

Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Издательская серия
"СОВРЕМЕННЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ"

Е.И. КОЛЮШИН

**Финансирование выборов:
право и практика**

Учебное пособие

МОСКВА
2001

Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000 — 2005 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 октября 2000 года №113/1176-3.

Амелин Владимир Николаевич — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова, заслуженный юрист Российской Федерации.

Ответственный редактор — доктор юридических наук Ю.А. Веденеев

Колюшин Е.И.

Финансирование выборов: право и практика. Учебное пособие.— М.: РЦОИТ, 2002. 144 с.

ISBN-5-93639-018-7

В пособии рассматривается финансирование избирательных кампаний по широкому спектру возникающих здесь юридических, административных, контрольных вопросов, дан подробный анализ действий в этой области законодательства и практики его применения.

Издание адресуется избирательным комиссиям, судам общей юрисдикции, кандидатам, их доверенным лицам, избирательным объединениям и блокам, политическим партиям, должностным лицам, творческим работникам организаций телерадиовещания, редакций периодических печатных изданий, наблюдателям — всем, кто интересуется избирательным правом, избирательным процессом.

Содержание

Введение	6
1. Понятие финансирования выборов	8
1.1. Финансирование выборов, политическое финансирование и другие термины	8
1.2. Прямое и косвенное финансирование выборов	10
1.3. Государственное и частное финансирование выборов	12
1.4. Приоритет публично-правового регулирования финансирования выборов	14
2. Бюджетное финансирование избирательных комиссий	18
2.1. Механизм бюджетного финансирования комиссий	18
2.2. Структура расходов на федеральных выборах	23
2.3. Расходы по смете ЦИК России	25
2.4. Расходы избирательных комиссий субъектов	28
2.5. Расходы окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий	31
2.6. Счета избирательных комиссий. Расчетные документы	33
2.7. Компенсации и дополнительная оплата труда в избирательных комиссиях	36
2.8. Административная ответственность председателей избирательных комиссий	39
3. Статус избирательных фондов	41
3.1. Правовые основы избирательных фондов	41
3.2. Порядок создания и ликвидации избирательных фондов	44
3.2. Запрет финансирования, минуя избирательные фонды	53
4. Источники средств избирательных фондов	58
4.1. Бюджетные средства	58
4.2. Собственные средства кандидата, избирательного объединения (блока)	61

4.3. Средства, выделяемые выдвинувшим кандидата избирательным объединением (блоком)	64
4.4. Добровольные пожертвования юридических лиц	68
4.5. Добровольные пожертвования граждан	75
5. Основные направления и порядок расходования средств избирательных фондов	80
5.1. Целевое назначение средств и основные направления расходов	80
5.2. Отдельные виды расходов	82
5.3. Расходы по оплате работ (услуг) информационного и консультативного характера, других работ (услуг)	85
5.4. Избирательный залог	91
5.5. Оформление расходов	95
5.6. Предельные размеры расходов	95
6. Гласность и финансовая отчетность	97
6.1. Гласность и тайна банковского вклада	97
6.2. Информация об избирательных фондах	98
6.3. Пакетный принцип публикации сведений об избирательных фондах	101
6.4. Учет средств и финансовые отчеты	105
6.5. Контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях	119
7. Судебные решения по делам о финансовых правонарушениях в избирательных кампаниях	122
7.1. Публично-правовой характер правоотношений	122
7.2. Споры в связи с открытием специального избирательного счета и регистрацией кандидатов, списков кандидатов	123
7.3. Споры о величине минимального размера оплаты труда в избирательных правоотношениях	128
7.4. Финансовый отчет как комплекс документов	129
7.5. Споры относительно квалификации пожертвования как внесенного анонимным жертвователем	130
7.6. Споры о правомочности субъекта пожертвования	133
7.7. Споры, связанные с оплатой из средств фонда	135
7.8. Споры о возврате средств	138

7.9. Неконституционность положений избирательного законодательства, ограничивающих полномочия суда формальным определением достоверности результатов волеизъявления избирателей	139
7.10. Установление невозможности с достоверностью определить результат волеизъявления избирателей	142
Программа учебного курса «Финансирование выборов: право и практика»	144
Контрольные вопросы	145
Нормативные материалы	147
Литература	151

Введение

Выборы на основе альтернативности кандидатов, борьба партий за власть в ходе выборов повлекли за собой значительные финансовые затраты, превращение денег в один из существенных факторов избирательных кампаний. Если в 1993 г. избирательные объединения и блоки по официальным данным израсходовали на выборах в Федеральное Собрание Российской Федерации сумму, эквивалентную 4,5 млн. американских долларов¹, то в 1999 г. она составила более 14 млн. долл., а с учетом расходов избирательных комиссий, кандидатов в одномандатных избирательных округах парламентские выборы 1999 г. стоили свыше 2,1 млрд. руб. (более 80 млн. долларов)². Президентские выборы 1991 г. не были связаны с большими официальными затратами, а в 1996 г. официально на выборы Президента Российской Федерации израсходовано свыше 127 млн. долларов³. В 2000 г. досрочные президентские выборы прошли в один тур, а потому обошлись в меньшую сумму - полтора миллиарда рублей (около 55 млн. долларов)⁴. К большому сожалению, уже никто не оспаривает положение о том, что фактические затраты на выборы значительно превышают указанные цифры.

Общество признало необходимость значительных финансовых расходов на выборы. Однако возникают вопросы, поставленные самой жизнью: 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? Можно ли обеспечить жесткую регламентацию этого процесса

¹ См. об этом: Колюшин Е.М. *Право и финансирование выборов*. М., 1998. С. 3.

² См.: *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*. 2000. № 12. С. 705-191.

³ См. об этом: *Выборы Президента Российской Федерации, 1996: Электоральная статистика*. М.: *Весь Мир*, 1997. С. 74-80.

⁴ См. об этом: *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*. 2000. № 19. С. 6-32.

правовыми средствами, добиваясь максимальной его открытости, использования только легальных средств? Можно ли выявить действительную, не искаженную щедротами предвыборных благодеяний волю народа? На эти и другие вопросы в работе даются ответы в соответствии с российскими реалиями жизни и авторским пониманием проблематики.

Автор опирается на действующее законодательство о финансировании выборов, практику финансирования федеральных и региональных выборов. Большинство выводов и предложений нашли закрепление в новом избирательном законодательстве, в Федеральном законе "О политических партиях". Ряд предложений заслуживает дальнейшего обсуждения с целью теоретического обоснования и возможного использования при совершенствовании законодательства о финансировании выборов, финансировании партий.

**Ю.А. Веденеев,
доктор юридических наук**

1. Понятие финансирования выборов

1.1. Финансирование выборов, политическое финансирование и другие термины

Финансирование выборов - базовое понятие, на котором должно строиться правовое регулирование. Законодательство пока не определяет содержание этого понятия, хотя широко его использует (гл. VIII Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" называется "Финансирование выборов и референдума", соответствующие главы федеральных законов "О выборах Президента Российской Федерации" и "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" имеют одинаковое название: "Финансирование выборов"). В литературе употребляются также понятия "финансирование избирательных кампаний", "финансирование предвыборной агитации", "политическое финансирование". Они имеют право на существование, но неравнозначны финансированию выборов.

Финансирование избирательных кампаний по содержанию наиболее близко к понятию "финансирование выборов". При этом надо иметь в виду, что само понятие "избирательная кампания" имеет два значения - объективное и субъективное. Федеральный закон 1999 г. "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (далее - Федеральный закон о выборах депутатов) ввел в употребление понятие "избирательная кампания" в субъективном смысле, говоря о "своей избирательной кампании" (ст. 9 и др.) кандидата, избирательного объединения (блока). В этом значении содержание избирательной кампании значительно уже, т.к. ее объем за-

висит от субъективного поведения кандидата, избирательного объединения (блока). Редакция 2002 г. Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон об основных гарантиях) в статье 2 официально развела содержание понятий "избирательная кампания" и "избирательная кампания кандидата, избирательного объединения (блока)". Если первая - деятельность по подготовке и проведению выборов, т.е. речь идет о деятельности избирательных комиссий, то вторая - деятельность самих кандидатов, избирательных объединений (блоков). И тот, и другой виды деятельности ограничены временными периодами, которые тоже различаются. Представляется, что финансирование выборов включает в себя как финансирование избирательных кампаний, так и финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений (блоков).

Разумеется, что финансирование предвыборной агитации - часть финансирования выборов, т.к. речь идет о финансовом обеспечении хотя и важной, но только одной стадии избирательной кампании. Равным образом правомерно использование термина "финансирование" применительно и к другим стадиям или их части: финансирование выдвижения кандидата (списка кандидатов), финансирование сбора подписей, финансирование информационного и иного обеспечения выборов и т.д.

Политическое финансирование включает в себя не только финансирование выборов, но и в целом оборот денег, материальных ресурсов в политике¹. Политическое финансирование осуществляется как до, так и во время и после избирательных кампаний. Прежде всего это касается расходов на регистрацию избирателей, содержание депутатов, избирательных комиссий, которые работают на постоянной основе, финансовую поддержку партий и др. Вместе с тем, например, расходы на содержание избирательных комиссий на федеральном уровне проходят в функциональной классификации бюджетных расходов в под-

¹ См.: Пищова С.И. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем (I) // ПОЛИС: Политические исследования. 2002. № 1. С.18-29.

разделе "Проведение выборов и референдумов" раздела "Прочие расходы".

1.2. Прямое и косвенное финансирование выборов

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, бесплатным предоставлением 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.

Различия между косвенным и прямым финансированием выборов сводятся к следующим.

Во-первых, прямое финансирование осуществляется только в период избирательных кампаний, а косвенное не связано указанными временными рамками и 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.

Во-вторых, правовое регулирование косвенного финансирования выборов рассредоточено по разным отраслям права, не составляя предмета специального правового регулирования. При этом общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, регулируются финансовым правом, иные правоотношения - другими отраслями права, прежде всего налоговым и гражданским правом. Правовое регулирование прямого финансирования выборов - предмет прежде всего публично-правового регулирования: конституционно-правового, финансово-правового, административно-правового.

При этом возможны частно-правовые отношения (например, при оплате труда сборщиков подписей), но в последних также присутствует общее конституционное правоотношение, которое привносит элемент публичности, постоянно напоминая об объективной стороне правоотношения, связанной с осуществлением государственной власти.

Вследствие указанных различий предметов прямого и косвенного финансирования выборов должно различаться и их законодательное регулирование. Если косвенное финансирование выборов допускает как публично-правовое, так и частно-правовое регулирование, то прямое финансирование выборов должно строиться на почти полном либо полном исключении частноправового регулирования.

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 взаимосвязано. Вопрос в том, 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. Разница лишь в интенсивности воздействия на избирателя и сроках достижения конечного результата. Если с помощью косвенного финансирования сделать эту работу до выборов более эффективной, то партия, вероятнее всего, достигнет больших успехов на выборах, 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 фондов и движений, а также законодательства, регулирующего финансирование избирательных комиссий в период между выборами, и специальных программ и организаций, связанных с решением проблем выборов и избирательного права (например, финансирование федеральной про-

граммы 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 Российской Федерации. Нередко такие поручения или делегирование полномочий связаны с косвенным финансированием выборов, т.к. речь идет о совершении действий за счет нижестоящего бюджета.

Таким образом, косвенное и прямое финансирование выборов - сообщающиеся сосуды. Правовое регулирование финансирования выборов должно строиться таким образом, чтобы в балансе косвенного и прямого финансирования выборов предпочтение отдавалось прямому финансированию, которое и 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 признании праймериз (первичных выборов) как способа определения популярности того или иного кандидата приведет к многократному увеличению продолжительности избирательных кампаний и резкому их удорожанию.

1.3. Государственное и частное финансирование выборов

Центральные проблемы модели финансирования выборов связаны с отношением к государственному и частному (негосударственному) финансированию, выбором методов и отраслевой принадлежности правового регулирования рассматриваемых отношений. Теоретически существуют два разных пути решения проблемы:

первый - запрещение негосударственного финансирования выборов в любой форме;

второй - сочетание государственного и негосударственного финансирования выборов.

Может показаться, что первый путь - это возвращение к тому, что было в советское время, поэтому предполагает более простое правовое регулирование. Думается, такой вывод не соответствовал бы действительности. До 90-х годов проблемы финансирования как правовой не существовало, но фактических проблем в рассматриваемых отношениях было предостаточно. 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 работу организаторов выборов, предоставляли помещения для проведения избирательных действий, оборудование избирательных участков, транспорт, связь и т.п. Закон запрещал прямую материальную поддержку кандидатов и депутаты со стороны предприятий, организаций, учреждений, но косвенно таковая оказывалась. Эти отношения правом не регулировались, но фактически являлись косвенным финансированием выборов. Затраты относились за счет себестоимости продукции (работ, услуг) предприятий и организаций, которые в большинстве своем были государственными.

Конституция РСФСР, 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).

20 декабря 1989 г. в Конституцию СССР внесены изменения и дополнения, связанные со значительным обновлением избирательного права. В частности, часть 5 статьи 100 была изложена в принципиально новой редакции: "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 органи-

заций, граждан". Однако на уровне союзных выборов законодательного регулирования единого фонда не последовало, он практически не создавался. Российское законодательство восприняло идею единого фонда в Законе "О выборах Президента РСФСР" от 24 апреля 1991 г. Статьей 5 этого Закона предусматривалось добровольное участие предприятий, организаций и граждан в финансировании выборов. Указанные средства принимались и распределялись Центральной избирательной комиссией по выборам Президента РСФСР между кандидатами в Президенты, а также шли на покрытие части расходов по выдвижению кандидатов, проведению их предвыборной агитации. В дальнейшем такой подход был заменен введением избирательных фондов отдельных кандидатов, избирательных объединений (блоков).

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, он позволяет использовать негосударственные средства, ослабляя тем самым нагрузку на бюджеты.

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

1.4. Приоритет публично-правового регулирования финансирования выборов

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, PR-кампании рассматривают выборы как коммерческое предприятие, 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 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, который порождают конкретные правоотношения. Субъектами конкретных избирательных правоотношений являются кандидаты, списки кандидатов, доверенные лица и иные представители кандидатов, группы избирателей, политические партии, избирательные объединения (блоки), избирательные комиссии, а также наблюдатели, органы государственной власти и местного самоуправления, которые в ходе выборов вступают в правоотношения друг с другом.

Выборы - многофункциональный институт, который не сводится только к соперничеству в борьбе за народные симпатии.

Последние - конечная цель выборов. Для ее достижения (или недостижения) надо совершить множество промежуточных действий. 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 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 назначение бумаги, не интересуется источник 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, трудовых отношений. Вопрос о допустимости и пределах частно-правовых отношений в финансировании вы-

боров - 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 частно-правовые отношения только в специально оговоренных в законе случаях. Речь могла бы идти о правоотношениях по финансированию сбора подписей в поддержку кандидатов, финансировании закупки и аренды оборудования для целей выборов кандидатами, избирательными объединениями (блоками), правоотношениях по расчетам и других.

2. Бюджетное финансирование избирательных комиссий

2.1. Механизм бюджетного финансирования комиссий

В последние годы природа и статус избирательных комиссий изменились, однако неизменным остался принцип их бюджетного (государственного или муниципального) финансирования. Такой подход объективно способствует независимости комиссий от кандидатов, партий, но в то же время требует укрепления гарантий их самостоятельности во взаимоотношениях с органами государственной власти, прежде всего, теми, которые занимаются подготовкой проектов бюджетов, их утверждением и исполнением.

Определенные шаги по укреплению финансовой самостоятельности избирательных комиссий сделаны в последние годы. Так, при формировании Государственной Думы и Совета Федерации в 1993 году Центральная избирательная комиссия Российской Федерации направляла средства на счета органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые перечисляли средства для окружных избирательных комиссий. Расходы последних оплачивались главами администраций (или их представителями), которые имели право первой подписи на расчетных документах. Средства для территориальных и участковых избирательных комиссий перечислялись на счета администраций районов и городов. Такой порядок хотя и был шагом вперед по сравнению с прежним финансированием выборов через территориальные финансовые отделы (управления) исполкомов местных Советов, но шагом непоследовательным, т.к. при прохождении средств между ЦИК России и другими избирательными комиссиями находились органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Создание избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, введение во многих бюджетах различных уровней отдельной строки расходов на выборы и референдумы позволило юридически "отключить" администрации субъектов Российской Федерации от расходования средств на организацию и проведение выборов.

В настоящее время бюджеты почти всех субъектов Российской Федерации, за исключением Республики Башкортостан, Республики Калмыкия, Челябинской области, предусматривают ассигнования на организацию и деятельность избирательных комиссий, организацию и проведение выборов. Как правило, эти расходы утверждаются по разделу "Прочие расходы" в подразделе "Проведение выборов и референдумов". Однако в 19 субъектах Российской Федерации расходы на указанные цели предусмотрены по разделу "Государственное управление и местное самоуправление" в различных подразделах: "Функционирование исполнительных органов исполнительной власти" (Карачаево-Черкесская Республика, Краснодарский край, Брянская, Костромская, Липецкая, Орловская и ряд других областей), "Деятельность финансовых и налоговых органов" (Амурская область, Ненецкий автономный округ), "Прочие расходы на общегосударственное управление" (Республика Хакасия, Владимирская, Калужская, Ленинградская, Самарская и Свердловская области). Имеются различия в росписи указанных расходов.

Министерство финансов Российской Федерации, органы региональной исполнительной власти в соответствии с федеральным и региональными бюджетами на очередной финансовый год перечисляют средства ЦИК России, избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации. Деятельность избирательных комиссий субъектов Российской Федерации финансируется из двух бюджетов: федерального и регионального. Расходы на выборы финансируются из соответствующего бюджета, хотя на практике нередки случаи совмещения выборов разного уровня, что влечет уменьшение нагрузки на нижестоящие бюджеты либо полное их освобождение от расходов на выборы.

Согласно статье 61 Федерального закона о выборах депутатов Министерство финансов Российской Федерации в десятидневный срок со дня назначения выборов перечисляет предусмотренные в федеральном бюджете денежные средства на бюджетный счет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в ОПЕРУ Центрального банка Российской Федерации. Поэтому в отличие от парламентских выборов 1995 и 1996 гг., когда средства перечислялись на счет ЦИК России ежемесячно (либо несколько раз в месяц) разными по величине долями, в 1999 г. предусмотренные в федеральном бюджете средства были выделены практически единовременно и в полном размере. На региональных выборах нередко избирательные комиссии получают средства не в полном размере и, как правило, по частям.

Неперечисление средств избирательной комиссии, либо несвоевременное перечисление средств, либо перечисление средств в меньших размерах порождает право соответствующей избирательной комиссии получить кредиты в коммерческих банках. При этом допустимый объем средств не может превышать сумму, содержащуюся в отчете комиссии о расходовании средств при подготовке и проведении предыдущих аналогичных выборов, с учетом изменения установленного федеральным законодательством минимального размера оплаты труда на день официального опубликования решения о назначении предыдущих выборов депутатов Государственной Думы. Полученные кредиты, включая начисляемые на них проценты, покрываются из соответствующего бюджета. При утверждении бюджета на год, следующий за годом проведения указанных выборов, выплата данных кредитов должна быть предусмотрена отдельной строкой в бюджете. Практика, однако, свидетельствует, что описанные нормы федерального и регионального законодательства применяются крайне редко в силу сложности получения государственных или муниципальных гарантий возврата кредитов.

Полученные на организацию и проведение выборов средства Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

должна распределить и не позднее чем за 90 дней до дня выборов перечислить избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, которые распределяют и перечисляют средства окружным и территориальным избирательным комиссиям не позднее чем за 60 и 40 дней до дня выборов соответственно. В 1999 и 2000 гг. ЦИК России при распределении бюджетных средств на выборы особо оговаривала минимальные ассигнования, предназначенные на обеспечение деятельности участковых избирательных комиссий.

В случае проведения дополнительных или досрочных выборов депутатов Государственной Думы, а также несвоевременного или неполного финансирования выборов избирательные комиссии распределяют и перечисляют средства по мере их поступления.

Действующее законодательство и практика продолжают следовать некоторым традициям косвенного финансирования расходов на выборы и содержание избирательных комиссий. Речь идет о том, что органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления отчасти в силу законов, отчасти в силу сложившихся традиций и добрых отношений предоставляют избирательным комиссиям всех уровней бесплатно помещения на весь срок их полномочий, а также обеспечивают бесплатную охрану комиссий, предоставляют некоторые другие бесплатные услуги. Пунктом 16 статьи 20 новой редакции Федерального закона об основных гарантиях определена обязанность государственных и муниципальных органов, учреждений и их должностных лиц бесплатно предоставлять избирательным комиссиям необходимые помещения, в том числе и для хранения избирательной документации, а также транспорт, средства связи и техническое оборудование. Глава органа местного самоуправления обязан в силу пункта 1 статьи 61 указанного Федерального закона безвозмездно предоставить помещение для голосования в распоряжение участковой избирательной комиссии. Реализация этих норм сопряжена с трудностями. Во-первых, согласно законодательству о местном самоуправлении государ-

ство, обременяя местное самоуправление обязанностями, должно возмещать ему затраты, связанные с их выполнением, что в практике выборов встречается редко. Во-вторых, законодательство не устанавливает обязательных нормативов для используемых избирательными комиссиями помещений, транспорта, средств связи, не определяет содержание термина "техническое оборудование", что влечет решение вопросов в зависимости от фактически сложившихся отношений комиссий и названных органов. Думается, что государство должно возмещать все расходы, связанные с организацией и проведением федеральных и региональных выборов, прежде всего органам местного самоуправления. При этом возможны взаимозачеты расходов при совмещении муниципальных выборов с выборами в органы государственной власти.

Неизрасходованные комиссиями в период подготовки и проведения выборов бюджетные средства возвращаются ими избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, действующим на постоянной основе территориальным избирательным комиссиям до сдачи комиссиями финансового отчета. Незрасходованные в текущем году средства в полном объеме используются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и другими комиссиями, действующими на постоянной основе, в последующем на цели, связанные с подготовкой и проведением выборов и обеспечением полномочий избирательных комиссий.

Неизрасходованные кредитные средства Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обязана вернуть банку не позднее чем через три месяца после дня опубликования общих результатов выборов.

