



Электоральный опыт избирательных кампаний 1989—1990 гг. показал, что система исключительного государственного финансирования предвыборной агитации себя изживает. В повестку дня были поставлены вопросы нормативного совершенствования порядка финансирования и выборов, и предвыборной агитации, в том числе путем создания избирательных фондов.

В межвыборный период (с кампании 1989—1990 гг. до октября 1993 г.) была проделана значительная работа по осмыслению опыта прошедших избирательных кампаний, в том числе и в части финансирования выборов. Законодатель взял курс на разграничение понятий «финансирование выборов» и «финансирование предвыборной кампании» (в том числе предвыборной агитации) через специально созданные избирательные фонды кандидатов.

Сначала эти нормы появились в ряде инициированных авторских проектах законов¹, а затем получили легальное закрепление в избирательных актах^{[1] [2]}.

Например, в ч. 2 ст. 6 Положения о выборах депутатов Государственной Думы появилась норма, по которой для финансирования предвыборной кампании кандидаты в депутаты и избирательные объединения вправе использовать собственные средства и добровольные пожертвования. Аналогичная норма была закреплена и в Положении о выборах Совета Федерации (ч. 2 ст. 6). Однако в этих нормах ничего не говорилось об избирательных фондах, порядке их организации, источниках финансирования, учете поступлений и расходовании денежных средств. Этот пробел был восполнен инструкциями ЦИК РФ по вопросам финансирования выборов¹.

Так, Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 27 октября 1993 г. были утверждены два инструктивных письма о денежных средствах избирательных комиссий и фондов по выборам в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г., где впервые закреплялось и понятие избирательных фондов^{[3] [4]}. В первом письме регламентировались вопросы, связанные с денежными расходами избирательных комиссий, в том числе открытие счетов, расходование средств, контроль, учет средств, выделенных на проведение выборов, отчетность. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 декабря 1993 г. на денежные средства, использовавшиеся при организации выборов и проведении предвыборной, агитации были распространены

налоговые льготы^[5].

При анализе данного письма Центральной избирательной комиссии РФ обращало на себя внимание то, что в соответствии с п. 1 первого раздела средства на финансовое обеспечение выборов направлялись ЦИК РФ не в избирательные комиссии, а в соответствующие исполнительные органы, как это было в предыдущие избирательные кампании. Исполнительные органы перечисляли средства для окружных избирательных комиссий. Но, как следовало из абз. 2 п. 4, исполнительные органы могли не только увеличить размер выделяемых средств окружной комиссии, но и уменьшить его (правда, по согласованию с ЦИК РФ), т.е. финансовое обеспечение работы избирательных комиссий ставилось под жесткий контроль исполнительной власти: как это было при советской власти, тогда избирательные комиссии не имели даже самостоятельных счетов.

Во втором письме впервые в электоральной практике России вводился институт избирательных фондов избирательных объединений и кандидатов в депутаты^[6]. В нем закреплялись источники формирования фондов, устанавливались запреты на пожертвования от отдельных юридических лиц, а также оговаривались суммы пожертвования от физических и юридических лиц, порядок открытия временного счета в банке для формирования и использования своего избирательного фонда, полномочия лиц, распоряжающихся средствами избирательного фонда, целевое использование денежных средств избирательных фондов, выделяемых из средств избирательных комиссий.

В письме также регламентировались правила ведения учета поступления средств избирательного фонда, реестр расходов, порядок закрытия счетов в банке, представления информации в избирательные комиссии о поступивших на счет средств и их расходование, возврат средств, полученных и не использованных, ответственности за правильность перечислений и целевое расходование средств, порядок предоставления, структура и форма финансового отчета.

Вместе с тем, как следовало из абз. 1 п. 4 письма ЦИК РФ, «приобреталось право» на открытие избирательного фонда, а в соответствии с п. 5 кандидат в депутаты «может открыть» избирательный фонд.

Таким образом, создание избирательных фондов первоначально было правом, но не обязанностью, а финансирование предвыборной агитации могло проходить и помимо избирательных фондов с использованием собственных средств и добровольных пожертвований (п. 2 Положения о выборах депутатов

Государственной Думы).

