В пунктах 5 и 6

ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав содержатся запреты на выполнение работ, оказание услуг без оплаты из избирательного фонда и оплату, минуя фонд. Запрет адресован как самим кандидатам, избирательным объединениям, так и гражданам, юридическим лицам. Первым запрещено на выборах использовать любые иные средства, кроме тех, что направлены в их избирательные фонды до дня голосования. Вторым запрещено выполнять оплачиваемые работы, реализовывать товары и оказывать связанные с выборами платные услуги без согласия кандидата, избирательного объединения, уполномоченных ими лиц.

До последнего времени позитивное избирательное право не запрещало использовать средства избирательного фонда в интересах избирательной кампании другого кандидата, избирательного объединения. Практика знает так называемых *кандидатов-дублеров*, которые обеспечивают квазисостязательность и нередко ведут агитацию за или против одного из кандидатов, оплачивая ее из собственного избирательного фонда. Действующее законодательство (п. 5 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав) запрещает такую агитацию. При нарушении запрета возникнет вопрос об ответственности. Будет ли это ответственность за нарушение правил агитации или ответственность за нарушение правил расходования средств фонда? Думается, что второй вариант более обоснован.

Глава III. Источники средств избирательных фондов

Существуют следующие *законные источники средств избирательных фондов*:

- а) собственные средства кандидата, избирательного объединения ;
- б) средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением ;
- в) добровольные пожертвования граждан;
- г) добровольные пожертвования юридических лиц.

Каждый из этих источников средств имеет особенности правового и фактического статуса, что влияет на порядок перечисления и размеры средств.

Из действующего законодательства о выборах Президента РФ исключено положение о том, что инициативные группы избирателей вправе участвовать в формировании избирательных фондов кандидатов.

3.1. Бюджетные средства

В Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав были предусмотрены и бюджетные средства как обязательный источник формирования избирательных фондов на всех выборах. Была закреплена обязанность государства в лице избирательных комиссий предоставлять бюджетные средства кандидату, избирательному объединению. До конца 90-х годов прошлого века кандидаты на должность Президента РФ, кандидаты в одномандатных округах и избирательные объединения на федеральных и региональных выборах получали в свои избирательные фонды небольшие бюджетные средства через избирательные комиссии⁸. При этом нередко избирательные объедине-

⁸ Так, на парламентских выборах 1995 г. каждое из 43 избирательных объединений (блоков) получило по 115 млн. рублей из федерального бюджета. Каждый из 2729 кандидатов в одномандатных округах получил, как правило, по 400 тыс. рублей бюджетных средств. В некоторых округах эта цифра несколько поднималась, но при обязательном условии равенства для всех кандидатов в данном округе.

ния тратили только выделенные им бюджетные средства, не расходуя собственные⁹.

Нынешнее регулирование на федеральном уровне не предусматривает выделения бюджетных средств в избирательные фонды кандидатов и партий, но допускает таковое на региональном уровне. Однако действующие региональные избирательные законы также не предусматривают выделения бюджетных средств в избирательные фонды. Главная причина изменения подхода в том, что Федеральный закон о политических партиях ввел *финансирование политических партий после выборов* в зависимости от их итогов. При этом пострадали мелкие партии, которые не получают бюджетные средства на выборы.

Думается, что участие государства в прямом финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий необходимо по следующим причинам:

На президентских выборах 1996 г. в избирательный фонд каждому из 11 кандидатов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации перечислила в первом туре голосования по 300 тыс. рублей, во втором – выплат не производилось. Небезынтересно вспомнить, что в 1993 г. каждое из 13 избирательных объединений получило по 100 тыс. рублей бюджетных средств. При этом места в Государственной Думе получили списки 8 объединений (блоков). В 1995 г. из 43 избирательных объединений (блоков) места в Государственной Думе получили только 4, на которых приходится 9,4% всех прямых бюджетных выплат в избирательные фонды. Из 2729 кандидатов в одномандатных округах избрано 225 депутатов, получивших менее 9% бюджетных средств, а из 10 кандидатов на должность Президента Российской Федерации во второй тур голосования прошли 2, на которые приходится 20% бюджетных средств. На региональных выборах доля бюджетных средств в избирательных фондах кандидатов колебалась в 1996–1997 годах от 0,2% в Томской области до 39% в Санкт-Петербурге. В ряде субъектов (Свердловская обл., Омская обл.) бюджетные средства кандидатам на выборах в законодательные органы не выделялись. Можно утверждать, что эффективность бюджетного финансирования избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений оказалась крайне низкой.

⁹ Так, в 1995 г. на выборах депутатов Государственной Думы 26 из 43 избирательных объединений, получив и израсходовав бюджетные средства, не потратили на выборы ни копейки собственных средств. В 1999 г. на аналогичных выборах из 33 открывших счета избирательных объединений и блоков 11 не использовали собственных средств. Из 6 избирательных объединений, блоков, которые преодолели 5% барьер, не расходовало собственные средства только "Объединение "ЯБЛОКО".

Избирательные фонды

во-первых, подчеркивает не частный, а публично-правовой характер соперничества кандидатов за обладание государственной властью;

во-вторых, гарантированные бюджетные средства несколько смягчают финансовые проблемы избирательных кампаний, что важно в особенности для небольших партий и молодых кандидатов;

наконец, немаловажно и то обстоятельство, что выборы выполняют кроме главной (соперничество за власть) и иные общественно полезные функции, а участие государства в финансировании избирательных кампаний кандидатов, партий выступает как своеобразная плата за услуги оказываемые ими обществу и государству.

Действующее законодательство идет по пути предоставления бюджетных средств после выборов с учетом их результатов для избирательного объединения, выставившего список кандидатов или/и кандидатов в одномандатных избирательных округах. Бюджетные средства выделяются на федеральном уровне только тем партиям, которые на прошедших выборах доказали свое реальное влияние на избирателей. Единственный критерий измерения подобного влияния – число полученных голосов избирателей и депутатских мандатов.

Применительно к избирательным объединениям на федеральных выборах под границей реального влияния, которая доказывает серьезность намерений партии, законодатель понимает поддержку со стороны не менее трех процентов граждан, отдавших действительные голоса на предыдущих парламентских или президентских выборах. Норма, предусматривающая бюджетное финансирование при наличии не менее 12 депутатов Государственной Думы от одномандатных округов, выдвинутых данным избирательным объединением (блоком) утратила свое значение в связи с отказом от выборов депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам.

По результатам парламентских выборов средства выделяются ежегодно, а по результатам президентских выборов – одновременно. Федеральный закон о политических партиях предусматривает, что средства федерального бюджета на указанные цели не могут быть менее 0,05 МРОТ на каждого включенного в списки избирателя, то есть около 540 млн. руб. Голос 1 избирателя первоначально приносил в партийную кассу 50 копеек, а в настоящее время – 5 рублей.

На основе информации от ЦИК РФ о результатах выборов федеральное казначейство обязано перечислять на расчетные счета политических партий бюджетные средства. Закон о политических партиях не определяет ни сроков, ни порядок сроков перечисления средств. Практически такие средства перечисляются партиям одним платежом.

3.2. Собственные средства кандидата

Размер *собственных средств кандидата* в начале 90-х годов XX века не ограничивался, что давало преимущества отдельным кандидатам. Действующее федеральное законодательство справедливо пошло по пути установления для всех выборов ограничений на суммы, вносимых кандидатами собственных средств в избирательный фонд.

Применительно к региональным и местным выборам предельные суммы устанавливаются законами субъектов РФ. В субъектах Федерации размер собственных средств кандидата ранее устанавливался кратный минимальному размеру оплаты труда (МРОТ), а ныне – либо в абсолютных цифрах, либо в процентах от предельного размера расходов из фонда. Если исходить из абсолютных цифр, то они колеблются в широком диапазоне. Например, для выборов депутатов Московской городской Думы по Избирательному кодексу города от 6 июня 2005 г. с последующими изменениями собственный вклад кандидата не может превышать 20 тыс. рублей в избирательный фонд избирательного объединения и 270 рублей в собственный фонд в одномандатном округе, а в Санкт-Петербурге – 150 тыс. рублей. В соответствии с законом о выборах депутатов Липецкого областного Совета депутатов от 2 июня 2006 г. собственные средства кандидата не могут превышать 10 000 рублей, что составляет 100% от предельного размера расходования средств.

Общей является *тенденция к увеличению допустимой суммы собственных средств кандидатов*. Однако в одном и том же субъекте РФ возможны колебания как в сторону увеличения собственных средств, так и в сторону их уменьшения. Так, на выборах депутатов Законодательного Собрания Избирательный кодекс Свердловской области от 24 декабря 1999 г. предусмотрел значительное снижение размера собственных средств кандидата – 15 000, или 0,3% от предельного размера расходов (прежний закон от 18 января 1995 г. закреплял соответственно 100 000, или 10% от предельной суммы расходов). Действующий Избирательный кодекс Свердловской области разрешает кандидату внести в свой избирательный фонд до 20 000 рублей, то есть не более 0,25% от предельного размера расходов.

На выборах Президента РФ “потолок” для внесения собственных средств кандидата увеличился за последние годы почти в 25 раз (с 166,98 тыс. руб. в 2000 г. (менее 0,7% от предельного размера расходов) до 40 млн. руб. (10% от предельного размера расходов) – в 2008 г.). Практически собственные средства кандидатов на президентских выборах *незначительны*. На президентских выборах 1996 г. собственные средства в избирательные фонды внесли только три из

Избирательные фонды

11 кандидатов. Их доля в избирательных фондах всех кандидатов составила 0,22%, а за вычетом возвращенных средств – 0,23%. На президентских выборах 2000 г. из 21 открывшего счет кандидата 8 внесли собственные средства в сумме 803,5 млн. руб., что составило 0,52% их избирательных фондов. В 2008 г. только один из четырех зарегистрированных кандидатов внес в избирательный фонд собственные средства, получив из него значительную их часть наличными.

Фактически зарегистрированные взносы кандидатов на выборах растут. На выборах в обе палаты Федерального Собрания 1993 г. они составили 36 млн. рублей, или 1,13% избирательных фондов кандидатов в депутаты Государственной Думы и Совета Федерации. Кандидаты в депутаты Государственной Думы внесли в 1995 г. 9,5 млн. рублей (деноминированных) в собственные избирательные фонды, что равно 13,63%. Незначительная часть этих средств была возвращена кандидатам. На парламентских выборах 1999 г. кандидаты, зарегистрированные кандидаты внесли в собственные избирательные фонды 79,1 млн. рублей, что составило 8,3% от всех поступлений в их избирательные фонды.

На последних парламентских выборах по смешанной избирательной системе в 2003 г. зарегистрированные кандидаты внесли в свои избирательные фонды 532 011 254 рублей, то есть 21,94% от всех поступлений.

Практика по разному решает вопрос участия кандидата в депутаты в формировании избирательного фонда за счет собственных средств. Так, законодательство не предусматривает права кандидата в депутаты Государственной Думы на внесение средств в избирательный фонд политической партии и избирательный фонд регионального отделения политической партии, но и не лишает их как граждан России права вносить пожертвования в названные избирательные фонды. На практике кандидаты пользуются правом на внесение пожертвований. В итоге кандидаты жертвуют средства в избирательные фонды, через которые финансируются их избирательные кампании, что едва ли согласуется с природой пожертвования. С другой стороны, хотя кандидату как гражданину России законодательством прямо и не запрещено вносить добровольные пожертвования в собственный избирательный фонд, но практика в соответствии со смыслом закона и пожертвования справедливо идет по пути такого запрета.

Думается, целесообразно закрепить во всех случаях права кандидата на внесение собственных средств как в собственный избирательный фонд, так и в фонд выдвинувшей его политической партии, запретив ему вносить пожертвования в эти избирательные фонды.

На практике один и тот же гражданин может баллотироваться на выборные должности одновременно в несколько государственных орга-

нов или органов местного самоуправления, создавая несколько избирательных фондов. В этом случае он вправе вносить собственные средства в каждый из этих фондов в допустимых и для других кандидатов пределах, что, однако, не всегда имеет смысл в связи с ограничением расходов из фонда.

3.3. Собственные средства избирательного объединения

Законодательство, говоря о взносах в избирательный фонд со стороны избирательного объединения, употребляет понятие *“собственные средства избирательного объединения”*. Что такое собственные средства? Практически до настоящего времени в период избирательных кампаний никакого деления средств избирательных объединений, перечисляемых в избирательные фонды, на собственные средства и иные (заемные, полученные у государства и др.) не происходит. Федеральный закон о политических партиях говорит о денежных средствах политической партии, не подразделяя их на собственные и иные. По смыслу закона все не запрещенные законом поступления могут считаться собственными средствами политической партии. Поэтому в настоящее время не противоречит закону практика аккумулирования на партийном счете средств, полученных по займам, кредитным договорам, которые в дальнейшем после создания избирательного фонда перечисляются на специальный избирательный счет избирательного объединения и/или специальные избирательные счета выдвинутых этим объединением кандидатов. Вместе с тем нельзя не учитывать и того обстоятельства, что заемные и кредитные средства политическая партия должна возратить займодавцу и кредитору. Получается, что избирательная кампания политической партии также проводится полностью или частично в кредит. Между тем у партии после выборов могут появиться финансовые обязательства перед средствами массовой информации по оплате бесплатных эфирного времени и печатных площадей, которые, как показывает практика, весьма обременительны. По сути дела в этих условиях бесплатное эфирное время и печатные площади выступают предметом договора займа между политической партией как избирательным объединением и СМИ, что ведет к конфликту интересов при погашении задолженностей. Думается, с точки зрения избирательного законодательства полученные политической партией *заемные и кредитные ресурсы не следует считать собственными средствами избирательного объединения*, запретив вносить их в избирательные фонды.

Избирательные фонды

Анализ законодательства и практики региональных выборов показывает, что единообразного подхода к определению допустимых размеров собственных средств избирательных объединений при финансировании избирательных кампаний выдвинутых ими кандидатов не существует. Широкий диапазон колебания предельных размеров рассматриваемых взносов на выборах в региональные законодательные органы: 50% от предельного размера расходования средств избирательного фонда (республики Адыгея, Бурятия, Дагестан, Пермский край, Волгоградская область, Кемеровская область, Московская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Пензенская область), 20% от предельного размера расходования средств избирательного фонда (Москва, Омская область, Псковская область), 15% от предельного размера расходования средств избирательного фонда (Тульская область), 25% от предельного размера расходования средств избирательного фонда (Курская область), 30% предельного размера расходования средств избирательного фонда (Чувашская Республика), 60% от предельного размера расходования средств избирательного фонда (Амурская область), 70% от предельного размера расходования средств избирательного фонда (Смоленская область), 75% от предельного размера расходования средств избирательного фонда (Калужская область). В ряде субъектов РФ указанный предельный размер привязан к МРОТ: 50 000 МРОТ (Республика Татарстан), 400 000 МРОТ (Ленинградская область).

На выборах депутатов Государственной Думы избирательное объединение вправе было перечислить в собственный избирательный фонд своих средств в размере, не превышающем в 100 тысяч раз минимальный размер оплаты труда в 1995 г. (не более 4,37 млн. рублей), в 1999 г. – 200 тыс. МРОТ (не более 16,698 млн. руб.), что составляло до 40% от предельного размера расходов, а действующий избирательный закон поднял эту цифру до 50%.

На президентских выборах 1996 г. избирательные объединения могли выделять своему кандидату средств в размере, не превышающем минимальный размер оплаты труда более чем в 50 тысяч раз (2 887 500 рублей), в 2000 г. – 200 тыс. МРОТ – 16 698 тыс. рублей, что составляло примерно две трети, а при повторном голосовании – половину предельных расходов фонда. Ныне на выборах Президента РФ избирательное объединение вправе перечислить своему кандидату средства в размере до 50% от предельных расходов (до 200 и 250 млн. рублей соответственно в первом и втором (нарастающим итогом) туре выборов).

Финансовое участие избирательных объединений в формировании избирательных фондов различно. В 1995 г. из 43 избирательных объеди-

нений (блоков) собственные средства внесли 17. Они составили почти 38,44 млн. рублей, превысив половину поступлений в избирательные фонды. На выборах 1999 г. собственные средства внесло 21 избирательное объединение (блок) в размере 127,8 млн. рублей, то есть 30,2% поступлений в фонды. В одномандатных округах доля взносов избирательных объединений (блоков) поднялась с 1,85% в 1993 г. до 7,1% (68,4 млн. руб.) в 1999 г. На выборах 2003 г. 16 избирательных объединений и блоков внесли в избирательные фонды собственные средства в размере 901,2 млн. рублей (56,4% поступлений в фонды). При этом у ряда избирательных объединений и блоков (Новый курс – Автомобильная Россия, Партия СЛОН, Объединенная российская партия “Русь”, Демократическая партия России) только эти средства и составили избирательный фонд. В одномандатных округах доля взносов избирательных объединений (блоков) поднялась с 1,85% в 1993 г. до 7,1% (68,4 млн. руб.) в 1999 г., а в 2003 увеличилась до 9,7%.

В 2007 г. политические партии внесли в избирательные фонды 1 005 773 054 рублей (24,8% от всех поступлений в избирательные фонды).

На президентских выборах 1996 г. пять кандидатов не получали средств от избирательных объединений. В 2000 г. из пяти выдвинутых избирательными объединениями кандидатов только один получил средства от своего избирательного объединения (ЛДПР). На президентских выборах 2004 г. финансовую поддержку кандидатам оказали ЛДПР, КПРФ и Российская партия “Жизнь”, а в 2008 г. – ЛДПР, КПРФ и Всероссийская политическая партия “ЕДИНАЯ РОССИЯ”. При этом избирательный фонд кандидата от ЛДПР в президентские избирательные кампании 2004 г. и 2008 г. состоял исключительно из средств перечисленных самой партией.

По субъектам РФ ситуация в 90-е годы прошлого века различалась весьма существенно. В республиках Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Хакасия, Чукотском автономном округе выдвинутые избирательными объединениями кандидаты не получали средств от объединений. Напротив, в республиках Адыгея, Алтай, Карачаево-Черкесская, Карелия, Мордовия, Чувашская, Костромской, Новгородской, Пензенской, Тульской областях, Санкт-Петербурге, Коми-Пермяцком и Таймырском (Долгано-Ненецком) автономных округах взносы избирательных объединений составили от 10% до 35% избирательных фондов кандидатов.

Введение пропорциональной избирательной системы на региональных выборах влечет увеличение доли “партийных денег” в избирательных кампаниях. Выдвижение кандидата партией фактически, как правило, связано и с поддержкой его партийными финансами, что и можно

было бы юридически закрепить через значимую долю участия партии в формировании избирательного фонда. В этих условиях федеральному законодателю, видимо, придется устанавливать обязательные для субъектов РФ минимальные параметры на уровне не менее 20–30% от предельного размера расходов фонда.

3.4. Добровольные пожертвования юридических лиц

Кроме установления “потолка” *добровольных пожертвований юридических лиц* законодательство использует *негативное регулирование* в отношении круга жертвователей. Ими не могут быть:

- а) иностранные государства и иностранные организации;
 - б) российские юридические лица с иностранным участием, если на день официального опубликования решения о назначении выборов доля иностранного участия в их уставном капитале превышает 30%.
- Действующая редакция Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав ужесточает требование в отношении открытых акционерных обществ, где доля иностранного капитала фиксируется на день составления списка акционеров за финансовый год, который предшествует году опубликования решения о назначении выборов;
- в) международные организации и международные общественные движения;
 - г) государственные органы и органы местного самоуправления;
 - д) государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия;
 - е) воинские части, военные учреждения и организации, правоохранительные органы;
 - ж) благотворительные и религиозные организации, а также учрежденные ими организации;
 - з) юридические лица, которые зарегистрированы менее чем за один год до дня голосования, а также юридические лица, имеющие на день официального опубликования решения о назначении выборов государственную или муниципальную долю в уставном капитале более 30%;
 - и) анонимные жертвователи;
 - к) организации, учрежденные государственными или муниципальными органами (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации), а также учрежденные юридическими лицами с более чем 30 процентным иностранным, государственным или муниципальным участием;

л) некоммерческие организации, получавшие в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд, денежные средства или иное имущество от иностранных государств и организаций, иностранцев и лиц без гражданства, несовершеннолетних граждан России, других юридических лиц и организаций, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды. Этот запрет действует при условии, что полученные некоммерческой организацией средства либо иное имущество не были возвращены или перечислены (переданы) в доход Российской Федерации до дня внесения пожертвования в избирательный фонд. Видимо, по этой причине законодатель не установил параметры полученных средств (имущества), как это сделано применительно к уставным капиталам других юридических лиц.

Нетрудно заметить, что данный перечень только в ряде случаев, строго говоря, упоминает о юридических лицах, а в других – речь идет как о юридических лицах, так и организациях, органах, которые могут не иметь прав юридического лица.

Представляется справедливым и правомерным включение всех их в перечень запретов, хотя основания для этого различны. В одних случаях запрет основывается на том, что юридическое лицо, организация финансируются из-за рубежа и не должна влиять на борьбу за власть посредством выборов. В других – вследствие особенностей финансирования самой организации (бюджетные организации, благотворительные организации), поэтому речь идет о средствах, целевое назначение которых заранее определено и не соответствует целям выборов, а в третьих – вследствие отделения организации от государства (религиозные объединения). Законодатель в ряде случаев распространяет запреты и на аффилированные организации. Это, например, касается организаций, учрежденных юридическими лицами с высокой долей государственного, муниципального или иностранного капитала, а также учрежденных благотворительными и/или религиозными организациями. Видимо, такие цепочки можно было бы в одних случаях продолжить на следующий круг учредителей, а в других – создать новые (например, в отношении организаций, учрежденных с участием иностранных, военных организаций, правоохранительных органов). Однако в целом проблема перекрытия финансового влияния на избирательные кампании из-за рубежа и за счет перераспределения бюджетных средств едва ли может быть решена до тех пор пока остается очень большой круг юридических лиц, которые вправе вносить пожертвования в избирательные фонды.

Можно идти по пути уменьшения этого круга, создавая одновременно новые проблемы организационно-правовых механизмов обеспече-

Избирательные фонды

ния контроля соблюдения запретов. Так, эффективность введения запретов в отношении некоммерческих организаций, которые финансируются нерезидентами сильно снижается потому, что избирательные комиссии не имеют информации о таком финансировании, так как получение этой информации в течение короткой избирательной кампании маловероятно. При введении запретов целесообразно закреплять и организационно-правовой механизм контроля их соблюдения. В противном случае запрет может оказаться только на бумаге. Так, в свое время Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав в редакции 1997 г. установил запрет на добровольные пожертвования в избирательные фонды со стороны юридических лиц, пользующихся льготами по уплате налогов и сборов. Однако практика показала невозможность реализации этой нормы. Обнаружилось, что очень многие предприятия, организации имеют те или иные льготы по уплате налогов и сборов. Льготы по налогам предоставлялись и с целью стимулирования производства, и с целью поддержки определенной общественно-полезной деятельности (спорта, физкультуры и т.д.), и с целью создания рабочих мест на данной территории и т.д. Кроме того, избирательные комиссии не имели информации о налоговых льготах той или иной организации-жертвователя. В 1999 г. названный запрет из закона исключен. По этим же причинам был уточнен запрет для внесения пожертвований со стороны организаций, учрежденных государственными органами и/или органами местного самоуправления. Ныне он не распространяется на те из названных организаций, которые учреждены в порядке приватизации как акционерные общества.

Общие правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний рекомендуют государствам – членам Совета Европы¹⁰ нормативно закрепить значительно более широкое понимание пожертвования по сравнению с тем, которое известно российскому избирательному праву (безвозмездное перечисление юридическим лицом денежных средств со своего расчетного счета на специальный избирательный счет). Названный документ Совета Европы в ст. 2 понимает под пожертвованием политической партии “любое намеренное предоставление любой выгоды, экономической или иной...” В этих условиях необходимо либо значительно расширять содержание понятия “добровольное пожертвование”, что потребует больших изме-

¹⁰ Общие правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Рекомендации 4 (2003) государствам – членам Совета Европы. В кн.: Международные избирательные стандарты // Сборник документов. М., 2004. С. 609–611.

нений законодательства и практики выборов, либо серьезно обсудить вопрос о введении запрета на внесение пожертвований в избирательные фонды со стороны любых юридических лиц, что имеет место в ряде стран. Единственным исключением из этого правила могли бы быть созданные самими партиями самостоятельно или совместно с гражданами специальные партийные фонды как своеобразные кошельки. Партийные фонды должны иметь правовой режим, исключающий наличие средств запрещенных для финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий.

