

**С. В. Фефилин**

### **Законодательное ограничение нарушений в сфере финансирования избирательных кампаний в России**

В статье рассматриваются правовые нормы, ограничивающие незаконное финансирование избирательной кампании. Автор рассматривает теорию и практику применения данных правовых норм в российском избирательном процессе.

**Ключевые слова:** выборы, избиратели, избирательная кампания, избирательное законодательство, избирательное объединение, избирательный фонд, кандидат, наказание, политическое консультирование, правовая норма, регистрация кандидата, уголовный кодекс.

**S. V. Fefilin**

### **Legislative Restriction of Infringements in the Sphere of Financing the Election Campaigns in Russia**

In the article are considered legal norms, limiting illegal financing of the electoral campaign. The author considers the theory and practice of using legal norms in the Russian electoral process.

**Key word:** elections, voters, electoral campaign, electoral legislation, electoral association, electoral fund, candidate, punishment, political consulting, legal norm, registration of the candidate, criminal code.

Изучение проблем избирательной кампании имеет многоаспектный характер. В статье принята попытка анализа законодательных ограничений в сфере нарушений избирательного процесса, а именно в части финансирования избирательной кампании кандидатом.

Нарушения в данной сфере предвыборной деятельности кандидатов и избирательных объединений, по признанию многих экспертов, относятся к самым распространенным и в то же время труднофиксируемым. Признавая большую общественную опасность за подобными противоправными деяниями, российские законодатели установили уголовную ответственность. В июле 2003 г. российское Федеральное Собрание дополнило Уголовный кодекс РФ статьей 141.1 «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума». Она устанавливает уголовную ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. Введение данной нормы было обусловлено рядом обстоятельств. Все избирательные объединения, кандидаты, участвующие в предвыборной

борьбе, должны находиться в равных условиях и иметь единственный законный источник финансирования – избирательный фонд. Он должен формироваться на законных основаниях в соответствии с Законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» от 20.12.2002 г. [1]. Аналогичное требование относится и к инициативным группам по проведению референдума в соответствии с Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. [2].

Статья 141.1 УК РФ является уголовно-правовым гарантом свободных равных демократических выборов, равноправного участия кандидатов в избирательной кампании и преследует цель недопущения участия в предвыборной борьбе недобросовестных кандидатов или партий, имеющих в качестве источника финансирования нелегальные доходы. По смыслу статьи под нарушением порядка финансирования понимается как оказание финансовой помощи в различных, указанных в рассматриваемой норме, формах (ч. 1), так и использование такой помощи (ч. 2).

Объективная сторона ч. 1 ст. 141.1 УК РФ характеризуется следующими альтернативными действиями.

Во-первых, это оказание финансовой (материальной) поддержки, в крупных размерах, избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока помимо средств избирательного фонда. Обязательным признаком данного состава является способ. Действие должно осуществляться путем изготовления и(или) распространения агитационных материалов, не оплаченных из избирательного фонда или оплаченных из избирательного фонда по необоснованно заниженным расценкам, оплаты изготовления и(или) распространения таких агитационных материалов, передачи денежных средств, материальных ценностей на безвозмездной основе или по необоснованно заниженным расценкам кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку для осуществления ими своей избирательной кампании.

В связи с этим показательной является ситуация, возникшая на выборах в депутаты Государственной Думы Ярославской области в марте 2004 г. Ярославское региональное отделение политической партии «Родина» использовало на региональных выборах агитационные материалы предыдущих федеральных выборов 2003 г. в Государственную Думу Российской Федерации. Кто в данной ситуации должен нести уголовную ответственность по ч. 1 ст. 141.1: руководитель регионального штаба или уполномоченный представитель по финансовым вопросам? Положительно можно ответить на данный вопрос только в том случае, если лица, распространявшие агитационные материалы, будут доверенными лицами данной партии или агитаторами и будут пойманы «за руку».