Ситуация была изменена с принятием на основе новой Конституции РФ Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ. В соответствии с абз. 7 ст. 28 Закона в целях предвыборной агитации допускается использование только денежных средств, перечисленных в избирательные фонды. Законом устанавливались источники формирования избирательных фондов:

- • собственные средства избирательного объединения или кандидата, за исключением случаев, когда указанные средства имеют иностранные источники;
- • средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- • добровольные пожертвования физических и юридических лиц;
- средства, выделенные избирательному объединению или кандидату в равных размерах на предвыборную агитацию соответствующей избирательной комиссией (в случаях, если это предусмотрено законом);

Законодатель счел необходимым закрепить и перечень субъектов, которые не допускались к добровольному пожертвованию средств:

- • иностранные государства, организации и граждане;
- • российские юридические лица с иностранным участием, если доля иностранного капитала превышает 30%;
- • международные организации;
- • государственные организации и учреждения, органы местного самоуправления и религиозные объединения.

По сравнению с аналогичными запретами инструктивного письма ЦИК РФ 1993 г.^[7] законодатель скорректировал данный перечень. Во-первых, смягчил запрет по второй позиции, т.е. не допускались к добровольным пожертвованиям не все российские юридические лица с иностранным участием (что закреплялось в письме ЦИК РФ 1993 г.), а только те, где доля иностранного капитала превышала 30%. Во-вторых, были исключены международные общественные объединения. В-третьих, была введена новая, (четвертая) позиция с перечнем субъектов, которым запрещалось пожертвование в избирательные фонды — государственные организации и учреждения, органы местного самоуправления и религиозные объединения.

В Законе в бланкетной форме нормы закреплялось положение, связанное с установлением предельных размеров средств, перечисляемых в избирательные фонды, что должно быть урегулировано соответствующими федеральными законами. Например, по Закону «О выборах депутатов Государственной Думы» 1995 г. размер пожертвования физического лица в избирательный фонд кандидата в депутаты не мог превышать минимальный размер оплаты труда, установленный на день назначения выборов, более чем в 20 раз, фонд избирательного объединения — в 30 раз, а размер пожертвования юридического лица соответственно в 200 и 2000 раз (ст. 52).

Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г., (в ред. 1999 г.) подтверждалось исключительное бюджетное финансирование всех расходов по подготовке выборов и референдума. Законом впервые было предусмотрено *финансирование в межвыборный период*. Допустим, в федеральном бюджете за 1999 г. в строке «Прочие расходы» были предусмотрены позиции по обеспечению деятельности ЦИК РФ и ее аппарата, обеспечение деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, выделение средств на проведение выборов и референдумов, а также на целевые программы. Также водилась норма об обязанности избирательных комиссий представлять законодательным (представительным) органам государственной власти и представительным органам местного самоуправления финансовые отчеты о расходовании бюджетных средств на выборы и референдум (п. 6 ст. 46). Кроме того, избирательные комиссии, имеющие статус юридического лица, обязаны были представлять отчетность в соответствии с требованиями гражданского законодательства.

Значительной регламентации подверглись статьи об избирательных фондах. Законом была подтверждена обязанность кандидатов в депутаты^[8], избирательных объединений и блоков создавать избирательные фонды (п. 1 ст. 47). Вместе с исчерпывающим перечнем источников средств избирательного фонда законодатель существенно расширил список лиц (физических и юридических), которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды, в том числе и лицам, не достигшим совершеннолетия (п. 3 ст. 47), а также дано определение «анонимное пожертвование». Обращает на себя внимание и запрет на внесение юридическими лицами пожертвования, если они зарегистрированы менее, чем за год до дня голосования.

Законодатель счел необходимым подчеркнуть необходимость *целевого назначения средств избирательного фонда*. Впервые в электоральной практике современной

России был введен институт избирательного залога, который должен выплачиваться только из средств избирательного фонда, и вносится на специальный счет, открываемый ЦИК РФ. Значительной регламентации подверглась также деятельность контрольно-ревизионной службы (ст. 48).