На практике возникают проблемы, связанные с квалификацией жертвователя как анонимного. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав считает анонимным жертвователя в случаях, когда юридическое лицо не указало в платежном документе любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, банковские реквизиты либо указало недостоверные сведения (прежняя редакция закона признавала жертвователя анонимным также при отсутствии указания даты регистрации, отметки об отсутствии государственной или муниципальной, или иностранной доли в уставном (складочном) капитале, либо о наличии таковой доли с указанием ее размера, вследствие чего значительные средства перечислялись в бюджет, что вызывало справедливые нарекания со стороны жертвователей). При внесении пожертвования в платежных документах требуется указать больше сведений по сравнению со сведениями, отсутствие или искажение которых влечет анонимность жертвователя. Так, при внесении пожертвования юридическим лицом кроме ИНН, наименования и банковских реквизитов жертвователя должны быть указаны: дата регистрации, отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных в отношении состава капитала и учредителей. Соответственно отсутствие, например, даты регистрации юридического лица не влечет признание жертвователя анонимным.

Федеральный закон говорит о пожертвованиях юридических лиц. Поэтому филиалы и представительства юридических лиц не вправе вносить такие пожертвования в избирательные фонды. На практике однако такие пожертвования имеют место, так как обособленные подразделения организаций нередко имеют собственные расчетные счета, а избирательные комиссии не всегда получают информацию о их статусе. Кроме того, филиалы, другие структурные подразделения организаций не включены в круг источников, пожертвования от которых не допускаются.

Практике известны поручения одного юридического лица другому юридическому лицу на перечисление пожертвований со счета последнего. Однако п. 15 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях изби-

Избирательные фонды

рательных прав одним из признаков добровольного пожертвования юридического лица закрепляет перечисление денежных средств только с расчетного счета этого юридического лица. Кроме того, добровольное пожертвование должно носить безвозмездный характер, поэтому оно не может использоваться для осуществления взаимозачетов между организациями.

Субъекты РФ не вправе изменять перечень названных ограничений как в сторону расширения, так и сокращения. Они не могут регулировать правила внесения пожертвования. Единственное правомочие, которым субъекты РФ располагают по регламентации добровольных пожертвований, сводится к обязанности устанавливать *предельные размеры* таких пожертвований. В конце 90-х годов прошлого века предельные размеры пожертвований устанавливались кратными минимальному размеру оплаты труда. В настоящее время МРОТ не используется для этих целей. Предельные размеры пожертвований устанавливаются либо в виде определенного процента от предельного размера расходов через соответствующий избирательный фонд, либо в абсолютных цифрах. В обоих случаях разброс цифр достаточно велик. Например, предельный размер пожертвования юридического лица колеблется применительно к предельному размеру расходов от 3,5% (Республика Бурятия, Республика Дагестан и др.) до 50% (в значительном количестве субъектов РФ). Интересен опыт Свердловской области, где предельный размер пожертвования юридического лица устанавливается в абсолютных цифрах, но дифференцируется в зависимости от численности избирателей в округах на выборах в Палату Представителей: до 15 тыс. чел. – 12 тыс. рублей, до 50 тыс. чел. – 30 тыс. рублей, до 100 тыс. чел. – 75 тыс. рублей, до 250 тыс. чел. – 115 тыс. рублей, до 500 тыс. чел. – 150 тыс. рублей, свыше 500 тыс. чел. – 300 тыс. рублей. При этом доля пожертвования одного юридического лица в предельных размерах расходования средств колеблется в незначительных параметрах от 3% до менее 4%.

На парламентских выборах размер пожертвования юридического лица в избирательный фонд политической партии не может превышать 3,5% (14 млн. руб.), в избирательный фонд регионального отделения политической партии – 50% (28 млн. руб.) от предельных расходов. Пожертвования юридического лица в избирательный фонд кандидата на должность Президента Российской Федерации не могут превышать 7% (28 млн. руб. и 35 млн. руб. – для второго тура) от предельного размера расходов. В итоге получается, что на парламентских выборах размер пожертвования юридического лица в избирательные фонды находится в обратной зависимости от числа избирателей.

Действующее регулирование приводит к тому, что для наполнения избирательного фонда до предельных размеров расходования средств достаточно собственных средств партии, которые ранее получены от одного юридического лица и средств этого же юридического лица, внесенных непосредственно в избирательный фонд. Это удобно с точки зрения наполнения избирательного фонда, но едва ли такое положение может считаться нормальным. Избирательный фонд обслуживает избирательную кампанию кандидата, политической партии, поэтому монопольное положение одного из источников его формирования влечет полную зависимость партии от этого источника, противоречит природе выборов как способа осуществления народом публичной власти. Видимо, настало время для установления на федеральном уровне максимальных долей различных поступлений в избирательные фонды.

На президентских выборах 1996 г. и 2000 г. от юридических лиц всеми кандидатами получено соответственно свыше 72 и 80% средств избирательных фондов. На выборах депутатов Государственной Думы доля таких средств у избирательных объединений (блоков) несколько меньше: в 1995 г. – 38%, в 1999 г. – около 60% (в избирательные фонды кандидатов в одномандатных округах юридические лица пожертвовали почти половину средств).

На президентских выборах 2008 г. доля пожертвований от граждан и юридических лиц в средствах избирательных фондов уменьшилась по сравнению с аналогичными выборами 2004 г. – с 85% до 30,2%.

На региональных выборах в 1997–2000 годах пожертвования от юридических лиц в избирательных фондах кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты законодательных органов и на должности глав регионов, по удельному весу практически были одинаковы и составили 2/3 поступлений в фонды.

Приведенные цифры свидетельствуют о чрезмерном влиянии юридических лиц на формирование избирательных фондов. С учетом необходимости преодоления наметившихся тенденций законодательства и практики представляется целесообразным предельные размеры пожертвований со стороны юридических лиц установить *до 10% предельных размеров расходов избирательного фонда, а в дальнейшем – вообще отказаться от этого источника формирования фондов.*

Добровольные пожертвования юридических лиц в избирательные фонды осуществляются только путем *безналичного перечисления денежных сумм платежным поручением* на их специальные избирательные счета. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав однозначно закрепляет, что сведения о жертвователе указываются в платежном поручении. Однако на практике при отсутствии тех или иных све-

Избирательные фонды

дений о жертвователе используются и другие формы информирования (например, письма с указанием в них недостающей информации).

Платежные поручения на перечисление пожертвований заполняются в порядке, установленном Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации, утвержденным ЦБ РФ и письмом ЦБ РФ от 16 декабря 1999 г. № 339-Т "Об оформлении платежных поручений на перечисление добровольных пожертвований в избирательные фонды, фонды референдума" с последующими изменениями.

В поле платежного поручения "Назначение платежа" указывается вид денежных средств – добровольные пожертвования или добровольные пожертвования в качестве избирательного залога, отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных п. 6 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. Допускаются сокращения слов и фраз, их обозначения одной буквой.

Все перечисления должны осуществляться не позднее дня, следующего за сдачей в банк платежного поручения. Законодательство не налагает на банк, отделение связи обязанности устанавливать соответствие или несоответствие пожертвования требованиям законодательства о финансировании выборов. Они лишь перечисляют средства в избирательный фонд. Однако *при приеме платежных поручений банк обязан осуществить проверку правильности их заполнения и оформления* в соответствии с Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации.

Отказ банка перевести средства на специальный избирательный счет может быть обжалован в суд по месту внесения платежа. При этом в договоре о специальной избирательном счете между избирательным объединением и филиалом Сбербанка России оговаривается *подведомственность споров арбитражному суду*. Думается, что спор в данном случае не носит экономического характера, поэтому правильнее отнести его рассмотрение к *подведомственности судов общей юрисдикции*. Следовало бы установить очень сжатые (например, два дня) сроки рассмотрения данных дел и положение об обращении решения суда к немедленному исполнению.

3.5. Добровольные пожертвования граждан

Для физических лиц запреты на внесение пожертвований минимальны. Их не могут вносить только *иностранцы* (кроме тех, которые имеют избирательные права на местных выборах), *лица без гражданства, а также – граждане России, которые не достигли возраста 18 лет на день голосования*. Во всех случаях запрет обосновывается отсутствием у на-

званных категорий физических лиц избирательных прав. Таким образом, все физические лица, обладающие активным избирательным правом, имеют без каких-либо ограничений право на внесение пожертвований в избирательные фонды.

Предельный размер пожертвований от одного гражданина в один избирательный фонд в 90-е годы прошлого века также определялся кратным минимальному размеру оплаты труда. В настоящее время на федеральных выборах и выборах в большинстве субъектов РФ он определен как доля от предельного размера расходов из избирательного фонда и колеблется в пределах от менее 1% до 50%. Во многих субъектах РФ гражданин вправе жертвовать в избирательный фонд политической партии до 1%, а в избирательный фонд кандидата – в пределах 1–5% от предельного размера расходов.

В целом пожертвования граждан имеют тенденцию к уменьшению. Так, на парламентских выборах 1993 г. пожертвования граждан в три раза превысили средства, полученные избирательными фондами кандидатов от избирательных объединений, но их удельный вес в средствах фондов был менее 6%. В 1995 г. граждане внесли в избирательные фонды кандидатов средств почти в два раза меньше, чем избирательные объединения, но доля средств от граждан составила почти 11%. В избирательные фонды избирательных объединений 2351 гражданин внес в 1995 г. менее 3% средств, хотя некоторые избирательные объединения граждане финансировали значительно лучше. 27 избирательных объединений, то есть большинство, не получили из этого источника ни рубля, поступления каждому из еще 7 избирательных объединений были ниже предельной суммы взноса для одного гражданина. В 1999 г. 3349 человек внесли в избирательные фонды 21 избирательного объединения (блока) 7,5% средств (31,7 млн. руб.). Наибольшие поступления от граждан пришлось на партию КПРФ (10,4 млн. руб. от 960 чел.) и избирательный блок "Межрегиональное движение "Единство" (10,1 млн. руб. от 1220 чел.). Ряд избирательных объединений средств от граждан не получали.

Можно утверждать, что пожертвования граждан не оказывают большого влияния на формирование фондов большинства избирательных объединений. В отличие от парламентских на президентских выборах 2000 г. сократилось более чем в два раза число граждан, которые внесли пожертвования. 1126 граждан (в 1996 г. – 2379 чел.) внесли 12% (в 1996 г. – 8%) поступлений в фонды (18,6 млн.руб., в 1996 г. – 5,8 млн. руб.). Избирательные фонды кандидатов на должность Президента РФ Зюганова Г.А. и Джабраилова У.А. почти наполовину, а Подберезкина А.И. – почти на 90% сформированы из пожертвований граждан (соответственно

Избирательные фонды

759 чел., 51 чел. и 131 чел.). В избирательный фонд Путина В.В. внесли пожертвования 9 человек (менее 2000 руб.). В 1996 г. победивший кандидат на должность Президента РФ получил пожертвования от 288 граждан. Кандидат Жириновский В.В. в 1996 г. получил финансовую поддержку от 1276 человек в сумме 3,6 млн. руб., а в 2000 г. – от одного (2 рубля). Пожертвования граждан в избирательные фонды кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатным округам и на региональных выборах более значительны. На парламентских выборах в 1999 г. они составили 20,1% фондов (10,4 млн. руб.).

На региональных выборах за период 1997–2000 гг. в избирательные фонды кандидатов поступило средств от граждан 17,3% (44,2 млн. руб.), а в избирательные фонды избирательных объединений (блоков) – 25,3% (9 млн. руб.).

На парламентских выборах 2003 г. пожертвования 2662 граждан в избирательные фонды политических партий (блоков) составили 32,2 млн. рублей (2,01%), а на выборах 2007 г. 2750 человек пожертвовали 435,2 млн. рублей. В 2007 г. для всех 14 избирательных фондов удельный вес пожертвований от граждан составил 11,1%, но при значительных колебаниях применительно к разным политическим партиям. Интересно, что вектор колебаний позволяет выявить *обратную пропорцию* между общей суммой средств фонда и пожертвованиями граждан, то есть, чем больше средств в фонде, тем меньше доля пожертвований граждан. Так, Партия Мира и Единства собрала в свой избирательный фонд всего лишь 130 тыс. рублей и только от граждан. У Российской экологической партии (“Зеленые”) пожертвования граждан составили более 85% избирательного фонда, в который поступило 205 тыс. рублей. 191,1 млн. пожертвований граждан составили 24,42% поступлений избирательных фондов партий.

При этом на президентских выборах 2008 г. 419 граждан пожертвовали в избирательные фонды кандидатов 37,2 млн. рублей.

Приведенные цифры свидетельствуют о том, что еще не сложились устойчивые тенденции финансирования избирательных кампаний партий со стороны граждан. Видимо, повышение роли партий на выборах предполагает более активную их финансовую поддержку со стороны граждан.

Добровольные пожертвования в избирательные фонды принимаются от граждан кредитными организациями, учреждениями связи только по предъявлению паспорта или заменяющего его удостоверения личности. Жертвователь должен указать в платежных документах свою фамилию, имя и отчество, адрес места жительства, дату рождения, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, сведения о гражданстве, которые сверяются учреждениями банков или организациями связи с данными паспорта или заменяющего его удостоверения личности. Гражданин считает-

ся *анонимным жертвователем* в том случае, если не указал в платежном документе хотя бы одно из следующих сведений: фамилия, имя и отчество, адрес места жительства либо указал недостоверные сведения о себе.

Пунктом 14 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав определено, что добровольное пожертвование гражданина есть – безвозмездное внесение гражданином РФ собственных денежных средств на специальный избирательный счет, то есть закон ориентирует на совершение определенных действий самим гражданином. Однако в отличие от некоторых других правоотношений, в которых законом оговорено только личное участие избирателя, в отношении права на внесение добровольного пожертвования такой оговорки нет, поэтому теоретически гражданин может поручить внесение платежа другому лицу. Главное, чтобы не нарушалось требование о том, что жертвовать можно только собственные денежные средства жертвователя. Однако на практике это едва ли возможно, так как возникает проблема правового оформления поручения на внесение пожертвования от имени другого гражданина. Поэтому целесообразно в избирательном законодательстве оговорить необходимость личного внесения гражданином пожертвования, установив исключения из этого правила только для инвалидов по зрению.

Добровольное пожертвование переводится на специальный избирательный счет банком, предприятием связи в день приема, а в случае внесения взноса после 11 часов операционного дня – на следующий день.

Законодательство идет по пути установления потолка взносов по каждому из источников, не ограничивая размер фонда. Однако, как будет показано далее, размеры предельных расходов из фондов ограничиваются. В итоге поступления могут значительно превышать предельную сумму расходов, что ведет к необходимости возврата средств. В последнее время кандидаты, политические партии научились следить за тем, чтобы минимизировать возврат средств из фонда после дня голосования.

Зарегистрированные кандидаты, а также избирательные объединения, зарегистрировавшие списки кандидатов, обязаны продолжать ведение избирательных фондов.

3.6. Правовые вопросы материальной поддержки кандидата, списка кандидатов

Закрепляя возможность финансовой (материальной) поддержки, Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав длительное время не проводил различия между *финансовой* и *материальной*

Избирательные фонды

ной поддержкой кандидата, избирательного объединения через избирательный фонд, Однако практика признавала только финансовую поддержку, так как механизмы материальной поддержки через избирательный фонд были неизвестны. В действующей редакции Федерального закона эти виды поддержки разведены. Закон говорит о праве граждан и юридических лиц оказывать финансовую поддержку кандидата, избирательного объединения только через избирательные фонды.

Предусматривается (п. 5 ст. 59) также и материальная поддержка кандидата, избирательного объединения, направленная на достижение определенного результата на выборах при условии ее компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда. Таким образом, обозначена некая схема реализации положения о материальной поддержке. Однако для воплощения этой схемы в жизнь необходимо законодательно решить целый ряд вопросов. В их числе: виды материальной поддержки (круг имущества разрешенного или запрещенного), порядок оценки стоимости материальной поддержки в рублях и порядок выплаты компенсации, порядок отчетности в отношении материальной поддержки и статус имущества после сдачи итогового финансового отчета.

При анализе формирования избирательных фондов возникает вопрос о допустимости зачисления в них не только валюты в рублях, но и иных ликвидных ценностей, например, акций, ценных бумаг, имущества, интеллектуальных ценностей и т.д. По букве и смыслу законодательства о финансировании выборов *избирательный фонд образуется только из денежных средств в рублях*. Законодательство прямо говорит о денежных средствах, образующих избирательный фонд. Вместе с тем Федеральный закон о политических партиях предусматривает возможности пожертвования политической партии не только в виде денежных средств, но и иного имущества (п. 1 ст. 30). Последнее оценивается в денежном выражении. Избирательное законодательство также пошло по этому пути. Так, п. 5 ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав установлено, что материальная поддержка кандидата, избирательного объединения может быть оказана только при ее компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда. Однако *практика до настоящего времени не знает материальной поддержки кандидата, избирательного объединения*. В частности, потому, что не установлен организационно-правовой механизм реализации таковой. Не решены вопросы порядка оценки передаваемого имущества. Надо ли применять законодательство об оценочной деятельности или размер компенсации может определяться по соглашению сторон? Кроме того, если материальная поддержка выражается в предоставлении дорогостоящего имущества (множительная техника, автомобиль и др.),

то возникают неразрешимые проблемы постановки имущества на балансовый учет, судьба этого имущества после выборов. Дело в том, что избирательный фонд – временное образование, не находящееся на учете в налоговых органах, не имеющее правопреемников. Следовательно, избирательный фонд не может включать в себя основные фонды. Речь может идти о передаче ему прав на аренду дорогостоящего имущества, зачислении в него денежной компенсации такого имущества, а также имущества, которое списывается до закрытия специального избирательного счета.

С 2005 г. избирательное законодательство идет по пути легализации существенных исключений из правила о компенсировании материальной поддержки за счет фонда. Исключение распространяется только на тех кандидатов, которые выдвинуты в составе списка кандидатов. В состав имущества входит любая имеющаяся у избирательного объединения недвижимость, а также движимое имущество, исключая ценные бумаги, печатную продукцию и расходные материалы. По смыслу закона речь идет об имуществе, которое на день начала избирательной кампании находится в пользовании у избирательного объединения независимо от правовых оснований приобретения права пользования. Имущество может быть как собственностью данного избирательного объединения, так и находиться у него в пользовании на праве аренды, ведения совместной деятельности и др. Поскольку политические партии как практически единственные избирательные объединения на большинстве выборов могут иметь в пользовании только имущество необходимое для обеспечения их уставной деятельности, постольку норма должна применяться с учетом указанного требования законодательства о политических партиях.

Глава IV. Основные направления и порядок расходования средств избирательных фондов

4.1. Целевое назначение средств и основные направления расходов

Средства избирательных фондов имеют *целевое назначение*. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании конкретного кандидата, избирательного объединения. *Круг оплачиваемых из фонда работ, услуг* очерчивается двумя квалифицирующими признаками: прямая или косвенная связь с выборами и направленность на достижение определенного результата на выборах. Оба признака могут наполняться разным содержанием, что на практике порождает неопределенности в ответе на вопрос о необходимости оплаты из фонда конкретных работ, услуг. Что такое косвенная связь с выборами? Если, например, кандидат покупает костюм для использования его на встречах с определенными группами избирателей, то, видимо, можно говорить о косвенной связи с выборами и, следовательно, о необходимости оплаты покупки из избирательного фонда. Однако оборотная сторона такого подхода в том, что избирательный фонд может превратиться в источник удовлетворения личных потребностей кандидата. Поэтому оплату покупки костюма из избирательного фонда кандидата, видимо, следует рассматривать как нецелевое расходование средств. В то же время попытка автора брошюры таким образом интерпретировать на парламентских выборах 2007 г. оплату из избирательного фонда одной из политических партий питания участников поездки на поезд для проведения предвыборной агитации не получила поддержки.

Что касается критерия, связанного с достижением определенного результата на выборах, то он представляется еще более абстрактным. Избирательное законодательство под результатами выборов понимает определенные данные, которые установлены соответствующей избирательной комиссией в протоколе и сводной таблице, принятых на основании протокола решения комиссии. Едва ли об этих результатах идет речь в упомянутой норме Федерального закона, так как говорится о направленности на достижение определенного результата. В итоге следует сделать вывод о том, что как косвенная связь с выборами, так и направленность на достижение определенного результата на выборах – весь-

ма размытые критерии, которые на практике не применяются и едва ли заслуживают правового закрепления.

Вероятнее всего следует идти по пути закрепления в законе *закрытого перечня расходов, которые могут оплачиваться из избирательного фонда*. Отдельные фрагменты такого перечня имеются в действующем законодательстве.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав (п. 3 ст. 59) определил следующие четыре направления расходов избирательных фондов:

а) финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей ;

б) предвыборная агитация, а также оплата работ (услуг) информационного и консультационного характера;

в) оплата других работ (услуг), выполненных (оказанных) юридическими лицами или гражданами, а также покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями своей избирательной кампании;

г) внесение избирательного залога.

Поскольку закон разрешает оплату из избирательного фонда "иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями своей избирательной кампании" (подп. "в" п. 3 ст. 59), постольку приведенный перечень расходов не может считаться закрытым. С другой стороны, положение о покрытии из фонда расходов, связанных только с проведением своей избирательной кампании содержится также и в п. 2 ст. 59 закона, поэтому распространяется на все названные направления расходов. Поскольку в п. 3 ст. 59 говорится о непосредственной связи с избирательной кампанией, при этом отсутствует указание на то, что такая связь должна быть непосредственной, постольку на практике возможно весьма широкое понимание целевого назначения расходов.

Следовало бы законодательно урегулировать вопросы, возникающие вследствие приобретения за счет избирательного фонда дорогостоящего имущества долгосрочного пользования (автомобили, множительная и копировальная техника, холодильники и другая бытовая техника, мебель и оборудование офисов). Законодательство не содержит запретов на их приобретение, если имущество используется в избирательной кампании кандидата, избирательного объединения. Практически, как правило, нельзя сказать, что названное имущество не связано с проведением избирательной кампании. С другой стороны, что с ним делать

Избирательные фонды

после выборов? Фактически оно, разумеется, используется и после выборов.

Применительно к политическим партиям следовало бы *оформлять это имущество после выборов как пожертвования* с соответствующей денежной оценкой. Применительно к кандидатам возможны два пути: запрета приобретения имущества длительного пользования за счет избирательного фонда либо обязывания *продажи* такого имущества на торгах после дня голосования. Последний путь на практике создаст столько проблем, что недостатки перевесят возможные плюсы. Более логичен вариант аренды имущества за счет избирательного фонда.

Думается, назрела необходимость введения *прямых запретов* использования средств избирательных фондов не только на приобретение дорогостоящих предметов, но и покупку акций, других ценных бумаг; выдачу кредитов и ссуд; оплату труда и услуг кандидата (кандидатов) на выборную должность и его ближайших родственников; оплату труда и услуг лиц, не имеющих активного избирательного права (иностранцы, лица без гражданства и другие); на цели, преследующие извлечение прибыли; оплату услуг избирательных комиссий, членов избирательных комиссий, включая членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса; оплату услуг международных наблюдателей, а также журналистов и других представителей средств массовой информации, находящихся в день голосования и при подсчете голосов на избирательных участках; организацию лотерей, аукционов, тотализаторов, других связанных с получением их участниками призов, подарков, бесплатных услуг, массовых мероприятий, направленных на привлечение к голосованию либо голосованию в пользу или против определенного кандидата, списка кандидатов; благотворительные цели (например, страхование избирателей за счет избирательного фонда). Подобный перечень запретов обусловлен сущностью выборов как борьбы за обладание публичной властью, целевым характером избирательных фондов. Отсутствие четко фиксированных законодательных ограничений затрудняет применение норм законодательства о финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий, создает возможности для размывания границ, очерчивающих целевое использование средств.

4.2. Отдельные виды расходов

Финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата, списка

кандидатов как направление расходов предусмотрено с 1997 г. Ранее расходы на выборы из избирательного фонда де-юре могли производиться только после регистрации кандидата, списка кандидатов, поэтому расходы по сбору подписей не должны были оплачиваться из избирательного фонда, фактически не оплачивались и не учитывались в финансовых отчетах.

К финансовому обеспечению организационно-технических мер, направленных на сбор подписей, можно, в частности, отнести: оплату бумаги и изготовления бланков подписных листов, канцелярских принадлежностей, оплату аренды помещения и транспорта, используемых при сборе подписей, оплату расходов по доставке подписных листов, оплату услуг сборщиков подписей и других лиц, занятых с подписными листами, расходы в связи с командировками при сборе подписей, оплата услуг нотариусов по удостоверению сведений о сборщиках подписей.