Во-вторых, оказание финансовой (материальной) поддержки, в крупных размерах, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, помимо средств фонда референдума, путем изготовления и(или) распространения агитационных материалов, не оплаченных из фонда референдума или оплаченных из фонда референдума по необоснованно заниженным расценкам, оплаты изготовления и(или) распространения таких агитационных материалов, передачи денежных средств, материальных ценностей на безвозмездной основе, или по необоснованно заниженным расценкам, члену либо уполномоченному представителю инициативной группы по проведению референдума, иной группе участников референдума для осуществления ими деятельности, направленной на выдвижение инициативы прове-

дения референдума; получение определенного результата на референдуме.

Еще одним альтернативным действием объективной стороны рассматриваемой нормы является внесение пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд, фонд референдума через подставных лиц. Использование такого термина, как «подставные лица» – не вполне обоснованно. Более удачным представляется понятие «посредник» (как, к примеру, в ст. 291 УК РФ).

По ч. 1 ст. 141.1 УК РФ рассматриваемой нормы наказанием является штраф в размере от 100 до 300 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательные работы на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительные работы на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до одного года.

Часть 2 ст. 141.1 характеризуется обширной описательной диспозицией, что повлекло ее громоздкость. Это абсолютно неудачный пример изложения диспозиции, кстати, в Уголовном кодексе РФ это самая большая диспозиция, которая, несомненно, требует корректировки. Часть 2 ст. 141.1 устанавливает уголовную ответственность за:

1) использование в крупных размерах, помимо средств соответствующего избирательного фонда, финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока кандидатом, его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока;

2) использование в крупных размерах, помимо средств соответствующего фонда референдума, финансовой (материальной) поддержки для выдвижения инициативы проведения референдума, получения определенного результата на референдуме уполномоченным представителем по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;

3) расходование в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и референдумах и перечисленных на специальный избирательный счет, специальный счет референдума.

Предмет преступления указан в диспозиции данной нормы (ч. 1 и ч. 2) и является его обяза-

тельным признаком. С субъективной стороны данное преступление характеризуется прямым умыслом. Виновный осознает, что нарушает порядок финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума и желает совершить эти действия. Мотивы и цели данного преступления могут быть различными: как политическими, так и личными.

В соответствии с ч. 2 ст. 141.1 УК РФ наказанием является штраф в размере от 100 до 500 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до пяти лет, либо обязательные работы на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительные работы на срок от одного года до двух лет, либо лишение свободы на срок до двух лет.

Обязательным элементом данного состава преступления является такой признак, как «крупный размер». Его понятие раскрывается в примечании в рассматриваемой норме: «Крупным размером в настоящей статье признаются размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда, соответственно, кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, фонда референдума, установленной законодательством о выборах и референдумах на момент совершения деяния, предусмотренного настоящей статьей, но при этом составляют не менее одного миллиона рублей» [3].

Введение в норму такого криминообразующего признака, как крупный размер, его определение в зависимости от предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда является несомненным достоинством рассматриваемого состава. Очень интересным и достаточно дискуссионным представляется определение в норме нижнего предела «крупного размера» в один миллион рублей. Очевидно, что в такой ситуации, когда кандидату оказывается финансовая (материальная) поддержка в размере 999.999 рублей 99 копеек (то есть менее одного миллиона рублей), помимо его избирательного фонда, или такая поддержка им используется, то уголовной

ответственности по ст. 141.1 УК РФ не наступает. Это является не совсем обоснованным. Имеет смысл снизить порог до 500 000 рублей ввиду того, что свободное и равное избирательное право и право на участие в референдуме являются одним из основных прав граждан Российской Федерации; данные права относятся к числу основных прав гражданина, защита которых является приоритетной задачей любого современного государства.

Рассматриваемое преступление считается оконченным с момента совершения указанных в диспозиции данной нормы действий, вне зависимости от наступления последствий.