В действующем ныне Законе об основных гарантиях избирательных прав законодатель пошел по пути еще более детальной регламентации финансирования выборов. Тщательно прописаны многие позиции финансового обеспечения подготовки и проведения выборов и референдума. Правда, и в нем отсутствует легальное закрепление финансирования выборов. Возможно, это объясняется тем, что финансирование выборов — широкое по содержанию понятие, включающее в себя финансовое и материальное обеспечение организации и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий и избирательных объединений¹. На наш взгляд, понятием «финансирование выборов» охватывается также процессуальное их обеспечение, гарантированность и ответственность при обеспечении финансирования выборов. В этом плане нами и рассматриваются проблемы финансирования выборов по действующему законодательству.

Так, в соответствии со ст. 57 действующего Закона об основных гарантиях избирательных прав расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня в Российской Федерации, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета).

Далее, расходы, связанные с проведением референдума федерального уровня, осуществляются за счет средств, выделенных из федерального бюджета на указанные цели^{[9] [10]}, а иных референдумов — за счет средств, выделенных соответственно из бюджета субъекта РФ или местного бюджета на указанные цели. При этом за счет средств, выделенных комиссиям соответственно из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета, до официального опубликования решения о назначении референдума производятся только расходы комиссий, связанные с проведением проверки подписей, собранных в поддержку инициативы проведения референдума. В Законе впервые с учетом потребностей практики определяется, что расходы соответствующих комиссий, связанные с проведением проверки подписей, собранных в поддержку инициативы проведения референдума, могут производиться до официального опубликования решения о назначении референдума за счет средств, выделяемых

этим комиссиям в текущем году из соответствующего бюджета.

Стоит обратить внимание, что ассигнования на подготовку и проведение выборов и референдумов предусматриваются отдельной строкой в соответствующем бюджете на очередной финансовый год. Главными распорядителями средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на проведение выборов и референдумов, являются организующие их комиссии, а финансирование осуществляется в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов или референдума. Законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти обязаны осуществлять финансирование комиссий, организующих выборы и референдумы, в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума.

Финансовая помощь со стороны этих органов оказывается и кандидатам и избирательным объединениям, причем она может быть как в денежной форме, так и в натуральном виде, например: предоставление бесплатного эфирного времени в государственных средствах массовой информации, бесплатная или льготная почтовая рассылка, бесплатное использование залов или иных помещений для проведения встреч с избирателями, предоставление неоплачиваемого места в СМИ для политической рекламы, использование уличных щитов¹ и т.д. В нашей литературе принято в этом случае говорить о прямом и косвенном финансировании выборов^{[11] [12]}.

Законодатель уделил особое внимание отчетам Центральной избирательной комиссии РФ, избирательных комиссий субъектов РФ, избирательных комиссий муниципальных образований о расходовании бюджетных средств на выборы, референдум, которые представляются соответственно в палаты Федерального Собрания РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления. Председатели комиссий распоряжаются денежными средствами, выделенными на подготовку и проведение выборов, референдума, и несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям комиссий по финансовым вопросам и за представление отчетов о расходовании указанных средств в порядке и сроки, которые установлены законом.

Порядок открытия и ведения счетов¹, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета ЦИК РФ, другим избирательным

комиссиям устанавливается ЦИК РФ по согласованию с Центральным банком РФ.

Необходимо обратить внимание, что участковые избирательные комиссии не имеют собственных счетов, получая только наличные средства в территориальных либо окружных избирательных комиссиях. Но вышестоящими избирательными комиссиями расходуется значительные средства на обеспечение деятельности участковых избирательных комиссий^[13] ^[14]. Хотя и абсолютизировать этот момент не стоит, поскольку во многом деятельность участковых избирательных комиссий осуществляется на безвозмездной основе^[15].

Что касается порядка создания избирательных фондов, фондов референдума^[16], то законодатель уже традиционно дает его подробную характеристику, при этом расширяя диапазон правовой регламентации. Однако необходимо отметить, что легальное понятие избирательного фонда отсутствует. В литературе избирательный фонд определяется как *публично-правовое образование, имеющее строго целевое назначение и временный характер*. Это денежные средства на специальном избирательном счете кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, которые аккумулируются и расходуются в установленном избирательным законодательством порядке.

