**Курячая Марина Михайловна,**

*кандидат юридических наук, доцент,*

*доцент кафедры конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»*

**Kyuryachaya Marina Mikhailovna,**

candidate of law, associate Professor,

associate Professor of constitutional and municipal law

Kuban state University

**Подгайная Алена Игоревна,**

*студентка юридического факультета им. А.А. Хмырова,
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»*

***Podgaynaya Alena Igorevna,***

*student of the faculty of law Kuban state University*

**К ВОПРОСУ О ПРЕДЕЛЬНОМ РАЗМЕРЕ СРЕДСТВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ФОНДОВ КАНДИДАТОВ НА ВЫБОРАХ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ 2018 ГОДА)**

**ON THE ISSUE OF THE MAXIMUM AMOUNT OF FUNDS OF ELECTION FUNDS OF CANDIDATES FOR ELECTIONS OF SENIOR OFFICIALS OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION (ON THE EXAMPLE OF ELECTION CAMPAIGNS IN 2018)**

**Ключевые слова:** непосредственная демократия, выборы, органы государственной власти, финансирование выборов, кандидат, избирательный фонд, расходы средств избирательного фонда.

**Аннотация:** на примере избирательных кампаний по выборам высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, прошедших в 2018 году, анализируются установленные законодательством субъектов РФ предельные размеры расходов средств избирательных фондов кандидатов, указываются на имеющиеся проблемы правового регулирования и предлагается реализовывать единый подход в данной сфере правового регулирования.

***Keywords:*** direct democracy, elections, public authorities, election financing, candidate, election Fund, expenses of the election Fund.

**Abstract:** On the example of election campaigns for the election of senior officials of the constituent entities of the Russian Federation held in 2018, the Authors analyze the limits set by the legislation of the constituent entities of the Russian Federation, indicate the existing problems of legal regulation and propose to implement a unified approach in this sphere of legal regulation.

Демократическое развитие любого государства строится на ряде базовых, общепризнанных принципов, среди которых особое место занимает принцип выборности органов публичной власти. Согласно Конституции Российской Федерации, многонациональный народ России является единственным источником власти, а свободные выборы – одной из форм непосредственного выражения народовластия. В этой связи процедуры формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, эффективность правового регулирования, совершенствование механизмов реализации воли народа являются одним из актуальных направлений исследований конституционно-правовой науки.

Участие кандидатов и избирательных объединений в выборах в подавляющем большинстве случаев сопряжено с материальными затратами в целях получения ими определенного результата на выборах, то есть с финансированием их избирательных кампаний через специальный избирательно-финансовый институт – институт избирательных фондов кандидатов (избирательных объединений). В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях»), создание избирательных фондов является обязательным. Формирование избирательного фонда имеет своей целью финансирование избирательной кампании кандидата, то есть в конечном итоге оно направлено на достижение определенного результата на выборах посредством расходования денежных средств избирательного фонда. Право кандидатов на выборах в органы местного самоуправления, баллотирующихся в округе с числом избирателей менее 5000, и уведомивших организующую выборы избирательную комиссию об отказе от финансирования своей избирательной кампании не создавать избирательный фонд (либо финансировать свою кампанию без открытия специального счета избирательного фонда на выборах глав сельских поселений, если размер расходов не превышает 5000 руб.) рассматривается нами как льготный правовой режим финансирования избирательной кампании для кандидатов на муниципальных выборах. Очевидно, что даже отказавшийся от финансирования избирательной кампании кандидат несет затраты по материально-техническому обеспечению своего участия в выборах (изготовление документов для выдвижения и регистрации, изготовление подписных листов, сбор подписей и их представление в избирательную комиссию, представление сведений и фотографии для размещения избирательной комиссией в помещении для голосования), однако возлагаемые на кандидата обязанности по открытию, ведению, отчетности по средствам избирательного фонда на фоне возможного объема финансирования являются явно несоразмерными для данного уровня выборов. Сущность такого льготного правового режима финансирования избирательной кампании на муниципальных выборах состоит не в исключении из общего принципа финансирования избирательной кампании только за счет средств избирательного фонда, а в освобождении кандидата от дополнительных обязанностей, которые значительно осложняют ведение им избирательной кампании в условиях, когда он декларирует отказ от существенных с точки зрения практики финансирования выборов расходов (предвыборная агитация через средства массовой информации, изготовление печатных агитационных материалов, широкое привлечение граждан для выполнения оплачиваемой работы в целях избрания кандидата и т.п.).