Избирательное законодательство запрещает вознаграждение избирателей за внесение подписи, а подписи, собранные с таким вознаграждением, признаются недействительными (п. 6 ст. 37 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). Оно однако исходит из того, что организация сбора подписей может быть как без оплаты, так и с оплатой из избирательного фонда. Во втором случае с лицом, собирающим подписи должен заключаться гражданско-правовой договор подряда или поручения. Сборщиком может быть только совершеннолетний дееспособный гражданин Российской Федерации. Таким образом, встречающаяся практика сбора подписей в рамках трудовых отношений, например, штатным партийным работникам в рабочее время противоречит Федеральному закону об основных гарантиях избирательных прав.

Практика показывает, что представлению подписных листов в избирательную комиссию предшествует проверка достоверности и действительности подписей, реквизитов подписных листов силами самих кандидатов, их доверенных лиц, специалистов (чаще всего, почерковедов, бывших работников паспортно-визовых служб, юристов). Услуги этих лиц также могут оплачиваться из избирательного фонда. Вследствие этого уполномоченный по финансовым вопросам кандидата на выборную должность может заключить с самим кандидатом договор на выполнение работ, оплачиваемых из избирательного фонда, что имеет место на практике. Поскольку при сборе подписей одну и ту же работу можно выполнять как бесплатно, так и с оплатой, постольку возникает соблазн использования избирательного фонда в личных интересах, формально не нарушая закон. Из этого правила следовало бы сделать исключение, запретив оплату из избирательного фонда работ и услуг со стороны как самих кандидатов, так и их близких родственников.

Избирательные фонды

До 1997 г. финансирование расходов на предвыборную агитацию считалось единственным направлением расходов избирательных фондов. Так, на выборах в Государственную Думу 1995 г. избирательные объединения (блоки) израсходовали средства на следующие мероприятия:

- предвыборная агитация через средства массовой информации (теле- и радиовещание, периодические издания) – в общей сложности на это пошло 69% всех затраченных средств;
- выпуск и распространение печатных материалов (листовок, плакатов, наружной рекламы и т.д.), аудио- и видеопродукции – 19% затраченных средств;
- перечисление средств региональным группам и отдельным кандидатам на предвыборную агитацию – 5% затраченных средств;
- проведение публичных предвыборных мероприятий (собрания, митинги, шествия) – менее 1%;
- другие расходы, связанные с предвыборной агитацией – 6%.

В свою очередь эти расходы, судя по приложениям к финансовым отчетам Центральной избирательной комиссии РФ, делились на следующие виды: расходы на предвыборную агитацию через электронные СМИ, через периодические печатные СМИ, расходы на проведение публичных предвыборных мероприятий (собрания, митинги, шествия и т.п.), расходы по выпуску и распространению печатных изданий (листовки, плакаты, реклама), аудио- и видеопродукции, другие расходы, связанные с предвыборной агитацией.

Такое деление расходов на предвыборную агитацию в основном сохранилось до настоящего времени. Например, финансовые отчеты кандидатов на должность Президента РФ и депутатов Государственной Думы предусматривают четыре вида расходов на предвыборную агитацию:

- через СМИ, подразделяя их на две группы (через организации теле-радиовещания и через редакции периодических печатных изданий);
- проведение публичных предвыборных мероприятий (собраний и встреч с избирателями, митингов, шествий, демонстраций и др.);
- выпуск и распространение печатных материалов (листовок, плакатов, рекламных щитов и т.п.).

Динамика расходов на предвыборную агитацию в ходе федеральных выборов свидетельствует о росте доли расходов на электронные СМИ. В 1993 г. расходы на агитацию через СМИ для кандидатов не делились на два вида и в целом составляли почти 40% расходов средств их избирательных фондов, а у избирательных объединений – 66%. В 1995 г. только электронные СМИ поглотили более 32%, а печатные – почти 19% расходов избирательных фондов кандидатов, то есть вместе взятые – более половины. У избирательных объединений (блоков) доля этих

расходов поднялась почти до 70%, в том числе на электронные СМИ пришлось свыше 60% расходов фондов.

На президентских выборах 1996 г. расходы на электронные СМИ составили почти 69%, печатные СМИ – свыше 14%, то есть всего – почти 83% избирательных фондов кандидатов. В 1999 г. расходы на СМИ составили почти 60% расходов избирательных объединений (блоков), что меньше уровня 1995 г. При этом выросла существенно доля расходов на электронные СМИ – более 52% расходов избирательных фондов, а доля расходов на печатные СМИ уменьшилась по сравнению с 1995 г. до 7%. Однако в 2000 г. наблюдается падение доли расходов на СМИ до 49%, из которых треть поглотили печатные издания.

Падение доли расходов на СМИ не остановилось и в 2004 г. Она составляла 39,9% при этом расходы на печатные СМИ по сравнению с 1999 г. возросли до 8,8 %. 31% расходов на СМИ составили расходы на электронные СМИ¹¹.

На региональных выборах в 1997–2000 гг. соотношение расходов на электронные и печатные СМИ несколько иное¹². Так, на выборах депутатов региональных парламентов в целом расходы на предвыборную агитацию через СМИ находятся по удельному весу в структуре расходов фондов примерно на том же уровне (62%), что и на федеральных выборах, но расходы на электронные СМИ незначительно превышают половину из них. Следует при этом уточнить, что доля расходов на электронные СМИ у избирательных объединений на региональных выборах значительно выше, чем у кандидатов в одномандатных избирательных округах. Это связано с большим значением на региональных выборах агитации через печатные СМИ, которые к тому же и более доступны по уровню оплаты прежде всего для отдельных кандидатов.

На выборах 2007 г. в Государственную Думу и в 2008 г. на выборах Президента РФ наблюдалось следующее распределение расходов соответственно избирательных объединений и кандидатов на агитацию:

- всего 3,1 млрд. рублей, или 81,38% и 226,1 млн. рублей, или 85,94% от общей суммы расходов, из них:

- через СМИ – 1,6 млрд. рублей, или 41,65% и 129,8 млн. рублей, или 49,34%, в том числе:

¹¹ См.: Выборы Президента Российской Федерации. 2004. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2004. С. 84.

¹² См.: Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (1997–2000). Электоральная статистика. Т. 1. М., 2001. С. 96–124.

Избирательные фонды

- через организации телерадиовещания – 1,3 млрд. рублей, или 34,14% и 123,8 млн. рублей, или 47,04% от всех расходов;
- через печатные СМИ – 286,2 млн. рублей, или 7,51% и 6,1 млн. рублей, или 2,31%;
- посредством проведения публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций и др.) – 56,7 млн. рублей, или 1,49% и 6,7 млн. рублей, или 2,54%;
- посредством выпуска и распространения печатных и иных агитационных материалов – 1,5 млрд. рублей, или 38,24% и 89,6 млн. рублей, или 34,05%.

Таким образом, доля расходов на агитацию через СМИ на парламентских выборах меньше, чем на президентских выборах. В силу дороговизны агитации через электронные СМИ далеко не все партии и кандидаты могут покупать значительное эфирное время. Кроме того, особенности предвыборной тактики партий влияют на соотношение расходов на агитацию через электронные и через печатные СМИ на конкретных выборах.

Расходы по оплате *работ (услуг) информационного и консультационного характера*, других работ (услуг). Чаще всего эти расходы невелики. Так, на оплату консультационных и информационных услуг (работ), непосредственно связанных с проведением избирательной кампании депутатов Государственной Думы в 2007 г. и Президента РФ в 2008 г. соответственно – 37,5 млн. рублей, или 0,98% и 3,7 млн. рублей, или 1,42%.

Говоря об оплате за работы (услуги), законодатель не только подчеркнул необходимость их непосредственной связи с проведением избирательной кампании, но и заявил, что речь идет только о юридических лицах и гражданах Российской Федерации (подп. "в" п. 3 ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). Законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ текстуально повторяют эти ограничения. Однако подп. "а" и "б" п. 3 ст. 59 названного закона прямо не содержат подобных ограничений, хотя они и вытекают из смысла закона. Практике выборов известна до настоящего времени оплата труда иностранцев за работы (услуги), связанные с проведением выборов. Кроме того, законодатель не ограничил круг юридических лиц, услуги, работы которых могут оплачиваться из избирательных фондов. Следовательно, в их число входят и нерезиденты.

Под *другими работами (услугами) и иными расходами* понимаются, в частности, оплата труда (услуг) составителей предвыборных программ, агитационных материалов, оплата аренды помещений, оборудования, транспортных расходов, услуг связи, приобретение канцелярских товаров для ведения избирательной кампании, выплата денежного содержания

функционерам и рядовым сотрудникам так называемого избирательного (предвыборного) штаба кандидата, избирательного объединения.

До настоящего времени законодательство не знает "предвыборных штабов". Они существуют де-факто. Отношения между кандидатом, избирательным объединением (блоком) и их предвыборным штабом правом не урегулированы, а потому не носят характера правоотношений. Руководитель и члены штаба не могут быть субъектами правоотношений, связанных с выборами. Для вступления в такие отношения они должны получить статус, признаваемый избирательным законодательством, например, уполномоченного, доверенного лица кандидата и т.д. Поэтому представляются неправомерными выплаты вознаграждения членам предвыборного штаба кандидата. В то же время конкретные лица могут получать такие вознаграждения в личном качестве как граждане Российской Федерации, за услуги, связанные с проведением избирательной кампании.

Оплата аренды помещений осуществляется на основе гражданско-правовых отношений. Какого-либо публично-правового регулирования до конца 1997 г. не было. Поэтому размер арендной платы, оплаты транспортных услуг и т.д. зависел от соглашения сторон. Можно было, что имело место на практике, сдать помещение в аренду за символическую плату, разумеется, своим сторонникам и потребовать совершенно другую плату от другого кандидата, избирательного объединения в случае их обращения. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав 1997 г. сделал шаг по пути более справедливого решения этого вопроса. Пункт 11 ст. 47 запретил "бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, оказание услуг, реализация товаров, прямо или косвенно связанных с выборами". Действующая редакция Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав сохранение запрета на необоснованно заниженные расценки в п. 6 ст. 59 обусловила не только связью работ (услуг) с выборами, но и направленностью на достижение определенных результатов на выборах. Тем самым законодатель фактически встал на позицию, согласно которой запрещаются не всякие необоснованно заниженные расценки на связанные с выборами работы и услуги, а только те из них, которые направлены на достижение определенных результатов. Естественно возникают проблемы доказывания подобной направленности.

Кодекс РФ об административных правонарушениях в ст. 5.18, 5.19 и 5.20 предусматривает административную ответственность за использование средств и материальной поддержки, минуя избирательный фонд, необоснованное занижение или завышение расценок на работы (услуги), связанные с выборами. К ответственности в виде административно-

Избирательные фонды

го штрафа могут привлекаться кандидат, зарегистрированный кандидат, граждане, избирательное объединение и другие юридические лица.

Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ ввели также понятие *“необоснованно завышенные расценки”*. Законы однако не определяют содержание этих понятий. В Инструкции ЦИК РФ от 18 августа 1999 г. о порядке формирования и расходования средств избирательных фондов на парламентских выборах впервые было установлено, что под необоснованным занижением (завышением) расценок понимается реализация товаров либо оказание услуг по ценам в два и более раза ниже (выше) средних по данному региону. Последующие нормативные акты ЦИК РФ сохранили названные критерии. Предварительные оценки необоснованному занижению или завышению расценок, бесплатному выполнению платных работ (услуг) для кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения (блока) дают члены контрольно-ревизионных служб, эксперты, привлекаемые соответствующими комиссиями. При необходимости получения дополнительной информации комиссиями могут направляться запросы в правоохранительные, финансовые и иные государственные органы. Применение этой нормы Инструкции на практике весьма затруднительно в связи со сложностью и, как правило, большим объемом экспертно-аналитических работ.

Существующая практика знает при заключении договоров на выполнение работ (оказание услуг) случаи выдвижения дискриминационных условий одним кандидатам, избирательным объединениям и благоприятствования другим. Причем вывод о наличии или отсутствии дискриминации будет находиться в зависимости от критериев оценки правоотношений. Так, с точки зрения частно-правового подхода нельзя говорить о какой-либо дискриминации, так как действует принцип свободы договора. Взгляд на проблему с публично-правовых позиций требует распространения на договоры такого рода режима публично-правовых договоров *по аналогии* с требованиями ст. 426 Гражданского кодекса Российской Федерации:

“1. Публичным договором признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.).

Коммерческая организация не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим в отношении заключения публичного договора, кроме случаев, предусмотренных законом и иными правовыми актами.

2. Цена товаров, работ и услуг, а также иные условия публичного договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, за исключением случаев, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей.

3. Отказ коммерческой организации от заключения публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы не допускается”.

Нужно подчеркнуть, что в нынешнем виде ст. 426 *не распространяется, например, на договор между кандидатом и организацией СМИ по поводу предоставления первому эфира*. Однако следовало бы для избирательных правоотношений установить, что стороны *заключают только публично-правовые договоры* на условиях, предусмотренных ст. 426 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Избирательное законодательство постепенно становится на путь *ограничения свободы договора* при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий. Например, установлены обязанности по предоставлению бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади в СМИ с государственным участием и некоторых других. СМИ вправе на договорной основе предоставлять платный эфир и платные печатные площади кандидатам, избирательным объединениям. При этом размер оплаты должен быть единым для всех кандидатов, а также избирательных объединений. Кроме того, размер оплаты должен быть опубликован в СМИ заблаговременно и он не может изменяться. Избирательное законодательство постепенно расширяет круг организаций, на которые налагается обязанность соблюдать равные условия оплаты работ (услуг), связанных с выборами. Так, п. 3 ст. 61 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы налагает такую обязанность на организации и индивидуальных предпринимателей, которые выполняют работы или оказывают услуги по изготовлению печатных агитационных материалов. Сведения о размере и других условиях оплаты работ, услуг по изготовлению печатных агитационных материалов должны быть опубликованы этими организациями, предпринимателями не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов и представлены в соответствующую избирательную комиссию. Нарушение данных требований влечет запрет на выполнение работ или оказание услуг по изготовлению агитационных материалов.

Предусмотрена административная ответственность (ст. 5.51 КоАП РФ) должностных лиц и самих организаций, индивидуальных предпринимателей, выполняющих работы или оказывающих услуги по изготовле-

Избирательные фонды

нию агитационных печатных материалов без предварительного опубликования предусмотренных законом сведений о размере и других условиях оплаты указанных работ или услуг.

К числу других относятся также: оплата командировочных расходов, расходы на гостиничные и бытовые услуги, расходы на представительство и т.п. Их размер в настоящее время не ограничивается ни прямо, ни косвенно, так как средства избирательных фондов налогами не облагаются, отчисления в государственные внебюджетные фонды из них не делаются. Видимо, следовало бы ввести регулирование, в соответствии с которым получатели суточных и иных расходов с сумм, превышающих обычные установленные государством нормы расходов, платили бы налоги.

Думается, что специальный режим избирательного фонда должен включать в себя ограничения и на оплату из него расходов. Представляется целесообразным ввести разумные ограничения и запреты. Эти *ограничения могли бы быть двоякого рода*: во-первых, по целевому направлению средств; во-вторых, по кругу получателей. Расходы, не связанные с конкретными выборами, не должны оплачиваться из конкретного избирательного фонда, что следовало бы прямо закрепить в законодательстве. Наиболее радикальное решение вопроса для получателей средств: распространение перечня запретов в отношении организаций и органов, которые не могут вносить взносы и пожертвования в избирательные фонды, на всех получателей средств из избирательного фонда, в том числе за работы и услуги. В этом случае средства избирательных фондов не могут использоваться для извлечения доходов лицами и организациями, которые не вправе вносить взносы и добровольные пожертвования в избирательные фонды в соответствии с избирательным законодательством. Иначе говоря, если благотворительный фонд не вправе вносить взносы и пожертвования в избирательные фонды, то он не вправе и выполнять для кандидатов, избирательных объединений работы (услуги), связанные с выборами и оплаченные из избирательного фонда.

Компромиссный по отношению к изложенному вариант регулирования мог бы быть найден на пути *частичного* распространения называвшегося выше перечня на получателей средств из избирательного фонда. В качестве первого необходимого шага представляется оправданным введение запрета на выполнение работ (услуг) иностранными юридическими лицами. Весьма остро стоит вопрос о регулировании расценок за услуги СМИ, прежде всего, телевидения. Видимо, целесообразно увязывать тарифы на услуги телевидения для целей предвыборной агитации с предельными размерами расходов из избирательного фонда, исходя из необходимости ознакомления избирателей с предложениями и программами кандидатов, партий.

4.3. Избирательный залог

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав 1997 г. в редакции с марта 1999 г. предусмотрел возможность внесения залога. *Избирательный залог* в России впервые применялся при регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы по общефедеральному и одномандатным избирательным округам на парламентских выборах 1999 г. С 2002 г. предусмотрено обязательное существование избирательного залога на всех выборах с двумя исключениями. Во-первых, избирательный залог неизвестен на выборах Президента РФ. Во-вторых, избирательный залог не может применяться на муниципальных выборах теми кандидатами, которые в соответствии с законом не создали избирательные фонды. Первое исключение из названного правила, видимо, обусловлено стремлением законодателя подчеркнуть уникальность президентских выборов, а второе – тем, что избирательный залог может вноситься только из средств избирательного фонда, отсутствие которого исключает также и избирательный залог.

Избирательный залог имеет много противников. Главный их аргумент сводится к тому, что речь идет об ограничении пассивного избирательного права посредством *имущественного ценза*. Однако если залог является одним из возможных оснований для регистрации кандидата, что имеет место в действующем законодательстве, то в этих условиях он перестает играть роль ценза как обязательного условия получения пассивного избирательного права. Целесообразно предостеречь от другой крайности – определения избирательного залога как единственного основания регистрации кандидатов, исключающего подписи и другие основания регистрации. По такому пути пошел законодатель Украины, где на выборах в Верховную Раду страны для регистрации отдельных кандидатов и списков кандидатов применяется только избирательный залог. Думается, что такой подход есть установление имущественного ценза, нарушающего принцип всеобщности избирательного права.

До 2009 г. было три основания для регистрации в качестве кандидата, списка кандидатов. Можно было идти по пути сбора подписей избирателей в свою поддержку либо внести избирательный залог, который в настоящее время отменен, либо получить поддержку парламентской партии. Для малоизвестных кандидатов и небольших политических партий залог первое время после его введения был предпочтительнее сбора подписей в свою поддержку, так как на сбор подписей они, не имея организационных ресурсов, как правило тратят значительные финансовые средства.

В первые годы после введения избирательный залог не составлял обременительную для многих кандидатов и политических партий де-

Избирательные фонды

нежную сумму. Однако редакция Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав 1999 г. ограничивала только верхний размер избирательного залога, не устанавливая минимума. В некоторых субъектах РФ пошли по пути установления очень низких сумм для избирательного залога, что влечет выдвижение маргинальных кандидатов и дискредитирует саму идею избирательного залога. В этих условиях федеральный законодатель сначала установил для выборов всех уровней и видов, что размер избирательного залога составляет 15% от установленного законом предельного размера расходов из избирательного фонда, а в настоящее время предоставил субъектам РФ право снижать эту цифру до 10%.

Однако в дальнейшем *суммы избирательного залога резко возросли на всех выборах*. Так, например, по сравнению с 2087 тыс. рублей (величина избирательного залога для политической партии в 1999 г., когда впервые применялся избирательный залог) нынешняя сумма (60 млн. рублей) представляется неоправданно высокой как в абсолютном выражении (рост почти в 30 раз), так и по удельному весу в предельном размере расходов (в 1999 г. залог был на уровне 5% от этой суммы, то есть втрое меньше, чем сейчас). Имеются субъекты РФ, в которых избирательный залог на региональных выборах значительно превышает федеральный уровень (например, в г. Санкт-Петербурге – 90 млн. руб.). В этих условиях появляются новые аргументы в пользу юридической квалификации его как имущественного ценза, который противоречит принципу всеобщего избирательного права. Думается, следует *остановить рост* избирательного залога как в абсолютном выражении, так и относительно предельных размеров расходов средств избирательного фонда. Для этого требуется федеральное регулирование в части предельных размеров избирательного залога. Можно было бы установить, что субъекты РФ вправе устанавливать избирательный залог на уровне, не превышающем половину или треть от федерального уровня.

Противника избирательного залога говорят также, что он выгоден богатым людям и партиям. Такой аргумент представляется очевидным лишь при поверхностном взгляде на проблематику. Более глубокое изучение вопроса показывает, что избиратель обычно дистанцируется от богатых людей. Поэтому далеко не каждый, имеющий средства для залога, пойдет на использование этого средства для регистрации в качестве кандидата. Кроме того, конкуренты могут использовать и используют факт внесения залога как основания для регистрации в предвыборной агитации против залогодателя, доказывая, что он фактически купил место в избирательном бюллетене.

В пользу залога можно привести и то обстоятельство, что после выборов соответствующие бюджеты получают определенные средства от не имеющих никаких шансов на успех, но честолюбивых и богатых соискателей мандата, выборной должности. Внесенные ими в качестве залога средства при неудаче на выборах зачисляются в соответствующие бюджеты.

Избирательный залог – установленный законом добровольный денежный взнос, являющийся одним из условий регистрации в качестве кандидата, списка кандидатов для граждан, партий, которые не желают использовать другие предоставленные законами возможности для регистрации.

Сумма залога должна быть внесена в течение срока представления документов на регистрацию только из избирательного фонда кандидата, политической партии в полном объеме одним платежом. Залог перечисляется со специального избирательного счета на специальный счет для внесения избирательного залога, который открывается избирательной комиссией. Внесение суммы залога по частям не допускается. Внесение в полном объеме второй суммы залога возможно только в случае повторного представления документов для регистрации кандидата, списка кандидатов.

Для внесения избирательного залога могут использоваться любые правомерно находящиеся в избирательном фонде средства. При использовании средств, которые внесены в избирательный фонд с указанием их назначения для внесения избирательного залога, кандидат, политическая партия обязаны представить в избирательную комиссию сведения об источнике (источниках) поступления этих средств. В сведениях о гражданине-жертвователе указывается его фамилия, имя, отчество и дата рождения, а в сведениях о юридическом лице – наименование и ИНН. Средства, внесенные в избирательный фонд с указанием их целевого назначения, могут составлять как 100% суммы избирательного залога, так и часть этой суммы. При этом жертвователь вправе указать предназначение представляемых им средств в полном объеме или их конкретной части для внесения избирательного залога. Если в избирательном фонде нет средств, которые внесены для целей избирательного залога, то сведения об источниках средств залога не указываются.

Кандидат, политическая партия не вправе использовать средства внесенные для целей залога на другие цели, связанные с избирательной кампанией. Иначе говоря, эти средства имеют привилегированный статус. Поскольку законодатель поставил пожертвования для залога в привилегированное положение по сравнению с другими пожертвованиями, постольку эта часть избирательного фонда несправедливо подчинена

Избирательные фонды

интересам определенных жертвователей. Такой подобный подход нуждается в изменении, так как в отношении других средств избирательного фонда ограничения нет.

Следует в то же время подчеркнуть, что кандидат, политическая партия не обязаны использовать указанные средства на залог, если в фонде имеются другие средства в достаточном для формирования избирательного залога количестве. Неиспользованные для залога средства кандидат, политическая партия обязаны вернуть жертвователям после истечения срока подачи документов для регистрации (на федеральных выборах – не позднее чем через 10 дней), что также является исключением из общих сроков возврата неиспользованных средств жертвователям, которые наступают после дня голосования.