Работа комиссий финансируется в соответствии со сметами расходов. Составляются и утверждаются сметы расходов на текущую деятельность избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, и сметы расходов на организацию и проведение конкретных выборов. Так, из 77 имеющих в 2001 г. сметы расходов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в 38 сметы расходов на обеспечение деятельности изби-

рательных комиссий субъектов Российской Федерации утверждены самими комиссиями или их председателями, в 27 - финансовым органом исполнительной власти или руководителем аппарата главы исполнительной власти, в 12 - главой исполнительной власти или законодательным органом власти. До настоящего времени не сложилась единообразная структура сметы расходов. Сметы расходов избирательных комиссий на организацию и проведение выборов обычно утверждаются вышестоящей избирательной комиссией или ее председателем. Сметы расходов на текущую деятельность имеют только те комиссии, которые действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами, т.е. ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а в последнее время - отдельные муниципальные избирательные комиссии. Сметы расходов ЦИК России утверждаются ее Председателем в соответствии с распределением средств в федеральном бюджете и постановлением ЦИК России. Сметы расходов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в части расходов, финансируемых из федерального бюджета, утверждаются Председателем ЦИК России по согласованию с членами ЦИК России, в другой части - самой избирательной комиссией субъекта Российской Федерации или, чаще всего, ее председателем.

В целом механизмы финансирования избирательных комиссий нельзя считать окончательно сложившимися. Большое значение имеет методика расчетов. Поиск избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в этом направлении заслуживает внимательного изучения.

2.2. Структура расходов на федеральных выборах

Преобладающая часть затрат на организацию и проведение федеральных выборов связана с расходами избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации - 91,8 - 96,5% (в 1995г. - 288 млн. руб., в 1996 г. - 541 млн. руб., в 1999 г. - 818 млн. руб., в 2000 г. - 1370 млн. руб.). В структуре этих расходов более половины (51-52%) приходится на оплату труда членов избирательных комиссий, работников аппаратов комиссий,

граждан, привлекаемых для работы в комиссиях. Вторая по величине статья - расходы на изготовление печатной продукции и издательскую деятельность, которые больше на парламентских выборах (22,6% и 13,2% соответственно в 1995 и 1999 годах), чем на выборах Президента Российской Федерации (6,3% и 6,6% в 1996 и 2000 годах). Затраты на оборудование и содержание помещений избирательных комиссий на федеральных выборах колеблются от 14% до 23%. На транспортные расходы на федеральных выборах 1995-2000 гг. приходится в среднем около 11%. При этом велики колебания по субъектам Российской Федерации. Например, на выборах Президента Российской Федерации в 2000 г. доля этих расходов в 6 субъектах Российской Федерации превышала 35%, а в 10 составила менее 5% в каждом. Канцелярские расходы в среднем составляют 5%.

Централизованные расходы ЦИК России составляют от 2,2 до 6,4% (в 1995 г. - 16,75 млн. руб., в 1996 г. - 12,33 млн. руб., в 1999 г. - 56,45 млн. руб., в 2000 г. - 39,42 млн. руб.). Их структура отличается от структуры расходов в субъектах Российской Федерации. Более половины расходов приходится на изготовление и рассылку печатной продукции, 12%-21% составляют затраты на оплату труда.

До 1,3% расходов на организацию и проведение выборов осуществляются по линии ряда федеральных министерств и ведомств, оказывающих содействие в реализации полномочий избирательных комиссий (МИД России, Минобороны России и др.).

Представляет интерес анализ затрат на одного избирателя. Например, на федеральных выборах в 2000 г. наименьшие расходы наблюдались в густонаселенных регионах: Санкт-Петербург - 6,4 руб., Москва - 7,2 руб., Ставропольский край - 7,6 руб., Московская область - 8,4 руб. В огромных по территории малонаселенных автономных округах расходы на одного избирателя самые большие: в Таймырском автономном округе - 302,2 руб., в Эвенкийском - 236,8 руб., в Чукотском - 181,6 руб., в Корякском - 145,7 руб. В целом по стране затраты на одного избирателя во время федеральных выборов составили: в 1995 г. -

2,9 руб., в 1996 г. -5,2 руб., в 1999 г. - 8,3 руб., в 2000 г. - 13 руб. (без учета затрат на постоянно функционирующую ГАС "Выборы").

Обычно на федеральных выборах расходы на одного избирателя превышают таковые на выборах глав исполнительной власти и в региональные законодательные органы.

Расходы избирательных комиссий, связанные с осуществлением полномочий в период между федеральными выборами, распределяются между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

2.3. Расходы по смете ЦИК России

Исключительно за счет средств федерального бюджета, а также за счет неизрасходованных в предыдущем году средств финансируются следующие расходы:

а) расходы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на подготовку и проведение федеральных выборов, обеспечение иных полномочий. Точнее говоря, все расходы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Их размер в настоящее время ЦИК России определяет самостоятельно в пределах расходов, утвержденных в федеральном бюджете;

б) расходы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на подготовку и проведение федеральных выборов, а также частично расходы по обеспечению их полномочий в период между федеральными выборами в пределах сметы расходов;

в) расходы окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий на подготовку и проведение федеральных выборов;

г) расходы, связанные с осуществлением федеральных целевых программ, обеспечивающих выборы. В настоящее время к ним относятся: Программа развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы" на 2001-2004 годы и Комплекс мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правового

му обучению избирателей в Российской Федерации на 2001-2005 годы.

За счет сметы расходов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации финансируются:

а) государственное участие в формировании избирательных фондов избирательных объединений (блоков). Следует заметить, что в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" такое участие в дальнейшем не предусмотрено;

б) транспортные расходы кандидатов в размере стоимости проездных билетов, исключая расходы кандидатов в одномандатных избирательных округах.

Кандидатам в депутаты Государственной Думы, включенным в зарегистрированный федеральный список кандидатов, возмещаются расходы в размере стоимости проездных билетов на любом виде междугородного и городского транспорта, за исключением такси и заказных рейсов. Закон регламентирует как количество, так и территориальные пределы для поездок в зависимости от места кандидата в общефедеральном списке - в общефедеральной или региональной его части.

Кандидатам на должность Президента Российской Федерации со дня регистрации до дня официального опубликования результатов выборов возмещается стоимость проездных билетов при использовании любых видов транспорта (за исключением такси) в пределах территории Российской Федерации, но количество поездок также ограничено законом.

Транспортные расходы возмещаются по предъявлении проездных документов в размере, не превышающем стоимости проезда железнодорожным транспортом в вагонах не выше типа "купейный", водным транспортом - в каютах не выше 2-го класса, авиационным транспортом - кроме билетов бизнес-класса и 1-го класса;

в) денежные компенсационные выплаты освобожденным от основной работы кандидатам, кроме кандидатов, зарегистрированных в одномандатных округах, которые на федеральных выборах равны средней месячной оплате труда, но не более:

- для кандидатов на должность Президента Российской Федерации - двадцати минимальных размеров оплаты труда;
- для иных кандидатов - десяти минимальных размеров оплаты труда.

Денежная компенсация выплачивается за дни освобождения от основной работы (военной службы) в соответствии с приказом со дня регистрации до дня официального объявления результатов

выборов;

г) расходы по обеспечению деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в том числе:

- денежное содержание и иные выплаты членам ЦИК России и работникам ее Аппарата, а также отчисления в федеральные внебюджетные фонды. Денежное содержание члена ЦИК России, работающего на постоянной основе, устанавливается указом Президента Российской Федерации на уровне материального обеспечения федерального министра, а Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Заместителя Председателя и Секретаря ЦИК России - соответственно на уровне обеспечения заместителя Председателя Правительства и члена Президиума Правительства Российской Федерации.

Размер денежного содержания работников Аппарата ЦИК России устанавливается на уровне денежного содержания работников Администрации Президента Российской Федерации по соответствующим должностям;

- командировочные и транспортные расходы членов ЦИК России и работников ее Аппарата;

- печатно-издательская деятельность, информационное обеспечение избирателей, расходы, связанные с разработкой проектов нормативных актов по вопросам избирательного права, с техническим оснащением, эксплуатацией и ремонтом помещений, расходы на транспорт, связь, канцелярские, хозяйственные и другие связанные с исполнением полномочий ЦИК России расходы;

д) расходы на реализацию федеральных целевых программ, заказчиком которых является ЦИК России.

2.4. Расходы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации

За счет сметы избирательной комиссии субъекта Российской Федерации финансируются:

а) расходы на подготовку и проведение федеральных выборов в части расходов на изготовление печатной продукции (избирательных бюллетеней, плакатов и др.), ее доставку в избирательные комиссии, информирование избирателей, оплату труда лиц, привлекаемых к обеспечению работы комиссии в период федеральных выборов, обучение организаторов выборов и избирателей, служебные командировки, почтово-телеграфные услуги;

б) расходы на обеспечение деятельности избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в части:

- денежного содержания и других выплат членам комиссии и работникам ее аппарата, а также отчисления в федеральные внебюджетные фонды.

Размер и виды денежного содержания работающим на постоянной основе членам избирательных комиссий субъектов Российской Федерации устанавливаются субъектом Федерации, но не ниже уровня денежного содержания лиц, замещающих государственные должности категории "А", а работникам аппаратов комиссий - на уровне соответствующих должностей государственных служащих аппарата органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по соответствующим должностям.

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 9 июля 1999 г. "О финансировании деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации" с изменениями и дополнениями определены размеры этих выплат из федерального бюджета в пределах установленной численности оплачиваемых членов комиссий и работников аппарата. Так, постановлением от 18 марта 2002 г. утверждена

новая редакция приложений к названному постановлению от 9 июля 1999 г. С 1 июля 2002 г. вводятся новая численность штатных работников избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, частично финансируемых по оплате труда за счет средств федерального бюджета (три члена избирательной комиссии и от 5 до 11 сотрудников аппарата в зависимости от численности избирателей и территориальных избирательных комиссий), а также новые размеры денежных средств, выделяемых из федерального бюджета на оплату труда штатных работников избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Удельный вес федеральных выплат в денежном содержании колеблется весьма сильно по субъектам Российской Федерации (на начало 2002 г., например, он составлял от 16,5% в Астраханской области до 64,3% в Ульяновской области). Однако в последние годы наблюдается постепенное увеличение доли выплат из федерального бюджета, которая к концу 2002 г. в большинстве субъектов Российской Федерации должна превысить половину денежного содержания штатных организаторов выборов;

- расходы, связанные с оплатой служебных командировок;
- расходы, связанные с оплатой почтово-телеграфных услуг, доставки корреспонденции.

Остальные расходы избирательной комиссии субъекта Российской Федерации финансируются из бюджета субъекта Российской Федерации.

Среди них наиболее значительны расходы на:

- а) выплату разницы между установленным субъектом Российской Федерации и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации содержанием членов комиссий и работников аппаратов. В ряде субъектов Российской Федерации законодательно в число государственных должностей категории "А" не включены председатель, заместитель председателя и секретарь избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, что не соответствует требованиям федерального избирательного законодательства;

б) выплату денежного содержания членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, работающих в ней на штатной основе по решению комиссии, а также работников аппарата комиссии сверх установленных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации пределов, а также расходы, связанные с обеспечением по решению субъекта Российской Федерации особых условий выплаты денежного содержания, финансируются из бюджета субъекта Российской Федерации. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать штатное расписание своих избирательных комиссий, что позволяет содержать членов комиссии, специалистов и за счет только регионального бюджета, хотя большого распространения такая практика до настоящего времени не получила. В конце 2001 г. в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации работало на штатной основе 747 человек (включая 251 человека из числа руководителей комиссий (председатель, заместитель, секретарь) и 496 работников аппарата), расходы на оплату труда которых финансировались из двух бюджетов: федерального и региональных. Кроме того, за счет бюджетов субъектов Российской Федерации полностью финансировалось денежное содержание 17 членов избирательных комиссий и 100 работников аппарата. Председатели и секретари избирательных комиссий всех субъектов Российской Федерации замещают должности на постоянной (штатной) основе.

Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной службе определяет государственную службу в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации как службу в государственных органах специальной компетенции, устанавливая при этом статус, условия денежного содержания, продолжительность отпуска, специальные льготы для членов избирательных комиссий и работников аппарата;

в) аренду и содержание помещений (включая эксплуатационные расходы и оплату коммунальных услуг);

г) аренду автотранспорта;

д) пользование средствами связи;

е) служебные командировки в связи с региональными и местными выборами;

ж) медицинское и социально-бытовое обслуживание членов комиссий и работников аппарата.

2.5. Расходы окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий

За счет сметы окружной избирательной комиссии финансируются расходы на:

а) государственное участие в формировании избирательных фондов кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, зарегистрированных в одномандатном избирательном округе;

б) транспортные расходы в пределах, установленных для соответствующих выборов. Например, на выборах депутатов Государственной Думы ограничено количество поездок в пределах округа (не более 30 в пригородном транспорте и не более 4 междугородных поездок).

В городах, где имеется несколько избирательных округов, кандидату в депутаты, зарегистрированному в одном из этих округов, транспортные расходы возмещаются исходя из стоимости единого проездного билета по городу. Если кандидат имеет постоянное место жительства вне пределов одномандатного избирательного округа, в котором он баллотируется, то ему возмещаются расходы в размере стоимости проездных билетов для шести поездок железнодорожным, водным или автомобильным транспортом (за исключением такси и заказных рейсов) или трех поездок авиационным транспортом в избирательный округ и обратно. Возмещение транспортных расходов производится при предъявлении проездных документов до сдачи финансового отчета кандидата;

в) выплату денежной компенсации кандидатам в депутаты Государственной Думы, выдвинутым в одномандатном избирательном округе и освобожденным от основной работы (военной службы) по их личному заявлению (не более 10 минимальных размеров оплаты труда). Для получения компенсации должен

быть представлен документ (приказ, распоряжение) об освобождении от работы на период выборов;

г) дополнительные выплаты в период подготовки и проведения выборов членам избирательных комиссий с правом решающего голоса за работу в избирательных комиссиях в порядке и размерах, определяемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, а также на оплату труда лиц, привлекаемых к обеспечению работы комиссии;

д) изготовление печатной продукции (бланков, протоколов и сводных таблиц избирательных комиссий и другой избирательной документации), ее доставку в избирательные комиссии, публикацию итогов голосования в средствах массовой информации, командировочные расходы членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, обучение организаторов выборов и избирателей, организационно-технические и другие работы, связанные с подготовкой и проведением выборов.

За счет сметы территориальных и участковых избирательных комиссий финансируются расходы на:

а) дополнительную оплату труда и компенсационные выплаты в период подготовки и проведения выборов членам избирательных комиссий с правом решающего голоса за работу в комиссиях в порядке и размерах, определяемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, а также оплату труда лиц, привлекаемых к обеспечению работы комиссии;

б) изготовление печатной продукции (сводных таблиц, бланков протоколов, приглашений для избирателей и др.), изготовление (приобретение) оборудования, необходимого для проведения выборов;

в) обучение организаторов выборов, командировочные, хозяйственные и другие расходы, связанные с проведением выборов;

г) проведение досрочного голосования.

Члены окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, включая председателя, заместителя предсе-

дателя и секретаря, работают на непостоянной основе. В новом избирательном законодательстве предусмотрена возможность создания территориальных избирательных комиссий, работающих на постоянной основе. При этом оплата труда в таких комиссиях должна осуществляться за счет региональных и местных бюджетов.

В настоящее время ни в одной норме не сказано, на какой срок члены избирательных комиссий в период выборов освобождаются от основной работы. Значительная часть работы традиционно осуществляется за пределами обычного рабочего дня, в выходные дни и без оплаты. Государственные и муниципальные служащие - члены избирательных комиссий не вправе получать вознаграждение за работу в избирательных комиссиях. На практике это порождает серьезные проблемы.

2.6. Счета избирательных комиссий.

Расчетные документы

Средства, выделенные в распоряжение избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации перечисляет на счета этих комиссий "Суммы по поручениям" в отделениях Центрального банка Российской Федерации.

Средства, выделенные в распоряжение окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий на подготовку и проведение выборов и обеспечение их деятельности в период полномочий, перечисляются на вновь открываемые текущие счета "Суммы по поручениям".

Счета избирательных комиссий открываются в расчетно-кассовых центрах Центрального банка Российской Федерации, а в случае их отсутствия - в кредитных организациях, победивших на открытых конкурсах для обслуживания счетов по учету доходов и средств федерального бюджета, или в филиалах Сбербанка России. Счета окружным и территориальным избирательным комиссиям, которые не являются юридическими лицами, открываются при представлении в банк заявления на открытие счета и разрешения избирательной комиссии субъекта Россий-

ской Федерации, а также карточки с образцами подписей и оттиска печати, заверенными избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Право первой и второй подписи имеют соответственно председатель и бухгалтер (главный бухгалтер).

Порядок открытия и закрытия счетов избирательными комиссиями, перечисления им денежных средств устанавливается ЦИК России по согласованию с Центральным банком Российской Федерации и Минфином России. В настоящее время действует Инструкция о порядке открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, другим избирательным комиссиям, комиссиям референдума, утвержденная постановлением ЦИК России от 13 августа 1999 г. после согласования с Центральным банком Российской Федерации и Минфином России. На избирательные комиссии, являющиеся юридическими лицами, распространяется действие Федерального закона "О бухгалтерском учете" и Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной Минфином России 30 декабря 1999 г.

Средства расходуются избирательными комиссиями самостоятельно по расчетным документам, оформленным следующим образом:

для ЦИК России и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации - в установленном для юридических лиц порядке; для окружных и территориальных избирательных комиссий на федеральных выборах до 1999 г. требовалось наличие трех подписей, в том числе двух первых подписей: одна первая подпись - председателя избирательной комиссии, другая первая подпись - должностного лица соответствующего органа местного самоуправления, вторая подпись - главного бухгалтера (бухгалтера) соответствующего органа местного самоуправления. Такой порядок расходования средств не способствовал самостоятельности избирательных комиссий. В 1999 г. он был изменен. В настоящее время требуется две подписи: первая - председателя комиссии, вторая - главного бухгалтера комиссии. В перспективе, видимо, нужно отказаться и от широко распространенной

практики замещения должности главного бухгалтера в указанных комиссиях главными бухгалтерами (бухгалтерами) органов государственной власти или местного самоуправления. Есть много возможностей для привлечения к этой работе на период избирательной кампании специалистов, не обремененных обязанностями в других органах и организациях.

На выборах участковые (нередко и окружные) избирательные комиссии не имеют собственных счетов, получая только наличные средства в территориальных либо окружных избирательных комиссиях. Значительные средства расходуются вышестоящими избирательными комиссиями на обеспечение деятельности участковых избирательных комиссий, что отражается в отчетах. Разумеется, отсутствие собственного счета не укрепляет самостоятельности участковой избирательной комиссии. Однако кажущееся очевидным решение вопроса путем открытия счетов участковым избирательным комиссиям не находит поддержки со стороны финансистов и глав муниципальных образований, которые не без основания полагают, что открытие и ведение дополнительно нескольких десятков тысяч (а с учетом региональных и местных выборов - не менее 200 тыс.) счетов участковых избирательных комиссий - излишне усложнит финансирование выборов. В этих условиях ЦИК России в последние годы при распределении средств на федеральные выборы устанавливает избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации показатели финансирования участковых избирательных комиссий, контролируя их исполнение. Видимо, заслуживают большего внимания и контроля вопросы т.н. централизованных расходов на нужды участковых избирательных комиссий, т.е. практика, когда председатели вышестоящих избирательных комиссий (от территориальной до избирательной комиссии субъекта Российской Федерации) распоряжаются средствами участковых избирательных комиссий.

2.7. Компенсации и дополнительная оплата труда в избирательных комиссиях

На каждых федеральных и региональных выборах соответственно ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации устанавливают размеры и порядок дополнительной оплаты труда членов избирательных комиссий, лиц, работающих в комиссиях по договорам. Например, постановлением ЦИК России от 26 августа 1999 г. "О размерах и порядке дополнительной оплаты труда членов окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса, а также граждан, привлекаемых к работе в этих комиссиях в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 1999 году" было констатировано, что в соответствии со статьей 68 Федерального закона о выборах депутатов гражданам, освобожденным от основной работы для выполнения государственной обязанности члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, сохраняется средний заработок по месту основной работы за счет средств организации независимо от формы собственности. Кроме того, этим постановлением предусматривается возможность дополнительной оплаты труда и вознаграждения за активную работу членам избирательных комиссий за счет средств, выделенных из федерального бюджета на проведение парламентских выборов. ЦИК России установила нижние и верхние пределы дополнительной оплаты труда за полный месяц работы в комиссии, определив, что конкретные суммы устанавливаются решениями соответствующих комиссий, исходя из выделенных средств. С точки зрения КЗоТа РФ 1971 г. (ст. 111) подобные выплаты являлись не дополнительной заработной платой, а гарантийными выплатами, которые имели своей целью охрану заработной платы от ее снижения, если работник не работал по указанной в законодательстве уважительной причине. Предусмотрено вознаграждение за активную работу по подготовке и проведению выборов, которое не может превышать 100 процентов от дополнительной оплаты труда за работу в комиссии. С учетом особо напряженного режима работы избирательных комиссий в день голосования для членов избирательных комиссий и системных администраторов

комплексов средств автоматизации может быть организовано бесплатное питание. Оплата граждан, привлекаемых избирательными комиссиями для работ, связанных с организацией и проведением выборов, осуществляется на условиях и в порядке, предусмотренных заключенным между комиссией и гражданином гражданско-правовым договором. Как правило, заключается договор подряда.

Новое федеральное трудовое законодательство, как и ранее действовавшее, обязывает работодателя освобождать работника от работы с сохранением за ним места работы (должности) на время исполнения им государственных или общественных обязанностей, если в соответствии с федеральным законом эти обязанности должны исполняться в рабочее время (ч. 1 ст. 170 ТрК РФ). Однако новый Трудовой кодекс Российской Федерации в отличие от ранее действовавшего КЗоТа (ст. 111) не налагает на работодателя обязанность выплачивать средний заработок по месту основной работы. В силу статей 164 и 165 Трудового кодекса при исполнении государственных или общественных обязанностей работникам предоставляются гарантии и компенсации, которые выплачиваются за счет средств работодателя. Однако часть 2 статьи 170 содержит специальную норму, возлагающую на избирательные комиссии обязанность выплачивать работнику за время исполнения названных обязанностей компенсацию в размере, определенном законом, иным нормативным правовым актом. Пунктом 17 статьи 27 Федерального закона об основных гарантиях в новой редакции сохранена возможность дополнительной оплаты труда членов комиссий с правом решающего голоса в период выборов и кроме того предусмотрена выплата компенсации. Тем самым законодатель развел содержание понятий "компенсация" и "дополнительная оплата труда".