Институт финансирования выборов, в том числе финансирования избирательной кампании кандидата или избирательного объединения, является одним из важнейших институтов избирательного права. Нормы о создании, формировании и расходовании средств избирательных фондов гарантируют прозрачность и законность финансирования деятельности, направленной на избрание кандидатов, создают равные для всех кандидатов и избирательных объединений условия для организации избирательной кампании, обеспечивают невмешательство иностранного элемента в реализацию избирательных прав граждан. В связи с этим избирательное законодательство должно обеспечивать такие условия финансирования выборов, которые позволяют максимально эффективно достичь указанных целей и не создают для участников избирательного процесса несоразмерных ограничений в реализации их права избирать и быть избранными.

Создание избирательного фонда с запретом финансирования избирательной кампании иначе как через избирательный фонд направлено на достижение определенного результата на выборах, поэтому несмотря на денежную природу финансовых отношений в регулировании данных вопросов публично-правовые начала преобладают перед частно-правовыми. Законодательство в части определения порядка формирования органов государственной власти субъектов РФ (в том числе, порядка организации и проведения выборов) находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. На него в полной мере распространяется позиция Европейского Суда по правам человека о том, что регулировании избирательной системы за государством признаются значительные пределы усмотрения: избирательное законодательство, различающееся в разных странах, время от времени изменяется и должно оцениваться в свете политического развития конкретной страны, поэтому определенные детали, недопустимые в рамках одной избирательной системы, могут быть оправданны в другой, по крайней мере при том условии, что избирательная система обеспечивает свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти[[1]](#endnote-1). Таким образом, усмотрение регионального законодателя не является неограниченным, а его дискреция в выборе соответствующих механизмов, средств и методов регулирования должно иметь разумный и соразмерный характер[[2]](#endnote-2).

Установленный порядок расходования средств избирательного фонда включает в себя не только перечень того, на что могут быть потрачены денежные средства фонда, но и границы этих расходов, называемые предельными суммами, а также правила предоставления финансовых отчетов. И если относительно предметного перечня расходов не возникает серьезных вопросов его оптимальности, так как он обусловлен целевым назначением избирательного фонда, то есть его средства могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании, то касательно размеров предельных сумм расходов в законодательстве субъектов РФ выявлен ряд проблем, связанных с границами предельного размера избирательного фонда. Поскольку предельный размер расходов является базовым нормативом, правовые коллизии в данном вопросе влияют на весь порядок финансирования избирательной кампании.

Актуальность данного исследования заключается в том, что от установленного порядка расходования средств зависит не только предельные размеры финансового обеспечение предвыборной кампании, но и прозрачность осуществления денежных операций в её рамках, возможность соблюдения запрета расходования в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, не перечисленных в избирательные фонды. Предельные размеры расходования средств избирательных фондов кандидатов при проведении выборов регионального и местного уровня устанавливаются законами законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Данная норма, в частности, позволяет субъектам РФ самостоятельно устанавливать оптимальную, на их взгляд, предельную сумму всех расходов избирательного фонда кандидата на должность высшего должностного лица субъекта. При этом федеральный законодатель не приводит ни минимальный, ни максимальный размеры предельных сумм всех расходов.