Поступившие на специальный счет для внесения залога средства избирательная комиссия обязана также до дня голосования возвратить в избирательный фонд в следующих случаях. Во-первых, речь идет о внесении средств в меньшем, чем сумма залога размере. При этом не имеет значения сумма недостающих средств. Во-вторых, средства возвращаются, если они внесены после истечения срока подачи документов для регистрации кандидатов, списков кандидатов. В-третьих, внесение избирательного залога за счет средств, поступивших в избирательный фонд с нарушением требований избирательного закона также влечет возврат залога кандидату, политической партии. При этом закон не уточняет о каких нарушениях идет речь. Нарушения требований закона могут выражаться в неправомерности самого жертвователя, нарушении требований к оформлению платежного документа, в превышении размеров пожертвований и других взносов в фонд и другие. На практике нередко случается, что правомочный жертвователь внес в избирательный фонд средства с нарушением требований закона в части оформления платежного документа, так как в нем требуется указать большее количество сведений, чем это принято в расчетах между физическими и юридическими лицами. В итоге кандидату, списку кандидатов отказывают в регистрации. Иначе говоря, реализация пассивного избирательного права поставлена в зависимость от достаточно технического по своей сути действия. Следовало бы ограничить указанный круг только теми нарушениями, которые влекут использование для залога взносов и пожертвований от лиц и организаций, которые не вправе это делать или превышают установленные законом предельные размеры. В-четвертых, поступление средств на специальный счет избирательной комиссии без представления в комиссию копии платежного документа о внесении избирательного залога с отметкой банка также влечет возврат средств кандидату, политической партии. Закон прямо

не регламентирует сроки представления копии платежного поручения. Из этого вытекает право кандидата, политической партии представлять указанную копию в любое время до истечения срока представления документов на регистрацию федерального списка кандидатов. Обязанность комиссии возвратить избирательный залог возникает только после истечения этого срока в условиях отсутствия представленной кандидатом, политической партией копии соответствующего платежного документа. Иное понимание момента возникновения указанной обязанности привело бы к сокращению установленных законом сроков представления документов на регистрацию кандидата, списка кандидатов. Пятое основание возврата избирательного залога вытекает из новой идеологии соотношения оснований регистрации кандидатов, списков кандидатов, в соответствии с которой избирательный залог с 2005 г. утратил роль дополнительного страховочного при отказе в регистрации по подписным листам основания регистрации, поэтому внесение избирательного залога после представления подписных листов и иных необходимых для регистрации документов влекло возврат этого залога внесшим его кандидатом, политической партией. В-шестых, при отзыве политической партией собственного списка кандидатов без вынуждающих обстоятельств, если такой отзыв не повлек за собой отложение дня голосования в силу безальтернативности выборов, избирательный залог также возвращается. При этом в сходной ситуации избирательный залог кандидату не возвращается.

После опубликования результатов выборов избирательный залог возвращается в избирательный фонд в случае избрания кандидата, списка кандидатов либо получения ими определенного числа голосов (4% и более в общефедеральном округе на выборах депутатов Государственной Думы, для других выборов цифры устанавливаются соответствующими законами).

Законодательство исходит из *презумпции невозврата избирательного залога*, если иное, то есть возврат залога прямо не предусмотрен избирательным законом. Избирательная комиссия обязана перечислить избирательный залог в доход соответствующего бюджета, как правило, не позднее 60 дней со дня голосования.

Возвращенный кандидату, политической партии избирательный залог должен быть в течение 10 дней распределен между жертвователями, которые внесли средства для избирательного залога. Оставшаяся часть избирательного залога, если таковая имеется, включается в остатки неизрасходованных средств избирательного фонда кандидата, политической партии, которые распределяются между гражданами и юридическими лицами пропорционально вкладу в фонд.

Избирательные фонды

Избирательный залог последний раз применялся на региональных и муниципальных выборах в марте – апреле 2009 г., так как Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. он отменен на выборах всех уровней.

4.4. Оформление расходов

Расход средств должен осуществляться на основе документов, к которым относятся приказы, ведомости выплаты зарплаты, договоры, соглашения, накладные, товарные чеки, эфирные справки и другие.

Выполненные работы и услуги должны подтверждаться актами их приемки или иными документами, подписанными заказчиком (кандидатом, лицами, уполномоченными распорядиться денежными средствами избирательного фонда) и исполнителем.

С физическими лицами, привлекаемыми к организации и проведению выборов при оплате из избирательного фонда должен быть заключен в письменной форме гражданско-правовой договор.

Расчеты между юридическими лицами и иными организациями за выполнение работ, оказание услуг, связанных с выборами, осуществляются в соответствии с Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации. При этом характер правоотношений сторон практически исключает использование чеков, аккредитивов, платежных требований-поручений, зачеты взаимной задолженности, минуя банк. На практике при безналичных расчетах, связанных с финансированием выборов, используются только платежные поручения. Поручения принимаются от плательщика к исполнению только при наличии средств на счете. При этом досрочный и отсроченный платежи противоречат природе рассматриваемых правоотношений. Природе рассматриваемых правоотношений также не соответствует использование векселей, других ценных бумаг, хотя прямого запрета избирательное законодательство не содержит.

Избирательное законодательство идет по пути значительного расширения необходимости *предоплаты* услуг, работ, связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения.

Глава V. Гласность и финансовая отчетность по избирательным фондам

5.1. Тайна банковского вклада и финансовая прозрачность избирательной кампании кандидатов, политических партий

Финансы по природе своей инструмент закрытый. Считать деньги в чужом кошельке – занятие традиционно считающееся на бытовом уровне некорректным. Однако при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий такой подход должен быть отброшен, заменен *полной открытостью любой информации*.

Принцип гласности и открытости в настоящее время распространяется непосредственно на избирательные комиссии, их деятельность при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов выборов. В отношении избирательных фондов принцип гласности закрепляется опосредованно, через конкретные права и обязанности участников избирательного процесса (обязанность избирательных комиссий направлять в СМИ копии финансовых отчетов кандидатов и партий, сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов и др.). Следовало бы однозначно распространить этот принцип и на избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, что способствовало бы беспрепятственному получению достоверной и своевременной информации о движении средств на специальных счетах. Информацию должны получать не только избирательные комиссии, но и соперничающие кандидаты, избирательные объединения. Однако на этом пути находится *тайна банковского вклада*. В силу закона Российской Федерации о банках и банковской деятельности банк гарантирует тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Справки по счетам и вкладам юридических лиц выдаются только им самим, судам и арбитражным судам (судьям), Счетной палате Российской Федерации, органам государственной налоговой службы и налоговой полиции, таможенным органам Российской Федерации в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности, а при наличии согласия прокурора – органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве. Справки по счетам и вкладам физических лиц

Избирательные фонды

выдаются банком им самим, судам, а при наличии согласия прокурора – органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве. Таким образом, закон о банках и банковской деятельности определяет круг лиц, которые могут получать информацию по счетам и вкладам. Ни избирательные комиссии, ни тем более граждане, кандидаты-соперники в число этих лиц не входят. За разглашение банковской тайны установлена ответственность банков, их должностных лиц и работников.

Избирательное законодательство в принципе отрицает тайну банковского вклада применительно к специальным избирательным счетам. Однако целесообразно четко установить и в банковском законодательстве, *что тайна банковского вклада не распространяется на специальные избирательные счета и вклады*. Любые средства, затраченные на подготовку и проведение избирательных кампаний кандидатов, политических партий не могут быть предметом государственной, коммерческой либо иной охраняемой законом тайны.

5.2. Информация о движении средств избирательных фондов

Пункт 7 ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав налагает на банк-держатель счета обязанность периодически предоставлять информацию о поступлении и расходовании средств на специальном счете кандидата, избирательного объединения. Действующая редакция Федерального закона расширила круг адресатов информации: кроме избирательных комиссий такая информация должна предоставляться также кандидатам, избирательным объединениям в отношении их избирательных фондов. Увеличен и объем информации. Кредитная организация должна предоставлять не только сведения о поступлении и расходовании средств, но и заверенные копии первичных финансовых документов, подтверждающих соответствующие операции. При применении этих норм следует иметь в виду, что согласно п. 19 ст. 20 названного закона организации всех форм собственности и их должностные лица обязаны предоставлять избирательным комиссиям сведения и материалы бесплатно.

Назрела необходимость в следующем шаге по пути расширения круга получателей информации, а именно: предоставить право (с соответствующей обязанностью банка) кандидатам и политическим партиям *получать информацию в банке не только о своих избирательных фондах*

дах, но и о движении средств в избирательных фондах соперников на выборах.

Информация предоставляется по требованию соответствующего адресата. Требование о выдаче копий документов подлежит исполнению в течение трех дней (за три дня до дня голосования – немедленно). В отношении других требований следует руководствоваться сроками исполнения, установленными п. 19 ст. 20, то есть – пять дней (в день голосования кредитные организации не работают, поэтому норма предусматривающая предоставление в этот день информации немедленно не может применяться), хотя из логики закона вытекает, что они не могут быть более трех дней, предусмотренных для осуществления более трудоемких процедур.

Федеральные законы об основных гарантиях избирательных прав, о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента РФ предусматривают обязанность банков предоставлять избирательным комиссиям не реже одного раза в неделю, а менее чем за десять дней до дня голосования – не реже одного раза в три операционных дня сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов независимо от наличия требования со стороны комиссии. При наличии системы “Клиент–Сбербанк” сведения предоставляются в машиночитаемом виде ежедневно, если это оговорено в договоре с филиалом Сбербанка России. Однако такой порядок носит в значительной мере экспериментальный характер и фактически применяется далеко не на всех выборах.

Практика показывает, что многие избирательные комиссии не организуют получение информации от банков, а последние выполняют обязанность по информированию о поступлении и расходовании средств по запросам комиссий с задержками по времени, что снижает возможности контроля законности поступления и расходования средств фондов. Изменение на федеральных выборах периодичности представления информации с трех дней (до 1999 г.) до недели не способствует получению актуальной информации.

Объем поступающей в избирательные комиссии информации о движении средств на специальных счетах определяется законом и формами, установленными соответствующей избирательной комиссией. В сведениях о поступлении средств обычно указываются сумма и источник поступления, вид поступления (собственные средства кандидата, избирательного объединения, добровольные пожертвования гражданина, юридического лица, бюджетные средства, средства гражданина или юридического лица для избирательного залога), дата зачисления на счет, документ, подтверждающий направление средств (платежное по-

ручение, почтовый перевод, постановление избирательной комиссии), паспортные данные гражданина или реквизиты юридического лица, возможная доля иностранного, государственного или муниципального капитала у жертвователя и его учредителей (отсутствие таковой), если взнос делает юридическое лицо. В сведениях о расходовании средств обычно указываются дата перечисления со счета, адресат, которому перечислены средства, сумма, назначение средств (вид расходов: например, приобретение бумаги и канцтоваров для организации сбора подписей избирателей, аренда помещений для сбора подписей избирателей, оплата услуг связи, оплата работ по договору, оплата услуг сборщиков подписей, аренда оборудования, ремонт транспортных средств, приобретение горюче-смазочных материалов, оплата эфирного времени, оплата публикации в газете, оплата изготовления листовок, оплата распространения листовок и др.), документ, подтверждающий расход (расходный ордер, платежное поручение, квитанция к почтовому переводу), основания снятия средств со счета (чек, счет, договор и др.).

5.3. Учет средств и финансовые отчеты

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав 1994 г. *обязывал избирательные комиссии до дня голосования периодически публиковать сведения о размерах и источниках создания избирательных фондов* на основании сведений, представляемых кандидатом, избирательным объединением (ст. 28). Однако эта норма фактически не действовала в силу ряда причин. Во-первых, кандидаты и избирательные объединения (блоки) не были обязаны представлять названные сведения избирательным комиссиям. Во-вторых, окружные избирательные комиссии и большинство комиссий субъектов РФ не имеют собственных периодических изданий, поэтому для реализации указанной нормы должны обращаться к СМИ. Последние не обязаны публиковать такие сведения. В-третьих, СМИ требовали плату за публикации, а средств на эти цели у комиссий не было. В-четвертых, объем сведений, сроки публикации законодательством не определялись. В-пятых, федеральные законы 1995 г. о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента РФ не предусмотрели такой обязанности комиссий.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав 1997 г. и действующий Федеральный закон с аналогичным названием *перевели обязанность публикации сведений с избирательных комиссий на СМИ*. Комиссия ныне обязана только периодически направлять в

СМИ сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Поскольку закон исключил указание на кандидатов и избирательные объединения как источник данных сведений, постольку комиссия должна пользоваться информацией, полученной из банка.

Ранее действовавшая редакция Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав (п. 14 ст. 47) обязывала СМИ публиковать сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов в течение трех дней с момента их получения за счет средств их текущего финансирования. Иначе говоря, закон исключал оплату публикаций со стороны избирательных комиссий. Практика региональных выборов нередко связана с необходимостью оплаты публикации за счет средств, выделенных из бюджета на организацию и проведение выборов. Действующая редакция закона (п. 8 ст. 59) обязывает СМИ публиковать сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов в течение трех дней со дня получения, но не предусматривает публикацию за счет средств текущего финансирования СМИ. В итоге на практике во многих местах СМИ не публикуют подобные материалы без оплаты или публикуют далеко не в полном объеме. Поскольку указание на безвозмездную основу публикации отсутствует, постольку попытки привлечения должностных лиц организаций СМИ к ответственности по части 2 статьи 5.5 КоАП РФ за непредоставление эфирного времени и печатных площадей результата не дают.

Для обеспечения не формальной, а подлинной гласности поступления и расходовании средств избирательных фондов важен *объем публикуемых сведений*. Сами по себе публикации отдельных, часто несопоставимых друг с другом цифр, чаще всего о суммах общих поступлений и общих расходов кандидата, избирательного объединения, как правило, не дают возможности сопоставить поступления и расходы с реальными предвыборными мероприятиями. Основной смысл публикации сведений о движении средств избирательных фондов состоит в том, чтобы избиратели, соперничающие кандидаты, избирательные объединения могли убедиться в том, что избирательное законодательство неукоснительно соблюдается. Недостаток такой информации создает благодатную почву для слухов и домыслов. Законопослушный кандидат, избирательное объединение должны быть заинтересованы в широком обнародовании информации о своих избирательных фондах.

Федеральный закон 1999 г. о выборах депутатов Государственной Думы впервые ввел так называемый *пакетный принцип информирования* о финансировании избирательной кампании кандидата, политической партии. Объем подлежащих опубликованию сведений в силу п. 8 ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав дол-

Избирательные фонды

жен быть установлен законом. Так, в состав подлежащих обязательно опубликованию средствами массовой информации сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов соответственно на парламентских и президентских выборах входит следующая информация по пяти позициям:

а) о финансовой операции по расходованию средств в случае, если ее размер превышает 800 тыс. руб. (100 тыс. руб. в фонд регионального отделения партии) и 200 тыс. руб.;

б) о юридических лицах, внесших в избирательный фонд пожертвования на сумму, превышающую 400 тыс. руб. (на тех и других выборах, 50 тыс. руб. – в фонд регионального отделения партии);

в) о количестве граждан, внесших в избирательный фонд пожертвования на сумму превышающую 40 тыс. руб. (на тех и других выборах, 20 тыс. руб. – в фонд регионального отделения партии);

г) о средствах, возвращенных жертвователям с указанием оснований возврата;

д) об общей сумме средств, поступивших в фонд и израсходованных из него.

Такой подход не препятствует публикации более обширной информации. В то же время он позволяет отслеживать не только общие цифры поступлений и расходов, но и получать информацию о конкретных финансовых операциях. Информация должна публиковаться в виде “пакета”, из которого нельзя произвольно, в зависимости от симпатий или антипатий конкретного СМИ к конкретному кандидату, списку кандидатов удалять те или иные данные. Избиратель в этом случае мог бы сравнивать и оценивать информацию. Однако практически даже на федеральных выборах многие СМИ под предлогом экономии печатных площадей отступают от подобного “пакетного” подхода, не соблюдают форму подачи материала. Что касается региональных и муниципальных выборов, то реализация “пакетного” подхода к информированию о поступлении и расходовании средств избирательных фондов требует решения вопроса оплаты соответствующих публикаций.

Обязанность публикации сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов лежит не на всех СМИ. В этот круг входят только государственные и муниципальные СМИ, отнесенные к числу таковых в соответствии с п. 2 и 3 ст. 47 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. Речь идет о трех группах СМИ: а) учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых являются государственные или муниципальные органы и организации; б) в уставном капитале которых имеется доля (вклад) государства или муниципалитета; в) получавшие за год и ме-

нее года до публикации решения о назначении выборов государственную или муниципальную поддержку в форме субсидий и (или) субвенций на текущую деятельность.

Остался открытым с точки зрения правового регулирования вопрос о *периодичности публикации сведений*. Видимо, следовало бы определить, что такие сведения публикуются не реже 2 раз в неделю в период с начала сбора подписей до дня голосования.

Публикация финансовых отчетов кандидата, избирательного объединения – следующая форма доведения до избирателей информации о финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан 1994 г. содержал обязанность комиссии опубликовать финансовый отчет кандидата, избирательного объединения не позднее, чем через 45 дней после его представления в избирательную комиссию (ст. 28). Статьей 40¹¹ Кодекса РСФСР об административных правонарушениях устанавливалась административная ответственность председателя избирательной комиссии или заменяющего его лица за неопубликование в установленный срок отчета о расходовании бюджетных средств на выборы и финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений (блоков).

Практика выявила, что на региональных и местных выборах нормы эти повсеместно не действовали, председатели комиссий при этом также не привлекались к административной ответственности, так как из-за недостатка средств на опубликование нельзя было доказать вину председателя комиссии.

Действующее избирательное законодательство не закрепляет такой обязанности избирательных комиссий, заменив ее *обязанностью передачи ими копий финансовых отчетов в СМИ* не позднее чем через пять дней со дня получения. По статье 5.17 КоАП РФ непредоставление кандидатом, лицом, являвшимся кандидатом, лицом, избранным депутатом или на иную выборную должность, либо избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума, кредитной организацией в установленный законом срок отчета, сведений об источниках и о размерах средств, перечисленных в избирательный фонд, фонд референдума, и обо всех произведенных затратах на проведение избирательной кампании, кампании референдума, неполное предоставление в соответствии с законом таких сведений либо предоставление недостоверных отчета, сведений – влекут наложение административного штрафа на кандидата, на лицо, являвшееся кандидатом, на лицо, избранное депутатом или на

иную выборную должность, на уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, на должностное лицо кредитной организации в размере от двадцати до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда.

Следует обратить внимание на то, что в п. 9 и 9¹ ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав говорится как о передаче копий финансовых отчетов для опубликования, так и о возможности законом предусмотреть обязанность редакций государственных и муниципальных периодических печатных изданий публиковать эти отчеты либо сведения из них. В итоге *многие финансовые отчеты не публикуются либо публикуются только в специальных малотиражных изданиях избирательных комиссий*. Так, ЦИК РФ на парламентских выборах 2007 г. периодически направляла в СМИ с государственным участием финансовые отчеты избирательных объединений, но в полном объеме сами отчеты (без приложений к итоговым отчетам) они опубликованы только в журнале "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации".

Демократическое решение вопроса предполагает не освобождение избирательных комиссий от обязанности и ответственности за публикацию финансовых отчетов, а создание необходимого организационно-финансового механизма реализации такой обязанности.

5.3. Учет средств и финансовые отчеты

Обязанность учета средств фонда и представления *финансового отчета* лежит на кандидате, избирательном объединении. Отчет должен быть представлен в избирательную комиссию, которая зарегистрировала кандидата, список кандидатов. Для всех видов выборов установлено, что итоговый отчет представляется не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов.

Отношения между сторонами, возникающие в связи с финансовым отчетом, несут характер публично-правовых отношений, в которых у одной стороны – обязанность по представлению отчета, у другой – право получения отчета, то есть речь идет об отношениях неравноправных субъектов. Вместе с тем обязанность представления финансового отчета в избирательную комиссию юридически не означает подотчетность кандидата, избирательного объединения избирательной комиссии. Последняя уполномочена на принятие отчета, но не вправе отказать в его

принятии. Право принять отчет означает одновременно и обязанность комиссии сделать это. Законодательство вместе с тем дает комиссии право фиксировать факт соблюдения или нарушения сроков представления отчетов, давать юридически значимые оценки по поводу оформления и содержания финансового отчета.

Порядок учета и отчетности по средствам избирательных фондов устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или избирательной комиссией субъекта РФ *по согласованию с национальными банками, главными управлениями Центрального банка РФ в субъектах РФ.*

Законодательство не определяет *форму финансового отчета.* В силу законодательства и по сложившейся практике это делают те избирательные комиссии, которые вправе устанавливать порядок учета и отчетности по средствам избирательных фондов, то есть Центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов РФ. При этом следует обратить внимание на то, что в 90-е годы прошлого века формы финансовых отчетов о поступлении и расходовании средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения на федеральных выборах содержались в качестве приложений к инструкциям о порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов и согласовывались с ЦБ РФ, его территориальными главными управлениями, а в настоящее время такого согласования нет.

Финансовый отчет о поступлении и расходовании средств избирательного фонда кандидата, политической партии, регионального отделения политической партии состоит из 6 разделов и приложений. Два раздела посвящены поступлению средств в фонд, в том числе – для избирательного залога (второй раздел). В четвертом разделе показываются расходы. В третьем и пятом разделах приводятся данные о возврате средств из фонда до и после дня голосования, а в шестом указывается остаток средств на дату сдачи финансового отчета.

До 1999 г. повсеместно существовала *разовая финансовая отчетность* по средствам избирательных фондов после выборов. Такой подход имел существенные недостатки. Конкурирующие кандидаты, партии в период избирательной кампании были неподотчетны ни перед кем в своей финансовой деятельности. Избирательная кампания заканчивалась в день официального опубликования результатов выборов, а финансовый отчет кандидат, зарегистрированный кандидат, избирательное объединение (блок) обязаны были представить в течение месяца от указанной даты. При таком правовом регулировании во время выборов исключались многие возможности контроля законности формирования и расходования средств избирательных фондов, их целевого характера.

Избирательные фонды

Один финансовый отчет лишил общество, других кандидатов, организаторов выборов официальной, юридически значимой информации от основного носителя этой информации – кандидата, избирательного объединения на весь период выборов. Финансовый отчет кандидата не может быть поставлен в один ряд как источник информации с информацией банков, избирательных комиссий, не может быть заменен последней в силу разных юридических последствий. Поэтому введение нескольких финансовых отчетов в ходе избирательной кампании – объективно необходимое условие открытых выборов.

В дальнейшем было предусмотрено *не менее двух финансовых отчетов* на любых выборах, где имеются избирательные фонды. Законодательство и практика до 2005 г. сначала на федеральных выборах, а затем и во многих субъектах РФ шли по пути признания *трех финансовых отчетов* кандидатов, избирательных объединений. Первый отчет – одно из необходимых условий регистрации кандидата, списка кандидатов. Он позволяет знать “цену” представленных в избирательную комиссию подписных листов, получить информацию об источниках формирования избирательного залога, что имеет значение для других кандидатов, хода и характера последующих этапов избирательной кампании. Второй отчет представлялся на заключительном этапе предвыборной агитации. На федеральных выборах была установлена обязанность представления второго финансового отчета не менее чем за 20 и не позднее чем за 10 дней до дня голосования. Наконец, третий отчет – итоговый – должен представляться после выборов в течение месяца после опубликования официальных результатов выборов.

Действующий Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав буквально упоминает только *итоговый финансовый отчет*. Однако предусмотренная им ответственность за несоздание избирательного фонда в других избирательных законах интерпретируется как необходимость наличия также и финансового отчета на стадии регистрации кандидата, списка кандидатов, то есть речь идет о первом и итоговом финансовых отчетах. Таким образом, нынешнюю ситуацию нельзя считать возвратом к практике одного финансового отчета. Вместе с тем нельзя и не замечать отказа от промежуточного отчета, что ослабляет систему информирования и контроля за финансированием избирательных кампаний кандидатов, политических партий.

Практика выборов выявила необходимость дальнейшего совершенствования как правового регулирования, так и организации работы избирательных комиссий с финансовыми отчетами. В частности, важно установить процедуру приемки и рассмотрения отчета с участием полномочных представителей заинтересованных сторон. Видимо, по каждому

отчету должно составляться заключение контрольно-ревизионной службы (КРС) или привлекаемых комиссией специалистов. Следует предоставить комиссии, ее контрольно-ревизионной службе право требовать и получать от кандидатов, партий копии не только финансовых, но и других первичных документов (договоры, счета и др.), обосновывающих поступления и расходы средств фонда, если при проверке отчета возникают вопросы.

Финансовый отчет рассматривается как комплекс документов: собственно отчет и приложения к нему. Инструкциями избирательных комиссий особо оговариваются требования к приложениям к итоговому финансовому отчету. В качестве таковых выступают: форма учета средств фонда, все предвыборные печатные, аудиовизуальные и иные агитационные материалы (при отсутствии технических возможностей представления, например, рекламные щиты, растяжки и пр., – их фотокопии), а также – договоры и первичные финансовые документы. Поэтому приложения должны быть систематизированы, увязаны со строками финансового отчета. В то же время нельзя не отметить тенденцию к не всегда оправданному расширению числа документов, прилагаемых к итоговому отчету.

При проверке финансовых отчетов нередко обнаруживается неправильное оформление документов, отсутствие документов, подтверждающих заявленные расходы, нецелевое использование средств избирательных фондов, что следует квалифицировать как нарушения избирательного законодательства. В частности, нецелевое использование средств избирательных фондов, расходование средств без документального подтверждения произведенных расходов следует квалифицировать как правонарушение, подпадающее под действие п. 1 ст. 5.17 КоАП РФ.

5.4. Контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях

Информация о движении средств избирательных фондов, поступившая в избирательную комиссию, должна изучаться и проверяться. Законодательство требует контроля за источниками поступления средств в избирательные фонды, правильностью их учета и расходования, проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений (п. 1 ст. 60 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав).