Размеры и порядок выплаты компенсации, дополнительной оплаты труда устанавливаются соответствующей избирательной комиссией. Возможны разные пути решения этого вопроса: компенсации в равных размерах при прочих равных условиях (уровень выборов, должность в комиссии, продолжительность

работы м комиссии и др.) либо установление зависимости размера компенсации от размера среднего заработка. Каждый из этих путей имеет свои преимущества и недостатки. Первый путь - продолжает сложившиеся традиции, более ориентирует на активную работу в комиссии, относительно менее затратен для бюджетов, но, разумеется, нарушает интересы тех граждан, труд которых оплачивается достаточно высоко. Для последних более выгоден второй путь, кроме того, позволяет привлечь для работы в комиссиях грамотных специалистов, но при этом увеличиваются нагрузки на бюджеты, размер компенсации дифференцируется главным образом в зависимости от уровня оплаты по основной работе и слабо зависит от качества работы в комиссии, хотя это обстоятельство тоже можно учесть. Что касается дополнительной оплаты труда, не являющейся применительно к работе в комиссиях компенсацией, то вероятнее всего ее можно было бы ввести за работу в комиссии в нерабочее время. Следует заметить, что и компенсации, и дополнительная оплата труда предусмотрены только на период выборов, а вопрос об оплате работы работающих не на штатной основе членов избирательных комиссий за пределами избирательной кампании до настоящего времени не решен, кроме оплаты членов ЦИК России, которые получают вознаграждение в сумме, равной пяти минимальным размерам оплаты труда.

Видимо, практика выработает решения, позволяющие сочетать разные варианты. Вместе с тем следует подчеркнуть, что действующий Трудовой кодекс позволяет достаточно гибко сочетать публичные и частные интересы, не запрещает работодателю выплачивать среднюю зарплату членам избирательных комиссий, исполняющим свои обязанности в рабочее время. В целом же новое трудовое законодательство влечет увеличение нагрузки на бюджеты всех уровней в связи с выплатой компенсации за время исполнения обязанностей в избирательных комиссиях.

2.8. Административная ответственность председателей избирательных комиссий

Избирательные комиссии в своей деятельности допускают правонарушения, связанные с финансированием выборов. Наиболее распространены случаи неправомерной выплаты зарплаты и оплаты услуг без оформления договоров, задержки перечисления средств, непредставление в СМИ сведений о финансировании выборов, непредставление для опубликования финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений (блоков).

КоАП 2001 г. предусматривает административную ответственность председателей избирательных комиссий за непредоставление, неполное предоставление в соответствии с законом либо несвоевременное представление в СМИ для опубликования сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, блоков (п. 2 ст. 5.17).

В ст. 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). Однако, в большинстве своем финансовые отчеты кандидатов в одномандатных избирательных округах комиссиями не публиковались, но председатели комиссий при этом также не привлекались к административной ответственности, т.к. из-за недостатка средств на опубликование нельзя было доказать вину председателя комиссии.

В настоящее время с избирательных комиссий Федеральным законом об основных гарантиях снята обязанность опубликования финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений (блоков).

Председатели избирательных комиссий несут ответственность как должностные лица государственных органов за законность и целевое использование бюджетных средств, за соответствие финансовых документов решениям избирательных комис-

сий по финансовым вопросам, достоверность отчетов, их правильное оформление и своевременное представление.

На практике нередки случаи неперечисления или задержки перечисления средств. КоАП (ст. 5.21) предусмотрел возможность наложения административных штрафов на должностных лиц. В круг этих лиц входят не только должностные лица компетентных органов государственной власти и местного самоуправления, кредитных организаций и отделений связи, но и председатели избирательных комиссий, если средства нижестоящим избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям (блокам) не перечисляются или перечисляются с нарушением установленных законом сроков.

3. Статус избирательных фондов

3.1. Правовые основы 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 режим регулировался Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. и Положением о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г.¹, 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 году и учете их расходования². 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.³ сделал следующий шаг по пути регламентации избирательных фондов, определив (ст. 28) их единственным источником финансирования предвыборной агитации.

¹ См.: Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования. М.: Известия. 1994. С. 38-65, 68-80.

² См.: Там же. С. 166-169.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33, ст. 3406.

В настоящее время правовой статус избирательных фондом определяется ст.ст. 58-60 Федерального закона об основных гарантиях 1997 г. в новой редакции, нормами Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы и Федерального закона о выборах Президента Российской Федерации, избирательных законов субъектов Российской Федерации, двумя инструкциями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденная постановлением ЦИК России от 18 августа 1999 г.¹, и Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов при проведении выборов Президента Российской Федерации, утвержденная постановлением ЦИК России от 14 января 2000 г.)², разработанным Банком России Положением о безналичных расчетах в Российской Федерации от 12 апреля 2001 г., а также следующими нормативными актами Сберегательного банка Российской Федерации: Порядок открытия и ведения счетов юридических лиц Сбербанком России и его филиалами от 9 октября 2001 г., Инструкция о порядке совершения в Сбербанке России операций по вкладам физических лиц (редакция 2) от 16 октября 2000 г., письмом от 26 августа 1999 г. "Об открытии специальных избирательных счетов кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам и специальных счетов для внесения избирательного залога". При оплате работ, услуг из средств избирательного фонда юридическим лицам применяются нормы гражданского законода-

¹ См.: Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации, 1997-1999. М., 2000. С. 683-765.

² См.: Сборник законодательных и иных нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации, 2000. М., 2001. С. 233-282.

тельства о расчетах. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации принимают по согласованию с территориальными подразделениями Банка России собственные инструкции, регламентирующие порядок открытия и ведения специальных избирательных счетов на региональных и местных выборах.

Избирательный фонд - это денежные средства на специальном избирательном счете кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения (блока), которые аккумулируются и расходуются в установленном избирательным законодательством порядке. Законодательство за короткое время прошло большой путь: сначала такие фонды отрицались, затем были допущены посредством признания права кандидатов, избирательных объединений (блоков) на их создание и управление и, наконец, превратились в обязательный атрибут всех выборов. Последнее представляется крайностью. На местных выборах далеко не всегда оправдано создание избирательных фондов. Поэтому новая редакция Федерального закона об основных гарантиях предоставляет субъектам Российской Федерации 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 владения, пользования и распоряжения избирательным фондом составляют предмет правового регулирования средствами прежде всего избирательного и финансового права. Вместе с тем отдельные правоотношения могут регулироваться нормами гражданского права (например, правоотношения из расчетов). Кандидат, избирательное объединение не являются собственниками избирательного фонда, но управляют им самостоятельно либо доверяют управление другим лицам.

Избирательные фонды имеют временный характер и строго целевое назначение. В них должны аккумулироваться все средства, затрачиваемые на избирательные кампании любыми

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.

3.2. Порядок создания и ликвидации избирательных фондов

Избирательный фонд считается созданным со дня открытия специального избирательного счета в банке. На выборах 1993 года кандидаты в депутаты могли открыть счета в Сберегательном банке Российской Федерации, а избирательные объединения - в Главном расчетно-кассовом центре при Главном управлении Центрального банка Российской Федерации по городу Москве. Однако, ведение счетов фондов в разных банках на практике создавало сложности. Поэтому в настоящее время на федеральных выборах счет может быть открыт только в Сбербанке России. Федеральный закон об основных гарантиях в редакции 2002 г. установил такое же требование и в отношении других выборов.

Необходимыми условиями открытия счета для кандидата являются:

а) письменное уведомление соответствующей избирательной комиссии о начале сбора подписей избирателей в поддержку кандидата при наличии согласия на эту акцию со стороны последнего. При выборах депутатов представительного органа речь идет об уведомлении окружной избирательной комиссии либо иной комиссии, выполняющей функции окружной избирательной комиссии. Например, во многих субъектах Российской Федерации, имеющих один одномандатный избирательный округ по выборам депутатов Государственной Думы, окружные избирательные комиссии не создавались, а их функции осуществляли избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. На выборах губернатора области (края), Президента республики и Президента Российской Федерации о начале сбора

подписей следует уведомить соответственно избирательную комиссию субъекта Российской Федерации или Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

На практике возникают вопросы относительно возможности обращения в комиссию по почте, возможности обращения не в окружную избирательную комиссию при наличии последней. Законодатель не предусматривает обязательное личное обращение с уведомлением в комиссию.

Поскольку письменное уведомление о начале сбора подписей в поддержку кандидата, списка кандидатов обычно делают инициаторы сбора подписей (хотя его может сделать и сам кандидат), по стольку федеральным избирательным законодательством предусмотрено, что кандидаты должны представить письменное согласие на сбор подписей и баллотировку в данном округе или в составе списка. Требование создания избирательного фонда до регистрации кандидата впервые появилось в федеральном законодательстве в сентябре 1997 г. Ранее фонды создавались только после регистрации кандидата, что не позволяло финансировать из них расходы на стадии сбора подписей и регистрации кандидата (списка кандидатов);

б) разрешение избирательной комиссии, для получения которого кандидат должен письменно обратиться в комиссию. Формула "разрешение", употребленная в Федеральном законе об основных гарантиях (п. 6 ст. 47), адресуется и кандидату, избирательному объединению (блоку), и банку. Разрешение выдается в письменной форме. На практике одни избирательные комиссии решают этот вопрос коллегиально, другие - уполномочивают председателя комиссии на выдачу разрешения. Без разрешения банк не вправе открыть счет. Обычно такие разрешения выдаются в срок, который установлен вышестоящей избирательной комиссией (на федеральных выборах - в течение трех дней после получения соответствующего заявления с приложением документов, необходимых для открытия счета).

Начиная с выборов депутатов Государственной Думы 1999 г. вводится практика внесения избирательного залога как альтернативного подписям избирателей основания для регистрации

кандидатом. Поскольку залог должен быть внесен из избирательного фонда кандидата, для его внесения должен быть открыт специальный избирательный счет и создан избирательный фонд. В этом случае для открытия счета также необходимо обратиться в избирательную комиссию для получения разрешения.

Разрешение на открытие счета дает та комиссия, которая вправе принять уведомление о начале сбора подписей в поддержку кандидата, списка кандидатов;

в) заявление кандидата в банк об открытии счета. Это может быть банк как в избирательном округе, так и по месту жительства. Немногочисленные случаи открытия и ведения счетов по месту жительства, если таковое не совпадает с избирательным округом, порождают дополнительные трудности для кандидатов и избирательных комиссий. Применительно к выборам депутатов Государственной Думы в 1999 г. Инструкцией ЦИК России была введена обязанность кандидата открыть счет только в своем избирательном округе. Желательно урегулировать данный вопрос в законе.

До 1996 г. законы о выборах обходили стороной вопрос, должен ли счет открывать непосредственно сам кандидат либо это может сделать его представитель. На парламентских выборах 1995 г., например, Инструкция ЦИК России требовала открытия счета лично кандидатом. Однако, в дальнейшем регулирование и практика начали меняться. По своему правовому статусу названный счет Сбербанк России приравнивает к счетам по вкладам физических лиц. На них распространяется действие Инструкции Сбербанка России от 16 октября 2001 г. о порядке совершения операций по вкладам физических лиц. Сама Инструкция предусматривает в качестве одного из видов вкладов "Счета кандидатов в депутаты", код - 08, 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 закона". Юридически было бы целесообразнее вывести эти счета из-под действия названной Инструкции, т.к. избирательные счета имеют мало общего с вкладами физических лиц: на них не распро-

страняется тайна вклада, они носят целевой характер, и владелец, и вкладчики (жертвователи) не являются собственниками средств, 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", которое применялось и на выборах депутатов Государственной Думы в 1995 г. На президентских выборах территориальным банкам Сбербанка России также было предложено руководствоваться названным документом (письмо от 6 марта 1996 г. за подписью одного из руководителей Сбербанка России). Применительно к счетам на выборах в Государственную Думу в 1999 г. действовало и продолжает действовать в настоящее время упомянутое выше письмо Сбербанка России от 26 августа 1999 г.

Начиная с выборов Президента Российской Федерации 1996 г., на федеральном уровне не требовалось открытия счета обязательно кандидатом лично, что закреплено в законодательстве и реализуется на практике. Однако в субъектах Российской Федерации нередко закрепляют такую обязанность. В этих условиях представляется логичным введение новой редакцией Федерального закона об основных гарантиях института уполномоченных представителей кандидатов 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 Президента Российской Федерации 1996 г., депутатов Государственной Думы 1995 г. не предусматривали открытия счета на стадии сбора подписей. Счет открывался после регистрации кандидата, списка кандидатов. Федеральный закон об основных гарантиях 1997 г. закрепил открытие специального избирательного счета как одно из обязательных условий регистрации кандидата, списка кандидатов. Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы

1999 г. и Президента Российской Федерации 1999 г., избирательные законы ужесточили указанное правило, установив, что счет открывается не позднее чем за пять дней до дня представления документов на регистрацию в соответствующую избирательную комиссию. Избирательные законы многих субъектов Российской Федерации также предусматривают открытие счета на стадии сбора подписей, что дает возможность легального финансирования. В интересах прозрачности выборов целесообразно открыть счет уже в первые дни сбора подписей. Однако новая редакция Федерального закона об основных гарантиях делает шаг назад, допуская открытие счета и в день регистрации кандидата.

Кандидат, избирательное объединение (блок) обязаны информировать соответствующую комиссию об открытии счета.

Применительно к кандидатам и спискам кандидатов законодательство до последнего времени твердо стояло на позиции: один кандидат (список кандидатов) - один фонд - один счет. Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях ввела исключение из этого правила. Пунктом 2 статьи 54 предоставлено право создания общего избирательного фонда всем кандидатам или части кандидатов, которые выдвинуты одним и тем же избирательным объединением. Речь идет о кандидатах в одно- и многомандатных избирательных округах, кроме кандидатов, входящих в списки. Закон не дает прямого ответа на вопрос, предполагает ли общий избирательный фонд наличие одного специального избирательного счета или возможно наличие нескольких счетов, обслуживающих общий избирательный фонд. Однако второй вариант противоречит вытекающему из смысла закона, признанному практикой принципу "один фонд - один счет", порождает много вопросов при распоряжении средствами фонда. Поэтому образование общего избирательного фонда предполагает открытие только одного специального избирательного счета.

Законодательство не предусматривает выделения каких-либо подразделений фонда и счета. Это создает некоторые неудобства для кандидатов, главным образом, на выборах Президента

Российской Федерации, по общефедеральному избирательному округу на выборах депутатов Государственной Думы. Практически все средства сначала идут в Москву, а затем - обратно, в регионы. На практике уже вырабатываются 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 предприятию, расположенному на соответствующей территории, а последние ведут расчеты с конкретными исполнителями, что создает многозвенные взаимоотношения.

Предложение о предоставлении избирательному объединению (блоку) права открывать несколько специальных избирательных счетов, обслуживающих один избирательный фонд, обоснованно не получило поддержки при подготовке проекта новой редакции Федерального закона об основных гарантиях ко второму чтению. Принятие такой новации повлекло бы нарушение принципа "один фонд - один счет", крайне осложнило бы эффективный контроль за операциями по счету, потребовало бы решения новых вопросов ответственности избирательного объединения в случаях нарушения законодательства об избирательных фондах при ведении одного из счетов, решения вопросов суммирования как поступлений, так и расходов средств по нескольким счетам. Думается, разумному решению проблемы способствовало бы признание и открытие региональных субсчетов, которые могли бы использоваться для оплаты расходов. При этом кандидат, избирательное объединение (блок) могли бы назначать региональных уполномоченных (казначеев) по финансовым вопросам. Следует заметить, что Инструктивное письмо Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 октября 1993 года предусматривало право избирательных объединений открывать субсчета в регионах Российской Федерации в банке, в котором ведется основной счет. Порядок открытия субсчета был аналогичен порядку открытия основного счета. Однако, эти нормы не были реализованы из-за ведомственных интересов.

Порядок открытия специального счета избирательному объединению (блоку) в принципе не может существенно отличаться от такового применительно к кандидату. Тем не менее различия имеются, так как правовой режим этих счетов иной. Речь идет о счетах юридических лиц. Их открытие и ведение подпадает под действие Инструкции о расчетных, текущих и бюджетных счетах, открываемых в учреждениях Госбанка СССР от 30 октября 1986 г. № 28 в редакции Банка России, а также Порядка открытия и ведения счетов юридических лиц Сбербанком России и его филиалами от 9 октября 2001 г.

Счет избирательного объединения (блока) открывается уполномоченными представителями по финансовым вопросам, число которых не может быть меньше двух (соответственно с правом первой и второй подписи). Назначение уполномоченных, определение их полномочий, прекращение полномочий - прерогативы избирательного объединения (блока). Избирательные комиссии осуществляют регистрацию уполномоченных по финансовым вопросам на основании представленных документов, в число которых входят 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 России и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. Так, ЦИК России постановлением от 13 августа 1999 г. утвердила Порядок деятельности уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков по финансовым вопросам. Думается, в перспективе и кандидаты в одномандатных избирательных округах повсеместно будут иметь уполномоченных по финансовым вопросам, чтобы не отвлекаться от необходимой, но в целом достаточно рутинной работы по обслуживанию избирательного фонда. Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях юридически открывает такую возможность.

Для открытия счета избирательного объединения (блока), например, на выборах депутатов Государственной Думы требуется:

а) наличие заверенной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации копии списка кандидатов;

б) письменное обращение в банк уполномоченного представителя по финансовым вопросам;

в) карточки (2 экз.) с образцами подписей уполномоченных представителей и оттиском печати, утвержденной в качестве печати избирательного объединения (блока). Карточки должны быть заверены в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

г) разрешение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на открытие счета, которое оформляется постановлением комиссии;

д) договор специального банковского счета по форме, которая принята Сбербанком России по согласованию с ЦИК России. Форма составлена на основе одного из типовых договоров банковского счета, но подчиняет открытие и ведение счета клиента требованиям избирательного законодательства и Инструкции ЦИК России.

Избирательный блок, в отличие от избирательного объединения, не является юридически лицом. На практике открытие и ведение счета избирательного блока осуществляется его уполномоченными представителями, которые назначены с учетом интересов отдельных избирательных объединений. Однако избирательный блок, в отличие от избирательного объединения, должен заранее решить вопрос о порядке возмещения бюджетных средств и стоимости бесплатно предоставленных эфирного времени и печатных площадей, оформив отношения документально.

Описанный порядок открытия специального счета избирательными объединениями (блоками) свидетельствует о полном отстранении от решения этого вопроса самих кандидатов, хотя на практике известно предоставление отдельным кандидатам из списка статусов уполномоченных по финансовым вопросам.

Чтобы один кандидат не имел возможности создать два избирательных фонда, законодательство запрещает создавать избирательные фонды кандидатам, выдвинутым только в составе списка кандидатов. В этом случае все кандидаты из списка обслуживаются одним избирательным фондом, открытым избирательным объединением (блоком).

Финансирование выборов одного и того же кандидата (списка кандидатов) может осуществляться только из одного избирательного фонда. Однако 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. Новая редакция (2002 г.) Федерального закона об основных гарантиях 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 депутатов. В итоге создаются организационные и правовые проблемы суммирования данных из нескольких избирательных фондов, 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 (блока) от регистрации или пропуск сроков регистрации;
- в) представление итогового финансового отчета после выборов;
- г) отмена регистрации кандидата, списка кандидатов как мера ответственности за избирательные правонарушения.

Законодательство не регулирует вопрос о порядке закрытия специального избирательного счета. Между тем практика показывает, что некоторые кандидаты, избирательные объединения

не закрывают счета длительное время, хотя и лишены возможности совершать операции без разрешения избирательной комиссии. Следовало бы в законах предоставить окружным избирательным комиссиям, избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации право принимать обязательное для банка решение о закрытии счета после истечения сроков сдачи итогового финансового отчета, если владелец счета не делает это самостоятельно. На выборах депутатов Государственной Думы 1999 г. в договорах специального избирательного счета избирательного объединения, избирательного блока уже предусматривалось, что счет закрывается только по письменному указанию ЦИК России.

3.3. Запрет финансирования, 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 закрепление в ряде положений, регулирующих как отдельные стадии выборов, так и избирательные фонды. Так, в силу пункта 7 статьи 37 Федерального закона об основных гарантиях оплаты работы сборщиков подписей может осуществляться только через избирательный фонд, а согласно пункту 1 статьи 49 начало агитационного периода обусловлено созданием избирательного фонда (точнее было бы записать - открытием специального избирательного счета). В пунктах 5 и 6 статьи 59 запрещается выполнение работ, оказание услуг без оплаты из избирательного фонда и их оплата, минуя фонд. Запрет адресован как самим кандидатам, избирательным объединениям (блокам), 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, избира-

тельного объединения (блока), уполномоченных ими лиц. Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях значительно расширяет необходимость предоплаты услуг, работ, связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения (блока). При этом круг оплачиваемых из фонда работ и услуг, видимо, будет уменьшен, т.к. новая редакция закона вводит вместо одного два квалифицирующих признака: прямая или косвенная связь с выборами (было и ранее) и направленность на достижение определенного результата на выборах. Результат на выборах следует понимать в соответствии со статьей 70 указанного Федерального закона. Речь идет о результатах выборов, которые установлены соответствующей избирательной комиссией в протоколе и сводной таблице. Трудно прогнозировать эффект данной новеллы. Ясно лишь, что в отличие от сложившейся практики ныне при квалификации тех или иных действий как нарушающих установленные пунктами 5 и 6 статьи 59 запреты необходимо, кроме прочего, доказывать и факт направленности на достижение определенных результатов на выборах, т.е. победу или поражение кандидата, явку избирателей на голосование и т.д.

Федеральный закон об основных гарантиях не запрещает материальную поддержку избирательной кампании со стороны граждан и юридических лиц, предусматривая их право на оказание финансовой (материальной) поддержки (п. 5 ст. 59). Однако практика понимает это положение достаточно узко, предусматривая только финансовую поддержку.

Закон допускает добровольное бесплатное выполнение гражданами работ, оказание услуг по подготовке и проведению выборов только лично, без привлечения третьих лиц. Практика требует дополнения этого полезного, но достаточно общего положения перечнями запретов или дозволений. Например, в какой мере допустимо оказание услуг, выполнение работ бесплатно с использованием собственных компьютера, автомобиля, телефона, квартиры, дачи? Практика многих выборов признает такого рода услуги и работы правомерными при однократном использовании гражданином собственного имущества, если це-

на услуги, работы незначительна. Однако имеются и случаи привлечения к ответственности за нарушение подобных запретов при весьма незначительной стоимости работ, услуг (например, использование скоросшивателя, шариковой ручки, картриджа без оплаты из избирательного фонда).

До последнего времени позитивное избирательное право не запрещало использовать средства избирательного фонда в интересах избирательной кампании другого кандидата, избирательного объединения (блока). Практика знает т.н. кандидатов-дублеров, которые обеспечивают квазисостязательность и нередко ведут агитацию за другого кандидата, оплачивая ее из собственного избирательного фонда. Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях запретила такую агитацию (п. 5 ст. 48). Видимо, 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.