В качестве нормативно-правовой и эмпирической основы мы исследовали законодательство 22 субъектов РФ, регулирующее порядок подготовки и проведения выборов высших должностных лиц, в которых в 2018 год прошли прямые выборы глав регионов, обобщили данные о предельных размерах расходов средств избирательных фондов на данных выборах, изложив их в таблице (суммы приведены без учета увеличения в случае повторного голосования).

**Предельные суммы расходов избирательных фондов кандидатов на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации,
состоявшихся в 2018 году**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Наименование субъекта РФ | Числен­ность избирате­лей на 01.07.2018 | Предель­ная сумма расхо­дов, млн. руб. | Предель­ная сумма на 1 избира­теля, руб. | Коэффициент соотношения со средней суммой расходов |
| КГ = 67 | КП = 3,67 |
|  | Хабаровский край | 995 620 | 20 | 20 | 0,30 | 5,45 |
|  | Омская область  | 1 531 632 | 30 | 20 | 0,30 | 5,45 |
|  | Алтайский край | 1 846 084 | 40 | 22 | 0,33 | 5,99 |
|  | Новосибирская область  | 2 133 286 | 50 | 23 | 0,34 | 6,27 |
|  | Город Москва  | 7 202 493 | 250 | 35 | 0,52 | 9,54 |
|  | Амурская область  | 620 750 | 25 | 40 | 0,60 | 10,90 |
|  | Воронежская область  | 1 859 725 | 93 | 50 | 0,75 | 13,62 |
|  | Нижегородская область  | 2 589 236 | 135 | 52 | 0,78 | 14,17 |
|  | Московская область  | 5 621 838 | 300 | 53 | 0,79 | 14,44 |
|  | Кемеровская область | 2 021 359 | 110 | 54 | 0,81 | 14,71 |
|  | Ивановская область  | 808 828 | 50 | 62 | 0,93 | 16,89 |
|  | Республика Саха (Якутия) | 631 302 | 40 | 63 | 0,94 | 17,17 |
|  | Приморский край | 1 456 292 | 100 | 69 | 1,03 | 18,80 |
|  | Орловская область | 634 284 | 50 | 79 | 1,18 | 21,53 |
|  | Самарская область | 2 400 947 | 200 | 83 | 1,24 | 22,62 |
|  | Псковская область  | 533 322 | 45 | 84 | 1,25 | 22,89 |
|  | Тюменская область | 1 089 148 | 100 | 92 | 1,37 | 25,07 |
|  | Республика Хакасия  | 382 032 | 35 | 97 | 1,45 | 26,43 |
|  | Чукотский АО | 32 692 | 3 | 98 | 1,46 | 26,70 |
|  | Красноярский край  | 2 040 557 | 200 | 98 | 1,46 | 26,70 |
|  | Владимировская область  | 1 130 678 | 158 | 140 | 2,09 | 38,15 |
|  | Магаданская область | 104 340 | 15 | 144 | 2,15 | 39,24 |

Полученные в ходе изучения избирательного законодательства субъектов Российской Федерации данные позволили построить график анализа размера предельных расходов избирательных фондов кандидатов на выборах высших должностных лиц субъектов РФ в соотношении со средним размером расходов (график).

**Анализ размера расходов средств избирательного фонда
из расчета на одного избирателя в субъектах РФ**

Если исходить из того, что существуют единые объективные критерии определения предельных сумм расходования средств избирательных фондов кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, то частное показателей по одинаковому основанию должно быть максимально приближенным к частному показателей другого основания. Проще говоря, если количество избирателей в субъекте А. равно 1 тыс. человек, а во втором – 500 человек, то при предельной сумме расходов избирательного фонда кандидата в размере 100 тыс. руб. в первом субъекте, во втором предельная сумма расходов должна составлять 50 тыс. руб.