Практика развивается по пути проверки правомерности поступлений и расходования всех средств избирательных фондов, а также – соблю-

Избирательные фонды

дения требований избирательного законодательства в части запрета финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, минуя избирательные фонды.

Организация реального контроля за финансированием избирательной кампании всех кандидатов и партий требует специальных знаний и невозможна без тесного сотрудничества избирательных комиссий с кредитными организациями, государственными органами. На практике, оправдала себя развивающаяся деятельность контрольно-ревизионных служб (КРС) при избирательных комиссиях.

В настоящее время КРС действуют при ЦИК РФ, при избирательных комиссиях субъектов РФ, а также – при некоторых муниципальных и территориальных избирательных комиссиях. Думается, в перспективе все избирательные комиссии, кроме участковых, должны иметь КРС. Однако имеющаяся в настоящее время правовая база недостаточна для решения этой задачи. Федеральное избирательное законодательство предписывает обязательное создание и функционирование КРС только при ЦИК РФ и избирательных комиссиях субъектов РФ, предоставляя субъектам РФ право расширять этот перечень. Большинство субъектов РФ не предусматривают создание КРС при других избирательных комиссиях, так как регулирование привлечения для работы в них специалистов федеральных государственных органов и кредитных организаций не входит в компетенцию региональных властей.

КРС образуется избирательной комиссией в составе руководителя службы, его заместителя (заместителей) и членов в количестве, определенном комиссией. Практика показывает, что для успешной работы руководителем КРС должен быть заместитель председателя избирательной комиссии, что обеспечивает как тесную связь с комиссией, так и должный уровень представительности во взаимоотношениях с государственными органами, органами местного самоуправления. КРС при ЦИК РФ насчитывает 46 человек, в субъектах РФ – от 7 до 30 человек из числа членов избирательных комиссий, руководителей и опытных специалистов финансовых, контрольных и правоохранительных органов. По запросу избирательной комиссии не позднее месяца со дня назначения выборов указанные органы обязаны направить специалистов на работу в КРС. В распоряжение ЦИК РФ и избирательной комиссии субъекта РФ специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, в распоряжение иных комиссий – на срок не менее двух месяцев. КРС не ликвидируются после окончания избирательной кампании, поэтому на практике многие из них продолжают сотрудничать со специалистами и в межвыборный период, находя для этого приемлемые формы работы.

Члены КРС осуществляют свои обязанности с освобождением от основной работы на весь период деятельности КРС либо участвуют в заседаниях КРС, выполнении отдельных видов работ. За ними сохраняется установленный должностной оклад и другие выплаты по основному месту работы. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав открывает возможность выплаты членам КРС вознаграждения за счет средств, выделенных на подготовку и проведение выборов. Однако в отношении служащих надо иметь в виду, что законодательство о государственной и муниципальной службе запрещает такие выплаты.

Организационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности КРС осуществляется аппаратами соответствующих избирательных комиссий.

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

6.1. Публично-правовой характер правоотношений и вопросы вины

Судебная практика в значительной мере придерживается позиции, в соответствии с которой отношения, связанные с реализацией избирательных прав, являются *публично-правовыми*, а не гражданско-правовыми. Суть ее, в частности, изложена в Определении Верховного Суда РФ* от 8 июня 2000 г. по делу № 45-Г00-20. Рассмотрев гражданское дело по кассационной жалобе Б. на решение Свердловского областного суда от 6 марта 2000 г., которым отказано в удовлетворении жалобы, связанной с признанием недействительными отдельных положений инструкции "О порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Свердловской области", Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ установила: "Отношения, связанные с реализацией избирательных прав граждан, носят публично-правовой характер и не относятся к регулируемым гражданским законодательством отношениям, основанным на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников (п. 1, 2 ст. 2 ГК РФ)". Верховный Суд РФ не нашел оснований для удовлетворения жалобы, оставив решение областного суда без изменения. Последний признал правомерность и действительность оспаривавшихся положений инструкции, согласно которым установлено в отличие от положений ст. 185, 847 ГК РФ требование нотариального удостоверения доверенности на право распоряжения средствами избирательного фонда кандидата, и четко установил, что "кандидаты выступают в отно-

* Документы Верховного Суда Российской Федерации публикуются в полном соответствии с текстами заверенных печатью копий, поступивших из Верховного Суда Российской Федерации, с сохранением стилистики, орфографии и пунктуации.

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

шениях с банком не на общих условиях, установленных гражданским законодательством, а с учетом норм избирательного права, определяющих их статус, в том числе полномочия по распоряжению денежными средствами избирательного фонда, имеющего целевое назначение, и по передаче таких полномочий". При коллизии равноценных по юридической силе норм суды признают приоритет норм избирательного законодательства по отношению к нормам ГК РФ. Так, в решении Верховного Суда РФ от 5 ноября 1999 г. (дело № ГКПИ99-873) указано, что правило ст. 193 ГК РФ при решении вопроса о том, могло ли избирательное объединение внести избирательный залог в первый рабочий день после истечения установленного избирательным законом срока не подлежит применению в силу того, что Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы установлены сроки внесения избирательного залога.

Вместе с тем указанная позиция приоритета публично-правового регулирования проводится не всегда последовательно. Так, в определении Верховного Суда РФ от 9 марта 2004 г. (дело № 45-Г04-16) при рассмотрении спора о незаконности использования кандидатом пожертвований, при перечислении которых в платежных поручениях указаны не все требуемые избирательным законом сведения, но по запросам банков организаций-жертвователей эти сведения дополнительно представлены указано, что подобные действия банков и организаций-жертвователей *совместимы со сложившейся практикой гражданско-правовых отношений и установленными ст. 864 ГК РФ условиями исполнения банками платежных поручений*.

Избирательное законодательство ничего не говорит о наличии или отсутствии *вины* для привлечения к конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения. В теории по этому вопросу имеются разные точки зрения, хотя преобладает позиция, в соответствии с которой наличие вины является необходимым условием применения тех или иных санкций. Если следовать этой позиции, то суды должны устанавливать наличие или отсутствие вины при решении вопроса о привлечении к конституционно-правовой ответственности. Тем не менее в большинстве судебных решений по делам, возникающим из избирательных правоотношений вопросы вины не исследуются. Вина кандидата, партии *молчаливо презумпцируется*, исходя из того, что никто их не понуждал участвовать в выборах.

Применительно же к делам рассматриваемой категории судебная практика во многих случаях идет по пути *выяснения вины кандидата, уполномоченного по финансовым вопросам*, допуская констатацию их вины и за действия тех лиц, которых наделены определенными полномо-

Избирательные фонды

чиями. Так, при оспаривании решения суда Ханты-Мансийского автономного округа от 21 марта 2000 г. в Верховном Суде РФ (дело № 69 о-Г00-2) доказывалось отсутствие вины зарегистрированного кандидата (регистрация его отменена судом) в нарушении правил оплаты агитационного материала в газете "Сургутская трибуна". Судом установлено, что публикация оплачена не из средств избирательного фонда, а ее оплата осуществлена через доверенное лицо кандидата, что является *доказательством вины самого кандидата*.

Судебная практика по делам названной категории *колеблется между соблюдением буквы избирательного закона и следованием смыслу* этого закона. При возникновении противоречий между этими явлениями суды *чаще всего склоняются к позиции следования букве закона*. Так, решением Новочеркасского городского суда Ростовской области от 24 марта 2001 г. П. отказано в удовлетворении жалобы на решение муниципальной избирательной комиссии, которая отменила регистрацию П. как кандидата в депутаты органа местного самоуправления. Избирательная комиссия усмотрела в действиях П. неоднократное нарушение требований областного избирательного закона. За первое нарушение, которое выразилось в использовании без оплаты из избирательного фонда порошка в принтере при распечатке листовок П. было вынесено предупреждение. Второе нарушение со стороны П., по мнению избирательной комиссии и суда, состояло в том, что кандидат не оплатил из избирательного фонда стоимость папки типа "скоросшиватель", в которой были сброшюрованы представленные для регистрации подписные листы. Суд вслед за избирательной комиссией полагал, что стоимость понесенных расходов не имеет значения. Избирательная комиссия требует от кандидатов в депутаты подтверждения приобретения фломастеров, ручек, клея, скрепок. Думается, что подобный подход порочит идею свободных выборов и не соответствует смыслу и практике применения федерального законодательства. Остаточная стоимость одного подержанного скоросшивателя настолько мала, что нельзя, будучи беспристрастным, обвинять в использовании средств на избирательную кампанию, минуя избирательный фонд. В целях недопущения превалирования буквы над смыслом правового регулирования федеральный законодатель вынужден был в 2002 г. ввести обязательные для всех выборов количественные параметры расходования средств, минуя избирательный фонд, достижение которых влечет отмену регистрации кандидата, списка кандидатов. В то же время, как будет показано далее, имеются и такие судебные решения, в которых смысл закона превалирует над его буквой.

Судебная практика увязывает правонарушения и допустимость применения многих мер ответственности как *со временем фактического*

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

осуществления правоотношений, различая три периода (до дня голосования, в день голосования и определения итогов голосования, после принятия решения об итогах голосования и результатах выборов), так и *статусом субъекта правоотношения* (кандидат, зарегистрированный кандидат, заверенный список кандидатов, зарегистрированный список кандидатов, член избирательной комиссии, наблюдатель и др.).

Применительно к правоотношениям до дня голосования суды оценивают доказательства факта правонарушения, в ряде случаев – вины кандидата, зарегистрированного кандидата, партии и представляющих их интересы лиц. Что касается анализа правоотношений в день голосования и после него, то кроме указанных факторов во многих случаях возникает еще и проблема *влияния правонарушения на состоявшееся волеизъявление избирателей*. Такой подход обусловлен презумпцией действительности состоявшихся выборов, в соответствии с которым далеко не всякие признанные судом нарушения влекут признание выборов недействительными или отмену их итогов, результатов.

6.2. Дела, возникающие из правоотношений в связи с открытием специального избирательного счета

При разрешении споров, связанных с нарушением *сроков открытия специального избирательного счета* следует учитывать, что утратила актуальность позиция, высказанная Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ 17 декабря 1999 г. (дело № 24-Г99-2), в соответствии с которой срок открытия кандидатом специального избирательного счета является пресекательным и восстановлению по каким бы то ни было причинам не подлежит. Суды, учитывая отсутствие вины кандидата, политической партии, могут *обязать избирательную комиссию дать разрешение на открытие специального избирательного счета за пределами установленного законом срока либо признать правомерным счет, открытый также за пределами указанного срока*.

Определением от 15 декабря 1999 г. (по делу № 20-Г99-18) Верховный Суд РФ отказал в удовлетворении кассационной жалобы на решение Верховного суда Республики Дагестан от 12 ноября 1999 г., которым Буйнакская окружная избирательная комиссия обязывалась зарегистрировать К. кандидатом в депутаты Государственной Думы, несмотря на пропуск срока открытия специального счета. Такое нарушение со стороны кандидата явилось следствием нечеткой организации работы и незаконных действий комиссии, которая выдала разрешение на открытие

Избирательные фонды

счета только 21 октября, хотя кандидат и его доверенные лица неоднократно обращались в комиссию до 19 октября (по закону – последний день открытия счета).

Отказ избирательной комиссии выдать кандидату, избирательному объединению разрешение на открытие специального избирательного счета, как показывает судебная практика, на федеральных выборах чаще всего был обусловлен нарушением установленного законом *пятидневного срока* между датой открытия счета и последним днем представления документов для регистрации в качестве кандидата, списка кандидатов. В настоящее время этот срок отменен, специальный избирательный счет может быть открыт и в день представления документов на регистрацию.

Окружная избирательная комиссия выдала кандидату К. разрешение на открытие специального избирательного счета 22 февраля 2005 г. В тот же день счет был открыт, до рассмотрения ОИК вопроса о регистрации К. представлен первый финансовый отчет. 24 февраля ОИК отказала в регистрации кандидата К., потому что на 20 февраля (последний день периода выдвижения кандидатов) К. не создал избирательный фонд и не представил первый финансовый отчет. ОИК полагала, что кандидат К. должен был сам инициировать своевременное получение в комиссии документа, необходимого для открытия счета, так как окончание трехдневного срока выдачи разрешения произошло на 21 февраля (документы на выдвижение сданы 18 февраля), а обязанность по созданию избирательного фонда законом возложена на кандидата. Тульский областной суд и Верховного Суда РФ (Определение от 21 марта 2005 г., дело № 38-Г05-2) не согласились с такой позицией ОИК. Суд установил, что другим кандидатам разрешение на открытие специального избирательного счета выдавалось, как правило, при принятии от них документов о выдвижении. Суд пришел к выводу о том, что “в отсутствии указанных документов имеется вина избирательной комиссии, которая по существу поставила заявителя в неравное положение с другими кандидатами.”

Один и тот же специальный избирательный счет не может использоваться при смене оснований выдвижения кандидата. Так, Определением от 2 декабря 1999 г. (дело № 45-Г99-33) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила решение Свердловского областного суда от 5 ноября 1999 г. и вынесла новое решение о признании незаконным и недействующим со дня принятия решения окружной избирательной комиссии о специальном избирательном счете кандидата Б., которому было отказано использовать специальный избирательный счет, открытый ранее как выдвинутому группой избирателей до

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

представления в избирательную комиссию заверенного списка кандидатов. Областной суд полагал, что Б. не утратил статус кандидата, реализовав право на выбор субъекта выдвижения. Верховный Суд РФ не согласился с таким подходом, установив, что произошло повторное выдвижение одного и того же лица, влекущее повторное приобретение прав и обязанностей, в том числе и обязанности открыть счет. Поскольку Б. был поставлен в привилегированное положение по сравнению с другими кандидатами, постольку нарушены равные условия участия в выборах.

Открытие специального избирательного счета в филиале Сбербанка России, расположенном вне избирательного округа правомерно. Так, С., зарегистрированный в качестве кандидата в депутаты Орловского областного Совета народных депутатов обратился в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата в депутаты Орловского областного Совета народных депутатов по этому же избирательному округу № 1 И.М.Е., мотивируя это тем, что при открытии И.М.Е. специального счета последней, в нарушение п. 11 ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и ст. 85 Закона Орловской области от 13 октября 2006 г. № 621-ОЗ "О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов", был открыт в филиале АК СБ РФ, расположенном в Советском районе г. Орла, тогда как одномандатный избирательный округ № 1 находится в Железнодорожном районе, и все кандидаты по данному округу обязаны были открыть специальный счет в филиале АК СБ РФ, расположенном в Железнодорожном районе, вследствие чего считает, что агитационная компания И. является незаконной, поскольку в соответствии с ч. 5 ст. 75 указанного областного Закона расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов. Решением Орловского областного суда от 5 марта 2007 г. в удовлетворении заявления было отказано. При рассмотрении дела судом установлено, что избирательный счет кандидата в депутаты И. открыт с разрешения окружной избирательной комиссии, поскольку в округе № 1 нет своей кредитной организации, где бы мог бы быть открыт такой счет. Агитационные материалы под общим названием "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ" от 17 июля и от 20 февраля 2007 г. являются агитационными материалами избирательного объединения партии "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ" и оплачены они из фонда объединения, а не из фонда кандидата по одномандатному округу № 1 И., в связи с чем они не должны были представляться в окружную избирательную комиссию, а были

представлены в избирательную комиссию субъекта РФ, зарегистрировавшую список кандидатов в депутаты от партии “СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ”. Верховный Суд РФ установил, что суд первой инстанции правильно признал несостоятельной ссылку С. на подп. “б” п. 7 ст. 76 Федерального закона, “поскольку доказательств того, что И.М.Е. использовала в целях достижения определенного результата на выборах денежные средства помимо средств собственного фонда или допустила превышение предельного расходования средств избирательного фонда суду представлено не было”. Решение Орловского областного суда от 5 марта 2007 г. было оставлено без изменения, а кассационная жалоба С. – без удовлетворения (Определение Верховного Суда РФ от 19 марта 2007 г., дело № 37-Г07-3).

6.3. Споры, возникающие из правоотношений по поводу оформления первого финансового отчета и платежных документов

В соответствии с подп. “в” п. 24 и подп. “б” п. 45 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, списка кандидатов документов, необходимых в соответствии с законом для регистрации кандидата, списка кандидатов является основанием для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов. В соответствии с инструкциями избирательных комиссий при представлении кандидатами, политическими партиями финансовых отчетов должны представляться и другие документы, которые прямо избирательным законом не предусмотрены, но непредставление этих документов нередко трактуется как нарушение названных положений ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. Так, Ивановский областной суд установил, что кандидат А. при сдаче первого финансового отчета одновременно с ним не представила сведения по форме № 4 приложения к Инструкции ЦИК РФ и банковскую справку, подтверждающую остаток средств фонда на дату сдачи отчета. Оба документа предусмотрены не Федеральным законом о выборах депутатов, а Инструкцией ЦИК РФ, изданной в соответствии с законом. Верховный Суд РФ (Определение от 28 ноября 2003 г., дело № 7-Г03-13) заявил, что при таких обстоятельствах суд пришел к правильному выводу о том, что А. не были представлены необходимые для регистрации документы и кандидату обоснованно отказали в регистрации.

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

Б. обратился в суд с заявлением о признании незаконным решения территориальной избирательной комиссии Октябрьского района городского округа города Уфы от 8 января 2008 года № 206/03, которым ему отказано в регистрации кандидатом в депутаты Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан по Солнечному одномандатному избирательному округу № 8 на основании п. 24 ст. 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и ч. 6 (п. 3, 3¹, 3²) ст. 51 Кодекса Республики Башкортостан о выборах. Верховный суд Республики Башкортостан определил, что “вывод об обязательности реквизитов первого финансового отчета не основан на законе, поскольку они не предусмотрены ни Федеральным законом, ни Кодексом о выборах, форма первого финансового отчета является приложением к Инструкции ЦИК РБ “О порядке и формах учета и отчетности кандидатов о поступлении средств в избирательные фонды и расходовании этих средств при проведении выборов депутатов Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, депутатов представительных органов местного самоуправления”, которая обнародована не была, поэтому избирательная комиссия не вправе применять указанный акт как неопубликованный. Ни Федеральный закон, ни Кодекс о выборах не предусматривают отказ в регистрации кандидатам на выборную должность в связи с ненадлежащим оформлением первого финансового отчета (выд. – Е.К.)”. Судом было установлено, что 3 января 2008 года рабочая группа избирательной комиссии выявила названные выше недостатки в заявлении о согласии баллотироваться и в первом финансовом отчете. 4 января 2008 года извещение об указанных недостатках документов направлено заказным письмом Б., которому сообщено о том, что заседание комиссии по вопросу регистрации кандидата назначено на 8 января 2008 г. Однако в письме не было указано содержание данных недостатков. Решением Верховного суда Республики Башкортостан от 24 января 2008 г. постановлено: заявление Б. удовлетворить. Верховный Суд РФ данное решение оставил без изменения (Определение Верховного Суда РФ от 8 февраля 2008 г., дело № 49-Г08-8).

Кандидат в депутаты Волгоградской областной Думы по Краснооктябрьскому одномандатному избирательному округу № 12 г. Волгограда М. обратился в суд с заявлением о признании незаконным решения от 25 октября 2007 г. территориальной избирательной комиссии Краснооктябрьского района г. Волгограда с полномочиями окружной избирательной комиссии по дополнительным выборам кандидата в депутаты Волгоградской областной Думы по Краснооктябрьскому одномандатному избирательному округу № 12 г. Волгограда о регистрации кандидата И.

В обоснование заявления он указал, что в нарушение положений федерального и регионального законодательства, И. при подаче заявления о регистрации его в качестве кандидата в депутаты Волгоградской областной Думы в адресе своего места жительства не указал наименование субъекта РФ – “Волгоградская область”. М. сослался на то, что при оформлении платежного поручения И., в нарушение положений п. 5 ст. 48 Закона Волгоградской области “О выборах депутатов Волгоградской областной Думы”, не указал в нем дату своего рождения. Первый финансовый отчет, по его мнению, представленный И. в избирательную комиссию, оформлен неправильно, в нарушение пункта 14.2 “Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, политических партий, избирательных блоков при проведении выборов депутатов Волгоградской областной Думы”, утвержденной постановлением Избирательной комиссии Волгоградской области от 18 сентября 2003 года, – без указания сведений, приведенных в Приложении № 4. Решением Волгоградского областного суда от 13 ноября 2007 г. в удовлетворении заявления было отказано. По мнению Верховного Суда РФ, “Суд обоснованно признал доводы заявителя о незаконности решения избирательной комиссии о регистрации Исецкого Э.В. в качестве кандидата в депутаты по основаниям неправильного оформления документа о перечислении избирательного залога несостоятельными, так как требование к указанию даты рождения относится к автобиографическим сведениям кандидата, изменение которых не связано с изменением реквизитов платежного документа. При этом указание в платежном документе даты рождения И. служит средством индивидуализации кандидата как участника избирательного правоотношения и внесение избирательного залога не прекращает правоотношения кандидата с избирательной комиссией. Оценивая данный довод заявителя, суд принял во внимание то обстоятельство, что ни Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, ни Законом Волгоградской области “О выборах депутатов Волгоградской областной Думы” не предусмотрен отказ в регистрации кандидатам на выборную должность в связи с ненадлежащим оформлением документов по избирательному залoгу (выд. – Е.К.). Верховный Суд РФ установил, что И. не был уведомлен комиссией надлежащим образом о допущенных нарушениях, и оставил решение областного суда без изменения (Определение Верховного Суда РФ от 28 ноября 2007 г., дело № 16-Г07-35).

К., зарегистрированный кандидатом в депутаты Государственной Думы Ставропольского края четвертого созыва по Благодарненскому одномандатному избирательному округу № 2, обратился в суд с заявлени-

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

ем об отмене регистрации кандидата в депутаты по тому же избирательному округу В., выдвинутого в порядке самовыдвижения и зарегистрированного решением окружной избирательной комиссии Благодарненского одномандатного избирательного округа от 24 января 2007 г. № 33. Заявитель сослался на то, что при выдвижении кандидатом В. представлены помимо других документов "Сведения об имуществе и о доходах кандидата". Однако в данном документе нет указания на процентную долю участия В. в уставном капитале акционерного общества. Следовательно, кандидатом для выдвижения представлен документ, оформленный с нарушением требований закона. Другим основанием к отказу в регистрации кандидата В. являлось нарушение процедуры внесения денежных средств в качестве избирательного залога. Ставропольский краевой суд установил, что, предоставив первоначально недостаточно полные сведения об имуществе и о доходах, В. правомерно устранил этот недостаток, предъявив соответствующие документы в качестве дополнения к ранее поданным сведениям. Суд также "правильно обратил внимание на то обстоятельство, что действующее избирательное законодательство не содержит обязательного требования о заполнении платежных документов лично кандидатом в депутаты". Решением Ставропольского краевого суда от 14 февраля 2007 г. К. в удовлетворении заявленных требований отказано. Верховный Суд РФ оставил указанное решение без изменений (Определение Верховного Суда РФ от 2 марта 2007 г., дело № 19-Г07-6)

Ш. кандидат в депутаты по избирательному округу № 27, обратился в суд с заявлением об отмене регистрации С. в качестве кандидата в депутаты. При этом заявитель сослался на то, что кандидат в депутаты С. использовал на цели достижения определенного результата на выборах денежные средства, которые являлись добровольными пожертвованиями. Размер превышал более чем на 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда. 703 300 рублей были внесены на специальный счет кандидата его уполномоченным по финансовым вопросам. В нотариально удостоверенной доверенности от 4 октября 2006 г. отсутствовало такое полномочие представителя, как внесение денежных средств на специальный счет кандидата. На основании чего Ш. сделал вывод: указанные денежные средства принадлежали лично К. и носят характер добровольных пожертвований. Решением Пермского областного суда от 27 ноября 2006 г. постановлено: в удовлетворении заявления Ш. об отмене регистрации С. в качестве кандидата в депутаты Законодательного Собрания Пермского края первого созыва по одномандатному избирательному округу № 27 отказать. Верховный Суд РФ установил, что "изменение (увеличение либо сужение) объема

полномочий, оговоренных кандидатом в депутаты в доверенности, не влечет отмену регистрации его уполномоченного представителя и новую его регистрацию с учетом других по объему полномочий. Соответствующего уведомления ОИК Положением не предусмотрено” (Определение Верховного Суда РФ от 22 января 2007 г., дело № 44-Г07-4), решение областного суда оставлено без изменений.