За использование денежных средств, минуя избирательные фонды, предусмотрены меры ответственности. Пункт 12 статьи 47 Федерального закона об основных гарантиях в редакции 1999 г. дает избирательным комиссиям право в этом случае отменить регистрацию кандидата (списка кандидатов), а при обнаружении указанных нарушений после опубликования результатов выборов - обратиться в суд с представлением о признании избрания кандидата (списка кандидатов) недействительным. Федеральные законы о выборах Президента Российской Федерации и о выборах депутатов ввели количественные критерии, наличие 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. Во многих субъектах Российской Федерации на региональных выборах такие или подобные критерии не закреплены законодательно, что на практике порождает

ет необоснованные различия в применении мер ответственности.

Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях лишила избирательные комиссии права отменять регистрацию кандидатов, списков кандидатов за финансовые правонарушения, но комиссии могут обращаться в суд с заявлением о применении такой меры ответственности, если минуя фонд использованы средства в сумме более 5% от предельного размера расходов фонда (подп. "б" п. 5 ст. 76). Использование, минуя фонд, средств в сумме более 10% от предельного размера расходов или превышение расходов из фонда на столько же процентов является основанием для отмены результатов выборов судом. Таким образом, превышение расходов из фонда не влечет отмены регистрации, но при определенных величинах может привести к отмене результатов выборов. Думается, что право комиссии обращаться в суд должно рассматриваться как ее обязанность при наличии информации о нарушениях, которые могут повлечь отмену регистрации или отмену результатов выборов.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 г. в статьях 5.18, 5.19 и 5.20 предусматривает административную ответственность за использование средств и материальной поддержки, минуя избирательный фонд. Кандидат, зарегистрированный кандидат, депутат, избирательное объединение (включая избирательное объединение, входящее или входившее в избирательный блок) подвергается административному штрафу за использование денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда. Размер штрафа от 20 до 25 МРОТ для физических лиц и от 300 до 500 МРОТ для избирательных объединений. Использование материальной поддержки, минуя фонд, или анонимной материальной поддержки влечет наложение административного штрафа в размере от 20 до 25 МРОТ на физических лиц и от 100 до 200 МРОТ на избирательные объединения. При этом предусмотрена конфискация предмета административного правонарушения.

Следует заметить, что в статьях 5.18 и 5.19 различаются предметы правонарушения - денежные средства и материальная поддержка.

Статья 5.20 устанавливает административную ответственность в виде административного штрафа на граждан в размере от 10 до 25 МРОТ, а на должностных лиц - в размере от 20 до 30 МРОТ с конфискацией предмета административного правонарушения. Объект правонарушения составляет оказание указанными лицами финансовой или материальной поддержки избирательной кампании помимо избирательных фондов.

Дела об указанных административных правонарушениях рассматривают судьи единолично. Протокол вправе составлять члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями.

Иностранцы, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие подобные правонарушения, в силу статьи 2.6 КоАП подлежат административной ответственности на общих основаниях.

4. Источники средств избирательных фондов

4.1. Бюджетные средства

Существуют следующие пять законных источников средств избирательных фондов:

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

Законодательство не закрепляет обязанности государства, органов местного самоуправления предоставлять бюджетные средства кандидату, избирательному объединению (блоку), предусматривая лишь возможность такого выделения. Федеральный закон "О политических партиях" вводит последующее финансирование политических партий после выборов, а новая редакция Федерального закона об основных гарантиях соответственно отменила возможность внесения бюджетных средств в избирательные фонды политических партий. Однако бюджетные средства можно перечислять в избирательные фонды кандидатов в одномандатных избирательных округах. Размер средств определяют избирательные комиссии.

Участие государства в прямом финансировании избирательных кампаний кандидатов необходимо по следующим причинам:

во-первых, подчеркивается и проявляется через государственное финансирование 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 для определенных кандидатов и партий;

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

Важен ответ на вопросы о принципах и размерах участия государства в формировании избирательных фондов. Действующее законодательство ответа на них не дает. Практика и федеральных, и региональных выборов идет по пути распределения бюджетных средств по эгалитарному принципу: всем - одинаково. На местных выборах - почти везде, на региональных - во многих местах равенство проявляется в том, что всем кандидатам, избирательным объединениям (блокам) одинаково не дают ни копейки бюджетных средств.

В результате 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 была несколько больше, но при неизменном условии равенства для всех кандидатов в данном округе. На президентских выборах 1996 г. в избирательный фонд каждому из 11 кандидатов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации перечислила в первом туре голосования по 300 тыс. рублей, а 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 в повторном голосовании участвовали два, на которых 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 (например, Свердловская, Омская области) 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.

Если посмотреть на эту проблему с точки зрения принципа равноправия граждан, то усматривается его нарушение. Граждане-налогоплательщики были вынуждены оплачивать претензии на власть соотечественников и организаций, многие из которых заведомо были обречены на полное поражение в силу отсутствия реального влияния на электорат. 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". Новое законодательство идет по пути предоставления бюджетных средств после выборов с учетом их результатов для избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов или/и кандидатов в одномандатных избирательных округах. Бюджетные средства будут предоставляться только тем партиям, которые на прошедших выборах доказали свое реальное влияние на избирателей. Единственные критерии измерения подобного влияния - число полученных голосов избирателей и депутатских мандатов.

Применительно к избирательным объединениям (блокам) 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, либо наличие не менее 12 депутатов Государственной Думы от одномандатных округов, выдвинутых данным избирательным объединением (блоком). Голос избирателя оценен в 0,005 МРОТ, что в настоящее время составляет 50 копеек.

Несложно предположить, что в дальнейшем доля этих средств увеличится в связи с постепенным переходом к более активному финансовому влиянию государства на партии.

Попытка ввести дифференцированное выделение государственных средств во взаимосвязи с результатами предыдущих выборов предпринималась в 1999 г., но не нашла поддержки в парламенте. Нынешнее регулирование будет применяться не на ближайших федеральных выборах, а после подведения их итогов.

Предусмотрено, что по результатам парламентских выборов средства будут выделяться ежегодно, а по результатам президентских выборов - единовременно. Федеральный закон "О политических партиях" предусматривает, что средства федерального бюджета на указанные цели не могут составлять менее 0,005 МРОТ на каждого включенного в списки избирателя, т.е. около 55 млн. руб. На основе полученной от ЦИК России информации о результатах выборов федеральное казначейство обязано перечислять на расчетные счета политических партий бюджетные средства. Федеральный закон "О политических партиях" не определяет сроки перечисления средств. Вероятнее всего, они обусловлены разделом VIII "Исполнение бюджетов" Бюджетного кодекса Российской Федерации.

4.2. Собственные средства кандидата, избирательного объединения (блока)

Размер собственных средств кандидата в начале 90-х годов не ограничивался, что давало преимущества отдельным кандидатам. Действующее федеральное законодательство справедли-

во 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 должны быть установлены законами субъектов Российской Федерации. Однако в ряде субъектов Российской Федерации вопреки требованиям Федерального закона об основных гарантиях таких ограничений не установлено до настоящего времени (на выборах в Государственное Собрание Республики Башкортостан, народных депутатов Республики Татарстан, депутатов областной Думы в Волгоградской и Саратовской областях, главы исполнительной власти г. Санкт-Петербурга и др.).

В субъектах Федерации размер собственных средств кандидата колеблется в широких диапазонах. Например, для выборов мэра и депутатов Московской городской Думы по городскому закону от 7 июля 1999 г. в редакции от 11 июля 2001 г. он не может превышать 1000 МРОТ, но предельные размеры расходов на выборах мэра города в четыре раза больше, поэтому собственные средства кандидата соответственно составляют менее 1% и 3,3% предельной суммы расходов. В Липецкой области согласно областному закону о выборах главы администрации от 30 декабря 1997 г. собственные средства кандидата не могли превышать 20 МРОТ, а в редакции закона от 27 декабря 2001 г. - 100 МРОТ, что составляет 1% от предельной суммы расходов из фонда, а в соответствии с законом о выборах депутатов Липецкого областного Совета депутатов от 30 декабря 1997 г. в редакции закона от 27 декабря 2001 г. - соответственно 50 МРОТ и 1%. Крайне небольшие средства могут быть внесены кандидатами в собственные избирательные фонды на выборах депутатов Народного Хурала Калмыкии - 10 МРОТ, депутатов Народного Собрания Республики Дагестан - 10 МРОТ, однако в связи с крайне небольшим размером допустимых расходов это составляет соответственно пятнадцатую и пятую часть предельных расходов фонда.

При выборах депутатов Законодательного Собрания Избирательный кодекс Свердловской области от 24 декабря 1999 г.

предусмотрел значительное снижение размера собственных средств кандидата - до 150 МРОТ, или 0,3% (прежним законом от 18 января 1995 года предусматривалось 1000 МРОТ, что составляло 10% от предельной суммы расходов).

На федеральных выборах установлен "потолок" для внесения собственных средств кандидата: 1000 МРОТ - для парламентских (в 1999 г. эта сумма удваивалась, составив 166,98 тыс. руб) и 2000 МРОТ - для президентских (в 2000 г. - 166,98 тыс. руб., а в случае повторного голосования - 3000 МРОТ, т.е. 250,47 тыс. руб.) выборов. Такой подход представляется несбалансированным при сравнении с установленной суммой предельных расходов: соответственно 20 000 и 300 000 (при повторном голосовании -400 000) МРОТ. Поэтому на парламентских выборах удельный вес собственных средств кандидата в предельных расходах его избирательного фонда может достигать 10%, а на президентских - менее 0,7%. Видимо, следовало бы унифицировать подходы, увеличив рассматриваемую долю для президентских выборов.

Фактически зарегистрированные взносы кандидатов на выборах растут. На выборах в Федеральное Собрание 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 собственные избирательные фонды в 1995 г. 9,5 млн. рублей (деноминированных), 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. руб., что составило 8,3% от всех поступлений в их избирательные фонды.

На президентских выборах 1996 г. собственные средства в избирательные фонды внесли только три из 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.

С учетом практики, думается, следовало бы предельные размеры взносов кандидатов в собственные избирательные фонды увязать с определенной долей (в пределах 10%) расходов из избирательного фонда.

Право кандидата на внесение средств в собственный избирательный фонд или в фонд избирательного объединения, в список которого он входит, не лишает его как гражданина права на внесение добровольных пожертвований в другие избирательные фонды. Однако кандидат не вправе вносить добровольные пожертвования в собственный избирательный фонд или фонд того избирательного объединения, которое включило его в свой список. Избирательное законодательство разделяет добровольные пожертвования и иные источники формирования фонда, а жертвовать самому себе едва ли возможно. Если один и тот же гражданин является кандидатом по одномандатному избирательному округу и включен в список кандидатов по выборам в многомандатном избирательном округе, то по действующему законодательству собственные средства он может внести в любой из соответствующих избирательных фондов либо в оба фонда, но их совокупный размер не может превышать установленный законом предел. На практике один и тот же гражданин может баллотироваться на выборные должности одновременно в несколько государственных органов 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.

4.3. Средства, выделяемые выдвинувшим кандидата избирательным объединением (блоком)

Законодательство, говоря о взносах в избирательный фонд со стороны избирательного объединения, употребляет понятие "собственные средства избирательного объединения (блока)". 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, по-

лученные у государства и др.) не происходит. Эта позиция нашла четкое выражение в утвержденной постановлением ЦИК России от 18 августа 1999 г. Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В подпункте "б" пункта 2.8 этой Инструкции закреплено, что собственные средства избирательного блока образуются из совокупной суммы средств, передаваемых данному блоку создавшими его избирательными объединениями. Здесь указан порядок формирования собственных средств блока исходя из того, что любые передаваемые ему средства избирательного объединения являются собственными средствами последнего.

Анализ законодательства и практики региональных выборов показывает, что единообразного подхода к определению допустимых размеров собственных средств избирательных объединений, блоков при финансировании избирательных кампаний выдвинутых ими кандидатов не существует. На выборах глав исполнительной власти амплитуда колебаний указанных размеров не поддается разумному объяснению. Так, на выборах главы администрации Липецкой области избирательное объединение (блок) вправе перечислить своему кандидату средства, размер которых не может превышать 30 МРОТ, Президента Калмыкии - 50 МРОТ, губернатора Нижегородской области - 25 000 МРОТ, губернатора Московской области - 20 000 МРОТ, Губернатора Вологодской области - 14000 МРОТ. В Чувашии, Костромской и Новгородской областях допустимы рассматриваемые суммы в размере не более 100 МРОТ. В ряде субъектов Российской Федерации (например, г. Санкт-Петербург) предельная величина не установлена.

Не менее экзотичен разброс предельных размеров рассматриваемых взносов на выборах в региональные законодательные органы: 10 МРОТ (Дагестан), 40 МРОТ (Воронежская область), 75 МРОТ (Республика Адыгея), 100 МРОТ (Владимирская, Ли-

пецкая, Новгородская и другие области), 1000 МРОТ (Башкортостан, Санкт-Петербург, Москва, Калининградская область и др.), 6000 МРОТ (Самарская обл., Красноярский край), 30000 и 1500 МРОТ (соответственно Областная Дума и Палата представителей Законодательного Собрания Свердловской области).

На региональных выборах допустимые размеры средств избирательных объединений (блоков) колеблются в широком диапазоне. Так, например: 10 МРОТ (Дагестан, Калмыкия), 15 000 МРОТ (Татарстан, Приморский край), 20 000 МРОТ (Московская область, Самарская область), 25 000 МРОТ (Нижегородская область), 30 000 МРОТ (Свердловская область). При этом удельный вес рассматриваемых средств в предельных размерах расходов избирательных фондов может составлять и менее 1% (например, на выборах главы администрации Ростовской области), и почти 40% (на выборах депутатов Самарской губернской думы), но во многих субъектах Российской Федерации колеблется в пределах 10% - 20%.

На выборах депутатов Государственной Думы избирательное объединение (блок) вправе перечислить в собственный избирательный фонд свои средства в размере, не превышающем в 100 000 МРОТ (в 1995 г. - не более 4,37 млн. рублей, в 1999 г. - 200 000 МРОТ - не более 16,698 млн. руб.), что составляет 40% от предельного размера расходов. Размер средств, вносимых в избирательный фонд выдвинутого избирательным объединением (блоком) кандидата в одномандатном округе, в 1995 г. не мог превышать 1500 МРОТ (не более 65,55 тыс. руб.), ныне - 5000 МРОТ, т.е. 50% от предельного размера расходов (в 1999 г. - 10000 МРОТ - 834,9 тыс. руб.). На президентских выборах 1996 г. избирательные объединения (блоки) могли выделять своему кандидату средства в размере, не превышающем 50 000 МРОТ (2 887 500 рублей), в 2000 г. - 200 000 МРОТ (16 698 тыс. руб.), что составляет две трети, а при повторном голосовании - половину предельных расходов фонда. Из Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации" исключено имевшееся ранее положение о том, что инициативные группы изби-

рателей вправе участвовать в формировании избирательных фондов кандидатов.

При совершенствовании законодательства в части финансирования выборов рано или поздно должна быть решена проблема законности происхождения средств избирательного объединения (блока). Общий принцип мог бы быть такой: средства избирательного объединения (блока), имеющие незаконное происхождение, не могут вноситься в избирательные фонды. Кроме того, не могут вноситься в избирательные фонды и средства, хотя и имеющие законное происхождение, но полученные из источников, которые не могут использоваться для формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений. Например, юридические лица-нерезиденты, иностранцы не вправе вносить пожертвования в избирательные фонды. Они, однако, вправе финансировать партии. Последние могут направить эти средства уже как собственные в избирательный фонд. Представляется, что природа выборов требует распространить запреты и на различные варианты косвенного формирования избирательных фондов из подобного рода источников либо, по крайней мере, предавать гласности реальные источники средств.

Финансовое влияние избирательных объединений (блоков) достаточно значимо. В 1995 г. из 43 избирательных объединений (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. руб., т.е. 30,2% поступлений в фонды. В одномандатных округах доля взносов избирательных объединений (блоков) выросла с 1,85% в 1993 г. до 7,1% (68,4 млн. руб.) в 1999 г. Это свидетельствует о серьезном влиянии избирательных объединений на финансирование выборов за счет собственных средств. При этом по субъектам Российской Федерации ситуация различается весьма существенно. В Республике Бурятия, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Марий Эл, Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия - Алания, Республике Хакасия, Чукот-

ском автономном округе выдвинутые избирательными объединениями кандидаты не получали средств от объединений. Напротив, в Республике Адыгея, Республике Алтай, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Карелия, Республике Мордовия, Чувашской Республике, Костромской, Новгородской, Пензенской, Тульской областях, городе Санкт-Петербурге, Коми-Пермяцком и Таймырском автономных округах взносы избирательных объединений составили от 10% до 35% избирательных фондов кандидатов.

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). Однако партии, общественные объединения как юридические лица имели возможность оказать финансовую поддержку тому или иному кандидату.

В этих условиях федеральному законодателю, видимо, придется устанавливать обязательные для субъектов Российской Федерации минимальные параметры на уровне не менее 20% - 30% от предельного размера расходов фонда. Выдвижение кандидата партией, как правило, связано и с поддержкой его партийными финансами, что и можно было бы юридически закрепить, предусмотрев значимую долю участия партии в формировании избирательного фонда.

4.4. 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 юридические лица;
- 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%; новая редакция Федерального закона об основных гарантиях ужесточает требование в отношении открытых

акционерных обществ, где доля иностранного капитала фиксируется на день составления списка акционеров за год, который предшествует году опубликования решения о назначении выборов;

в) международные организации и международные общественные движения;

г) органы государственной власти и органы местного самоуправления;

д) государственные и муниципальные организации и учреждения;

е) воинские части, военные учреждения и организации, правоохранительные органы;

ж) благотворительные организации и религиозные объединения и 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) иностранцы (кроме тех, которые имеют избирательные права на местных выборах) и лица без гражданства.

Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях расширяет данный перечень, включая в него также организации, учрежденные государственными и муниципальными органами, юридическими лицами с 30-процентным иностранным, государственным или муниципальным участием.

Нетрудно заметить, что в этом перечне только в ряде случаев, строго говоря, упоминается о юридических лицах, а в других речь идет как о юридических лицах, так и об организациях, органах, которые могут не иметь прав юридического лица. Представляется правомерным включить их всех в указанный перечень, хотя основания для этого различны. В одних случаях запрет быть жертвователем основывается на том, что юридическое лицо, организация финансируются из-за рубежа, а потому не должны влиять на борьбу за власть посредством выборов, в

других - на том, что в силу особенностей финансирования самой организации (бюджетные организации, благотворительные организации) речь идет о средствах, целевое назначение которых заранее определено и не соответствует целям выборов и, в третьих - на том, что религиозные объединения отделены от государства. Видимо, исходя из приведенных и других оснований этот перечень можно было бы продолжить. Так, среди многочисленных общественных объединений, которые как юридические лица вправе вносить пожертвования в избирательные фонды, имеются и такие, которые в значительных размерах финансируются из-за рубежа. Можно было бы включить в названный перечень те из них, доходы и имущество которых более чем на 30 процентов имеют иностранное происхождение.

На практике возникают проблемы, связанные с квалификацией жертвователя как анонимного. Федеральный закон об основных гарантиях в редакции 2002 г. считает анонимным жертвователя в случаях, когда гражданин не указал хотя бы одно из следующих сведений: фамилия, инициалы (в прежней редакции справедливо требовалось указать имя и отчество, а не инициалы), адрес места жительства, дата рождения либо указал недостоверные сведения о себе; юридическое лицо не указало любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, название, 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). Центральная избирательная комиссия Российской Федерации для федеральных выборов в своих инструкциях установила, что при перечислении средств в платежном документе должны содержаться все указанные сведения. Соответственно отсутствие любого из этих сведений свидетельствовало об анонимности жертвователя и порождало обязанность перечисления пожертвования в полном размере в доход федерального бюджета. Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях по-другому

решает вопросы о признании жертвователя анонимным и о перечислении средств в доход бюджета. При внесении пожертвования требуется указать значительно больше сведений по сравнению со сведениями, отсутствие или искажение которых влечет анонимность жертвователя. Так, гражданин, кроме названных выше сведений, должен также указать серию и номер паспорта или заменяющего его документа, сведения о гражданстве, а также - имя и отчество. При внесении пожертвования юридическим лицом кроме ИНН, названия и банковских реквизитов жертвователя должны быть указаны: дата регистрации, отметка об отсутствии или наличии доли государственного, муниципального или иностранного капитала, сведения об отсутствии в числе учредителей государственных и муниципальных органов, юридических лиц, которым запрещено быть жертвователями. Соответственно отсутствие, например, даты регистрации юридического лица, указания на долю иностранного капитала и т.д. не влечет признание жертвователя анонимным.

В законе говорится о пожертвованиях юридических лиц. Это означает, что, например, филиалы и представительства юридических лиц не вправе вносить такие пожертвования. На практике, однако, такие пожертвования вносятся, т.к. обособленные подразделения организаций нередко имеют собственные расчетные счета, а избирательные комиссии не всегда получают информацию об их статусе. Кроме того, филиалы, другие структурные подразделения организаций не включены в круг источников, пожертвования от которых не допускаются.

В практике известны поручения одного юридического лица другому юридическому лицу на перечисление пожертвований со счета последнего. Однако новая редакция Федерального закона об основных гарантиях делает такую практику незаконной. В пункте 15 статьи 2 одним из признаков добровольного пожертвования юридического лица закреплено 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.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан 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 такой нормы, поэтому в 1999 г. такой запрет из закона исключен. Дело в том, что очень многие предприятия, организации в настоящее время имеют те или иные льготы по уплате налогов и сборов. Льготы по налогам предоставляются 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 так далее.

Субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать дополнительные запреты и ограничения на внесение пожертвований со стороны юридических лиц. Вместе с тем они обязаны устанавливать предельные размеры таких пожертвований. Однако в Республике Татарстан, Волгоградской, Воронежской областях и ряде других субъектов Российской Федерации для отдельных выборов они до настоящего времени не установлены. Обзор регионального законодательства свидетельствует об отсутствии достаточно обоснованных критериев определения предельных размеров пожертвований со стороны юридических лиц. Такие пожертвования составляют, например, 10-20 МРОТ (на выборах депутатов законодательных органов Республики Дагестан, Костромской области и др.), 6000 МРОТ (на выборах мэра Москвы) и 15 000 МРОТ (на выборах губернатора Приморского края). При этом удельный вес таких пожертвований в предельных размерах избирательных фондов может составлять от одного процента и менее до 100% (например при выборах Палаты представителей Законодательного Собрания Свердловской области расходы избирательного фонда при менее 15 000 избирателей не могут превышать 1000 МРОТ, а одно юридическое лицо может пожертвовать до 1000 МРОТ).