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до их регистрации этой избирательной комиссией. Законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тыс.) создание кандидатом избирательного фонда необязательно, если финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей, в том числе по финансовым вопросам, соответствующими избирательными комиссиями.

В действующем законодательстве не так жестко определяется статус уполномоченного представителя по финансовым вопросам, в сравнении, например, с институтом доверенных лиц при финансировании избирательных кампаний в большинстве зарубежных стран или с институтом специального «казначей» в ряде

стран. На таких лицах лежит полная ответственность за финансовую сторону предвыборной кампании, и кандидат, фактически не участвует в регулировании расхода денежных средств, поскольку от его имени этим вопросом занимается его доверитель или «казначей», что впрочем, не снимает ответственности и с самого кандидата. В некоторых странах (Австралия, Великобритания, Канада, Ирландия США) воспринята концепция представительства кандидатов с довольно развитой нормативной частью регулирования деятельности доверенных лиц по финансовым вопросам («казначеев»), которые, кстати, могут назначать своих уполномоченных. Никто, кроме «казначей» или уполномоченного им лица, не может осуществлять платежи, в том числе и сам кандидат, минуя доверенное лицо кандидата («казначей» или им уполномоченного) по финансовым вопросам^[17].

Впервые в законе закрепляется положение, что инициативная группа по проведению референдума обязана создать собственный фонд для финансирования своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме. Законом субъекта РФ может быть установлено, что при выдвижении инициативы проведения местного референдума при определенном числе участников референдума на территории соответствующего муниципального образования (но не более 5 тыс. человек) создание инициативной группой референдума фонда референдума необязательно при условии, что ею не производится финансирование подготовки и проведения референдума.

Предельный размер расходования средств фонда референдума, источники его формирования и предельный размер пожертвований и перечислений в фонд референдума устанавливаются законом. Закон субъекта РФ, регулирующий подготовку и проведение референдума, должен предусматривать возможность создания фондов референдума иными группами участников референдума, в том числе для агитации против проведения референдума, участия в референдуме, против вопросов, выносимых на референдум. На указанные фонды распространяются правила, установленные Федеральным законом для фонда референдума, созданного инициативной группой по проведению референдума.

Следует отметить, что сейчас кандидаты вправе, а избирательные объединения и инициативная группа по проведению референдума *обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам*. Регистрация таковых осуществляется комиссиями в порядке, установленном законом. Для кандидатов, баллотирующихся только в составе списка кандидатов, выдвинутого

избирательным объединением, законодатель вместо прежнего пояснения ввел императивное правило, по которому они не вправе создавать собственные избирательные фонды. Законодатель несколько скорректировал источники формирования избирательных фондов, отметив, что избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, могут создаваться за счет:

- • собственных средств кандидата, избирательного объединения;
- • средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- • добровольных пожертвований граждан;
- • добровольных пожертвований юридических лиц;
- • средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом.

Зато законодательно значительно расширен список физических и юридических лиц, которым запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, в фонды референдума. Данная норма (п. 7 ст. 58) впервые фиксирует единый для всех выборов перечень сведений о гражданине-жертвователе. Ранее Федеральный закон не содержал позитивного перечня, он закреплялся путем перечисления тех сведений о жертвователе, отсутствие которых влечет его анонимность. Однако указание только фамилии, имени и отчества, адреса места жительства и даты рождения не позволяло выявить, например, пожертвования со стороны иностранцев, а законодатели субъектов РФ не могли возлагать на жертвователя обязанность указывать не предусмотренные федеральным законом сведения.

Стоит обратить внимание, что законодатель четко определил в каком документе, когда и какие сведения указываются при добровольном пожертвовании со стороны юридического лица. Такие сведения, как следует из п. 8 ст. 58, могут указываться только в платежном поручении при представлении этого поручения в банк.

Законодатель делит *неправомерные пожертвования* на две группы:

- • подлежащие возврату жертвователю;
- • подлежащие перечислению в доход соответствующего бюджета (п. 9 ст. 58).