Зарегистрированный кандидат в депутаты Законодательного Собрания Еврейской автономной области по Биробиджанскому центральному одномандатному избирательному округу № 3 О. обратился в суд Еврейской автономной области с заявлением о признании незаконным и об отмене постановления территориальной избирательной комиссии г. Биробиджана (наделенной постановлением Избирательной комиссии Еврейской автономной области от 4 июля 2006 г. полномочиями окружной избирательной комиссии) о регистрации кандидата в депутаты по этому же одномандатному избирательному округу К. В подтверждение требований заявитель указал, что К. открыл специальный избирательный счет для финансирования своей избирательной кампании до письменного уведомления избирательной комиссии о выдвижении. Для перечисления избирательного залога со своего избирательного счета К. были использованы денежные средства от анонимных жертвователей, в то время как они подлежали перечислению в соответствующий бюджет. В сведениях о лицах, которые вносили пожертвования не было указано наименование субъекта РФ и информация о гражданстве. К. был нарушен порядок открытия специального избирательного счета. Суд установил: “неточности в сведениях о жертвователях имели место в связи со сбоем программы в Биробиджанском отделении № 4157 Сбербанка России”. Данные обстоятельства подтвердились показаниями свидетелей. Не нашел подтверждения в суде первой инстанции довод заявителя о том, что К. в целях достижения определенного результата на выборах использованы денежные средства помимо средств избирательного фонда в сумме, превышающей 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, на рекламную статью в газете “Газета на дом”. Судом установлено, что заказчиком этой статьи указано ОАО “Биробиджанстрой”, акт от имени заказчика подписал не установленное лицо. Решением суда Еврейской автономной области от 28 августа 2006 г. заявителю было отказано в удовлетворении заявления. Верховный Суд РФ решение суда Еврейской автономной области от 28 августа 2006 г. оставил без изменения, а кассационные жалобы О., председателя окружной избирательной комиссии Биробиджанского центрального одномандатного избирательного округа № 3, кассационное представление прокурора Еврейской автономной области – без

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

удовлетворения (Определение Верховного Суда РФ от 15 сентября 2006 г., дело № 65-Г06-6).

Представляет интерес изменение позиций суда относительно квалификации таких нарушений избирательного законодательства как отсутствие в платежном поручении указания на дату регистрации юридического лица-жертвователя и отметки о наличии доли государственного, муниципального, иностранного участия в уставном капитале. Судебная коллегия Верховного Суда РФ в Определении от 27 декабря 1999 г. (дело № 42-Г99-15) не согласилась с позицией суда первой инстанции, что отсутствовавшие сведения не обязательно должны содержаться именно в платежном документе. Верховный Суд РФ встал на ту позицию, что все требуемые законом данные при безличном перечислении добровольных пожертвований от юридических лиц должны содержаться в платежном поручении.

В другом деле Верховный Суд РФ, скорректировав свою позицию, пришел к выводу о том, что требование указания всех сведений именно в платежном поручении не основаны на законе. Липецкий областной суд решением от 16 мая 2001 г. признал незаконным постановление окружной избирательной комиссии, обязавшей кандидата в депутаты У. незамедлительно перечислить в федеральный бюджет пожертвование от ЗАО в сумме 70 000 руб. В платежном поручении при перечислении пожертвования ЗАО не указало дату государственной регистрации и факт наличия или отсутствия в его уставном капитале государственной или муниципальной доли. Судом установлено, что недостающие сведения были указаны ЗАО в уведомлении, которое через два дня было представлено банку, но возвращено банком плательщику со ссылкой на то, что передача таких уведомлений не предусмотрена договором банковского счета. Уведомление направлено также ОИК, председатель которой не отрицала получения недостающих сведений. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ Определением от 10 августа 2000 г. оставила решение Липецкого областного суда в рассмотренной части без изменения (дело № 77-Г00-4).

Следует заметить, что действующий Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав 2002 г. специально закрепил обязанность юридического лица при внесении пожертвования *указывать сведения в платежном поручении* (п. 8 ст. 58). Предполагалось, что подобная запись исключит правомерность указания каких либо сведений в других документах, кроме платежного поручения, и после представления платежного поручения в банк. Однако судебная практика не отличается единообразием.

Так, избирательный блок "Партия Возрождения России – Российская партия жизни" был привлечен к административной ответственности по

Избирательные фонды

ст. 5.18 КоАП РФ за незаконное использование средств, поступивших в избирательный фонд блока с нарушением избирательного законодательства. Нарушение состояло в том, что юридическое лицо-жертвователю не указало в платежном поручении на отсутствие в числе учредителей юридических лиц с государственным, муниципальным или иностранным участием (более 30% капитала), но позднее представили эти сведения в ЦИК РФ. Мещанский районный суд г. Москвы в постановлении от 5 апреля 2004 г. указал, что "последующее доведение недостающих сведений жертвователем о себе не предусмотрено федеральным законом".

Верховный Суд РФ определением от 23 февраля 2004 г. (дело № 11-Г04-3) занял при оценке недостающих сведений о жертвователе другую позицию: "Суд правильно указал на то, что при внесении юридическими лицами пожертвований в избирательный фонд регионального отделения СПС все необходимые сведения, хотя они и не были указаны в платежных поручениях, содержались в соответствующих письмах, направленных уполномоченному представителю регионального отделения СПС в Республике Татарстан по финансовым вопросам и представленных в ЦИК РТ. В Определении дано толкование п. 8 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав: суд обоснованно принял во внимание, что по смыслу п. 8 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав предписание о необходимости указания в платежном поручении соответствующих сведений обусловлено потребностью контроля за соблюдением организациями-жертвователями избирательного законодательства, а также с целью исключения возможности использования средств, за счет которых избирательные фонды создаваться не могут. Следовательно, поясняет смысл закона Верховный Суд РФ, чтобы считать средства избирательного фонда незаконными, а их использование – основанием к отказу в регистрации кандидата (списка кандидатов), нарушение п. 8 ст. 58 названного закона должны носить невозможный характер, то есть когда из-за отсутствия сведений невозможно осуществить контроль за соблюдением жертвователями избирательного законодательства и установить мог ли из этих средств быть создан избирательный фонд. В то же время Верховный Суд РФ полагает, что указание сведений не в платежном поручении, а в ином документе жертвователя могло быть расценено судом первой инстанции как ненадлежащее соблюдение порядка формирования избирательного фонда.

При рассмотрении дела в части регистрации кандидата в депутаты Ш. по кассационному протесту прокурора Санкт-Петербурга Верхов-

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

ный Суд РФ (дело № 78-Г99-86) согласился с позицией Санкт-Петербургского городского суда, который не квалифицировал как внесенные анонимными жертвователями средства, при перечислении которых в приходных ордерах по форме № 51 физические лица не указали адрес места жительства. Указанные сведения были представлены в установленном порядке оператору банка и зафиксированы им вместе с данными паспорта или заменяющего его документа в лицевом счете операции по приему взноса в соответствии с принятым в Сбербанке России порядком.

В спорах по поводу правомерности *избирательного залога* суды исходят из того, что *нормами избирательного законодательства не предусмотрен отказ в регистрации кандидата в связи с ненадлежащим оформлением документов по избирательному залогу* (Определение ВС РФ от 6 ноября 2007 г., дело № 16-Г07-29; также Определение ВС РФ от 19 марта 2007 г., дело № 35-Г07-4). Суды не придают юридического значения фактам неправильного, по мнению заявителей, оформления платежного документа при перечислении из избирательного фонда средств на избирательный залог. Это касается случаев отсутствия в платежном документе даты рождения кандидата, номера избирательного округа.

В Приморском крае на выборах мэра города Владивостока городская избирательная комиссия обратилась в суд с заявлением об отмене регистрации ряда кандидатов на должность мэра города. Городская избирательная комиссия полагала, что регистрация кандидата Г. подлежит отмене, так как представленный им документ о перечислении средств залога на счет избирательной комиссии не соответствует установленным законом требованиям. Законом установлено, что избирательный залог считается внесенным в случае представления кандидатом в соответствующую избирательную комиссию платежного документа с отметкой филиала Сбербанка России. Таким документом, по мнению комиссии, должна быть копия платежного поручения с отметкой банка. Кандидат Г. представил в избирательную комиссию извещение по форме № 187 (поручение владельца счета по ф. № 187), которое, по мнению комиссии платежным документом не является. Ленинский районный суд г. Владивостока (решение от 16 апреля 2008 г., дело № 2-2114/08) не согласился с доводами избирательной комиссии. Суд установил, что извещение *имеет все необходимые реквизиты как платежный документ*. В нем указаны: дата, фамилия, имя и отчество кандидата, вид платежа – внесение избирательного залога кандидата на должность главы г. Владивостока Г. и дата его рождения, сумма, указано о перечислении на счет городской избирательной комиссии, имеется печать филиала банка и личный штамп контролера-кассира.

Для полноты картины следует также обратить внимание и на то, что в решении по заявлению городской избирательной комиссии об отмене регистрации другого кандидата по аналогичным основаниям (решение Ленинского районного суда г. Владивостока от 17 апреля 2008 г.) суд признал, что извещение по форме № 187 *не соответствует в полном объеме требованиям платежного документа*, но регистрацию кандидата не отменил, так как в суде нашли свое подтверждение факты перечисления кандидатом и получения избирательной комиссией средств избирательного залога, то есть суд по сути дела встал на сторону смысла закона). Однако заявления тех кандидатов на должность мэра Владивостока, которым избирательной комиссией было отказано в регистрации по аналогичным мотивам (представление извещения по форме № 187 о перечислении избирательного залога истолковано комиссией как отсутствие необходимого для регистрации документа) суды оставили без удовлетворения.

Т. обратился в суд с заявлением об отмене решения ОИК по Советскому одномандатному округу № 3 от 31 января 2007 г. № 20 об отказе в регистрации кандидатом в депутаты Самарской городской Думы четвертого созыва. Т. сослался на то, что уведомление о самовыдвижении им было подано в надлежащей форме; копия платежного документа о перечислении избирательного залога на специальный счет областной избирательной комиссии и сведения об источниках поступления средств избирательного залога на специальный избирательный счет кандидата были представлены. Самарский областной суд решением от 8 февраля 2007 г. в удовлетворении заявления отказал. В решении было указано, "что Т. в избирательную комиссию представлена копия извещения по форме № 187, которая не относится к числу платежных документов, что подтверждается Положением "О порядке осуществления безналичных расчетов физическими лицами в РФ", утвержденного ЦБ РФ от 01.04.03 № 222-п. Платежным документом, подтверждающим перечисление избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии является платежное поручение по форме № 0401060. Такой документ выдается всем кандидатам и был выдан Т. Представленное же им извещение не соответствует требованиям закона, так как не содержит обязательного реквизита – номера избирательного округа". Верховный Суд РФ (Определение Верховного Суда РФ от 22 февраля 2007 г., дело № 46-Г07-7) с выводами Самарского областного суда не согласился: "В уведомлении ОИК от 25 января 2007 г. Т. ничего не было указано относительно нарушений по порядку внесения им избирательного залога и оформления платежных документов. Каких-либо требований к оформлению представляемой копии платежного документа Закон и ак-

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

ты Сбербанка РФ не содержат. При внесении избирательного залога необходимые реквизиты Т. были указаны. Им в письменной форме в избирательную комиссию было сообщено об источниках средств избирательного залога, в связи с чем нет оснований считать, что кандидатом были нарушены требования п. 6 ст. 47 Закона области о выборах и п. 7.10 постановления ЦИК РФ от 27 августа 2003 г. № 22/157-4 "Об Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств... при проведении выборов...". Верховный Суд РФ постановил: решение Самарского областного суда от 8 февраля 2007 г. отменить, принять новое решение об удовлетворении заявления Т.

К. обратился в Краснодарский краевой суд с заявлением о признании решения окружной избирательной комиссии Адлерского одномандатного избирательного округа № 35 по выборам депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края четвертого созыва от 28 октября 2007 г. № 7.2, которым К. отказано в регистрации кандидатом в депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края четвертого созыва по Адлерскому одномандатному избирательному округу № 35, незаконным и возложении обязанности зарегистрировать его в качестве кандидата в депутаты данного округа. В обоснование своих требований ссылаясь на то, что избирательной комиссией дано неправильное толкование норм статей 27, 28, 53 Закона Краснодарского края "О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края" в результате чего принято ошибочное решение. Суд установил, что в платежном документе от 17 октября 2007 г. о перечислении избирательного залога в качестве основания для регистрации кандидата К. отсутствовали сведения о дате рождения и номере избирательного округа. В связи с чем сведения о расходовании денежных средств, находящихся на специальном избирательном счете избирательного фонда кандидата К. по состоянию на 24 октября 2007 г. были отнесены к Сочинскому одномандатному избирательному округу № 34. Решением Краснодарского краевого суда от 6 ноября 2007 г. в удовлетворении заявленных требований отказано. Верховный Суд РФ, рассмотрев кассационную жалобу, установил: "Поскольку в судебном заседании было достоверно установлено, что информацию о недостатках в поданных документах заявитель получил официально от председателя окружной избирательной комиссии и в срок, установленный постановлением ЦИК РФ, хотя и не в форме письменного решения ОИК, суд считает, что данное нарушение не является существенным для разрешения данного спора, поскольку К. к моменту решения вопроса о его регистрации представленные в окружную избирательную комиссию документы не исправил, хотя был предупрежден о необходимости исправления поданных им документов". Суждение суда

первой инстанции не соответствует предусмотренным Законом положениям, устанавливающим, что при выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований Закона к оформлению документов, комиссия извещает об этом кандидата и последний вправе вносить уточнения и дополнения в документы (за исключением подписных листов), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями Закона, в том числе к их оформлению. Верховный Суд РФ определил: решение Краснодарского краевого суда от 6 ноября 2007 года – отменить и принять по делу новое решение, которым заявление К. удовлетворить; и признал решение окружной избирательной комиссии Адлерского одномандатного избирательного округа № 35 от 28 октября 2007 г. незаконным (Определение Верховного Суда РФ от 22 ноября 2007 г., дело № 18-Г07-18).

6.4. Дела, возникающие из правоотношений при квалификации пожертвований как неправомерных

Оценивая пожертвования с точки зрения правомочности субъекта взноса, судебные органы не всегда последовательны в применении положений избирательного законодательства. Так, в Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15 июля 2000 г. (дело № 22-Г00-6) установлено, что в избирательный фонд зарегистрированного кандидата Ч. поступил ряд добровольных пожертвований от лиц, которые не являются гражданами России. Верховный Суд РФ считает в этой связи, что на кредитные организации возложена обязанность проверки правильности принятия денежных средств. Думается, при фиксации подобной обязанности следовало бы сослаться на законодательство о банках, которое не решает данный вопрос столь однозначно. Главное, однако в том, что налицо ненадлежащий жертвователь, что влечет незаконность пожертвования.

Избирательное законодательство хотя и употребляет понятие *“неправомерность пожертвования”* (см., например, п. 9 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав), но не определяет исчерпывающим образом его содержания. Так, определен круг лиц, которые не имеют права осуществлять пожертвование, последствия внесения пожертвования с нарушением требований к сведениям, которые должны содержаться в платежном документе и/или с нарушением предельного размера пожертвования. По общему правилу нарушение этих

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

требований влечет неправомерность пожертвования. Однако судебная практика, исходя из смысла закона, расширила круг неправомерных пожертвований за счет включения в него *недобровольных пожертвований, пожертвования не собственных средств гражданина, возмездных пожертвований*.

Белгородский областной суд по представлению окружной избирательной комиссии отменил по подп. "а" п. 2 ст. 91 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы регистрацию кандидата в депутаты Государственной Думы К. Верховный Суд оставил это решение без изменения. Основанием отмены регистрации явилась установленная после регистрации кандидата недостоверность сведений об источниках поступления средств, использованных для внесения избирательного залога. Судом установлено, что денежные суммы, внесенные на специальный избирательный счет кандидата К. двумя гражданами (16 000 и 7000 руб.) не принадлежали последним, вручены данным лицам самим кандидатом. Суд установил, что 23 000 руб. не являются добровольным пожертвованием, сведения о них как добровольных пожертвованиях недостоверны. Сумма в 23 000 руб., то есть 27% от залога свидетельствует о существенном характере нарушения, подлежит исключению, а оставшейся части недостаточно для регистрации кандидата в депутаты.

Установив, что два пожертвования внесены гражданами в избирательный фонд Смоленского регионального отделения политической партии "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ" по просьбе неизвестных им лиц, которые передали деньги в сумме по 250 тыс. рублей каждому, суд признал их внесенными анонимными жертвователями. Верховный Суд РФ констатировал (Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 7 декабря 2007 г., дело № 36-Г07-11). "Суд правильно исходил из того, что фактически пожертвования внесены неустановленными гражданами, а указанные в платежных документах на внесение пожертвований сведения о жертвователях являются недостоверными, в связи с чем данные пожертвования следует признать внесенными анонимными жертвователями".

Нужно заметить, что поскольку санкции за нарушение положений о добровольности пожертвования и внесении его из собственных средств гражданина избирательным законодательством не установлены, постольку избирательные комиссии, а в дальнейшем и суд вынуждены расширять содержание понятия "анонимный жертвователь", квалифицируя подобные пожертвования как внесенные анонимным жертвователем по причине недостоверности сведений о жертвователе, хотя в

платежных документах указаны правильные сведения о юридических жертвователях. Видимо, целесообразно ввести ответственность за нарушение правил о добровольности пожертвования и внесении их не из собственных средств граждан.

Так, Свердловский областной суд 20 апреля 2000 г. отказал в удовлетворении жалобы и оставил в силе постановление от 14 сентября 1999 г. № 205 Избирательной комиссии Свердловской области "О результатах повторного голосования по выборам Губернатора Свердловской области от 12 сентября 1999 г." Верховный Суд РФ оставил решение областного суда без изменения. Обе судебные инстанции констатировали, что со стороны отдельных жертвователей – юридических лиц имели место нарушения порядка осуществления добровольных пожертвований граждан, предусмотренных п. 4 ст. 47 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и п. 12 ст. 62 Избирательного кодекса Свердловской области. Такие пожертвования составили 22,53% избирательного фонда кандидата, избранного губернатором области. Суд пришел к выводу о том, что эти нарушения не повлияли на достоверность определения результатов волеизъявления избирателей.

Краснодарский краевой суд и Верховный Суд РФ (Определение ВС РФ от 9 марта 2004 г., дело № 18-Г04-11) не согласились с доводом кандидата М. о том, что поскольку кандидат не несет ответственности за принятие пожертвований, при внесении которых указаны недостоверные сведения, если он не получил своевременно сведений о неправомерности данных пожертвований, постольку мог использовать все имеющиеся в избирательном фонде средства на внесение избирательного залога. Суд установил, что при перечислении пожертвований на сумму 109 887,5 рублей 43 жертвователя в нарушение п. 6 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав не указали все необходимые сведения о себе: дату рождения, сведения о гражданстве, адрес места жительства, поэтому эти пожертвования не могли использоваться для внесения избирательного залога. За вычетом этих средств в фонде оставалась сумма в 327 971,46 рублей, а кандидатом внесен залог в сумме 375 тыс. рублей. Закон предусматривает право кандидата до внесения залога проверить достоверность сведений в платежных документах жертвователей, а также запрет использования средств, внесенных с нарушением закона независимо от наличия или отсутствия в этом вины кандидата.

В этой связи положение п. 9 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, освобождающее кандидата, избирательное объединение от ответственности за принятие пожертвования, при внесении которого указаны недостоверные сведения, если не получена информация о неправомерности данных пожертвований не восприни-

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

мается ни избирательными комиссиями, ни судами как гарантия прав кандидата, политической партии. Ответственность наступает независимо от того имелась у кандидата, партии информация о недостоверности сведений о жертвователе либо она отсутствовала. Во втором случае избирательные комиссии и суды исходят из того, что кандидат, политическая партия при желании могли бы самостоятельно принять меры по получению информации. Такая практика способствует использованию грязных технологий в избирательной борьбе. Следует либо наполнить приведенное законоположение реальным содержанием, то есть привлечение к ответственности за использование пожертвования с недостоверными сведениями обусловить наличием у кандидата, политической партии информации о таких сведениях либо исключить как декларативное.

Избирательная комиссия Смоленской области обратилась в суд с заявлением об отмене регистрации списка кандидатов в депутаты Смоленской областной Думы четвертого созыва, выдвинутого Региональным отделением Политической партии "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ" в Смоленской области (далее – избирательное объединение) по единому избирательному округу в связи с тем, что избирательный залог внесен избирательным объединением за счет средств, поступивших в его избирательный фонд с нарушением закона. В обоснование своих требований она указала, что по состоянию на 4 октября 2007 г. на специальном избирательном счете избирательного объединения находилась сумма 3 750 000 рублей; 4 октября 2007 г. избирательное объединение за счет указанных средств внесло избирательный залог в сумме 3 750 000 рублей, и иные денежные средства на специальный избирательный счет избирательного объединения 4 октября 2007 г. не поступали. Решением Смоленского областного суда от 26 ноября 2007 г. заявление удовлетворено. Верховный Суд РФ установил, что областной суд обоснованно указал, что "при должной степени заботливости и осмотрительности, избирательное объединение проводя проверку первичных финансовых документов могло заметить, что законность соответствующих пожертвований вызывает сомнения, поскольку рукописные записи в обоих поручениях владельца счета о перечислении добровольных пожертвований от имени Ш.В.А. и от имени Л.Е.А., выполнены (по визуальным наблюдениям) одним лицом, что противоречит требованиям пункта 7 ст. 58 Федерального закона № 67-ФЗ, в силу которых при внесении пожертвования соответствующие сведения указываются самим гражданином; кроме того, возраст лиц, указанных в качестве жертвователей, мог и должен был вызвать у избирательного объединения сомнения в том, могут ли указанные граждане располагать собственными денежными средствами в размере 250 000 рублей, которые с уче-

том уровня жизни в Смоленской области, являются очень значительной суммой". Решение Смоленского областного суда от 26 ноября 2007 г. оставлено без изменения (Определение Верховного Суда РФ от 7 декабря 2007 г., дело № 36-Г07-11).

6.5. Споры, возникающие из правоотношений при определении правомерности избирательного залога

Несмотря на категоричные предписания избирательного законодательства *о внесении избирательного залога на счет соответствующей избирательной комиссии одновременно и в полном объеме* (п. 9 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав) имеются разные судебные позиции. Так, судом установлено, что сумма первого залога была сформирована с нарушением правил, установленных Федеральным законом, так как добровольные пожертвования отдельных граждан превышали предельные размеры. Однако на момент регистрации Г. кандидатом в депутаты на специальном счете избирательной комиссии имелась вторая сумма залога, сформированная с соблюдением требований закона, а излишне перечисленные суммы возвращены гражданам-жертвователям. Московский областной суд 12 апреля 2001 г. признал действия Г. правомерными, а Верховный Суд РФ отказал в удовлетворении кассационной жалобы на это решение. Думается, что в данной ситуации суды не учли, что кандидат Г. был поставлен избирательной комиссией в привилегированное положение по отношению к другим кандидатам. Вместо того, чтобы оценивать при решении вопроса о регистрации кандидата правомерность первой суммы залога, избирательная комиссия возвратила средства в избирательный фонд.

В другом судебном постановлении (Определение судебной коллегии Верховного Суда РФ по гражданским делам от 17 декабря 1999 г., дело № 49 Г99-29) признано, что действия кандидата А., который исправляя допущенные нарушения при внесении избирательного залога из средств анонимного жертвователя, внес повторный залог, неправомерны. По мнению суда, данная сумма обоснованно расценена избирательной комиссией и судом как излишек средств избирательного залога, внесенного первоначально. Суд исходил из того, что реализовав свое право на представление документов на регистрацию, кандидат утратил право на представление дополнительного залога. После чего началась стадия проверки представленных для регистрации документов, а внесение повторно избирательного залога возможно только в случае отзыва ранее пред-

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

ставленного пакета документов с обязательным представлением снова всего комплекта документов, необходимых для регистрации кандидата.

Г. обратился в суд с заявлением о признании незаконным решения окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Московской городской Думы по одномандатному избирательному округу № 12 от 29 октября 2005 г. об отказе Г. в регистрации кандидатом в депутаты Московской городской Думы четвертого созыва в связи с непредставлением подписей избирателей и невнесением избирательного залога на специальный счет Московской городской избирательной комиссии и возложении на избирательную комиссию обязанности зарегистрировать его кандидатом в депутаты. В обоснование заявленного требования заявитель ссылался на то, что для своей регистрации им был внесен в установленный законом срок избирательный залог на специальный избирательный счет, реквизиты которого ему были сообщены председателем окружной избирательной комиссии. Решением Московского городского суда от 7 ноября 2005 г. в удовлетворении требований Г. было отказано, так как "специальный избирательный счет для внесения избирательного залога кандидатами в депутаты Московской городской Думы является единым для всех кандидатов, выдвинутых по всем одномандатным избирательным округам, распорядителем которого является Московская городская избирательная комиссия". Заявителем был внесен избирательный залог не на специальный счет Московской городской избирательной комиссии, а на счет окружной избирательной комиссии по одномандатному избирательному округу № 12.