Относительно предельных размеров рассматриваемых взносов федеральное законодательство установило следующие па-

раметры. Размер пожертвования юридического лица в избирательный фонд кандидата в депутаты Государственной Думы не может превышать МРОТ более чем в 2000 раз (20% от предельного размера расходов) (в 1995 г. - в 200 раз, или 8,74 тыс. руб., в 1999 г. - в 4000 раз, или 333,96 тыс. руб.), в избирательный фонд избирательного объединения (блока) - не более чем в 20 000 раз (соответственно - 8%) (в 1995 г. - в 2000 раз, или 87,4 тыс. руб., в 1999 г. - в 40 000 раз, или 3339,6 тыс. руб.). Пожертвования юридического лица в избирательный фонд кандидата в Президенты Российской Федерации не могут превышать МРОТ более чем в 40 000 раз (в 1996 г. - в 5000 раз, или 288,75 тыс. руб., в 2000 г. - в 40 000 раз, или 3339,6 тыс. руб.), что составляет 10% от предельного размера расходов для двух туров голосования. Таким образом, предельные размеры пожертвований юридических лиц на последних всеобщих выборах по сравнению с предыдущими выросли на парламентских выборах в 10 раз (в фонды кандидатов) и в 20 раз (в фонды избирательных объединений), а на президентских - в 8 раз.

На президентских выборах 1996 и 2000 гг. от юридических лиц всеми кандидатами получено соответственно свыше 72 и 80 процентов 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 региональных выборах в 1997-2000 гг. пожертвования от юридических лиц в избирательных фондах кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты законодательных органов и на должности глав регионов по удельному весу среди поступлений практически одинаковы и составили две трети поступлений в фонды. Приведенные цифры свидетельствуют о чрезмерном влиянии юридических лиц на формирование избирательных фондов. Едва ли способствует независимости кандидата ситуация, при которой несколько юридических лиц формируют его избирательный фонд. Видимо, следует устанавливать в законодательстве не только предельные размеры жерт-

вований юридических лиц, но и долю таких пожертвований в фонде на уровне не более его половины.

С учетом необходимости преодоления наметившихся тенденций законодательства и практики представляется целесообразным установить предельные размеры пожертвований со стороны юридических лиц - до 10% допустимых расходов избирательного фонда.

Добровольные пожертвования юридических лиц в избирательные фонды осуществляются только путем безналичного перечисления денежных сумм платежным поручением на их специальные избирательные счета. Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях однозначно решила спор о том, должны ли сведения о жертвователе указываться только в платежном поручении или для этого можно использовать и другие формы информирования (например, письма с указанием в них недостающей информации).

Платежные поручения на перечисление пожертвований зачисляются в порядке, установленном Положением о безналичных расчетах, утвержденным Банком России 12 апреля 2001 г. и письмом Банка России от 16 декабря 1999 г. № 339-Т "Об оформлении платежных поручений на перечисление добровольных пожертвований в избирательные фонды". В поле платежного поручения "Назначение платежа" указывается вид денежных средств - добровольные пожертвования или добровольные пожертвования в качестве избирательного залога, сведения о жертвователе (в платежном поручении на перечисление добровольных пожертвований граждан, составленном кредитной организацией, эти сведения указывает кредитная организация). Допускаются сокращения слов и фраз, их обозначение одной буквой.

Все перечисления должны осуществляться не позднее дня, следующего за сдачей в банк платежного поручения.

Обязаны ли банк, отделение связи выяснять соответствие взноса, пожертвования требованиям законодательства о финансировании выборов? Законодательство на них такой обязанности не налагает. Они лишь перечисляют средства в избиратель-

ный фонд. Если поручить кредитным учреждениям, отделениям связи контролировать соответствие взноса, пожертвования требованиям избирательного законодательства, то это потребует дополнительного времени и полномочий для них, что едва ли оправданно.

Отказ банка перевести средства на специальный избирательный счет может быть обжалован в районный суд по месту внесения платежа. Следовало бы дополнить Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации положениями об установлении очень сжатых (например, два дня) сроков рассмотрения таких дел и обращении решения районного суда к немедленному исполнению.

4.5. Добровольные пожертвования граждан

Предельный размер пожертвований от одного гражданина в один избирательный фонд не может превышать МРОТ:

на парламентских выборах - в избирательный фонд кандидата - более чем в 100 раз, или 1% предельного размера расходов (в 1995 г. - в 20 раз, или 874 руб., в 1999 г. - в 200 раз, или 16 698 руб.), в избирательный фонд избирательного объединения (блока) - более чем в 150 раз, или 0,06% (в 1995 г. - в 30 раз, или 1311 руб., в 1999 г. - в 300 раз, или 25 047 руб.);

на президентских выборах - более чем в 400 раз, или 0,1% от предельного размера расходов для двух туров голосования (в 1996 г. - в 50 раз, или 2887,5 руб., в 2000 г. - в 400 раз, или 33 396 руб.).

В субъектах Российской Федерации установлены, как правило, невысокие предельные размеры пожертвований граждан в диапазоне 10-50 МРОТ, а на выборах депутатов законодательного органа Пензенской области - 5 МРОТ (0,3%), а Президента Республики Адыгея - 3 МРОТ (0,3%). Однако имеются и такие субъекты Российской Федерации, где граждане могут пожертвовать значительные средства: на выборах губернатора Приморского края -3000 МРОТ (0,6%), губернатора Санкт-Петербурга - 500 МРОТ (1,7%), губернатора Нижегородской области - 300 МРОТ (0,2% расходов для двух туров голосования), губернатора

Челябинской области - 900 МРОТ (1%). Интересно отметить, что изменения избирательного законодательства Челябинской области в 2001 г. привели к повышению предельных размеров пожертвований граждан на выборах депутатов законодательного органа с 20 до 600 МРОТ, а губернатора - с 30 до 900 МРОТ.

Сопоставление предельных размеров пожертвований граждан с собственными средствами кандидата свидетельствует, что, как правило, вторые могут быть в несколько раз выше первых. Однако нередки и случаи тождества рассматриваемых величин (Липецкая область, Калмыкия, Дагестан и др.)

В целом пожертвования от граждан не получили на выборах широкого распространения. В 1993 году, когда "потолок" взносов не был установлен, пожертвования граждан в три раза превысили средства, полученные избирательными фондами кандидатов от избирательных объединений, но их удельный вес в средствах фондов составлял менее 6%. В 1995 г. граждане внесли в избирательные фонды кандидатов средств почти в два раза меньше, чем избирательные объединения, но их доля средств 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. Большинство (27) избирательных объединений не получили из этого источника ни рубля, поступления каждого из еще 7 избирательных объединений были ниже предельной суммы взноса для одного гражданина. Можно утверждать, что пожертвования граждан не оказали большого влияния на формирование фондов избирательных объединений. В 1999 г. значение пожертвований граждан возросло. 3349 человек внесли в избирательные фонды 21 избирательного объединения, блока 7,5% средств (31,7 млн. руб.). Наибольшие поступления от граждан пришлось на КПРФ (10,4 млн. руб. от 960 человек) и блок "МЕДВЕДЬ" (10,1 млн. руб. от 1220 человек). Ряд избирательных объединений средств от граждан не получали.

В отличие от парламентских на президентских выборах 2000 г. более чем в два раза сократилось число граждан, внесших пожертвования. 1126 граждан (в 1996 г. - 2379 человек) внесли

12% (в 1996 г. - 8%) поступлений в фонды, или 18,6 млн. руб. (в 1996 г. - 5,8 млн. руб.). Избирательные фонды кандидатов на должность Президента Российской Федерации Г.Л. Зюганова и У.А. Джабраилова почти наполовину, а А.И. Подберезкина - почти на 90% сформированы из пожертвований граждан (соответственно 759, 51 и 131 человек). В избирательный фонд В.В. Путина внесли пожертвования 9 человек (менее 2000 руб.). В 1996 г. победивший кандидат на должность Президента Российской Федерации получил пожертвования от 288 граждан. Кандидат на должность Президента Российской Федерации В.В. Жириновский 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.).

Приведенные цифры свидетельствуют о том, что на федеральных парламентских выборах и региональных выборах граждане поддерживают прежде всего конкретных кандидатов, и только во вторую очередь - политические партии. Относительно высокая финансовая поддержка партий на региональных выборах (более четверти фондов сформированы за счет граждан), видимо, не показательна для всей страны, т.к. в регионах до настоящего времени выборы по пропорциональной избирательной системе встречаются редко. В целом 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. Жерт-

вовател ь должен указать в платежных документах свою фамилию, имя и отчество (полностью), 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.

Практике известно внесение суммы пожертвования гражданина другим гражданином по доверенности. В этом случае указываются сведения и о лице, фактически внесшем платеж. Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях исключает такую возможность. Подпунктом 14 статьи 2 указанного закона определено, что добровольное пожертвование гражданина есть внесение гражданином Российской Федерации собственных денежных средств на специальный избирательный счет. Ясно, что закон ориентирует на совершение определенных действий самим гражданином лично. Однако право на внесение добровольного пожертвования входит в содержание конституционного права избирать и быть избранным, поэтому гражданин может поручить внесение платежа другому лицу. Главное, чтобы не нарушалось требование о том, что жертвовать можно только собственные денежные средства.

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 (кроме первого), 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. На парламентских выборах 1995 г. из фондов кандидатов в депутаты и избирательных объединений (блоков) возвращено соответственно менее одного процента и около пяти процентов средств, в 1999 г. доля средств, возвращенных жертвователям и перечисленных в доход федерального бюджета, составила 7,8% поступлений в

избирательные фонды избирательных объединений (блоков) и в одномандатных округах около 5% поступлений в фонды кандидатов. На президентских выборах 1996 и 2000 гг. возврат и перечисление анонимных пожертвований в бюджет составили соответственно чуть более 3% и около 11,5% от поступивших в фонды средств.

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

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 смыслу законодательства о финансировании выборов избирательный фонд образуется только из денежных средств в рублях. По этому же пути идет и практика. Вместе с тем Федеральный закон "О политических партиях" предусматривает возможность вносить пожертвования политической партии не только в виде денежных средств, но и иного имущества (п. 1 ст. 30). Последнее оценивается в денежном выражении. Видимо, применительно к избирательным фондам следовало бы разрешить пожертвования не только в виде денежных средств. Речь могла бы идти о пожертвованиях в виде права на аренду автомобилей, компьютеров, помещений во время выборов. Нежелательно закреплять возможность передачи названного и другого дорогостоящего имущества в качестве пожертвований в избирательный фонд, потому что в этом случае возникает трудноразрешимая проблема судьбы имущества после выборов.

5. Основные направления и порядок расходования средств избирательных фондов

5.1. Целевое назначение средств и основные направления расходов

Средства избирательных фондов имеют строго целевое назначение. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании.

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

а) финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей 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 Российской Федерации, а также покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями (блоками) своей избирательной кампании;

г) внесение избирательного залога.

Поскольку закон разрешает оплату из избирательного фонда, в частности, "иных расходов, непосредственно связанных с проведением ... избирательной кампании" (подп. "в" п. 3 ст. 59), поскольку приведенный перечень расходов не может считаться закрытым.

Положение пункта 2 названной статьи о связи расходов с проведением избирательной кампании распространяется на все без исключения расходы. Кроме того, в нем отсутствует указание на то, что такая связь должна быть непосредственной, что на практике позволяет оплачивать из избирательного фонда закупку дорогостоящего имущества долгосрочного пользования (автомобили, множительная техника, холодильники и другая бытовая техника, мебель и оборудование офисов). Как правило,

нельзя сказать, что приобретается имущество, которое совсем не "работает" на выборы. С другой стороны, что с ним делать после выборов? Во многих случаях фактически оно, разумеется, используется и после выборов. Законодательство не содержит каких-либо определенных ограничений, кроме общего указания на связь с выборами.

Проблема требует правового решения. Применительно к политическим партиям следовало бы оформлять это имущество после выборов как пожертвования с соответствующей денежной оценкой. Применительно к отдельным кандидатам, видимо, целесообразно установить запрет на приобретение фондов и основных средств стоимостью свыше, например, 50 МРОТ за единицу.

Думается, назрела необходимость ввести прямой запрет на использование средств избирательных фондов на приобретение 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 др.); 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 за или против определенного кандидата (списка кандидатов); благотворительные цели (например, страхование избирателей за счет страховой кампании). 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 выборов, создает возможности для очень широкой трактовки целевого использования средств.

5.2. Отдельные виды расходов

Финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов) как направление расходов предусмотрено впервые только 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, фактически не оплачивались из избирательного фонда 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, аренды помещения, транспорта, используемых при сборе подписей, расходов по доставке подписных листов, услуг сборщиков подписей и других лиц, занятых подписными листами, расходов, связанных с командировками при сборе подписей.

Практика показывает, что представлению подписных листов в избирательную комиссию предшествует проверка достоверности и действительности подписей, подписных листов силами кандидатов, их доверенных лиц, специалистов (чаще всего почерковедов, бывших работников паспортно-визовых служб, юристов).

Нужно иметь в виду, что избирательное законодательство превращает вознаграждение избирателей за внесение подписи, а собранные подписи, за которые было выдано вознаграждение, признаются недействительными (п. 5 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях). Однако легализована сложившаяся практика организации сбора подписей, в том числе и за плату. В этом случае с лицом, собирающим подписи, может заключаться гражданско-правовой договор подряда или поручения. Сборщи-

ком может быть только совершеннолетний дееспособный гражданин Российской Федерации. Тем самым существовавшая ранее практика сбора подписей молодыми людьми, не достигшими 18 лет, поставлена вне закона.

Возникает вопрос: можно ли собирать подписи избирателей и силу трудового договора? На выборах до настоящего времени имеет место сбор подписей штатными партийными работниками и рабочее время. Такая практика противоречит Федеральному закону об основных гарантиях, который предусматривает сбор подписей либо бесплатно, либо на основе договора с оплатой из избирательного фонда. Имеется в виду не трудовой, а гражданско-правовой договор, оплата по которому осуществляется не из избирательного фонда.

До 1997 г. финансирование расходов на предвыборную агитацию считалось единственным направлением расходов избирательных фондов. Так, на выборах в Государственную Думу 1995 г. расходы избирательных объединений (блоков) распределились следующим образом:

- на предвыборную агитацию 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%;
- перечисление средств региональным группам и отдельным кандидатам на предвыборную агитацию - 5%;
- 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 Российской Федерации, 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 Российской Федерации и депутатов Государственной Думы предусматривают четыре вида расходов на предвыборную агитацию:

- через СМИ, подразделяя их на две группы (через организации телерадиовещания 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 составили почти 40% расходов средств их избирательных фондов, а для избирательных объединений - 66%. В 1995 г. только электронные СМИ поглотили более 32%, а печатные - почти 19% расходов избирательных фондов кандидатов, т.е. вместе взятые - более половины. У избирательных объединений (блоков) доля этих расходов выросла почти до 70%, в т.ч. на электронные СМИ пришлось свыше 60%.

На президентских выборах 1996 г. расходы на электронные СМИ составили почти 69%, на печатные СМИ - свыше 14%, т.е. 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 периодические 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 периодические печатные издания.

На региональных выборах в 1997-2000 гг. соотношение расходов на электронные и печатные СМИ несколько иное (см.: Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997-2000. Электоральная статистика. Т. 1. М., 2001, с. 96-124). 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, что и на федеральных выборах (62%), но расходы на электронные СМИ незначительно превышают половину из них. Следует при этом уточнить, что доля расходов на электронные СМИ у избирательных объединений (блоков) 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.

В ходе региональных выборов глав исполнительной власти расходы на СМИ составили почти три четверти расходов избирательных фондов, что значительно превышает долю таких расходов на выборах Президента Российской Федерации в 2000 г. (менее 50%). При этом расходы на электронные СМИ преобладают над расходами на печатные СМИ в соотношении 60 к 40.

Таким образом, СМИ, в особенности электронные, поглощают основную часть расходов кандидатов и избирательных объединений.

При этом нужно подчеркнуть, что соотношение расходов на электронные и печатные СМИ на конкретных выборах определяется как финансовыми возможностями кандидатов, избирательных объединений, так и предвыборной тактикой.

5.3. Расходы по оплате работ (услуг) информационного и консультационного характера, других работ (услуг)

Говоря об оплате за работы (услуги), законодатель не только подчеркнул необходимость их непосредственной связи с прове-

дением 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). Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации текстуально повторяют эти ограничения. Однако подпункты "а" и "б" пункта 3 статьи 59 названного закона прямо не содержат подобных ограничений, хотя они и вытекают из смысла закона. Практике выборов известна 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 понимается, в частности, выплата денежного содержания функционерам и рядовым сотрудникам избирательного (предвыборного) штаба кандидата, избирательного объединения. До настоящего времени в законодательстве ничего не сказано о "предвыборных штабах". Они существуют де-факто. Отношения между кандидатом, избирательным объединением (блоком) и их предвыборным штабом нравом не урегулированы, а потому не носят характера правоотношений. Руководитель и члены штаба не могут быть субъектами правоотношений, связанных с выборами. Для вступления в такт отношения они должны получить статус, признаваемый избирательным законодательством, например, уполномоченного, доверенного лица кандидата и так далее. Поэтому представляется неправомерной выплата вознаграждения членам предвыборного штаба кандидата. В то же время конкретные лица могут получать такое вознаграждение в личном качестве, как граждане Российской Федерации, за услуги, связанные с проведением избирательной кампании.

Оплата труда (услуг) составителей предвыборных программ, агитационных материалов и т.д. - также один из видов оплаты труда (услуг) из избирательных фондов.

Оплата аренды помещений, оборудования, транспортных расходов, услуг связи, приобретение канцелярских товаров для

ведения избирательной кампании осуществляются 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 кандидату, избирательному объединению, чьим сторонником являешься, и потребовать совершенно другую оплату от другого кандидата, избирательного объединения в случае их обращения. Федеральный закон об основных гарантиях 1997 г. сделал шаг по пути более справедливого решения этого вопроса. Пункт 11 статьи 47 запрещал "бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, оказание услуг, реализации товаров, прямо или косвенно связанных с выборами". Редакция Федерального закона об основных гарантиях 2002 г., сохранив запрет на необоснованно заниженные расценки, в пункте 6 статьи 59 обусловила его не только связью с выборами, но и направленностью на достижение определенных результатов на выборах. Тем самым законодатель занял 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, возникает проблема, как доказать подобную направленность.

Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации ввели также понятие "необоснованно завышенные расценки", однако не определили содержание этих понятий. В утвержденной постановлением ЦИК России от 18 августа 1999 г. Инструкции о порядке формирования и расходования средств избирательных фондов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва 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.

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 комиссии могут направлять 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.

В существующей практике известны случаи выдвижения дискриминационных условий одним кандидатам, избирательным объединениям (блокам) и благоприятствования другим. Причем с точки зрения частного-правового подхода нельзя говорить о какой-либо дискриминации, т.к. действует принцип свободы договора. Взгляд на проблему с публично-правовых позиций требует, чтобы на договоры такого рода распространялся режим публично-правовых договоров по аналогии с требованиями статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой сказано:

"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 статья 426 не распространяется, например, на договор между кандидатом и СМИ по поводу предоставления первому эфира. Однако следовало бы для отношений по финансированию выборов установить, что стороны заключают только публично-правовые договоры на условиях, предусмотренных статьей 426 Гражданского кодекса Российской Федерации, либо сформулировать соответствующую норму в законодательстве о финансировании выборов.

Избирательное законодательство постепенно становится на путь ограничения свободы договора при финансировании выборов. 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 (блокам). При этом, однако, размер оплаты должен быть единым для всех кандидатов, а также избирательных объединений (блоков). Кроме того, размер оплаты, который должен быть опубликован в СМИ заблаговременно, не может изменяться. Представляется необходимым установить такой подход и к другим юридическим лицам, выполняющим определенные работы, оказывающим услуги, прямо или косвенно связанные с выборами. Речь, прежде всего, могла бы идти о транспортных и издательских услугах.

К числу других расходов относятся командировочные расходы, расходы на гостиничные и бытовые услуги, расходы на представительство и т.п. Их размер в настоящее время не ограничивается ни прямо, ни косвенно, т.к. средства избирательных фондов налогами не облагаются, отчисления в государственные внебюджетные фонды из них не делаются. Видимо, следовало

бы ввести косвенное регулирование, в соответствии с которым получатели суточных и иных расходов с сумм, превышающих обычные установленные государством нормы расходов, должны платить налоги, а сам фонд - налог с прибыли или налог с имущества.

Все расходы кандидатов, партий (избирательных объединений (блоков) на выборы должны оплачиваться только из средств избирательных фондов. Однако 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 настоящим Федеральным законом. Иначе говоря, если благотворительный фонд не вправе вносить взносы и пожертвования в избирательные фонды, то он не вправе и выполнять для кандидатов, избирательных объединений (блоков) работы (оказывать услуги), связанные с выборами и оплаченные из избирательного фонда. Такое решение затрагивает очень серьезные интересы, поэтому маловероятно, что оно будет принято в ближайшее время.

Надо искать середину, идя по пути частичного распространения называвшегося выше перечня на получателей средств из избирательного фонда. В качестве первого необходимого шага

представляется оправданным введение запрета на выполнение работ (оказание услуг) иностранными юридическими лицами.

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

5.4. Избирательный залог

Избирательный залог в России впервые применялся при регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы по общефедеральному и одномандатным избирательным округам осенью 1999 г. Федеральный закон об основных гарантиях 1997 г. в марте 1999 года был дополнен нормой, предусматривающей возможность внесения залога. Редакция закона 2002 года делает избирательный залог обязательным на всех выборах, кроме выборов Президента Российской Федерации.

У избирательного залога много противников, так как по природе своей он является квазиимущественным цензом, т.е. непрямым ограничением пассивного избирательного права. Однако если сделать залог не обязательным, а одним из возможных оснований для регистрации кандидата, то он перестает играть роль ценза как обязательного условия получения пассивного избирательного права.

Сегодня уже многие известные политики и влиятельные партии выступают за введение залога. Для малоизвестных политиков и партий залог может оказаться предпочтительнее, т.к. они, не имея организационных ресурсов, тратят на сбор подписей, как правило, значительные финансовые средства. Внесение залога исключает всякие двусмысленности относительно расходов на сбор подписей.

Сомнителен аргумент, что залог выгоден богатым людям и партиям. Он представляется очевидным лишь при поверхностном взгляде на проблему. Более глубокое изучение вопроса показывает, что избиратель обычно дистанцируется от богатых людей. Среди депутатов Государственной Думы таких единицы. Поэтому далеко не каждый имеющий средства для залога пой-

дет на использование этого средства для регистрации в качестве кандидата, так как противники, вероятнее всего, используют залог против залогодателя, доказывая, что он фактически купил место в избирательном бюллетене. Это, однако, уже из области избирательных технологий, применяемых в избирательной борьбе, а потому не рассматривается в данной работе.