Однако в Самарской области приблизительно в 6,6 раза больше предельный размер суммы расходов избирательного фонда кандидата на должность высшего должностного лица субъекта, чем в Омской области. Однако в первом субъекте количество избирателей превышает количество избирателей во втором всего в 1,6 раза. То есть существует разрыв частных по данным основаниям в 4,13 раза в пользу Самарской области. В Орловской и Новосибирской областях равные предельные суммы расходов избирательных фондов, но существует большая разница в максимальном размере средств на 1 избирателя (больше, чем в 3,4 раза).

Как видно из приведённого анализа, получаемые предельные суммы расходов на одного избирателя, а также предельные суммы всех расходов в целом в некоторых субъектах несоразмерны с возможными затратами на избирательную кампанию кандидата, причем они как занижены, так и завышены. Например, в Красноярском крае и Самарской области предельная сумма всех расходов избирательного фонда кандидата на выборах высшего должностного лица субъекта составляет 200 млн руб., то есть половину предельной суммы всех расходов избирательного фонда кандидата на должность Президента Российской Федерации, в самом многочисленном субъекте РФ городе Москве эта сумма равна 250 млн руб., а в Московской области – уже две трети Президентского фонда (300 млн руб.), в «коэффициентах Президента» соответственно от 9,54 и 14,44 для Москвы и области до 22,62 и 26,70 для Самарской области и Красноярского края.

Таким образом, назрела необходимость в установлении единых для правового пространства России подходов к определению параметров избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений.

Установление оптимальных предельных сумм всех расходов кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации должно быть направлено на обеспечение интересов не только самих кандидатов, но и избирателей. Необходимо, чтобы данные пределы позволяли кандидатам проводить объективно качественную избирательную кампанию, то есть самостоятельно собирать и расходовать денежные средства для целей избирания, однако не создавали такой ситуации, при которой вся избирательная кампания будет определяться преимущественно финансовыми возможностями кандидата и поддерживающих его лиц. Избирателям же должно быть обеспечена возможностью осуществления контроля над расходованием денежных средств избирательных фондов кандидатов, что непосредственно согласуется с обязанностью кандидатов представлять точные и полные финансовые отчеты и обязанностью государства обеспечивать высокую степень прозрачности и открытости осуществления денежных операций в рамках проведения кандидатами своих кампаний, в частности, посредством установления соразмерных предельных сумм расходов избирательных фондов.

При их установлении предельных размеров расходов средств избирательного фонда необходимо руководствоваться следующими критериями:

- численностью избирателей соответствующего избирательного округа;

- сложившимися в регионе ценами на изготовление агитационных материалов, услуг по их распространению, на аренду помещений и т.д.;

- уровнем инфляции в стране. Установление в законе субъекта нормы, в соответствие с которой предельная сумма избирательного фонда кандидата будет индексироваться применительно к каждым выборам, сможет обеспечить интересы кандидатов в достаточном размере финансирования.

Выявленный в ходе исследования бессистемный подход к установлению предельных размеров расходов избирательных фондов кандидатов, по нашему мнению, связан с недостаточностью федерального правового регулирования. В связи с этим в ходе законопроектной работы над Кодексом РФ о выборах и референдумах считаем необходимым такие критерии установить.

На сегодняшний день предельные суммы всех расходов избирательного фонда кандидата на выборах высшего должностного лица некоторых субъектов РФ требуют своего изменения, важность которого обусловлена обеспечением наиболее подходящих условий проведения кандидатами своих предвыборных кампаний. Особенно востребованы эти изменения ввиду ближайших выборов высших должностных лиц субъектов РФ.

1. По делу «Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии»: решение Европейского Суда по правам человека от 02.03.1987 // [Электронный ресурс] URL: http://www.interfax.ru/russia/528903 (дата обращения 24.03.2019). [↑](#endnote-ref-1)
2. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статей 32 и 35 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 07.07.2016 № 1358-О // [Электронный ресурс] URL: http://sudact.ru/law/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-07072016-n/ (дата обращения 11.11.2018). [↑](#endnote-ref-2)