По закону, Московская городская избирательная комиссия сообщает реквизиты специального счета для внесения кандидатами избирательного залога окружным избирательным комиссиям. Избирательная комиссия обязана сообщить необходимые реквизиты непосредственно каждому выдвинутому кандидату. Верховный Суд РФ (Определение Верховного Суда РФ от 21 ноября 2005 г., дело № 5-Г05-103) установил, что "в результате незаконных действий окружной избирательной комиссии Г. перечислил денежные средства в качестве избирательного залога на ненадлежащий счет. Этими действиями окружной избирательной комиссии № 12 нарушены избирательные права заявителя на регистрацию и дальнейшее участие в выборах. Г., в свою очередь, выполнил все необходимые требования по представлению документов для регистрации и в установленные сроки представил их в избирательную комиссию". Верховный Суд РФ постановил: решение Московского городского суда от 7 ноября 2005 г. отменить. Принять новое решение, которым заявление Г. о признании незаконным решения окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Московской городской Думы по одномандатному избирательному

округу № 12 удовлетворить. Отменить решение окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Московской городской Думы по одномандатному избирательному округу № 12 от 29 октября 2005 г. № 7/3 "Об отказе в регистрации кандидата в депутаты Московской городской Думы Г.". Обязать Московскую городскую избирательную комиссию принять от кандидата Г. денежные средства в качестве избирательного залога на специальный избирательный счет. Обязать окружную избирательную комиссию по выборам депутатов Московской городской Думы по одномандатному избирательному округу № 12 зарегистрировать Г. кандидатом в депутаты Московской городской Думы по одномандатному избирательному округу № 12 по внесению им избирательного залога на специальный избирательный счет. Аналогичные выводы содержит в Определении Верховного Суда РФ от 21 ноября 2005 г., дело № 5-Г05-101.

Судебная практика также выработала *принцип исключения второй регистрации при действии первой*. Верховный Суд РФ Определением от 15 июня 2001 г. (дело № 89 В01-5, рассмотренное в порядке надзора), установил неправильное применение нижестоящим судом норм материального права. В решении областного суда указано, что на время регистрации С. кандидатом в депутаты по подписным листам он был уже зарегистрирован на основании избирательного залога, а регистрация кандидата по двум основаниям (и по избирательному залому, и по подписным листам) противоречит закону, суд не сослался на материальный закон, которым руководствовался. Кроме того, после регистрации С. по подписным листам первое решение о его регистрации (по залому) было отменено. Следует заметить, что действовавшая до 2009 г. редакция Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав *не разрешала использовать избирательный залог и как страховочное основание регистрации в случае угрозы отказа в регистрации при представлении недоброкачественных подписей*, требуя представления либо подписей, либо избирательного залога и исключает их сочетание в одном пакете документов, представляемых на регистрацию кандидата, списка кандидатов.

6.6. Судебная практика по вопросам возврата средств избирательного залога

При разрешении споров *о возврате средств залога* суды исходят из того, что перечень случаев возврата залога, установленный п. 14 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, является исчерпывающим. При этом однако достаточно субъективны оценки вы-

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

нуждающих обстоятельств, в том числе наличия или отсутствия стойкого расстройства здоровья, влекущего за собой отказ от регистрации кандидата. Так, А. обратился в Московский городской суд с заявлением об отмене решения Московской городской избирательной комиссии от 13 мая 2004 г. № 43/4. В обоснование своих требований он указал, что являлся зарегистрированным кандидатом в депутаты Московской городской Думы, однако в связи со стойким расстройством здоровья вынужден был подать заявление об аннулировании регистрации, ОИК № 7 посчитала, что отмена регистрации была связана с уважительными причинами, и 11 марта 2004 г. вынесла решение о возврате избирательного залога. Однако залог на избирательный счет кандидата не был возвращен, поскольку Московская городская избирательная комиссия решением о его возврате отменила. Решением Московского городского суда от 13 августа 2004 г. А. было отказано в удовлетворении жалобы. Верховный Суд РФ оставил постановленное решение без изменения, найдя "суждение и вывод по делу суда первой инстанции правильными" (Определение Верховного Суда РФ от 27 октября 2004 г., дело № 5-Г04-89).

Если нет спора о наличии или отсутствии вынуждающих обстоятельств для снятия кандидатуры, то суды не видят оснований для отказа в возврате избирательного залога независимо от того вынесено решение о регистрации кандидата или нет. Так, М. обратился с заявлением в Санкт-Петербургский городской суд об отмене решения ОИК № 207 и о возврате избирательного залога. 28 января 2004 г. в 15 часов заявитель подал документы для регистрации его в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В тот же день, около 18 часов, он подал иное заявление, в котором высказался об отказе участвовать в выборах и снятии своей кандидатуры. 28 января 2004 г. ОИК № 207 вынесла решение о снятии кандидатуры заявителя и о возврате избирательного залога на специализированный счет заявителя. 11 февраля 2004 г. ОИК № 207 отменила свое решение в части возврата избирательного залога и приняла решение о перечислении данного залога в доход бюджета. Решением Санкт-Петербургского городского суда от 17 августа 2004 г. в удовлетворении заявления М. было отказано. Верховный Суд РФ указал, что "снятие кандидатом своей кандидатуры уже само по себе является основанием для перечисления избирательного залога в доход соответствующего бюджета независимо от наступивших в результате этого последствий". Суд также отметил, что "кандидат может снять свою кандидатуру и до решения о регистрации его в этом качестве, но и при этом избирательный залог подлежит зачислению в бюджет. С учетом установленных обстоятельств и требований закона, Санкт-Петербургский городской суд обоснованно признал отсутствие правовых оснований для удовлетворения заявленных М. требо-

ваний". Решение Санкт-Петербургского городского суда от 17 августа 2004 г. оставлено без изменения, а жалоба М. без удовлетворения (Определение Верховного Суда РФ от 9 февраля 2005 г., дело № 78-Г04-46).

Сторонами в спорах относительно возврата средств кроме должников являются избирательные комиссии и средства массовой информации. Судебные органы признали правомерной позицию ЦИК РФ, в соответствии с которой Российской Консервативной Партии Предпринимателей (РКПП) было отказано в возврате избирательного залога, внесенного для регистрации федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ третьего созыва. Регистрация списка кандидатов РКПП была отменена по правовым основаниям, которые Конституционный Суд РФ признал не соответствующими Конституции РФ. Басманный районный суд г. Москвы в решении от 6 сентября 2001 г. исходил из того, что Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы содержит исчерпывающий перечень оснований возврата избирательного залога (п. 7–9 ст. 67). Применительно к РКПП эти основания отсутствуют, поэтому ЦИК РФ правомерно перечислила средства в доход федерального бюджета.

Верховный Суд РФ решением от 6 марта 2001 г. отказал в удовлетворении жалобы избирательного объединения "Кедр" на действия ЦИК РФ и возложил на нее обязанности по исключению данного объединения из списка избирательных объединений (блоков), набравших по результатам голосования менее двух процентов голосов избирателей. Избирательное Объединение "Кедр" не принимало участия в выборах в связи с отменой регистрации федерального списка по основаниям сходными с основаниями отмены регистрации РКПП. Верховный Суд РФ не согласился с доводами представителей "Кедра" о том, что отмена регистрации федерального списка произведена по вынуждающим обстоятельствам, поэтому в силу Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы объединение не обязано возмещать СМИ стоимость предоставленных бесплатно эфирного времени и печатных площадей.

6.7. Дела, возникающие из правоотношений при оплате работ (услуг) из средств избирательного фонда

Практика рассмотрения споров, связанных с *оплатой из средств фонда*, свидетельствует о наличии определенной амплитуды оценок.

Практика и федеральных, и других выборов идет по пути установления соотношения неправомерного расхода и предельного размера расходов избирательного фонда, чтобы неправомерный расход в один

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

рубль не влек отказ в реализации пассивного избирательного права, имеющего ранг конституционного права гражданина.

В Определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 23 июня 2001 г. (по делу № 86-Г01-9) установлено, что предварительное, осуществленное накануне снятия наличных денег с избирательного счета, оформление документов исполнителем услуг не запрещается нормами избирательного законодательства. Поэтому суд считает, что факт оформления товарных чеков на один день раньше оплаты услуг за изготовление агитационных материалов не является нарушением избирательного законодательства.

Верховный Суд РФ считает, что при расчете М. за изготовление агитационной печатной продукции наличными денежными средствами, которые были сняты с избирательного счета этого кандидата, а не привлечены из других источников, не нарушено избирательное законодательство. Поэтому Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ Определением от 13 марта 2001 г. отменила решение Самарского областного суда от 18 декабря 1999 г. (последний признал законным решение окружной избирательной комиссии от 15 декабря 1999 г. по Промышленному избирательному округу № 152 об отмене регистрации М. кандидатом в депутаты Государственной Думы).

Нарушение безналичной формы расчета не является основанием отмены регистрации кандидата.

Избирательным законодательством установлена безналичная форма оплаты из избирательного фонда за работы (услуги), которые оказывают юридические лица (п. 4 ст. 59). Так, кандидат Н. летал во время предвыборной кампании на самолете, который был зафрахтован рыболовческой артелью по договору с авиапредприятием для решения вопросов, связанных с финансово-хозяйственной деятельностью артели, а Н. оплатил наличными из средств избирательного фонда стоимость авиаперелета. Суд не нашел оснований для привлечения Н. к ответственности за нарушение правила о безналичных расчетах между кандидатом и юридическим лицом (Определение Верховного Суда РФ от 22 декабря 2004 г., дело № 60-Г04-20).

В Определении судебной коллегии по гражданским делам от 15 марта 1999 г. (дело № 75-В98-22) сказано, что ссылка Верховного суда Республики Карелия на то, что М. не превысил лимит денежных средств для проведения избирательной кампании, установленный законом, не может быть принята во внимание. Решение о регистрации М. кандидатом в депутаты Законодательного Собрания Республики Карелия было отменено избирательной комиссией не в связи с превышением лимита денежных средств, а в связи с использованием им иных денежных средств, помимо средств по-

Избирательные фонды

ступивших в избирательный фонд. (Судом установлено, что М. использовал из средств избирательного фонда 1800 руб., а не из средств фонда за печатание агитационных материалов газете заплачено 8769 руб.).

Верховный Суд РФ (Определение от 6 декабря 2003 г., дело № 5 Г03-141) согласился с позицией Московского городского суда (решение от 1 декабря 2003 г.) по поводу спора об оплате из избирательного фонда кандидата П. коммерческой рекламы авиакомпания, руководителем которой является кандидат. Верховный Суд РФ указал, что *избирательное законодательство не содержит указаний о предварительной оплате подобной коммерческой рекламы.*

Избирательное объединение "Санкт-Петербургское региональное отделение политической партии "ПАТРИОТЫ РОССИИ" обратилось в Санкт-Петербургский городской суд с заявлением об отмене регистрации списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга четвертого созыва, выдвинутого региональным отделением политической партии "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ" в г. Санкт-Петербурге. Основанием для отмены регистрации списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, выдвинутого избирательным объединением "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" заявитель полагал использование им в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, помимо средств собственного избирательного фонда на сумму более 30 миллионов рублей. Якобы оно не оплатило демонстрацию рекламных роликов чая "Dilmah", в которых используется изображение П., являющегося кандидатом, входящим в список кандидатов в депутаты, выдвинутый избирательным объединением, вследствие чего использовало денежные средств компании "Dilmah" в целях достижения определенного результата на выборах, помимо средств собственного избирательного фонда на сумму более 30 миллионов рублей. Верховный Суд указал, что "в рассматриваемой же рекламе объектом рекламирования является не деятельность, а товар (чай "Dilmah")", и "в данном случае преследовалась цель – демонстрация чая фирмы "Dilmah" как товара высокого качества, но не стремление достижения определенного результата на предстоящих выборах" (Определение ВС РФ от 19 марта 2007 г., дело № 78-Г07-18).

6.8. Судебная квалификация действий как подкуп избирателей

Постановлением Конституционного Суда РФ от 15 января 2001 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 64 Феде-

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

рального закона об основных гарантиях избирательных прав и ст. 92 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова¹¹, признаны не соответствующими Конституции РФ, положениям п. 3 ст. 64 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и п. 3 ст. 92 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы, которые ограничивают полномочия суда "формальным определением достоверности результатов волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании".

Постановлением окружной избирательной комиссии Т. отказано в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы. Краевой суд, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ подтвердили правомерность решения об отказе в регистрации. Однако Президиум Верховного Суда РФ 24 мая 2000 г. отменил судебные постановления. Высшая судебная инстанция страны не согласилась с тем, что оказание кандидатом в депутаты, адвокатом по роду занятий, безвозмездной юридической помощи населению следует рассматривать как занятие благотворительной деятельностью. Президиум Верховного Суда РФ установил, что адвокат оказывает юридическую помощь, но не оказывает услуги. Кроме того, Верховный Суд РФ также исходит из того, что *законодатель рассматривает подкуп избирателей и благотворительную деятельность кандидата в качестве таковых лишь при наличии доказательств того, что они осуществлялись по отношению к избирателю под условием голосования за или против конкретного кандидата*. Подобная трактовка избирательного законодательства требует от избирательных комиссий и судов не только устанавливать факты как благотворительной деятельности, подкупа избирателей со стороны кандидата, зарегистрированного кандидата, так и *осуществления при этом предвыборной агитации*.

Верховный Суд Республики Северная Осетия – Алания в решении от 14 марта 2000 г., правильно, по мнению Верховного Суда РФ (Определение от 1 июня 2000 г., дело № 22-Г00-5), указал, что факт передачи ученикам школы бумаги и шариковых ручек не может квалифицироваться как подкуп избирателей, так как ученики школы таковыми не являются. Однако в другом деле Верховный Суд РФ пришел к выводу, что *на избирателя можно влиять и через его детей*: "Проверкой, проведенной ГУВД по Ставропольскому краю, выявлены факты бесплатной раздачи школьных дневников в период избирательной кампании, что подтверждено представленным сообщением от 20 ноября 2007 г. Дневник содержит эмблему политической партии "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕН-

¹³ Российская газета. 2002. 22 янв.

Избирательные фонды

СИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ”, обращение к школьникам лидера этой партии Сергея Миронова и главы г. Ставрополя Дмитрия Кузьмина, их фотографии, то есть по своему характеру является агитационным материалом, призванным побудить голосовать за указанную политическую партию. При этом обращение подписано Кузьминым Д. в качестве главы г. Ставрополя и Председателя краевого комитета партии, а на каждой странице дневника помещен логотип общественного фонда Дмитрия Кузьмина, что свидетельствует об их сотрудничестве и совместных действиях. То обстоятельство, что дневники раздавались школьникам, не обладающим избирательными правами, не имеет значения, *поскольку бесплатная выдача таких дневников не могла остаться вне поля зрения родителей, являющихся законными представителями своих детей*” (Решение Верховного Суда РФ от 26 ноября 2007 г., дело № ГКПИ07-1535; Определение Верховного Суда РФ от 30 ноября 2007 г., дело № КАС07-693, данное решение оставлено без изменения).

Как подкуп избирателей суд оценил бесплатные концерты в период проведения избирательной кампании (артисты являлись доверенными лицами кандидата Б.), а также встречу кандидата с избирателями в областном драматическом театре, после которой для присутствующих было организовано бесплатное угощение спиртными напитками и холодными закусками (Определение Верховного Суда РФ от 1 декабря 2003 г., дело № 10-ГОЗ-8).

Сайсарская окружная избирательная комиссия избирательного округа № 2 г. Якутска обратилась в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата в народные депутаты Республики Саха (Якутия) Ф.В.Ю., ссылаясь на факты совершения им подкупа избирателей, неоднократного использования преимуществ служебного или должностного положения, использования на ведение избирательной кампании денежных средств, помимо избирательного фонда в размере, превышающем установленный законом предел. В обоснование заявленных требований ОИК указывала на то, что в период избирательной кампании кандидатом Ф.В.Ю. грубо нарушены правила предвыборной агитации. 27 декабря 2007 г. после 19 часов жильцам домов по ул. Маяковского Сайсарского избирательного округа от имени депутата Ф.В.Ю. вручались новогодние подарки и два вида календарей – с логотипом Детского центра “Айхал”, где Ф.В.Ю. указан учредителем, и новогодним поздравлением с изображением Ф.В.Ю. С 25 по 29 декабря 2007 г. Детский культурный центр “Айхал”, учредителем которого является Ф.В.Ю., проводил детские утренники с раздачей детям подарков. Решением суда от 12 февраля 2008 г. в удовлетворении заявления отказано. Отказывая заявителю в требовании об отмене регистрации кандидата Ф.В.Ю. по данному основанию, Вер-

ховный суд Республики Саха (Якутия) “обоснованно исходил из того, что Ф.В.Ю. на государственной должности не состоит, выборную муниципальную должность не замещает, и членом органов управления ни “Детского культурного реабилитационного центра “Айхал”, ни газеты “Вместе” не является”. При исследовании финансового отчета, сведений о поступлении и расходовании денежных средств по специальному избирательному счету избирательного фонда кандидата Ф.В.Ю., превышении использования на ведение избирательной кампании денежных средств, помимо избирательного фонда свыше 5% от предельного размера расходования избирательного фонда кандидата – не установлено (Определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2008 г., дело № 74-Г08-13).

6.9. Судебная практика отмены результатов выборов

Судебная практика свидетельствует о том, что имеются судебные решения, в которых устанавливается *невозможность с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей*. Такие судебные постановления принимаются, как правило, при установлении нарушений, в том числе и финансовых, в условиях незначительного разрыва в количестве голосов избирателей, полученных победителем и следующим за ним кандидатом. Так, Каслинский городской суд Челябинской области 25 июня 2001 г. отменил решение территориальной избирательной комиссии об итогах голосования на выборах главы города Касли, а областной суд согласился с позицией суда первой инстанции. Кандидат, признанный избирательной комиссией избранным на должность мэра, одновременно баллотировался в Законодательное Собрание области и имел два избирательных фонда. Суд, в частности, среди нарушений установил, что ряд опубликованных кандидатом в СМИ материалов, содержащих двойную агитацию, в том числе и агитацию за кандидата на должность мэра, был оплачен (24 314 руб.) из избирательного фонда кандидата в депутаты Законодательного Собрания области. Финансирование агитации в СМИ из фонда кандидата на должность главы города вообще не производилось. Областной суд указал, что городской суд обоснованно пришел к выводу о невозможности определения волеизъявления избирателей из-за нарушения кандидатом порядка оплаты предвыборной агитации при разнице в 567 голосов.

Соломбальский районный суд г. Архангельска 18 августа 2000 г. отменил решение избирательной комиссии и признал недействительным из-

брание С. депутатом областного Собрания депутатов. Основаниями решения, которое областной суд оставил без изменения, явились нарушения, выразившиеся прежде всего в выпуске и бесплатном распространении газеты (7 номеров по 10 тыс. экз., каждый оценен в 48 100 руб.), не оплаченной из избирательного фонда. Суд установил, что 70 тыс. газет распространены в избирательном округе, где зарегистрировано 24,4 тыс. избирателей, что свидетельствует о массовом количестве таких материалов. В данном случае разрыв голосов избирателей между С. и другим кандидатом хотя и был, по мнению суда, небольшим (624 голоса), но в относительном выражении С. все-таки обошел конкурента на 28% голосов.

Судебными постановлениями отменены решения избирательных комиссий о результатах выборов за нарушения избирательного законодательства, в том числе и финансовые, по Копейско-Челябинскому избирательному округу № 5 (в Законодательное Собрание Челябинской области), избирательному округу № 6 по выборам депутата Магаданской областной Думы. В обоих случаях суды учитывали незначительную разницу голосов за победителя и последующего кандидата (соответственно 222 и 189 голосов).

Решением Архангельского областного суда от 1 декабря 2003 г. отменена регистрация кандидата в депутаты ГД ФС РФ К., поскольку денежные средства, израсходованные на рекламу ОАО "Архангельский ЦБК", председателем совета директоров которого является кандидат К., и дочернего предприятия, помимо средств избирательного фонда кандидата превысили 5% предельного размера расходов из фонда. Верховный Суд РФ (Определение от 6 декабря 2003 г., дело № 1-Г03-46) счел решение суда неправильным и отменил его. Верховный Суд РФ и суд первой инстанции по разному интерпретировали соотношение норм Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и Федеральному закону о выборах депутатов ГД ФС РФ. Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав (п. 4 ст. 56) предусматривает оплату рекламы организаций, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются кандидаты в депутаты в период избирательной кампании за счет средств соответствующего избирательного фонда. Пункт 4 ст. 56 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы предусматривает оплату из средств избирательного фонда рекламы коммерческой и иной, не связанной с выборами, деятельности с использованием фамилии или изображения кандидата, но ограничения для организаций, названный п. 4 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, не содержит. В этих условиях отсутствие ограничения Верховный Суд РФ трактует как дополнительную гарантию избирательных прав

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

граждан, поэтому суд первой инстанции неправильно решил вопрос о приоритете норм и применил норму п. 4 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, а следовало бы применить п. 4 ст. 64 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы как норму специального действия.

Представляется, что подобная трактовка в качестве дополнительной гарантии избирательных прав граждан, отсутствия в специальном законе запрета, предусмотренного в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав не очень логична, так как по сути дела дает возможность отмены через неупоминание в специальных избирательных законах тех гарантий, которые сформулированы в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав. Кроме того, позиции судов не отличаются единообразным применением закона. Так, Верховный Суд РФ (Определение от 14 ноября 2003 г., дело № 32-Г03-22) согласился с позицией Саратовского областного суда, применившего п. 4 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав при рассмотрении спора между избирательной комиссией и кандидатом в депутаты ГД ФС РФ Ш., который будучи председателем совета директоров и президентом ОАО "Транспортное машиностроение", не оплатил из своего избирательного фонда рекламу коммерческой деятельности ОАО в период избирательной кампании без использования фамилии или изображения кандидата.

На региональных выборах в сходной ситуации оплаты коммерческой рекламы организации не из избирательного фонда кандидата – одного из руководителей этой организации, суд справедливо не счел в качестве гарантии – отсутствие требования оплаты из фонда в городском избирательном законе, хотя п. 3 ст. 1 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав предусмотрено установление дополнительных гарантий избирательных прав граждан не только федеральными законами, но и законами субъектов РФ. Решением Санкт-Петербургского городского суда от 28 февраля 2003 г. (дело № 3-49/2003) признаны недействительными результаты выборов в городской законодательный орган по избирательному округу № 41. Судом установлена принадлежность кандидата Р. к органам управления "Балтонэксимбанка" (председатель совета директоров банка). Банк в период избирательной кампании проводил коммерческую рекламу, оплачивая ее (не менее 9,5 тыс. долларов США, то есть более 300 тыс. руб.) в нарушение п. 4 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав платежными поручениями банка, а не из избирательного фонда кандидата, предельная сумма расходов которого установлена законом в размере 300 тыс. рублей.

Окружная избирательная комиссия по выборам депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания по одномандатному избирательному округу № 27 (ОИК) обратилась в Алтайский краевой суд с заявлением об отмене регистрации кандидатом в депутаты М., ссылаясь на то, что данным кандидатом в целях достижения определенного результата на выборах были использованы денежные средства помимо средств собственного избирательного фонда и их сумма превысила 5% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом. Решением от 19 февраля 2008 г. заявление удовлетворено, кассационная жалоба отклонена (Определение Верховного Суда РФ от 28 февраля 2008 г., дело № 51-Г08-10). Отменена регистрация кандидатом в депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания по одномандатному избирательному округу № 27 М.

“Суд пришел к выводу о наличии для этого предусмотренного законом основания в связи с использованием кандидатом в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, помимо средств собственного избирательного фонда, и их сумма превысила 5% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом”. Вывод суда был обусловлен тем фактом, что кандидат М. предложил кандидату М.А.В. за отказ последнего от участия в данной избирательной кампании денежные средства в размере 200 000 рублей, передал 100 000 рублей в счет этой договоренности, остальную часть обязался передать после подачи конкурентом соответствующего заявления в ОИК. Денежные средства им были использованы, помимо средств собственного избирательного фонда. Обстоятельства подтверждаются письменными заявлениями кандидата М.А.В. в органы внутренних дел и ОИК, результатами оперативно-розыскной деятельности, постановлением и актом о проведении оперативного эксперимента, протоколами личного досмотра и досмотра автотранспорта и другими материалами проверки ГУВД по Алтайскому краю, протоколом заседания ОИК по вопросу о рассмотрении заявления М.А.В., финансовыми документами филиала Сберегательного банка РФ о наличии и движении денежных средств на специальном избирательном счете кандидата М., другими письменными документами, а также объяснениями в судебном заседании кандидата М.А.В., показаниями свидетеля.