Во всяком случае введение залога есть легализация тех фактических средств, которые расходуются на выборы частью кандидатов, партий без официального оформления. Такой путь представляется более честным. Немаловажны, наконец, и те значительные средства, которые получают бюджеты от не имеющих никаких шансов на успех, но честолюбивых и богатых претендентов на мандаты, выборную должность. Внесенные ими в качестве залога средства при неудаче на выборах зачисляются в соответствующие бюджеты.

В субъектах Российской Федерации отношение к этому институту различное. Во многих из них залог не предусмотрен. В Брянской, Камчатской, Калининградской, Курганской, Сахалинской, Свердловской, Тульской, Челябинской областях, г. Москве и других субъектах Российской Федерации, число которых увеличивается, залог используется как альтернативное подписям избирателей основание регистрации кандидатом на выборную должность. Учитывая, что сдержанное отношение к введению избирательного залога вызвано главным образом причинами политического свойства, федеральный законодатель через новую редакцию Федерального закона об основных гарантиях более энергично продвигает этот институт на региональные и местные выборы. Пунктом 10 статьи 38 предусмотрено обязательное наличие избирательного залога как одного из оснований для регистрации кандидатом на любых выборах, кроме выборов Президента Российской Федерации.

Наличие избирательного залога наряду с подписями и, возможно, другими основаниями регистрации кандидатов, партийных списков позволит снять в значительной мере искусственное напряжение вокруг процедур сбора и проверки подписей.

Избирательный залог - установленный законом добровольный денежный взнос, являющийся одним из условий регистрации в качестве кандидата (списка кандидатов) для граждан, партий (избирательных объединений (блоков), которые не желают использовать другие предоставленные законами возможности для регистрации. Следует предостеречь от другой крайности - определения избирательного залога как единственного основания регистрации кандидатов, исключающего подписи и другие основания. 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 при таком подходе устанавливается имущественный ценз, нарушающий принцип всеобщности избирательного права.

На выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации избирательный залог в одномандатных округах равен 1000 МРОТ, а по общефедеральному - 25 000 МРОТ. На выборах мэра и вице-мэра Москвы в декабре 1999 г. избирательный залог был равен 2000 МРОТ. Около четверти всех расходов из избирательных фондов кандидатов в мэры и вице-мэры пришлось на избирательный залог. Однако редакция Федерального закона об основных гарантиях 1999 г. ограничивала только максимальный размер избирательного залога, не устанавливая минимального. В некоторых субъектах Российской Федерации пошли по пути установления очень низких сумм для избирательного залога (например, 20 МРОТ на выборах депутатов Кировской городской Думы), что влечет выдвижение маргинальных кандидатов и дискредитирует саму идею избирательного залога. В этих условиях федеральный законодатель установил для выборов всех уровней и видов, что размер избирательного залога составляет 15% от установленного законом предельного размера расходов из избирательного фонда. Такой подход представляется обоснованным, хотя практика может потребовать и изменения указанной суммы, видимо, в сторону увеличения.

Избирательный залог вносится из избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, блока единовременно в рублях на счет соответствующей избирательной комиссии в сроки, установленные для представления документов, необходимых для регистрации кандидата (списка кандидатов). Внесение избирательного залога освобождает только от обязанности представлять необходимое число подписей в поддержку кандидата (списка кандидатов), но не другие документы и материалы, необходимые для регистрации. Лицо, внесшее избирательный залог, представляет в избирательную комиссию сведения об источниках средств, направленных на его внесение. Федеральный закон о выборах депутатов предоставляет жертвователям возможность вносить в избирательный фонд целевые средства именно на залог. В других случаях пожертвования имеют только общее целевое назначение в рамках целевого характера фонда. Нельзя, например, вносить пожертвования для сбора подписей или для оплаты агитации в электронных СМИ. Думается, законодатель поставил пожертвования для залога в привилегированное положение по сравнению с другими пожертвованиями, что необоснованно подчиняет эту часть избирательного фонда интересам определенных жертвователей. Думается, подобный подход нуждается в изменении.

Избирательный залог возвращается субъекту финансирования полностью в случае избрания кандидата, списка кандидатов либо получения ими определенного числа голосов (5% и более - в одномандатном округе, 3% и более - в общефедеральном округе на выборах депутатов Государственной Думы, для других выборов цифры устанавливаются соответствующими законами, но не более 5% от числа избирателей, принявших участие в голосовании в избирательном округе, и не более 3% для списков кандидатов). Избирательный залог полностью зачисляется в доход соответствующего бюджета, если кандидат (список кандидатов) получил менее установленного числа голосов, если в регистрации отказано или она отменена по вине кандидата, партии, в некоторых других случаях.

5.5. Оформление расходов

Работы и услуги, выполняемые организациями для кандидатов, партий (избирательных объединений, блоков), должны оформляться в письменной форме (договор, счет, приказ, другой документ).

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

С физическими лицами, привлекаемыми к организации и проведению выборов, при оплате их труда 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.

Целесообразно нормативно определить названные и другие особенности безналичных расчетов при финансировании выборов.

5.6. Предельные размеры расходов

Законодательство закрепляет предельные размеры расходов избирательного фонда, а также пожертвований и собственных

средств кандидата, избирательного объединения (блока). На федеральном уровне и почти во всех субъектах Российской Федерации они измеряются минимальным размером оплаты труда на день официального опубликования решения о назначении выборов. Однако такой подход имеет недостатки. В частности, искажается социальное назначение и принижается роль 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, что на практике вызывает вопросы. В Республике Татарстан, например, на выборах Президента республики в 2001 г. использовался республиканский МРОТ, что едва ли правомерно. Некоторые субъекты Российской Федерации начинают отказываться от использования МРОТ при определении параметров избирательных фондов. Например, Законом "О выборах депутатов Саратовской областной Думы" 1999 г. в редакции от 3 мая 2001 г. определен предельный размер расходов из избирательного фонда в сумме 350 тыс. руб., а также - в абсолютных размерах определены предельные размеры средств и пожертвований, направляемых в избирательные фонды. Представляется целесообразным устанавливать предельные размеры расходов избирательных фондов в абсолютных цифрах (повысив, например, на федеральном уровне по сравнению с нынешним уровнем в несколько раз) с их индексацией по мере необходимости. Соответственно предельные размеры отдельных взносов и пожертвований в избирательные фонды целесообразно установить в процентном отношении к предельным размерам расходов и на уровне, рассмотренном и предыдущем разделе работы.

6. Гласность и финансовая отчетность

6.1. Гласность и тайна банковского вклада

Финансы по природе своей инструмент закрытый. Считать деньги в чужом кошельке - занятие, традиционно считающееся бесперспективным. Однако при финансировании выборов такой подход должен быть отброшен, заменен полной открытостью любой информации. Сделать это невозможно без правового регулирования.

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 (блоков), 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 (блоки). Однако на этом пути есть препятствие - банковская тайна. В силу статьи 26 Закона Российской Федерации "О банках и банковской деятельности"¹ банк гарантирует тайну об операциях, о счетах и вкладах своих

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №6, ст. 492.*

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. Банк выдает справки по счетам и вкладам физических лиц 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.

Следует четко установить в законодательстве, прежде всего - в названном Законе, что банковская тайна не распространяется на специальные избирательные счета и вклады. Средства, затраченные на подготовку и проведение выборов, не могут быть предметом государственной, коммерческой либо иной охраняемой законом тайны.

6.2. Информация об избирательных фондах

Избирательное законодательство в принципе отрицает тайну банковского вклада применительно к специальным избирательным счетам. Пункт 7 статьи 59 Федерального закона об основных гарантиях налагает на банк - держатель счета обязанность периодически предоставлять информацию о поступлении и расходовании средств на специальном счете кандидата, избирательного объединения (блока). Новая редакция Федерального закона расширила круг адресатов информации: кроме избирательных комиссий такая информация должна предоставляться также кандидатам, избирательным объединениям (блокам) в отношении их избирательных фондов. Увеличен и объем инфор-

мации. 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 пункту 19 статьи 20 названного закона организации всех форм собственности и их должностные лица обязаны предоставлять избирательным комиссиям сведения и материалы бесплатно.

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 пунктом 19 статьи 20, составляющими 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 составлять более трех дней, предусмотренных для осуществления более трудоемких процедур.

Федеральные законы об основных гарантиях, о выборах депутатов Государственной Думы и о выборах Президента Российской Федерации 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 предоставлялись в машиночитаемом виде ежедневно. Однако такой порядок носил на выборах 1999 г. в значительной мере экспериментальный характер и фактически применялся не более чем в 30-40 одномандатных избирательных округах. При этом информация далеко не всегда была актуальной на день ее получения.)

Практика показывает, что многие избирательные комиссии не организуют получение информации от банков, а последние выполняют обязанность по информированию о поступлении и

расходе средств по запросам комиссий с затяжками по времени, что снижает возможности контроля законности 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 по формам, установленным 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 поручение, почтовый перевод, постановление избирательной комиссии), паспортные данные гражданина или реквизиты юридического лица, возможная доля иностранного, государственного или муниципального капитала (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 труда по договору, оплата труда 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.).

6.3. Пакетный принцип публикации сведений об избирательных фондах

Федеральный закон об основных гарантиях 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 в большинстве субъектов Российской Федерации фактически не действовала в силу ряда причин.

Во-первых, потому, что кандидаты и избирательные объединения (блоки) не были обязаны представлять перечисленные сведения избирательным комиссиям.

Во-вторых, окружные избирательные комиссии и большинство комиссий субъектов Российской Федерации 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 и о выборах Президента Российской Федерации не предусмотрели такой обязанности комиссий.

Федеральный закон об основных гарантиях 1997 г. переложил 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 в законе кандидаты и избирательные объединения уже не указаны как источник данных сведений, постольку комиссия должна пользоваться информацией, полученной из банка.

Ранее действовавшая редакция Федерального закона об основных гарантиях (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. Редакция закона 2002 г. (п. 8 ст. 59) не предусматривает публикацию за счет средств текущего финансирования СМИ, поэтому проблемы оплаты за публикации подобных материалов еще более обостряются.

Для обеспечения не формальной, а подлинной гласности поступления и расходования средств избирательных фондов важен объем публикуемых сведений. Сами по себе публикации отдельных, зачастую несопоставимых друг с другом цифр - в основном сумма 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 в том, чтобы избиратели, соперничающие кандидаты, избирательные объединения (блоки) могли убедиться, что избирательное законодательство неукоснительно соблюдается. Недостаток такой информации создает благодатную почву для слухов и домыслов. Законопослушный кандидат, избирательное объединение (блок) должны быть заинтересованы в широком обнародовании информации о своих избирательных фондах.

Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы 1999 г. ввел т.н. пакетный принцип информирования о финансировании избирательной кампании, установив, что в состав подлежащих обязательному опубликованию средствами массовой информации сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов входит следующая информация:

а) о финансовой операции по расходованию средств в случае, если ее размер превышает минимальный размер оплаты труда более чем в 2000 раз для избирательного объединения (блока) (в 1999 г. - более 166 980 руб.) и в 500 раз - для кандидата (в 1999 г. - более 41 745 руб.);

б) о юридических лицах, внесших в избирательный фонд пожертвования в сумме, превышающей минимальный размер оплаты труда более чем в 1000 раз для избирательного объединения (блока) (в 1999 г. - 83 490 руб.) и в 250 раз - для кандидата (в 1999 г.-20 873 руб.);

в) о количестве граждан, внесших в избирательный фонд пожертвования на сумму, превышающую 50 минимальных размеров оплаты труда (в 1999 г. - 4175 руб.);

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. Предполагалось, что информация будет периодически 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, и практически многие СМИ под предлогом экономии печатных площадей отступали от подобного "пакетного" подхода, не соблюдали форму подачи материала. Ныне объем подлежащих опубликованию сведений в силу пункта 8 статьи 59 Федерального закона об основных гарантиях должен быть установлен законом. Вероятнее всего имеются в виду законы, которые регламентируют организацию и проведение выборов в определенные государственные органы и органы местного самоуправления.

Обязанность публикации сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов лежит не на всех СМИ. В этот круг СМИ входят только государственные и муниципальные СМИ, отнесенные к числу таковых в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 47 Федерального закона об основных гарантиях в новой редакции. Речь идет о СМИ трех групп: а) учредите-

лями (соучредителями) которых (редакций которых) являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения; б) получавшие за год государственную поддержку на текущее функционирование в форме субсидий и (или) субвенций; в) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования решения о назначении выборов, референдума имеется государственная доля. На практике при реализации рассматриваемой обязанности СМИ возникают трудности в связи с сужением круга СМИ с государственным либо муниципальным участием и сокращением бюджетного финансирования. Остался открытым с точки зрения правового регулирования вопрос о периодичности публикации сведений. Видимо, следовало бы определить, что такие сведения публикуются не реже одного раза в неделю в период с начала сбора подписей до дня голосования.

Публикация финансовых отчетов кандидата, избирательного объединения (блока) - еще одна форма доведения до широких кругов информации о финансировании избирательных кампаний.

Федеральный закон об основных гарантиях 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). Практика выявила, что многие комиссии не могли реализовать эту норму. На региональных и местных выборах она практически повсеместно не действовала в силу отсутствия средств на публикацию отчетов. Тем не менее, СМИ ряда субъектов Российской Федерации публиковали полные финансовые отчеты кандидатов. Так, газета "Пятигорская правда" в номерах за 29 и 31 января, за 5 и 7 февраля 1998 года опубликовала финансовые отчеты о поступлении и расходовании средств избирательного фонда всех кандидатов в депутаты Государственной Думы Ставропольского края.

Федеральные законы о выборах Президента Российской Федерации и о выборах депутатов не закрепили такой обязанности

избирательных комиссий, заменив ее обязанностью передачи копий отчетов в СМИ.

Федеральный закон об основных гарантиях 1997 г. снял с избирательных комиссий обязанность публиковать финансовые отчеты, заменив ее обязанностью передавать копии финансовых отчетов в СМИ для опубликования в течение трех дней со дня их поступления (п. 15 ст. 47). Однако практика показывает, что многие финансовые отчеты не публикуются либо публикуются только в специальных изданиях избирательных комиссий. Так, ЦИК России на парламентских выборах 1999 г. периодически направляла в СМИ финансовые отчеты избирательных объединений (блоков). В полном объеме сами отчеты (без приложений к итоговым отчетам) опубликованы только в журнале "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации". Из 8 печатных СМИ, которые обязаны были бесплатно размещать информацию, полученную от ЦИК России, только две газеты ("Воздушный транспорт" и "Граница России") опубликовали финансовые отчеты 6 из 28 избирательных объединений (блоков)¹.

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.

6.4. Учет средств и финансовые отчеты

Обязанность представления финансового отчета лежит на кандидате, избирательном объединении (блоке). 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 финансовым отчетом, носят характер публично-правовых отношений,

¹ См.: *Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 1999: Электоральная статистика. М., 2000. С. 115-116.*

в которых у одной стороны – обязанность по представлению отчета, у другой – право получения отчета, т.е. речь идет о неравноправных отношениях субъектов. Вместе с тем обязанность представления финансового отчета в избирательную комиссию юридически не означает подотчетность кандидата, избирательного объединения (блока) избирательной комиссии. Последняя уполномочена принимать отчет и не вправе отказать в принятии отчета. Право принимать 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.

Финансовые отчеты кандидатов, избирательных объединений (блоков) в свою очередь составляют базу для финансового отчета самих избирательных комиссий.

Порядок учета и отчетности по средствам избирательных фондов устанавливается ЦИК России по согласованию с Банком России или избирательной комиссией субъекта Российской Федерации по согласованию с национальными банками, главными управлениями Банка России в субъектах Российской Федерации. Такое право избирательных комиссий оговорено Федеральным законом об основных гарантиях, другими федеральными и региональными законами о выборах.

Законодательство не определяет форму отчета. По сложившейся практике это делают те избирательные комиссии, которые вправе устанавливать порядок учета и отчетности по средствам избирательных фондов, т.е. ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Постановлением ЦИК России от 18 августа 1999г. утверждены, например, в качестве приложений к Инструкции формы первого, второго и итогового финансового отчетов о поступлении и расходовании средств избирательного фонда кандидата (избирательного объединения (блока) по выборам депутатов Государственной Думы (формы № 23, 24 и 25), форма № 7" Учет поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата,

зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока". Ниже приводятся № 7 и 25.

Учет

поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока

Кандидат, зарегистрированный кандидат (избирательное объединение, избирательный блок)

(ФИО кандидата, зарегистрированного кандидата, номер одномандатного избирательного округа или

наименование избирательного объединения, избирательного блока, реквизиты специального избирательного счета)

I. Поступило средств в избирательный фонд

Дата зачисления средств на счет	Источник поступления средств	Реквизиты, идентифицирующие организацию или лицо, осуществившее перечисление средств	Сумма в рублях	Виды поступлений	Документ, подтверждающий поступление средств	Шифр строки финансового отчета
1	2	3	4	5	6	7

II. Возвращено средств из избирательного фонда

Дата зачисления средств на расчетный счет	Источник поступления	Сумма в рублях	Возвращено средств	Причина возврата средств	Документ, подтверждающий возврат средств	Шифр строки финансового отчета
1	2	3	4	5	6	7

III. Израсходовано средств из избирательного фонда

Дата снятия средств со счета	Кому перечислены средства	Сумма в рублях	Виды расходов	Документ, подтверждающий расход	Основание для снятия денежных средств	Шифр строки финансового отчета
1	2	3	4	5	6	7

Кандидат

(уполномоченные представители
избирательного объединения,
избирательного блока:
с правом первой подписи

(инициалы, фамилия, подпись дата)

второй подписи)

(инициалы, фамилия, подпись, дата)

(инициалы, фамилия, подпись, дата)

Итоговый финансовый отчет
о поступлении и расходовании средств избирательного фонда
кандидата, зарегистрированного кандидата,
избирательного объединения, избирательного блока
по выборам депутатов Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации

Кандидат, зарегистрированный кандидат (избирательное объединение, избирательный блок) _____

(ФИО кандидата, зарегистрированного кандидата, реквизиты счета, наименование и номер одномандатного избирательного округа, наименование субъекта РФ или наименование избирательного объединения, избирательного блока, реквизиты счета)

№ п/п	Источник поступления	Шифр строки	Сумма в рублях	Примечание
1	2	3	4	5
1	Поступило средств в избирательный фонд, всего	01		
	в том числе			
1.1	средств избирательной комиссии	02		
1.2	собственных средств кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока	03		
1.3	средств избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувшего кандидата	04		
1.4	средств граждан	05		
1.5	средств юридических лиц	06		
1.6	средств для избирательного залога, всего	07		
	в том числе			
1.6.1	собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока	08		

1	2	3	4	5
1.6.2	средств избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувшего депутата	09		
1.6.3	средств граждан	10		
1.6.4	средств юридических лиц	11		
1.7	возврат средств избирательного залога из избирательной комиссии	12		
2	Возвращено средств из избирательного фонда, всего	13		
	в том числе			
	из них			
2.1	средств избирательного залога, всего	14		
	из них			
2.1.1	собственных средств кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока	15*		
2.1.2	средств избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувшего депутата	16*		
2.1.3	средств граждан	17*		
2.1.4	средств юридических лиц	18*		
2.2	средств, поступивших с нарушением установленного порядка, всего	19		
2.2.1	юридическим лицам, которым запрещено осуществлять пожертвования	20*		
2.2.2	гражданам, которым запрещено осуществлять пожертвования	21*		
2.2.3	средств, превышающих предельный размер добровольных пожертвований, всего	22		
	из них			
2.2.3.1	средств избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувшего кандидата	23*		
2.2.3.2	средств кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока	24*		
2.2.3.3	средств граждан	25*		
2.2.3.4	средств юридических лиц	26*		
1	2	3	4	5

2.2.4	средств анонимных пожертвований в доход федерального бюджета	27		
3	Итого средств избирательного фонда, подлежащих расходованию (стр. 01 - стр. 13)	28		
4	Израсходовано средств из избирательного фонда, всего	29		
	в том числе			
4.1	на финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидата, всего	30		
	в том числе			
4.1.1	оплата труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей	31		
4.2	на внесение избирательного залога, всего	32		
	из них			
4.2.1	собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока	33		
4.2.2	средств избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувшего кандидата	34		
4.2.3	средств граждан	35		
4.2.4	средств юридических лиц	36		
4.2.5	других средств избирательного фонда	37		
4.3	на предвыборную агитацию, всего	38		
	из них			
4.3.1	через средства массовой информации	39		
4.3.1.1	организации телерадиовещания	40		
4.3.1.2	редакции периодических печатных изданий	41		

1	2	3	4	5
4.3.2	на проведение публичных предвыборных мероприятий (собраний и встреч с избирателями, митингов, шествий, демонстраций и др.)	42		
4.3.3	выпуск и распространение печатных материалов (листовок, плакатов, рекламных щитов и т.п.)	43		
4.4	на оплату работ (услуг) информационного и консультативного характера	44		
4.5	на оплату других работ (услуг), выполненных юридическими лицами или гражданами РФ	45		
4.6	иные расходы, непосредственно связанные с проведением избирательной кампании	46		
5	Остаток неизрасходованных средств на счете избирательного фонда (стр. 28 - стр. 29)	47		
6	Возвращено неизрасходованных средств из избирательного фонда	48		
	из них			
6.1	средств избирательного залога, всего	49		
	в том числе			
6.1.1	кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку	50		
6.1.2	избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшему кандидата	51		
6.1.3	гражданам	52		
6.1.4	юридическим лицам	53		
6.2	избирательной комиссии	54		
	из них для зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, не подпадающих под действие п. 2 ст. 67 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"			

1	2	3	4	5
6.2.1	если по результатам голосования зарегистрированный кандидат получил менее 3%, избирательное объединение, избирательный блок - менее 2% голосов избирателей	55		
6.2.1.1	средств перечисленных для формирования избирательного фонда	56		
6.2.1.2	средств на возмещение транспортных расходов	57		
6.2.2	при снятии зарегистрированным кандидатом своей кандидатуры без вынуждающих к тому обстоятельств	58		
6.2.2.1	средств, перечисленных для формирования избирательного фонда	59		
6.2.2.2	средств на возмещение транспортных расходов	60		
6.2.3	при отзыве избирательным объединением, избирательным блоком выдвинутого им федерального списка кандидатов без вынуждающих обстоятельств	61		
6.2.3.1	средств, перечисленных для формирования избирательного фонда	62		
6.2.3.2	средств на возмещение транспортных расходов	63		
6.2.4	при отмене регистрации кандидата, федерального списка кандидатов	64		
6.2.4.1	средств, перечисленных для формирования избирательного фонда	65		
6.2.4.2	средств на возмещение транспортных расходов	66		
6.2.5	в случаях, предусмотренных п. 15 ст. 51 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"	67		
6.2.5.1	средств, перечисленных для формирования избирательного фонда	68		

1	2	3	4	5
6.2.5.2	средств на возмещение транспортных расходов	69		
6.3	организациям телерадиовещания	70		
6.4	редакциям периодических печатных изданий	71		
6.5	кандидату	72		
6.6	избирательному объединению, избирательному блоку	73		
6.7	гражданам	74		
6.8	юридическим лицам	75		
7	Остаток неизрасходованных средств на дату сдачи отчета (заверяется банковской справкой) (стр. 47 - стр. 48)	76		

Других денежных средств, минуя избирательный фонд, на организацию и проведение избирательной кампании мною, _____
(ФИО кандидата,

_____ зарегистрированного кандидата, наименование избирательного объединения,

_____ избирательного блока)

не привлекалось.