К *первой группе* относятся пожертвования, которые внесены физическими и юридическими лицами, не имеющими на это права, и внесенные правомочными субъектами, но с нарушением требований к оформлению платежных документов, а

также часть пожертвования, превышающая установленный законом размер.

Вторую группу составляют пожертвования, которые внесены анонимными жертвователями.

Следует подчеркнуть, что в отличие от ранее действовавшего Федерального закона, не всякое нарушение или неполное указание реквизитов в платежном документе влечет признание жертвователя анонимным. Поэтому, выяснив отсутствие или недостоверность в платежном документе того либо иного сведения, необходимо ответить на вопрос о том, какие с этим связаны правовые последствия для пожертвования. Если, например, в платежном поручении отсутствуют или недостоверно указаны индивидуальный налоговый номер (ИНН) юридического лица, либо его название, либо банковские реквизиты, то такое пожертвование как анонимное подлежит перечислению в доход соответствующего бюджета, а неуказание наличия или отсутствия доли соответственно государственного, муниципального, иностранного капитала в уставном капитале, либо сведений об учредителях, либо даты регистрации или указание недостоверных сведений влекут возврат средств жертвователю. И в том и в другом случае пожертвования зачисляются на специальный избирательный счет, и лишь затем определяется их дальнейшая судьба^[18].

Законом устанавливаются *предельные размеры*:

- • перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения;
- • средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
- • добровольных пожертвований граждан и юридических лиц;
- • расходования средств избирательных фондов.

Допускается увеличение до 20% предельных размеров расходования средств избирательного фонда зарегистрированных кандидатов, включенных в избирательный бюллетень при повторном голосовании. Сводная таблица предельных размеров денежных средств, перечисляемых в избирательные фонды дается в работе В.В. Пылина^[19].

Впервые решается вопрос и о предельных размерах избирательных фондов при одновременной баллотировке одного и того же лица на выборах в разные выборные органы, если к тому же имеется территориальное совпадение. Так кандидат, выдвинутый одновременно в нескольких избирательных округах на

разных выборах, если эти выборы проводятся на одной и той же территории либо на территориях, одна из которых включена в другую, создает избирательные фонды, так как это предусмотрено п. 1 ст. 58, однако предельные размеры расходования средств этих избирательных фондов исчисляются в совокупности, по наибольшему из указанных предельных размеров.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд или фонд референдума, перечисляются на *специальный избирательный счет или специальный счет референдума*, открытый с разрешения соответствующей комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации, а при их отсутствии — в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа, территории проведения референдума. Таким образом, сохранив принцип аккумуляции всех средств избирательного фонда на одном счете, законодатель унифицировал название этого счета — *специальный избирательный счет*. В случае отсутствия на территории избирательного округа, территории проведения референдума кредитных организаций кандидат, избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума определяют по согласованию с соответствующей комиссией кредитную организацию, в которой открывается такой счет.

Рассматривая порядок расходования средств избирательных фондов, фондов референдума, законодатель еще раз подтвердил положение, по которому право распоряжаться этими средствами принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума, *но только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.*

Договоры (соглашения) при этом с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ (об оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения, с кампанией референдума, заключаются лично кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума.

Как видим, здесь законодатель вводит серьезные ограничения по кругу лиц, правомочных заключать сделки (соглашения и договоры) на выполнение работ (оказание услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения, кампанией референдума. Расчеты между кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума и юридическими лицами за выполнение указанных работ (оказание услуг) осуществляются только в безналичном порядке.

Граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума только через соответствующие избирательные фонды, фонды референдума. Законодатель тем самым подтвердил принципиальное положение о том, что *исключается любая финансовая (материальная) поддержка, которая минует избирательные фонды.*

Далее, без письменного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума и без оплаты из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума запрещаются: выполнение оплачиваемых работ; реализация товаров; оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами, референдумом и направленными на достижение определенных результатов на выборах, на выдвижение инициативы проведения референдума; получение определенного результата на референдуме.