Представляет интерес трактовка судами правовых оснований для отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов и признания их недействительными при нарушении подп. “а” п. 2 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, то есть в случае *расходования, минуя избирательный фонд*, более 10 процентов от допустимого по закону предельного размера расходов из фонда. Ког-

Глава VI. Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

да избирательное законодательство не закрепляло названной цифры, то логичной была практика, при которой требовалось доказать влияние расходов на волеизъявление избирателей. "...Сам по себе факт превышения расходов избирательного фонда (в действительности, судя по материалам дела, речь идет о расходовании, минуя избирательный фонд – Е.К.) не свидетельствует о том, что в связи с этим искажается волеизъявление избирателей. Данное утверждение должно быть подтверждено соответствующими доказательствами, – говорится в Определении Судебной коллегии Верховного Суда РФ от 14 июля 2000 г. (дело № ЗЗГ00-13).

Однако едва ли такой подход, который продолжает иметь место в судебной практике, соответствует нынешнему законодательному регулированию. Так, в решении Рязанского областного суда от 21 апреля 2005 г. записано: "...Основания для отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов предусмотрены в п. 2 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. Заявитель наряду с отменой этого решения (речь идет о постановлении Избирательной комиссии Рязанской области от 29 марта 2004 г. о результатах выборов губернатора области – Е.К.) одновременно просил признать результаты выборов недействительными.

Правовые основания для признания результатов выборов недействительными закреплены в п. 6 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав и в нем говорится: "Отмена избирательной комиссией или судом решения о результатах выборов в случае, если допущенные нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, влечет признание результатов выборов по данному избирательному округу недействительными".

Таким образом, суду для признания выборов недействительными, в том числе при наличии такого нарушения, о котором говорится в подп. "а" п. 2 ст. 77 "расходование кандидатом средств помимо средств собственного избирательного фонда" также необходимо установить, что это нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей". Кассационная жалоба на названное судебное решение была отозвана заявителем, поэтому Верховный Суд РФ не определил свою позицию по данному вопросу.

Думается, что отмена результатов выборов по причине расходования средств, минуя избирательный фонд, в любом случае должна вести к признанию результатов выборов недействительными, так как искажение волеизъявления избирателей за счет дополнительных финансовых затрат презумпруется. Поэтому и для отмены результатов выборов при расходовании более 10 процентов от предельной суммы средств, поми-

Избирательные фонды

мо избирательного фонда, не требуется доказывать влияние этих расходов на волеизъявление избирателей. В этой связи следует предположить, что п. 6 ст. 77 нуждается в уточнении. Такое уточнение нужно еще и потому, что указание на отмену результатов выборов избирательной комиссией дано ошибочно, так как у избирательной комиссии таких полномочий нет.

К. обратился в суд с заявлением об отмене решения территориальной избирательной комиссии от 31 января 2007 г. № 119/605 о регистрации В. кандидатом в депутаты Мурманской областной Думы четвертого созыва по Кандалакшскому двухмандатному избирательному округу № 8, ссылаясь на то, что вышеназванное решение принято с существенным нарушением требований федерального законодательства – подп. “в” п. 24 ст. 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ и законодательства Мурманской области. Кандидатом в депутаты В. в избирательную комиссию был представлен первый финансовый отчет, неотъемлемой составной частью которого является форма № 8 “Учет поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата в депутаты Мурманской областной Думы”. В представленной учетной форме в нарушение требований у всех жертвователей не указано гражданство и адрес места жительства, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. Данные обстоятельства не позволяют достоверно установить, что избирательный залог был внесен за счет средств, поступивших в избирательный фонд без нарушения требований предусмотренных Законом. Решением Мурманского областного суда от 16 февраля 2007 г. в удовлетворении заявления отказано. Верховный Суд РФ установил правильность вывода суда “о том, что территориальная избирательная комиссия обоснованно не признала данные нарушения существенными, поскольку предоставление формы № 8 не предусмотрено действующим избирательным законодательством. (Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, Закон Мурманской области “О выборах депутатов Мурманской областной Думы”; (Определение Верховного Суда РФ от 5 марта 2007 г., дело № 34-Г07-5).

Программа учебного курса: “Избирательные фонды: правовой статус и практика”

Тема 1. Избирательные фонды в системе финансирования выборов
Финансирование выборов, финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий: понятие, соотношение, правовое регулирование.

Тема 2. Понятие и правовые основы избирательных фондов
Публично-правовой статус избирательных фондов. Правовое регулирование избирательных фондов. Специальные избирательные счета. Порядок создания и ликвидации фондов.

Тема 3. Источники средств избирательных фондов
Перечень источников. Собственные средства кандидата, политической партии. Бюджетные средства. Средства, выделенные выдвинувшей кандидата политической партии. Добровольные пожертвования юридических лиц. Добровольные пожертвования граждан. Правовые проблемы материальной поддержки кандидата, списка кандидатов.

Тема 4. Основные направления и порядок расходования средств избирательных фондов
Целевое назначение средств. Расходы до регистрации кандидата, списка кандидатов. Расходы на предвыборную агитацию. Избирательный залог. Другие расходы. Оформление расходов. Предельные размеры расходов.

Тема 5. Учет средств избирательных фондов и финансовые отчеты
Учет средств кандидатом, избирательным объединением. Первый и итоговый финансовые отчеты: структура, порядок представления, приложения. Проверка отчетов.

Тема 6. Контроль правомерности поступления и расходования средств избирательных фондов
Проверка правомерности субъекта пожертвования и взноса в фонд, выявление анонимных жертвователей, выявление пожертвований, превышающих предельные размеры. Механизм взаимодействия избира-

Избирательные фонды

тельных комиссий со Сберегательным банком РФ, органами, регистрирующими юридических лиц.

Тема 7. Обеспечение запрета финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий, минуя избирательные фонды

Выявление и документирование фактов расходования средств, минуя избирательные фонды, на различных стадиях избирательной кампании. Установление стоимости не оплаченных из фонда агитационных материалов, работ, услуг. Информирование о нарушениях кандидата, политической партии. Принятие мер ответственности к нарушителю.

Тема 8. Контрольно-ревизионные службы (КРС) при избирательных комиссиях

Статус КРС, положения о КРС. Порядок создания КРС. Основные направления и организация деятельности КРС.

Тема 9. Гласность финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий

Гласность избирательных фондов. Нераспространение на специальные избирательные счета тайны банковского вклада. Информация об избирательных фондах, пакетный принцип публикации сведений о фондах.

Тема 10. Судебная практика по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий

Судебные решения по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий на стадиях: выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов, предвыборной агитации, определения итогов и результатов выборов.

Контрольные вопросы

1. Понятие и правовые основы избирательных фондов.
2. Порядок создания и ликвидации избирательных фондов.
3. Запрет финансирования, минуя избирательные фонды.
4. Перечень источников средств избирательных фондов.
5. Собственные средства кандидата, политической партии.
6. Средства, выделяемые в избирательный фонд выдвинувшей кандидата политической партией.
7. Добровольные пожертвования юридических лиц.
8. Добровольные пожертвования граждан.
9. Целевое назначение средств избирательных фондов.
10. Основные направления расходов из избирательных фондов.
11. Характеристика отдельных видов расходов из фондов.
12. Избирательный залог.
13. Оформление расходов.
14. Предельные расходы из фонда.
15. Гласность избирательных фондов и тайна банковского вклада.
16. Информация об избирательных фондах.
17. Пакетный принцип публикации сведений об избирательных фондах.
18. Финансовые отчеты и учет средств фондов.
19. Контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях.
21. Административная ответственность за нарушение законодательства об избирательных фондах.
22. Судебная практика по делам, возникающим из правоотношений при финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий.
23. Публично-правовой характер правоотношений и вопросы вины.
24. Дела, возникающие из правоотношений в связи с открытием специального избирательного счета.
25. Споры, возникающие из правоотношений по поводу оформления первого финансового отчета и платежных документов.
26. Дела, возникающие из правоотношений при квалификации пожертвований как неправомерных.
27. Споры, возникающие из правоотношений при определении правомочности избирательного залога.

Избирательные фонды

28. Судебная практика по вопросам возврата средств избирательного залога.

29. Дела, возникающие из правоотношений при оплате работ (услуг) из средств избирательного фонда.

30. Судебная квалификация действий как подкуп избирателей.

31. Судебная практика отмены результатов выборов.

Приложения

УЧЕТ

поступления и расходования денежных средств избирательного фонда политической партии, регионального отделения политической партии

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

(наименование избирательной кампании)

(наименование политической партии, регионального отделения политической партии)

(наименование субъекта Российской Федерации)

(номер специального избирательного счета, наименование и адрес филиала Сберегательного банка Российской Федерации)

I. Поступило средств в избирательный фонд

Дата зачисления средств на счет	Источник поступления средств*	Шифр строки финансового отчета	Сумма в рублях	Документ, подтверждающий поступление средств	Средства, поступившие с нарушением установленного порядка и подлежащие возврату
1	2	3	4	5	6

II. Возвращено денежных средств в избирательный фонд (в т. ч. ошибочно перечисленных, неиспользованных)**

Дата возврата средств на счет	Кому перечислены средства	Шифр строки финансового отчета	Возвращено средств на счет	Основание возврата средств на счет	Документ, подтверждающий возврат средств
1	2	3	4	5	6
	Итого				

Избирательные фонды

III. Возвращено, перечислено в бюджет средств избирательного фонда

Дата зачисления средств на счет	Дата возврата (перечисления) средств со счета	Источник поступления средств**	Шифр строки финансового отчета	Возвращено, перечислено в бюджет средств	Основание возврата (перечисления) средств	Документ, подтверждающий возврат (перечисление) средств
1	2	3	4	5	6	7

IV. Израсходовано средств из избирательного фонда

Дата расходной операции	Кому перечислены средства	Шифр строки финансового отчета***	Сумма в рублях	Виды расходов	Документ, подтверждающий расход	Основание для перечисления денежных средств	Сумма фактически израсходованных средств
1	2	3	4	5	6	7	8
							9

* Для гражданина указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства, серия и номер паспорта или заменяющего его документа, информация о гражданстве; для юридического лица – ИНН, наименование, адрес местонахождения, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных частью 7 статьи 64 Федерального закона от 18.05.05г. № 51-ФЗ.

** В финансовом отчете возврата в фонд неиспользованных и ошибочно перечисленных денежных средств не отражаются.

*** Для гражданина указываются фамилия, имя, отчество, адрес места жительства, серия и номер паспорта или заменяющего его документа; для юридического лица – ИНН, наименование, банковские реквизиты.

ФИНАНСОВЫЙ ОТЧЕТ

(первый (итоговый) финансовый отчет, сводные сведения)

о поступлении и расходовании средств избирательного фонда политической партии/регионального отделения политической партии

(наименование политической партии/ регионального отделения политической партии, наименование субъекта Российской Федерации)

(номер специального избирательного счета)

Строка финансового отчета	Шифр строки	Сумма, руб.	Примечание
1	2	3	4
1 Поступило средств в избирательный фонд, всего*	10		
в том числе			
1.1 Поступило средств в установленном порядке для формирования избирательного фонда	20		
из них			
1.1.1 Собственные средства политической партии/ регионального отделения политической партии	30		
1.1.2 Добровольные пожертвования гражданина	40		
1.1.3 Добровольные пожертвования юридического лица	50		
1.2 Поступило в избирательный фонд денежных средств, подпадающих под действие ч. 7 ст. 64 Федерального закона от 18.05.05 г., № 51-ФЗ	60		
из них			
1.2.1 Собственные средства политической партии/регионального отделения политической партии	70		
1.2.2 Средства гражданина	80		
1.2.3 Средства юридического лица	90		
2 Денежные средства, перечисленные в фонд с указанием их назначения для внесения избирательного залога	100		
в том числе			
2.1 Собственные средства политической партии	110		

Избирательные фонды

1	2	3	4
2.2 Добровольные пожертвования гражданина	120		
2.3 Добровольные пожертвования юридического лица	130		
3 Возвращено денежных средств из избирательного фонда, всего в том числе	140		
3.1 Перечислено в доход бюджета	150		
3.2 Возвращено жертвователям денежных средств, поступивших с нарушением установленного порядка из них	160		
3.2.1 Гражданам, которым запрещено осуществлять пожертвования либо не указавшим обязательные сведения в платежном документе	170		
3.2.2 Юридическим лицам, которым запрещено осуществлять пожертвования либо не указавшим обязательные сведения в платежном документе	180		
3.2.3 Средств, превышающих предельный размер добровольных пожертвований	190		
3.3 Возвращено жертвователям денежных средств, поступивших в установленном порядке	200		
3.3.1 Из них денежных средств, перечисленных в фонд с указанием их назначения для внесения избирательного залога	210		
4 Израсходовано средств, всего в том числе	220		
4.1 На организацию сбора подписей избирателей	230		
4.1.1 Из них на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей	240		
4.2 На внесение избирательного залога (СТР.250=СТР.260-СТР.270) из них	250		
4.2.1 Перечислено средств избирательного залога в избирательную комиссию	260		
4.2.2 Возвращено средств избирательного залога из избирательной комиссии	270		

1	2	3	4
4.3 На предвыборную агитацию через организации телерадиовещания	280		
4.4 На предвыборную агитацию через редакции периодических печатных изданий	290		
4.5 На выпуск и распространение печатных и иных агитационных материалов	300		
4.6 На проведение публичных массовых мероприятий	310		
4.7 На оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера	320		
4.8 На оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) юридическими лицами или гражданами РФ по договорам	330		
4.9 На оплату иных расходов, непосредственно связанных с проведением избирательной кампании	340		
5 Распределено неизрасходованного остатка средств фонда** в том числе	350		
5.1 Средствам массовой информации	360		
5.2 Денежных средств, пропорционально перечисленным в избирательный фонд	370		
6 Остаток средств фонда на дату сдачи отчета (заверяется банковской справкой) (СТР.380=СТР.10-СТР.140-СТР.220-СТР.350)	380		

Правильность сведений, указанных в настоящем финансовом отчете, подтверждаем, других денежных средств, минуя избирательный фонд, на организацию и проведение избирательной кампании не привлекалось.

Уполномоченный представитель по финансовым вопросам
политической партии/ регионального отделения политической партии

(подпись, дата) (инициалы, фамилия)

Председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации***

(подпись, дата) (инициалы, фамилия)

* Указываются все денежные средства, в том числе перечисленные в фонд с указанием их назначения для внесения избирательного залога.

** Заполняется только в итоговом финансовом отчете, в сводных сведениях.

*** Председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации ставит свою подпись в сводных сведениях по субъекту Российской Федерации.

Библиография

Федеральные законы и иные нормативные правовые акты, решения судов

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 24, ст. 2253; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 10, ст. 1151; № 17, ст. 1938; № 18, ст. 2118; № 31, ст. 4011.

2. Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 2005, № 21, ст. 1919; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 18, ст. 2118; 2007, № 31, ст. 4011.

3. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 2, ст. 171; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 29, ст. 3124, 3125; № 31, ст. 3427; 2007, № 1, ст. 374.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая. М., 2002.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2002.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. М.? 2002.

7. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда. М., 2000.

8. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. Т. 1. Т. 2. М., 2001. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2002. М., 2003. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. М., 2004. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004. В 2 т. М., 2005. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации 2006. М., 2007.

9. Порядок открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов кандидатов при проведении выборов Президента Российской Федерации. Утвержден постановлением ЦИК России от 3 мая 2007 г. № 6/52-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 6.

10. Порядок открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов политических партий и их региональных отделений при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Утвержден постановлением ЦИК России от 18 апреля 2007 г. № 4/25-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 5.

11. Инструкция о порядке и формах учета и отчетности политической партии, ее регионального отделения о поступлении средств в избирательные фонды и расходовании этих средств при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Утверждена постановлением ЦИК России от 18 марта 2007 г. № 4/24-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 5.

12. Формы сведений о поступлении средств на специальные избирательные счета политических партий, региональных отделений политических партий и расходовании этих средств, а также сведений из сводных финансовых отчетов политических партий и о результатах их проверки, направляемых в редакции общероссийских государственных периодических печатных изданий, редакции региональных государственных периодических печатных изданий. Утверждены выпиской из протокола заседания ЦИК России от 18 марта 2007 г. № 4-2-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 5.

13. Формы представления на проведение проверки сведений, указанных физическими и юридическими лицами при внесении (перечислении) пожертвований в избирательные фонды политических партий, их региональных отделений, и сообщения результатов этой проверки. Утверждены постановлением ЦИК России от 18 марта 2007 г. № 4/26-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 5.

14. Инструкция 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. Утверждена постановле-

Избирательные фонды

нием ЦИК России от 3 мая 2007 г. № 6/53-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 6.

15. Формы представления на проведение проверки сведений, указанных физическими и юридическими лицами при внесении (перечислении) пожертвований в избирательные фонды кандидатов на должность Президента Российской Федерации, и сообщения результатов этой проверки. Утверждены постановлением ЦИК России от 31 мая 2007 г. № 13/107-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 7.

16. Разъяснения порядка регистрации уполномоченных представителей по финансовым вопросам кандидатов на должность Президента Российской Федерации, их полномочий. Утверждены постановлением ЦИК России от 17 мая 2007 г. № 11/80-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 6.

17. Разъяснения порядка регистрации уполномоченных представителей политических партий по финансовым вопросам, уполномоченных представителей региональных отделений политической партии по финансовым вопросам, их полномочий. Утверждены постановлением ЦИК России от 17 мая 2007 г. № 11/79-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 6.

18. Порядок открытия, закрытия и ведения счетов юридических лиц Сбербанком России и его филиалами. Утвержден 14 апреля 2004 г. М., 2004.

19. Инструкция о порядке совершения в Сбербанке России операций по вкладам физических лиц. Утверждена 22 декабря 2006 г. № 1-Зр (Редакция 3; с изм. от 22.11.2007 г.)

20. Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации. Утв. ЦБ РФ 3 октября 2002 г. № 2-П // Вестник Банка России. № 74. 28 декабря 2002 г.

21. Общие правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Рекомендации 4 (2003) государствам – членам Совета Европы. В кн.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов. М., 2004. С. 609–611.

Специальная литература

1. Алиев Т. Т., Макаревич Д. И. Роль контрольно-ревизионных служб избирательных комиссий в проведении контроля над формированием и расходованием фондов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков // Современное право. 2008. № 3. С. 22 – 27.

2. Баранов С.Д. Финансирование избирательных кампаний и группы давления // Вестник Московского университета. Социология и политология. 1998. № 4. С. 83–90.
3. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва 2007. Электоральная статистика. М., 2008.
4. Выборы Президента Российской Федерации 2008. Электоральная статистика. М., 2008.
5. Вискулова В. В. О совершенствовании российского законодательства в сфере финансирования федеральных выборов // Политика и право. Выпуск 3. Благовещенск, 2002. С. 97–108
6. Вискулова В.В. Финансирование федеральных выборов в России: соотношение публично-правового и частного начал. Конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Благовещенск, 2004.
7. Дзюба О.Н. Административные нарушения при финансировании выборов // Чиновник. 2004. № 1.
8. Зяблук Н.Г. Финансирование федеральных избирательных кампаний в США (История. Законодательство. Опыт. Проблемы). М., 1999.
9. Исаев В.Ф. Бизнес и политические партии в России: аспекты взаимодействия // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 5. С. 175–189; № 6. С. 157–173.
10. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2003.
11. Какителашвили М.М. Конституционно-правовые аспекты финансирования выборов в Российской Федерации // Право и политика. 2007. № 11.
12. Карпунов В.С., Колюшин Е.И., Петронавичус Т.А., Платэ А.Н. Финансирование выборов // Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1995. Электоральная статистика. С. 65–70
13. Карпунов В.С., Колюшин Е.И., Петронавичус Т.А., Платэ А.Н. Финансирование выборов // Выборы Президента Российской Федерации. 1996. Электоральная статистика. С. 74–80.
14. Козлова Е. Б. Правовые проблемы осуществления пожертвований в адрес политических партий // Право и экономика. 2002. № 10. С. 41– 42.
15. Колюшин Е.И. Новому веку – выборы без грязных денег // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 16–19.
16. Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов: научно-практическое пособие. М., 1998.
17. Колюшин Е.И. Финансирование выборов (правовые вопросы) // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

1998. № 1. С. 120–131.

18. Колюшин Е.И. Финансирование выборов: правовое регулирование и практика // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 359–389.

19. Колюшин Е.И., Петронавичус Т.А., Давыдов А.А. О “круглом столе” по вопросам финансирования и открытости избирательных кампаний // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 11. С. 58–67.

20. Колюшин Е.И., Петронавичус Т.А., Помаскин В.Е. Финансирование избирательной кампании // Выборы Президента Российской Федерации. 2000. Электоральная статистика. С. 124–168.

21. Колюшин Е.И. Конституционное право России. М., 2006.

22. Комментарий к Федеральному закону “О выборах Президента Российской Федерации” / Отв. ред. А.А. Вешняков, Е.И. Колюшин, В.И. Лысенко. М., 2000.

23. 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. М., 2007.

24. Научно-практический комментарий к Федеральному закону “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2007.

25. Лапаева В.В. Финансовая деятельность российских политических объединений. Проблемы правовой регламентации // Право и экономика. 1997. № 17/18. С. 52–58.

26. Леванский С.А. Государственное финансирование выборов и предвыборные расходы партий в ФРГ / Журнал о выборах. № 3. 2001. С. 58–59.

27. Лысенко В.И. Финансирование выборов и избирательный залог в зарубежном законодательстве и практике // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 7. С. 29–39.

28. Мерло П. Избирательные кампании и проблемы их подготовки: “равное игровое поле” и демократические выборы // Полис. 1995. № 4. С. 131–138.

29. Паламарчук А.В. Контроль за финансовым сопровождением выборов // Выборы и референдумы. 1998. № 1. С. 29–33.

30. Петров А.В. О роли налоговых органов в обеспечении современного избирательного процесса // Налоги. 2001. № 5. С. 12–18.

31. Пилипенко А.Н. Финансирование выборов в зарубежных странах // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Фе-

дерации. 1998. № 8. С. 42–52.

32. Пинто-Душинский М. Аспекты финансирования политических кампаний. М.: МФИС, 1997.

33. Погорельская С.В. “Тихие институты”: (Спорные аспекты внешней и внутриполитической деятельности фондов ФРГ) // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 9. С. 23–30.

34. Полунина Г. Финансирование политических партий: тенденции и следствия // Обозреватель. Observer. 2004. № 4. С. 19–23.

35. Помазанский А.Е. Ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании в законодательстве о выборах // Журнал российского права. 2007. № 2.

36. Пшизова С.Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем (I) // Полис. 2002. № 1, 2. С. 33–42.

37. Романенко О.В. Государственное финансирование политических партий в России // Журнал о выборах. 2001. № 1. С. 18–23.

38. Романенко О.В. Российское законодательство о финансировании выборов // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 9. С. 57–64.

39. Чучелина Н.Н. Основы финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации // Право и власть. 2002. № 3. С. 50–59.

40. Юдин Ю.А. Финансирование политических партий в зарубежных странах: (Правовая регламентация) // Государство и право. 1996. № 6. С. 140–150.

41. Ebbighausen R. u.a. Die Kosten der Parteiendemokratie. Opladen, 1996.

42. Balz, D, Blair. Labor Party Stumbles Over Donation Controversy. The Washington Post, 1997.

43. Donations and loans: guidance for political parties in Great Britain. September 2006. London, The Electoral Commission of the United Kingdom, 2006.

44. Finansiranje je političkih stranaka u Srbiji iz javnih izvora : norme i praksa / Miodrag Milosavljević // POLITIČKE stranke u Srbiji : struktura i funkcionisanje. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung: Institut društvenih nauka, 2005 (Beograd : Libra). Str. 107–124.

45. Livash, R. Election Campaign Funding In General Elections in Foreign Countries: Comparative Analysis. Report for US Congress. Library of US Congress. May, 1997.

Для заметок

Для заметок

Е.И. Колюшин

Избирательные фонды

Научно-практическое пособие

Ответственный за выпуск
А.Н. Нелюбов

Оригинал-макет
А.Ю. Дмитровская

Корректурa
Е.А. Сакович

Подписано в печать 2.04.2009.
Формат 60X90¹/₁₆. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 8,5. Тираж 1000 экз. Заказ 3412.

Отпечатано в ОАО "Типография "Новости"
105005, г. Москва, ул. Фр. Энгельса, 46.