Кандидат,
зарегистрированный кандидат _____
(инициалы, фамилия, подпись, дата)

(уполномоченные представители
избирательного объединения, избирательного блока:

с правом первой подписи _____
(инициалы, фамилия, подпись, дата)

второй подписи) _____
(инициалы, фамилия, подпись, дата)

_____ * Возвращается в десятидневный срок со дня поступления их на специальный расчетный счет.

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 не были подотчетны никому в своей финансовой деятельности. Избирательная кампания заканчивалась в день официального опубликования результатов выборов, а финансовый отчет кандидат, зарегистрированный кандидат, избирательное объединение (блок) обязаны представить не позднее чем через 30 дней после указанной даты. При таком правовом регулировании во время выборов исключались многие возможности контроля законности формирования и расходования средств избирательных фондов, их целевого характера. Один финансовый отчет лишал общество, других кандидатов, организаторов выборов официальной, юридически значимой информации от основного носителя этой информации - кандидата, избирательного объединения (блока) на весь период выборов. Финансовый отчет кандидата как источник информации не может быть поставлен в один ряд 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. Федеральный закон об основных гарантиях в редакции 2002 г. упрочил юридическое значение финансовых отчетов. В частности, избирательная кампания кандидата, избирательного объединения, избирательного блока ныне заканчивается не в день официального опубликования результатов выборов, а в день представления в избирательную комиссию итогового финансового отчета.

Сначала на федеральных выборах, а затем и во многих субъектах Российской Федерации были введены три финансовых отчета кандидатов, избирательных объединений (блоков). Первый отчет является одним из необходимых условий регистрации кандидата (списка кандидатов). Он позволяет знать "цену" представленных в избирательную комиссию подписных листов, что имеет значение для других кандидатов, хода и характера после-

дующих этапов избирательной кампании. Второй отчет представляется на заключительном этапе предвыборной агитации. На федеральных выборах установлена обязанность представления второго финансового отчета не менее чем за 20 и не позднее чем за 10 дней до дня голосования. Целесообразно приблизить эти сроки к дню голосования, определив интервал 10-5 дней до дня голосования. К этому времени обычно производятся расчеты с электронными и иными средствами массовой информации, известен и в значительной мере реализован график использования СМИ в целях предвыборной агитации. Наконец, третий, итоговый отчет должен представляться после выборов. На федеральных выборах - не позднее чем через 30 дней после опубликования официальных результатов выборов. Учитывая, что во многих субъектах Российской Федерации продолжает оставаться один финансовый отчет после выборов, федеральный законодатель в новой редакции Федерального закона об основных гарантиях предусмотрел не менее двух финансовых отчетов на любых выборах, где имеются избирательные фонды. При этом первый отчет представляется не позднее чем за 10 дней до дня голосования.

Введение системы финансовых отчетов позволило повысить уровень гласности в финансировании выборов, дало возможность избирателям, другим кандидатам, избирательным объединениям (блокам) сопоставлять реальные действия в ходе выборов с данными финансовых отчетов, что, безусловно, создаст дополнительные барьеры на пути финансирования выборов минуя избирательные фонды. В итоге система финансовых отчетов позволяет избирательным комиссиям при должной организации работы осуществлять реальный контроль за законностью выборов.

Вместе с тем практика выявила необходимость дальнейшего совершенствования как правового регулирования, так и организации работы избирательных комиссий с финансовыми отчетами. В частности, важно определить, что первый и второй финансовые отчеты и прилагаемая к ним форма по учету средств избирательного фонда должны содержать полную информацию

о всех финансовых операциях на дату, предшествующую дате сдачи отчета не более чем на 5 рабочих дней (максимальный срок осуществления безналичных расчетов внутри России). Целесообразно установить процедуру приемки и рассмотрения отчета с участием полномочных представителей заинтересованных сторон. Видимо, по каждому отчету должно составляться заключение контрольно-ревизионной службы или привлекаемых комиссией специалистов. Следует предоставить комиссии, ее контрольно-ревизионной службе (КРС) 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, как будет показано в заключительном разделе работы, судебная практика рассматривает в качестве комплекса 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, рекламных щитов, растяжек и пр., - их фотокопии), а также договоры и первичные финансовые документы. Поэтому приложения должны быть систематизированы, увязаны со строками финансового отчета.

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 можно квалифицировать как правонарушение, подпадающее под действие пункта 1 статьи 5.17 КоАП, который гласит: "Непредставление кандидатом, зарегистрированным кандидатом, лицом, являвшимся кандидатом, зареги-

стрированным кандидатом, лицом, избранным депутатом или на иную выборную должность, либо избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума, кредитной организацией в установленный законом срок отчета, сведений об источниках и размерах выделенных средств (пожертвований) в избирательный фонд, фонд для участия в референдуме и обо всех произведенных затратах на проведение выборов, референдума, неполное представление в соответствии с законом таких сведений либо предоставление недостоверных отчета, сведений - влечет наложение административного штрафа на кандидата, зарегистрированного кандидата, на лицо, являвшееся кандидатом, зарегистрированным кандидатом, на лицо, избранное депутатом или на иную выборную должность, на уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока, инициативной группы по проведению референдума, на должностное лицо кредитной организации в размере от двадцати до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда."

Уклонение СМИ от опубликования информации о финансировании может квалифицироваться по статье 5.5 КоАП как нарушение установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов.

6.5. 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 (блоков) (п.1 ст.60 Федерального закона об основных гарантиях).

Практика развивается по пути проверки правомерности поступлений и расходования всех средств избирательных фондов, а также соблюдения требований избирательного законодательства в части запрета финансирования избирательных кампаний

кандидатов, избирательных объединений (блоков) 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 КРС при избирательных комиссиях.

В настоящее время КРС действуют при ЦИК России, всех избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации; при многих окружных избирательных комиссиях на федеральных выборах. Видимо, в перспективе все избирательные комиссии, кроме участковых, будут иметь КРС.

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. Состав КРС может быть изменен по решению комиссии. Наиболее многочисленна КРС при ЦИК России - не менее 30 человек из числа 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 России и избирательной комиссии субъекта Российской Федерации специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, в распоряжение окружной избирательной комиссии - на срок не менее трех месяцев. КРС не ликвидируются после окончания избирательной кампании, поэтому на практике многие из них продолжают сотрудничать со специалистами и в период между выборами, 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. Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях открывает возможность выплаты членам КРС вознаграждения за счет средств, выделенных на подготовку и проведение выборов.

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

7. Судебные решения по делам о финансовых правонарушениях в избирательных кампаниях

7.1. Публично-правовой характер правоотношений

Судебная практика в значительной мере придерживается принципиальной позиции, которая нашла закрепление в решениях Верховного Суда Российской Федерации. Суть ее, в частности, изложена в определении Верховного Суда Российской Федерации 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, касающейся признания 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации)"¹. Верховный Суд Российской Федерации не нашел оснований для удовлетворения жалобы, оставив решение областного суда без изменения. Последний признал правомерность и действительность оспаривавшихся положений Инструкции, согласно которым установлено в

¹ *Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995-2000). Т. 2. М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 678.*

отличие от положений статей 185,847 Гражданского кодекса Российской Федерации требование нотариального удостоверения доверенности на право распоряжения средствами избирательного фонда кандидата. Суд четко установил, что кандидаты выступают в отношениях 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. Судебная практика увязывает правонарушения и применение многих мер ответственности со временем фактического осуществления правоотношений: до дня голосования и после принятия решения об итогах голосования, о результатах выборов. В первом случае суды оценивают доказательства факта правонарушения, вины кандидата, зарегистрированного кандидата, партии и представляющих их интересы лиц. Во втором кроме указанных факторов оцениваются также доказательства влияния правонарушения на волеизъявление избирателей.

7.2. Споры в связи с открытием специального избирательного счета и регистрацией кандидатов, списков кандидатов

При разрешении споров, связанных с открытием специального избирательного счета, Верховный Суд Российской Федерации выработал позицию, в соответствии с которой сроки открытия счета считаются существенным обстоятельством, порождающим юридические последствия. При этом, однако, суды учитывают и особенности реальных правоотношений сторон.

Определением от 15 декабря 1999 г. по делу № 20-Г99-18 Верховный Суд Российской Федерации 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 нару-

шение со стороны кандидата явилось следствием нечеткой организации работы и незаконных действий комиссии, которая выдала разрешение на открытие счета только 21 октября, хотя кандидат и его доверенные лица неоднократно обращались в комиссию до 19 октября (последний день открытия счета).

Ленинградский областной суд 9 августа 1999 г. удовлетворил жалобу на решение Избирательной комиссии области об отказе в регистрации М. кандидатом на должность губернатора области в связи с тем, что кандидатом не создан избирательный фонд для финансирования избирательной кампании. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 октября 1999 г. (дело № 33-Г99-25) кассационная жалоба Избирательной комиссии области на решение суда оставлена без удовлетворения. Удовлетворяя жалобу М., суд исходил из того, что в связи с противоречиями между федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации М. был введен в заблуждение относительно своего права и обязанности, касающихся времени открытия специального избирательного счета. Суд указал также, что в утвержденных Избирательной комиссией области разъяснениях отсутствует требование о необходимости представления для регистрации кандидата данных об открытии специального счета, не определен порядок выдачи разрешения об открытии счета, само разрешение М. не выдано.

Отказ избирательной комиссии выдать кандидату, избирательному объединению (блоку) разрешение на открытие специального избирательного счета, как показывает судебная практика, на федеральных выборах обусловлен чаще всего нарушением установленного законом пятидневного срока между датой открытия счета и последним днем представления документов для регистрации в качестве кандидата, списка кандидатов. В определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1999 г. (дело № 24-Г99-2) установлено, что по смыслу пункта 1 статьи 45, пункта 1 статьи 63 Федерального закона о выборах депутатов срок открытия кандидатом специального избирательного счета являет-

ся пресекательным и восстановлению по каким бы то ни было причинам не подлежит. В силу пункта 1 статьи 63 указанного закона заблаговременное открытие такого счета является обязанностью самого кандидата.

Верховный Суд Российской Федерации определением от 9 декабря 1999 г. (дело № 2-Г99-5) отменил решение Вологодского областного суда и решение окружной избирательной комиссии (округ № 72) о регистрации Б. кандидатом в депутаты Государственной Думы. Б. нарушил срок открытия специального избирательного счета, открыв его 20 октября. Жалобы на отказ ЦИК России выдать разрешение на открытие специального избирательного счета общероссийскому политическому общественному движению "Российское патриотическое народное движение" (РПНД), избирательному объединению "За Веру и Отечество" оставлены Верховным Судом Российской Федерации без удовлетворения. На момент заверения ЦИК России федеральных списков кандидатов в депутаты от этих объединений истек установленный законом срок открытия специального избирательного счета.

Практике известны отказы в заверении списков кандидатов, отказы в выдаче разрешения на открытие специального избирательного счета. Так, ЦИК России 29 сентября 1995 г. отказала избирательному объединению "Партия народного капитала" (ПНК) в заверении федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы и списка кандидатов по одномандатным избирательным округам. Основанием отказа явился приказ председателя партии от 24 июля 1995 г., по которому граждане, вступившие в данную партию, получали материальные преимущества при выплатах по акциям и билетам акционерного общества как акционеры. Верховный Суд Российской Федерации 11 октября 1995 г. отказал избирательному объединению в удовлетворении жалобы, подтвердив законность и обоснованность отказа в заверении списков кандидатов.

На выборах депутатов Государственной Думы 1999 г. последний день перечисления избирательного залога (не позднее чем за 55 дней до дня голосования) пришелся на воскресенье 24

октября, а учреждения Сбербанка России не работали и некоторые кандидаты не смогли в этот день перечислить избирательный залог. В связи с этим возникли споры. Верховный Суд Российской Федерации в определении от 11 декабря 1999 г. (дело № 78-Г99-79) установил, что при таких обстоятельствах кандидату необходимо было учесть режим работы государственных учреждений, от деятельности которых зависит его регистрация.

В ряде судебных постановлений признано нарушением статьи 45 закона открытие специального избирательного счета после 19 октября, а внесение залога после 24 октября 1999 г. В решении Верховного Суда от 5 ноября 1999 г. (дело № ГКПИ99-873) указано, что при решении вопроса о том, могло ли избирательное объединение внести избирательный залог 25 октября 1999 г. (т.е. в первый рабочий день после истечения установленного избирательным законом срока), правило, установленное статьей 193 Гражданского кодекса Российской Федерации, не подлежит применению в силу пункта 5 статьи 64 Федерального закона о выборах депутатов, где установлены сроки внесения избирательного залога.

Определением от 2 декабря 1999 г. (дело № 45-Г99-33) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 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 по выборам депутата Государственной Думы (округ № 167) о специальном избирательном счете кандидата Б. Указанным решением окружная избирательная комиссия разрешила Б., выдвинутому избирательным блоком по одномандатному округу, использовать специальный избирательный счет, открытый ранее (18 октября 1999 г.) как выдвинутому группой избирателей до представления в избирательную комиссию заверенного списка кандидатов. Письменным уведомлением избирательной комиссии 19 октября Б. отозвал свое заявление о согласии баллотироваться от группы избирателей и представил в тот же день документы о выдвижении его избирательным блоком по тому же избирательному округу.

Областной суд полагал, что Б. не утратил статус кандидата, реализовав право на выбор субъекта выдвижения. Верховный Суд Российской Федерации не согласился с таким подходом, установив, что произошло повторное выдвижение одного и того же лица на основании пункта 4 статьи 51 Федерального закона, влекущее повторное приобретение прав и обязанностей, в том числе и обязанности открыть счет. Б. был поставлен в привилегированное положение по сравнению с другими кандидатами. Тем самым нарушены равные условия участия в выборах.

Принцип исключения второй регистрации при действии первой нашел судебное подтверждение. Верховный Суд Российской Федерации определением от 15 июня 2001 г. по делу № 89 В01-5, рассмотренному 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 залогу, и по подписным листам) противоречит закону, при этом суд не сослался на материальный закон, которым руководствовался. Кроме того, после регистрации С. по подписным листам первое решение о его регистрации (по залогу) было отменено. Следует заметить, что новая редакция Федерального закона об основных гарантиях, разрешая представлять для регистрации и подписи, и избирательный залог в различной последовательности (п. 11 ст. 38), не предусматривает замену регистрации по одному основанию на регистрацию по другому основанию.

Применительно к региональным выборам интерес представляет позиция Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, которая оставила без изменения решение Рязанского областного суда от 24 июля 2001 г., признавшего противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не подлежащим применению пункт 1 статьи 70 Закона Рязанской области "О выборах депутатов Рязанской областной Думы". Областной закон предусматривал обязанность кандидата открыть специальный избирательный

счет не позднее чем за пять дней до дня представления документов для регистрации в окружную избирательную комиссию. Суд исходил из того, что Федеральный закон об основных гарантиях не ограничивает конечную дату создания фонда иным сроком, кроме даты представления документов для регистрации, а указанный пятидневный срок уменьшает сроки предвыборной агитации.

7.3. Споры о величине минимального размера оплаты труда в избирательных правоотношениях

В спорах по поводу размера МРОТ, который необходимо учитывать при установлении параметров избирательного фонда, суды исходят из того, что в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 19 июня 2000 г. "О минимальном размере оплаты труда" до внесения изменений в соответствующие федеральные законы необходимо с 1 января 2001 г. руководствоваться базовой суммой, равной 100 рублям. Положение о том, что учитывается МРОТ на день назначения выборов, не всегда буквально воспринимается судами. Так, Амурский областной суд согласился с решением Избирательной комиссии области, которая для исчисления избирательного фонда приняла сумму в 100 руб., хотя выборы в областной Совет были назначены 14 декабря 2000 г., 15 декабря решение о назначении выборов опубликовано в прессе, вступило в силу через 10 дней после опубликования, т.е. 26 декабря 2000 г. Базовая сумма в тот период равнялась 83,49 руб. Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев кассационную жалобу, в определении от 25 сентября 2001 г. установил, что оспариваемое положение соответствует нормам федерального законодательства, т.к. на день начала регистрации кандидатов и проведения предвыборной агитации базовая сумма равнялась 100 руб. и соблюден принцип равенства условий для всех кандидатов.

В судебном постановлении (определение от 26 февраля 2001 г. по делу № 71-ГО1-4) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала, что Калининградский областной суд решением от 29 сентября 2001 г.

правомерно признал незаконным и отменил решение Избирательной комиссии Калининградской области от 1 сентября 2000 г. об изменении МРОТ при расчете избирательного фонда со 132 руб. на 83,49 руб. как принятое в ходе избирательной кампании.

7.4. Финансовый отчет как комплекс документов

Суды считают обоснованной и законной позицию, при которой финансовый отчет рассматривается как комплекс документов, которые должны быть оформлены надлежащим образом, по установленным формам, представляться единым комплексом.

Решением Избирательной комиссии Республики Хакасия от 3 ноября 1999 г. кандидату Р. отказано в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы в связи с тем, что его первый финансовый отчет был оформлен ненадлежащим образом, то есть был составлен не по установленной форме, не были представлены приложение к отчету "Учет поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата" и справка об остатке денежных средств на специальном избирательном счете, а также сведения о размере и об источниках своих доходов по установленной форме. Верховный Суд Республики Хакасия и Верховный Суд Российской Федерации согласились с решением Избирательной комиссии, правильно отказавшей Р. в регистрации кандидатом в депутаты на основании подпункта "б" пункта 6 статьи 47 Федерального закона о выборах депутатов.

Ненадлежащее оформление первого финансового отчета кандидатом С. выразилось в том, что допущены ошибки при заполнении цифровых показателей отчета и учетной формы. И последней указано поступление не предусмотренных законом заемных средств (500 руб.), которые в других материалах отчета значатся как собственные средства кандидата (определение Судебной коллегии Верховного Суда от 22 декабря 1999 г., дело № 55Г99-7).

Вызывает определенное сомнение вывод о том, что норма подпункта "б" пункта 6 статьи 47 Федерального закона в части

ненадлежащего оформления документов фактически должна пониматься буквально, безотносительно существенности такого нарушения, т.к. в отличие от ряда других норм не содержит указания на необходимость выяснения, насколько существенны отклонения от надлежащего оформления.

7.5. Споры относительно квалификации пожертвования как внесенного анонимным жертвователем

Представляют интерес судебные решения, связанные со спорами относительно квалификации добровольного пожертвования как внесенного анонимным жертвователем.

Распоряжением председателя окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Государственной Думы по Калмыцкому одномандатному избирательному округу № 14 (функции этой комиссии выполняла Избирательная комиссия Республики Калмыкия) от 19 октября 1999 г. зарегистрированному кандидату Б. предписано перечислить в доход федерального бюджета пожертвования от двух юридических лиц (19 тыс. руб. и 70 тыс. руб.) как анонимных жертвователей, потому что не указана дата регистрации, отсутствует отметка о наличии доли государственного, муниципального, иностранного участия в уставном капитале. Верховный Суд Республики Калмыкия жалобу Б. удовлетворил, признав распоряжение незаконным. Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации определением от 27 декабря 1999 г. (дело № 42-Г99-15) решение республиканского Верховного Суда отменила, в удовлетворении жалобы отказала. Суд первой инстанции исходил из того, что по смыслу статей 65, 66 Федерального закона об этих сведениях должен быть извещен сам кандидат, т.к. он распоряжается средствами. Кроме того, республиканский суд встал на ту позицию, что отсутствовавшие сведения не обязательно должны содержаться именно в платежном документе, а положение пункта 5.2 утвержденной постановлением ЦИК России от 19 августа 1999 г. Инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов, предусматривающее перечисление юридическими лицами добровольных пожертвований

только с использованием платежного поручения, противоречит Федеральному закону, который не устанавливает таких ограничений. Верховный Суд Российской Федерации не согласился с выводами суда первой инстанции как противоречащими Федеральному закону. Согласно пункту 19 статьи 47 Федерального закона об основных гарантиях избирательные комиссии осуществляют контроль за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов, а пунктом 7 статьи 66 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы предусмотрено представление государственными органами и организациями сведений о юридических лицах-жертвователях по формам, установленным ЦИК России. При поступлении в распоряжение избирательной комиссии информации о перечислении пожертвований с нарушением пункта 6 статьи 62 Федерального закона указанная информация незамедлительно сообщается соответствующим кандидатам и избирательным объединениям, а согласно пункту 5 статьи 65 анонимные пожертвования подлежат в десятидневный срок перечислению в доход федерального бюджета.

Верховный Суд Российской Федерации установил, что пункт 5.2 названной Инструкции не противоречит требованиям Федерального закона об основных гарантиях, Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации" и Положения о безналичных расчетах в Российской Федерации, конкретизируя, что все требуемые законом данные при безналичном перечислении добровольных пожертвований от юридических лиц могут быть соблюдены жертвователем при внесении этих средств платежным поручением. Действующее законодательство о безналичных расчетах не устанавливает ограничений на указание плательщиком информации в графе "Назначение платежа" сведений, предусмотренных пунктом 2 статьи 65 Федерального закона о выборах. Согласно части 1 статьи 864 Гражданского кодекса Российской Федерации содержание платежного поручения и представленных вместе с ним расчетных документов и их форма должны соответствовать требованиям,

предусмотренным законом и установленными в соответствии с ним банковскими правилами.