Запрещаются бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, оказание услуг, реализация товаров, прямо или косвенно связанных с выборами, референдумом и направленными на достижение определенных результатов на выборах, на выдвижение инициативы проведения референдума, получение определенного результата на референдуме. Допускаются добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов, референдума без привлечения третьих лиц.

Кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума запрещается использовать иные денежные средства для оплаты работ по сбору подписей избирателей, участников референдума, проведения

предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, осуществления другой деятельности, направленной на достижение определенного результата на выборах, референдуме, кроме средств, поступивших в их избирательные фонды, фонды референдума.

В тоже время, кредитная организация — держатель специального избирательного счета, специального счета референдума по требованию соответствующей комиссии, кандидата, избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума обязана периодически предоставлять им информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на избирательном счете данного кандидата, избирательного объединения, специальном счете референдума инициативной группы по проведению референдума. Она же обязана в трехдневный срок (а за три дня до дня голосования — немедленно) представить заверенные копии первичных финансовых документов, подтверждающих поступление и расходование средств избирательных фондов, фондов референдума.

Законодатель ввел обязанность избирательных комиссий *направлять в СМИ сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, фондов референдума*, а также обязанность редакций государственных и муниципальных СМИ *публиковать эти сведения*.

В настоящее время кандидат, избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума обязаны представить в соответствующую комиссию *не менее двух финансовых отчетов* (в том числе один из них не позднее чем за 10 дней до дня голосования на выборах, референдуме, а итоговый не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов, референдума) о размерах своего избирательного фонда, фонда референдума, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств соответствующего фонда. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление и расходование средств избирательного фонда, фонда референдума. Копии указанных отчетов передаются комиссиями средствами массовой информации не позднее чем через пять дней со дня их поступления.

Кроме этого, экземпляры печатных предвыборных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных предвыборных агитационных материалов, фотографии иных предвыборных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены политической партией, выдвинувшей

федеральный список кандидатов, в ЦИК РФ или в избирательные комиссии субъектов РФ, на территориях которых будут распространяться эти материалы. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения организации (адресе места жительства лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы.

Норма, закрепленная в п. 9 ст. 59 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав», позволяет решать этот вопрос в других законах применительно к конкретным выборам, референдумам при условии обязательного закрепления итогового финансового отчета. Вместе с тем в законах, регулирующих отношения, связанные с конкретным уровнем выборов, может быть предусмотрено предоставление первого финансового отчета при подаче документов на регистрацию кандидатов или списка кандидатов. На уровне закона закреплено требование представления первичных финансовых документов как приложения к итоговому финансовому отчету. Формулировка последнего предложения пункта такова, что из нее вытекает только обязанность комиссий передать в средства массовой информации копии финансовых отчетов.

Неизрасходованные денежные средства, находящиеся на специальном избирательном счете, специальном счете референдума, после дня голосования кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума обязаны перечислить гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в их избирательные фонды, фонды референдума, пропорционально вложенным средствам. По истечении 30 дней со дня голосования с остатками неизрасходованных денежных средств на специальном избирательном счете, специальном счете референдума кредитная организация обязана поступить следующим образом: в беспорядном порядке по письменному указанию соответствующей комиссии перечислить на счет комиссии, причитающиеся ей денежные средства, а оставшиеся денежные средства — в доход соответствующего бюджета.

Законодатель, как и раньше, использовал бланкетный способ изложения нормы о порядке налогообложения. В соответствии с ней порядок налогообложения средств избирательных фондов, фондов референдума, добровольных пожертвований и перечислений в указанные фонды, а также расходования средств указанных фондов устанавливается федеральными законами.

Данная норма относит к ведению федерального законодателя регулирование налогообложения избирательных фондов, фондов референдума. Действующее

федеральное налоговое законодательство не предоставляет гражданам и организациям, которые вносят средства в избирательные фонды, фонды референдума, каких-либо льгот по налогам и сборам. Сами средства избирательных фондов, фондов референдума не считаются доходом, полученным налогоплательщиком, поэтому *не являются объектом налогообложения по налогу на доходы физических лиц*. Избирательные объединения не состоят на учете в налоговых органах. В соответствии с п. 30 ст. 217 НК РФ *не подлежат налогообложению* суммы, выплачиваемые физическим лицам из средств избирательных фондов на выборах всех уровней. Это правило не распространяется на суммы, выплачиваемые из средств фондов референдума¹.