Достаточной практики применения данной правовой нормы не сложилось, так как для предъявления обвинения фактически необходимо вскрыть «двойную бухгалтерию» у пиар-структуры. Однако пока что этого сделать не удавалось. В то же самое время в средствах массовой информации говорится о возбуждении уголовных дел по статье 141.1 УК РФ, однако доказать причастность политических партий и депутатов не удалось [5]. Так, прокуратура Рязанской области пыталась возбудить уголовное дело по факту финансовых нарушений в ходе избирательной кампании Г. Шпака – кандидата на должность губернатора Рязанской области. Но обвинение по делу так и не было предъявлено. Ситуация складывалась следующим образом: в феврале 2005 г. областной депутат И. Морозов подал иск в один из районных судов г. Рязани о признании прошедших весной 2004 г. выборов губернатора Рязанской области недействительными. Депутат представил документы, согласно которым в марте 2004 г. предприниматель Н. Сучкова предоставила кредит баллотировавшемуся на пост губернатора Рязанской области Г. Шпаку. Согласно соглашению с Н. Сучковой, Г. Шпак в случае победы на выборах обязался назначить ее вице-губернатором, а в дальнейшем согласовать с ней все проводимые кадровые назначения в администрации области. Однако последний не выполнил своих обязательств. В связи с этим Н. Сучкова направила иск в суд Советского района г. Рязани, в котором содержалось требование вернуть ей полученную сумму. Однако Г. Шпак отрицал факт получения денег от Сучковой [5].

Но это не единственный случай. В августе 2003 г. в облизбирком Свердловской области поступили документы, которые дискредитировали кандидата в губернаторы области Андрея Виха-

рева. На имя председателя комиссии В. Мостовщикова было направлено заявление избирателя М. Новикова (член межрегиональной общественной организации «Юристы XXI века») с требованием «отказать в регистрации кандидату на должность губернатора Свердловской области А. Вихареву на основании фактов использования помимо избирательного фонда еще 6.408.520 рублей». К заявлению была приложена калькуляция расходов избирательной кампании А. Вихарева. В июне–июле 2003 г. данная общественная организация провела анализ предвыборной деятельности кандидата на должность губернатора Свердловской области А. Вихарева в связи с развернутой им активной агиткампанией. В документах, поступивших в облизбирком, были аргументированы факты нарушений штабом А. Вихарева избирательного законодательства. К заявлению прилагалось большое число документов и материалов, доказывающих его причастность к деятельности Фонда Вихарева в агитационной кампании. Также юристы отмечали, что расчет незаконных расходов А. Вихарева производился по минимуму. Требование заявителей сводилось к тому, чтобы провести проверку и рассмотреть вопрос о расходовании более 6.000.000 рублей помимо избирательного фонда, одновременно с вопросом о регистрации кандидата. Однако после рассмотрения данных материалов избирательная комиссия не нашла изложенные факты достаточными для отказа в регистрации кандидату А. Вихареву. В свою очередь областная прокуратура отказала в возбуждении уголовного дела.

Отсутствие законодательного ограничения незаконного финансирования избирательной кампании значительно снижало эффективность реализации принципа равенства условий участников предвыборной борьбы. Однако введение статьи 141.1 в Уголовный кодекс РФ, предусматривающей уголовную ответственность за подобные противоправные деяния, значительно не улучшило практику избирательных кампаний. Основная причина – сложность сбора фактов, являющихся достаточными доказательствами незаконной деятельности кандидата или избирательного объединения.

#### Примечания

1. Российская Федерация. Законы. О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации [Текст]: федеральный закон: [принят Гос. Думой 20.12.2002] // СЗ РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 4982.
2. Российская Федерация. Законы. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Текст]: федеральный закон: [принят Гос. Думой 22.05.2002] от 12.06.2002 // СЗ РФ – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
3. Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации [Текст]: федеральный закон [в редакции от 07.04.2010]. – М.: Велби, 2010. – С. 36.
4. Салий А. Что грозит лжедепутатам [Текст] // Наша власть: дела и лица. – 2004. – № 5. – С. 32.
5. Прокуратура Рязанской области возбудила уголовное дело в отношении Г. Шпака [Текст] // Независимый избиратель г. Рязани. – 2004. – № 7. – С. 27.