Липецкий областной суд решением от 16 мая 2001 г. признал незаконным постановление окружной избирательной комиссии Елецкого одномандатного избирательного округа № 101 от 14 декабря 1999 г., которое обязывало кандидата в депутаты Государственной Думы У. незамедлительно перечислить в федеральный бюджет пожертвование ЗАО в сумме 70 000 руб. В платежном поручении при перечислении пожертвования 26 ноября 1999 г. 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 29 ноября представлено банку, но возвращено банком плательщику со ссылкой на то, что передача таких уведомлений не предусмотрена договором банковского счета. Уведомление направлено также окружной избирательной комиссии, председатель которой не отрицала получения недостающих сведений. В данном деле Верховный Суд Российской Федерации, скорректировав свою позицию, пришел к выводу, что требование указывать все сведения именно в платежном поручении не основано на законе и письме Банка России от 14 октября 1997 г. № 529 "Об изменении формата платежного поручения и порядке его заполнения". Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определением от 10 августа 2000 г. оставила решение Липецкого областного суда в рассмотренной части без изменения (дело № 77-ГОО-4).

При рассмотрении дела в части регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Ш. по кассационному протесту прокурора Санкт-Петербурга Верховный Суд Российской Федерации (дело № 78-Г99-86) согласился с позицией Санкт-Петербургского городского суда, который не квалифицировал как внесенные анонимными жертвователями средства, при перечислении которых 20 октября 1999 г. 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.

7.6. Споры о правомочности субъекта пожертвования

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 Российской Федерации от 15 июля 2000 г. (дело № 22-ГОО-6) установлено, что в избирательный фонд зарегистрированного кандидата Ч. поступил ряд добровольных пожертвований от лиц, которые не являются гражданами России. Верховный Суд Российской Федерации 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.

Санкт-Петербургский городской суд и Верховный Суд Российской Федерации не усмотрели нарушения избирательного законодательства при исследовании добровольного пожертвования ООО "Лентрансгаз", перечислившего 330 тыс. руб. в избирательный фонд кандидата в депутаты Государственной Думы по избирательному округу № 208. ООО "Лентрансгаз" создано 20 июня 1999 г., т.е. менее чем за год до выборов 19 декабря 1999 г., путем преобразования существовавшего несколько лет предприятия "Лентрансгаз". Думается, в данном деле следовало бы учесть требования пункта 2 статьи 51 и статьи 57 Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответствии с ними юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации, а момент перехода правопреемства от одного юридического лица к другому (ООО "Лентрансгаз") совпадает с моментом государственной регистрации по-

следнего. Избирательное же законодательство однозначно запрещает вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов тем юридическим лицам, которые зарегистрированы менее чем за один год до дня голосования.

В Коломенском избирательном округе № 106 по выборам депутата Государственной Думы кандидат Г. дважды внес из своего избирательного фонда избирательный залог: 15 января 2001 г. и 20 января 2001 г. Судом установлено, что сумма первого залога была сформирована с нарушением правил, установленных подпунктом "г" пункта 2 статьи 62 Федерального закона о выборах депутатов, т.к. добровольные пожертвования отдельных граждан превышали предельные размеры. На момент регистрации Г. кандидатом в депутаты 26 января 2001 г. 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 Российской Федерации 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. Нарушено также положение пункта 5 статьи 64 Федерального закона в части внесения избирательного залога.

В другом судебном постановлении (определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1999 г. по делу № 49 Г99-29) признано, что действия кандидата А., который, исправляя нарушения, допущенные при внесении избирательного залога из средств анонимного жертвователя, внес 22 октября 1999 г. повторный залог, неправомерны. По мнению суда, данная сумма обоснованно расценена избирательной комиссией и судом как излишек

средств избирательного залога, внесенного 15 октября 1999 г. Суд исходил из того, что кандидат реализовал свое право на представление документов на регистрацию 15 октября, после чего началась стадия проверки представленных для регистрации документов, а кандидат утратил право на представление в комиссию каких-либо других документов, в том числе и дополнительного залога. Повторное внесение избирательного залога, по мнению суда, возможно не позднее чем за 55 дней до дня голосования в случае отзыва ранее представленного пакета документов с обязательным представлением снова всего комплекта документов, необходимых для регистрации кандидата. А., однако, представил повторно только избирательный залог.

7.7. Споры, связанные с оплатой из средств фонда

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

Постановлением окружной избирательной комиссии Омского избирательного округа № 139 от 18 декабря 1999 г. кандидату К. отказано (в пятый раз) в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы. Решением Омского областного суда от 1 марта 2000 г. (т.е. после дня голосования) жалоба К. удовлетворена, а кассационная жалоба на это решение Верховным Судом Российской Федерации оставлена без удовлетворения. Обе судебные инстанции, в частности, признали незаконным такое выдвинутое окружной избирательной комиссией основание отказа в регистрации кандидата К., как оплата предвыборных агитационных материалов из средств избирательного фонда 4 ноября 1999 г. после отказа кандидату в регистрации 2 ноября 1999 г. Суд указал, что К. не нарушил тем самым избирательное законодательство, так как: а) после отказа в регистрации со 2 ноября не был связан статусом кандидата в депутаты; б) избирательная комиссия не давала банку указаний на прекращение операций по оплате расходов со счета.

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. кандидатом 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 полагает, что стоимость понесенных расходов не имеет значения. Избирательная комиссия требует от кандидатов в депутаты подтверждения приобретения фломастеров, ручек, клея, скрепок.

Подобный подход порочит идею свободных демократических 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. Практика и федеральных, и многих других выборов идет по пути установления соотношения неправомерного расхода и предельного размера расходов избирательного фонда, чтобы неправомерный расход в один рубль не влек отказ в реализации пассивного избирательного права, имеющего ранг конституционного права гражданина.

Белгородский областной суд по представлению окружной избирательной комиссии отменил по подпункту "а" пункта 2 статьи 91 Федерального закона о выборах депутатов регистрацию кандидата в депутаты Государственной Думы К. Верховный Суд Российской Федерации 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, а были 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., т.е. 27% от залога, свидетельствует о существенном характере нарушения, подлежит исключению, а оставшейся части недостаточно для регистрации кандидатом в депутаты.

В определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации определением от 13 марта 2001 г. отменила решение Самарского областного суда от 18 декабря 1999 г. (последний признал законным решение окружной избирательной комиссии Промышленного избирательного округа № 152 от 15 декабря 1999 г. об отмене регистрации М. кандидатом в депутаты Государственной Думы).

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 де нежных средств для проведения избирательной кампании, установленный законом, не может быть принята во внима-

ние. 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, поступивших в избирательный фонд. (Судом установлено, что М. использовал из средств избирательного фонда 1800 руб., а помимо средств фонда за печатание агитационных материалов газете заплачено 87 69 руб.).

При оспаривании решения суда Ханты-Мансийского автономного округа от 21 марта 2000 г. в Верховном Суде Российской Федерации (дело № б9о-Г00-2) доказывалось отсутствие вины зарегистрированного кандидата (регистрация его отменена судом) на должность губернатора округа в нарушении правил оплаты агитационного материала в газете "Сургутская трибуна". Судом установлено, что публикация оплачена помимо средств избирательного фонда, а ее оплата осуществлена через доверенное лицо кандидата, что является доказательством вины самого кандидата.

Верховный Суд Республики Северная Осетия - Алания в решении от 14 марта 2000 г. правильно, по мнению Верховного Суда Российской Федерации (определение от 1 июня 2000 г. по делу № 22-Г00-5), указал, что факт передачи ученикам школы бумаги и шариковых ручек не может квалифицироваться как подкуп избирателей, т.к. ученики школы таковыми не являются.

7.8. Споры о возврате средств

Сторонами в спорах относительно возврата средств кроме должников являются избирательные комиссии и средства массовой информации. Судебные органы признали правомерной позицию ЦИК России, в соответствии с которой Российской консервативной партии предпринимателей (РКПП) было отказано в возврате избирательного залога в сумме 2 087 250 руб., внесенного для регистрации федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва. В последующем регистрация была отменена по правовым основаниям, которые Консти-

туционный Суд Российской Федерации признал не соответствующими Конституции Российской Федерации. Басманный районный суд г. Москвы в решении от 6 сентября 2001 г. исходил из того, что Федеральный закон о выборах депутатов содержит исчерпывающий перечень оснований возврата избирательного залога (п. 7-9 ст. 67). Применительно к РКПП эти основания отсутствуют, поэтому ЦИК России правомерно перечислила средства в доход федерального бюджета.

Верховный Суд Российской Федерации решением от 6 марта 2001 г. отказал в удовлетворении жалобы избирательного объединения "Кедр" на действия ЦИК России и возложил на нее обязанности по исключению данного объединения из списка избирательных объединений (блоков), набравших по результатам голосования менее двух процентов голосов избирателей. Объединение "Кедр" не принимало участия в выборах 19 декабря 1999 г. в связи с отменой регистрации федерального списка по основаниям, сходным с основаниями отмены регистрации РКПП. Верховный Суд Российской Федерации не согласился с доводами представителей "Кедра" о том, что так как отмена регистрации федерального списка произведена по вынуждающим обстоятельствам, то в силу пунктов 2, 5 и 7 статьи 67 Федерального закона о выборах депутатов объединение не обязано возмещать СМИ стоимость предоставленных бесплатно эфирного времени и печатных площадей.

7.9. Неконституционность положений избирательного законодательства, ограничивающих полномочия суда формальным определением достоверности результатов волеизъявления избирателей

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина

А.М. Траспова¹ признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения пункта 3 статьи 64 Федерального закона об основных гарантиях и пункта 3 статьи 92 Федерального закона о выборах депутатов, которые ограничивают полномочия суда "формальным определением достоверности результатов волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании".

Совершенствование избирательного законодательства во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации повлечет изменение практики разрешения споров, связанных с отменой итогов голосования, результатов выборов. Формула закона, позволяющая суду отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов при нарушении избирательного законодательства только в том случае, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, во-первых, заменена на другую, ориентирующую суд на то, можно ли в условиях установленного нарушения выявить действительную волю избирателей (подп. "б" и "г" п. 2 ст. 77 новой редакции); во-вторых, новая формула не распространяется на случаи нарушения законодательства об избирательных фондах, что следует из подп. "а" п. 2 ст. 77).

Постановлением окружной избирательной комиссии Ставропольского одномандатного избирательного округа № 55 от 22 октября 1999 г. Т. отказано в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы. Краевой суд, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации подтвердили правомерность решения об отказе в регистрации. Однако Президиум Верховного Суда Российской Федерации 24 мая 2000 г. отменил эти 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 и является нарушением запрета,

¹ *Российская газета. 2002. 22 янв.*

содержащегося в пункте 4 статьи 41 Федерального закона о выборах депутатов. Президиум Верховного Суда Российской Федерации установил, что адвокат оказывает юридическую помощь, но не оказывает услуги. Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации также исходит из того, что законодатель рассматривает подкуп избирателей и благотворительную деятельность кандидата в качестве таковых лишь при наличии доказательств того, что при этом избирателю ставилось условие голосовать за или против конкретного кандидата. Подобная трактовка избирательного законодательства требует от избирательных комиссий и судов установления не только фактов благотворительной деятельности, подкупа избирателей со стороны кандидата, зарегистрированного кандидата, но и, что весьма сомнительно в случаях с подкупом избирателей, причинно-следственной связи между названными явлениями и волеизъявлением конкретных избирателей.

Применяемые до настоящего времени неконституционные положения избирательного законодательства оказывали существенное влияние на судебную практику. Во многих судебных актах (например, определение Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 14 июля 2000 г. по делу № 33Г00-13) установлено, что после дня голосования факты превышения расходов избирательного фонда по сравнению с установленным законом допустимым уровнем использования средств, минуя избирательный фонд, сами по себе не свидетельствуют, что в связи с этим искажается волеизъявление избирателей.

Так, Свердловский областной суд 20 апреля 2000 г. отказал в удовлетворении жалобы и оставил в силе постановление Избирательной комиссии Свердловской области от 14 сентября 1999 г. № 205 "О результатах повторного голосования по выборам губернатора Свердловской области от 12 сентября 1999 г.". Верховный Суд Российской Федерации 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, предусмотренного пунктом 4 статьи 47 Федерального закона об основных гарантиях и пунктом 12 статьи 62 Избирательного кодекса Свердловской области. Такие жертвования оставили 22,53% избирательного фонда кандидата, избранного губернатором области. Суд пришел к выводу, что эти нарушения не повлияли на достоверность определения результатов волеизъявления избирателей.

7.10. Установление невозможности с достоверностью определить результат волеизъявления избирателей

Судебная практика тем не менее свидетельствует, 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 (Челябинская область) 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 в мэры города, признанный избирательной комиссией избранным на должность мэра, одновременно баллотировался в Законодательное Собрание области и имел два избирательных фонда. Среди других нарушений суд, в частности, 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 избрание 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 оценены в 48 100 руб.), не оплаченной из избирательного фонда. Суд установил, что 70 тыс. экземпляров газеты 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).

Программа учебного курса "Финансирование выборов: право и практика"

Тема 1. Понятие модели финансирования выборов

Понятие финансирования выборов, финансирования организации и проведения выборов, финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий; прямое и косвенное финансирование выборов. Приоритет публично-правового регулирования выборов.

Основные черты модели финансирования выборов в США и ФРГ.

Тема 2. Определение бюджетных расходов и этапы исполнения

Порядок определения расходов на содержание избирательных комиссий и расходов на организацию и проведение выборов. Казначейское исполнение бюджетов и особенности исполнения в системе избирательных комиссий. Основные этапы исполнения бюджета.

Тема 3. Сметы расходов и основные направления расходов избирательных комиссий

Порядок составления и утверждения сметы расходов избирательной комиссии. Расходы по сметам избирательных комиссий: ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, муниципальных, территориальных, участковых избирательных комиссий.

Тема 4. Счета избирательных комиссий. Отчетность

Порядок открытия и ведения счетов. Учет средств, отчетность избирательных комиссий. Расчетные документы.

Тема 5. Оплата труда в избирательных комиссиях

Оплата труда членов избирательных комиссий, работающих на штатной основе, и работников аппаратов комиссий. Компен-

сации. Дополнительная оплата труда. Оплата работ по гражданско-правовым договорам.

Тема 6. Понятие и правовые основы избирательных фондов

Публично-правовой статус избирательных фондов. Правовое регулирование избирательных фондов. Специальные избирательные счета. Порядок создания и ликвидации фондов.

Тема 7. Источники средств избирательных фондов

Перечень источников. Бюджетные средства. Собственные средства кандидата, политической партии. Средства, выделенные выдвинувшей кандидата политической партией. Добровольные пожертвования юридических лиц. Добровольные пожертвования граждан.

Тема 8. Основные направления и порядок расходования средств избирательных фондов

Целевое назначение средств. Расходы до регистрации кандидата, списка кандидатов. Расходы на предвыборную агитацию. Другие расходы. Избирательный залог. Оформление расходов. Предельные размеры расходов.

Тема 9. Учет средств фондов и финансовые отчеты

Учет средств кандидатом, избирательным объединением. Первый, второй и итоговый финансовые отчеты: структура, порядок представления, приложения. Проверка отчетов.

Тема 10. 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 избирательных комиссий со Сбергательным банком Российской Федерации, органами Министерства юстиции

Российской Федерации и другими органами, регистрирующими юридических лиц.

Тема 11. 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 политической партии о нарушениях кандидата. Принятие мер ответственности к нарушителю.

Тема 12. Контрольно-ревизионные службы (КРС) при избирательных комиссиях

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

Тема 13. Гласность финансирования выборов

Гласность финансирования избирательных кампаний. Гласность избирательных фондов, тайна банковского вклада. Информация об избирательных фондах, пакетный принцип публикации сведений о фондах.

Тема 14. Анализ судебных решений по делам о правонарушениях при финансировании выборов

Судебные решения по делам, связанным с правонарушениями при использовании на выборах бюджетных средств. Судебные решения по делам о финансовых правонарушениях в ходе избирательных кампаний кандидатов, политических партий.

Контрольные вопросы

1. Понятие финансирования выборов.
2. Финансирование выборов, политическое финансирование и другие термины.
3. Понятие прямого и косвенного финансирования выборов.
4. Понятие государственного и частного финансирования.
5. Приоритет публично-правового регулирования финансирования выборов.
6. Механизм бюджетного финансирования комиссий.
7. Структура расходов на федеральных выборах.
8. Расходы по смете ЦИК России.
9. Расходы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.
10. Расходы окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий.
11. Счета избирательных комиссий. Расчетные документы.
12. Компенсации и дополнительная оплата труда в избирательных комиссиях.
13. Административная ответственность председателей избирательных комиссий.
14. Понятие и правовые основы избирательных фондов.
15. Порядок создания и ликвидации избирательных фондов.
16. Запрет финансирования, минуя избирательные фонды.
17. Перечень источников средств избирательных фондов.
18. Бюджетные средства в избирательных фондах.
19. Собственные средства кандидата, избирательного объединения (блока).
20. Средства, выделяемые в избирательный фонд выдвинувшей кандидата политической партией (блоком).
21. Добровольные пожертвования юридических лиц.
22. Добровольные пожертвования граждан.

23. Целевое назначение средств избирательных фондов.
24. Основные направления расходов из избирательных фондов.
25. Характеристика отдельных видов расходов из фондов.
26. Избирательный залог.
27. Оформление расходов.
28. Предельные расходы из фонда.
29. Гласность избирательных фондов и тайна банковского вклада.
30. Информация об избирательных фондах.
31. Пакетный принцип публикации сведений об избирательных фондах.
32. Финансовые отчеты и учет средств фондов.
33. Контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях.
34. Административная ответственность за нарушение законодательства об избирательных фондах.
35. Анализ судебных решений по делам о финансовых правонарушениях в избирательных кампаниях кандидатов, партий.
 - 35.1. Публично-правовой характер правоотношений.
 - 35.2. Споры в связи с открытием специального избирательного счета и регистрацией кандидатов, списков кандидатов.
 - 35.3. Споры о величине минимального размера оплаты труда в избирательных правоотношениях.
 - 35.4. Финансовый отчет как комплекс документов.
 - 35.5. Споры относительно квалификации пожертвования как внесенного анонимным жертвователем.
 - 35.6. Споры о правомочности субъекта пожертвования.
 - 35.7. Споры, связанные с оплатой из средств фонда.
 - 35.8. Споры о возврате средств.
 - 35.9. Неконституционность положений избирательного законодательства, ограничивающих полномочия суда формальным определением достоверности результатов волеизъявления избирателей.
 - 35.10. Установление невозможности с достоверностью определить результат волеизъявления избирателей.

Нормативные материалы

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. // Российская газета. 2002. 15 июня.

2. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999- № 26, ст. 3178; Российская газета. 1999. 1,3 июля.

3. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 31 дек. 1999г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 1, ч. 2. ст. 11.

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 (1995-2000). Т. 1, 2. М.: Изд-во НОРМА, 2001.

9. Инструкция по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях. М., 2000.

10. Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов при проведении выборов Президента Российской Федерации. Утверждена постановлением ЦИК России от 14 янв. 2000 г. // Сборник законодательных и иных норматив-

ных правовых актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации, 2000. М., 2001. С. 233-282.

11. Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Утверждена постановлением ЦИК России от 18 авг. 1999 г. // Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации, 1997-1999. М., 2000. С. 683-765.

12. Инструкция о порядке открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, другим избирательным комиссиям, комиссиям референдума. Утверждена постановлением ЦИК России от 13 авг. 1999 г. // Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации, 1997-1999. М., 2000. С. 585-618.

13. Порядок открытия и ведения счетов юридических лиц Сбербанком России и его филиалами. Утвержден 9 окт. 2001 г. М., 2001.

14. Инструкция о порядке совершения в Сбербанке России операций по вкладам физических лиц (редакция 2). Утверждена 16 окт. 2000 г. М., 2000.

15. Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации. Утверждена Центральным банком Российской Федерации 12 апр. 2001 г. М., 2001.

Литература

1. Баранов С.Д. Финансирование избирательных кампаний и группы давления // Вестник Моск. ун-та. Социология и политология. 1998. № 4. С. 83-90.
2. Власов В.С., Колюшин Е.И., Пономарев Г.С., Помаскин В.Е. Контроль финансирования избирательной кампании // Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 1999: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2000. С. 92-118.
3. Зяблук Н.Г. Финансирование федеральных избирательных кампаний в США (История. Законодательство. Опыт. Проблемы). М., 1999.
4. Исаев В.Ф. Бизнес и политические партии в России: аспекты взаимодействия // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 5. С. 175-189; № 6. С. 157-173-
5. Карпунов В.С., Колюшин Е.И., Петронавичус Т.А., Платэ А.Н. Финансирование выборов // Выборы депутатов Государственной Думы, 1995: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1996. С. 65-70.
6. Карпунов В.С., Колюшин Е.И., Петронавичус Т.А., Платэ А.Н. Финансирование выборов // Выборы Президента Российской Федерации, 1996: Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1996. С. 74-80.
7. Колюшин Е.И. Новому веку - выборы без грязных денег // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 16-19.
8. Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов: Науч.-практ. пособие. М., 1998.
9. Колюшин Е.И. Финансирование выборов (правовые вопросы) // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 1. С. 120-131.

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

11. 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.

12. Колюшин Е.И., Петронавичус Т.А., Помаскин В.Е. Финансирование избирательной кампании // Выборы Президента Российской Федерации, 2000: Электоральная статистика. М. Весь Мир, 2000. С. 124-168.

13. Комментарий к Федеральному закону "О выборах Президента Российской Федерации" / Отв. ред. А.А. Вешняков, Е.И. Колюшин, В.И. Лысенко. М., Изд-во НОРМА. 2000.

14. Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" с изменениями и дополнениями, внесенными в него Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 55-ФЗ / Под ред. В.И. Васильева, АА. Вешнякова, В.И. Лысенко. М.: Изд-во НОРМА 1999.

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

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

17. Мерло П. Избирательные кампании и проблемы их подготовки: "равное игровое поле" и демократические выборы // ПОЛИС: Политические исследования. 1995. № 4. С. 131-138.

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

19. Пилипенко А.Н. Финансирование выборов в зарубежных странах // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 8. С. 42-52.

20. Пинто-Душинский М. Аспекты финансирования политических кампаний. М.: МФИС. 1997.
21. Пшизова С.Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем (I) // ПОЛИС: Политические исследования. 2002. № 1/2. С. 33-42.
22. Романенко О.В. Государственное финансирование политических партий в России // Журнал о выборах. 2001. № 1. С. 18-23.
23. Романенко О.В. Российское законодательство о финансировании выборов // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 9. С. 57-64.
24. Финансирование федеральных выборов. 1995-2000 / Отв. ред. Е.И. Колюшин; Сост.: Т.А. Петронавичус и др. М., 2002.
25. Ebbighausen R. u.a. Die Kosten der Parteiendemokratie. Opladen, 1996.