Кроме того, законодательно установлено, что избирательные комиссии осуществляют контроль за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов, фондов референдума. Государственные органы и уполномоченные органы и организации, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц, по представлениям комиссий обязаны в пятидневный срок осуществить проверку достоверности сведений, указанных юридическими лицами — жертвователями в избирательные фонды, фонды референдума, и сообщить о результатах проверки в соответствующие комиссии.

В целях обеспечения равноправия кандидатов, избирательных объединений контроль со стороны комиссий должен распространяться на все избирательные фонды, фонды референдума. Министерство по налогам и сборам РФ (МНС России), его территориальные органы обязаны осуществлять проверку достоверности сведений, указанных юридическими лицами — жертвователями, и сообщать комиссии о результатах проверки. Государственная регистрация юридических лиц в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц»^{[20] [21]} осуществляется уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти. Постановлением Правительства «О Едином государственном реестре юридических лиц» РФ от 19 июня 2002 г. таким органом определено МНС России. Министерство и его территориальные органы ведут Единый государственный реестр юридических лиц в соответствии с Правилами, которые утверждены указанным Постановлением. Юридические лица, зарегистрированные до 1 июля 2002 г., были обязаны до 31 декабря 2002 г. представить в регистрирующий орган сведения о себе, что позволяет МНС России иметь информацию обо всех без исключения юридических лицах.

Отдельной строкой осуществляется финансирование ГАС «Выборы»: ее использование, эксплуатация и развитие. В соответствии со ст. 25 Федерального

закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ^[22] ассигнования на эти цели предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете, а также в соответствующих нормативных правовых актах субъекта РФ или органа местного самоуправления на очередной финансовый год. Расходы, связанные с использованием, эксплуатацией и развитием ГАС «Выборы» для информационного обеспечения подготовки и проведения выборов и референдума соответствующего уровня, финансируются за счет средств бюджета (федерального, субъекта РФ либо местного), а если они используются для решения задач, не связанных с выборами и референдумом, то оплачиваются пользователями на основании договоров, заключаемых между Федеральным центром информатизации и пользователями.

Информация о движении средств избирательных фондов, поступившая в избирательную комиссию, должна изучаться и проверяться, поэтому законодатель требует контроля за источниками поступления средств в избирательные фонды, правильностью их учета и расходования, проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений.

Для контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, референдума, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, фондов референдума, для проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума, для организации проверок достоверности представленных кандидатами сведений об имуществе, о доходах и об их источниках, контроля за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, создаются *контрольно-ревизионные службы*.

Порядок реализации полномочий контрольно-ревизионных служб определяется постановлением соответствующей избирательной комиссии. Методические рекомендации по организации деятельности избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб были утверждены ЦИК РФ 24 сентября 2002 г.¹

Контрольно-ревизионные службы создаются при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссиях субъектов РФ^[23] [24], окружных избирательных комиссиях по выборам в федеральные органы

государственной власти, а в случаях, предусмотренных законом, и при иных комиссиях — с привлечением руководителей и специалистов из государственных и иных органов и учреждений, включая Центральный банк РФ, Сберегательный банк РФ, главные управления (национальные банки) Центрального банка РФ в субъектах РФ.

Указанные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, официального опубликования решения о назначении референдума обязаны откомандировать специалистов в распоряжение комиссий. При этом в распоряжение Центральной избирательной комиссии РФ, избирательной комиссии субъекта РФ специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, а в распоряжение иной избирательной комиссии — не менее двух месяцев (п. 2 ст. 60 Закона об основных гарантиях избирательных прав). Некоторые исследователи вводят разбивку полномочий контрольно ревизионных служб на группы, в зависимости от субъекта финансирования и целей такого финансирования^[25].

Таким образом, мы можем констатировать факт значительно дифференцированной правовой регламентации отношений, связанных с финансированием выборов и референдумов.