

Выборы: финансовый аспект



Дмитрий ПЛЕХАНОВ,
доктор наук
государственного
управления, доцент



Ирина ГАБРО,
кандидат политических
наук

Проведение свободных и демократических выборов предполагает равноправие всех участников избирательного процесса. Реализация данного принципа достигается посредством регламентации на законодательном уровне системы избирательных процедур, в том числе и процедуры финансирования избирательных кампаний. Степень демократичности порядка финансирования выборов в значительной мере свидетельствует и о демократичности проводимых в государстве выборов. В то же время проблема финансирования избирательных кампаний на местных (муниципальных) выборах в европейских странах является недостаточно разработанной.

В целом финансирование выборов осуществляется в двух направлениях: для обеспечения подготовки и проведения выборов, деятельности избирательных комиссий, других субъектов, задействованных в данном процессе, и для проведения предвыборных кампаний кандидатов, избирательных объединений, блоков.

Финансирование подготовки и проведения выборов преимущественно осуществляется за счет бюджетов, в объемах, установленных законодательством страны о государственном бюджете и решениями

соответствующих органов местного самоуправления о местных бюджетах. Оплата политической рекламы и политической агитации чаще всего ведется за счет избирательных фондов партий и кандидатов. Однако и в этом плане каждая страна имеет свои особенности.

Согласно Закону «О политических партиях» Республики Польша, политическая партия может выделять свои активы только в целях, соответствующих статуту, и на благотворительность. Кроме того, политическая партия обязана создать два типа

ОБ АВТОРАХ

ПЛЕХАНОВ Дмитрий Александрович.

Родился в 1967 году в г. Днепрпетровске (Украина). В 1991 году окончил Днепрпетровский гуманитарный университет, в 2007 году – Классический частный университет (г. Запорожье, Украина). В 1996–2011 годах был частным предпринимателем в сфере сельского хозяйства. С 2011 года – заведующий кафедрой государственной службы Черноморского государственного университета имени Петра Могилы (г. Николаев, Украина).

Доктор наук государственного управления (2010), доцент (2011).

Автор более 100 научных статей, ряда монографий.

Сфера научных интересов: государственная власть и местное самоуправление, институт государственной службы, избирательная система на местном уровне

ГАБРО Ирина Владимировна.

Родилась в г. Николаеве (Украина). В 2008 году окончила Черноморский государственный гуманитарный университет имени Петра Могилы. В 2008–2012 годах – ведущий специалист, с 2012 года – преподаватель кафедры государственной службы Черноморского государственного университета имени Петра Могилы.

Кандидат политических наук (2013).

Автор 15 научных статей.

Сфера научных интересов: история западноевропейской политической мысли, государственная власть и местное самоуправление в Украине и в странах Европы, избирательные системы на местном уровне.

фондов: экспертный и избирательный. Средства, собранные в экспертном фонде, могут использоваться для оплаты юридической, политической, социологической и социально-экономической экспертизы, для финансирования публикаций, обучения и других мероприятий, связанных с уставной деятельностью партии. А на средства из второго – избирательного фонда – партия финансирует свое участие в выборах в парламент, на пост президента, в Европейский парламент и в местных выборах. Этот фонд является постоянным, и деньги, собранные в нем, могут также накапливаться в межвыборный период. Расходы, понесенные политическими партиями во время выборов, должны проводиться только через этот фонд.

В Польше ответственность за финансовое управление избирательным фондом политической партии несет финансовый уполномоченный представитель. Любые средства, накопленные в избирательном фонде, вносятся на отдельный банковский счет и могут состоять из собственных взносов партии, пожертвований, наследства и средств по завещанию. Общая сумма денежных пожертвований от отдельного лица в пользу партии не должна превышать 22 500 злотых (5290 евро). Как исключение, если в данном календарном году проходит несколько выборов, ограничение становится менее строгим, но не больше 37 500 злотых (8820 евро).

Денежные пожертвования можно делать без использования наличных денег, то есть чеком, банковским переводом или кредитной картой. Причем физические лица имеют право делать пожертвования как в избирательный фонд, так и на основной счет политической партии [1, с. 6].

Законодательство Российской Федерации за короткое время прошло большой путь: сначала избирательные 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. Российский исследователь Е. Колюшин считает, что последнее является крайностью, так как на местных выборах далеко не всегда оправданно создание избирательных фондов. Поэтому новая редакция Федерального закона об основных гарантиях предостав-

ляет 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 [2, с. 43].

Кандидаты в депутаты местных Советов в Республике Беларусь также вправе создавать собственные избирательные фонды для финансирования расходов по предвыборной агитации. Избирательный кодекс Беларуси устанавливает предельную сумму всех расходов из средств избирательного фонда: для кандидата в депутаты областного, Минского городского Совета депутатов – не более 30 базовых величин, кандидата в депутаты районного, городского (города областного и районного подчинения), поселкового, сельского Совета депутатов – не более 10 базовых величин. Кандидаты в депутаты могут использовать средства избирательных фондов для оплаты расходов, непосредственно связанных с проведением предвыборной агитации, в порядке, устанавливаемом Центральной комиссией [3].

Интересен может быть опыт Исландии. В этой стране Закон «О финансовой дея-



тельности политических партий и кандидатов и о их обязанности предоставлять соответствующую информацию» регулирует финансирование политических партий, участвующих в парламентских и местных выборах, а также отдельных кандидатов, участвующих в первичных (внутрипартийных) выборах и в выборах на муниципальные должности. Следует отметить, что закон распространяет свое действие только на политические партии, участвующие в парламентских и муниципальных выборах, а также на кандидатов, баллотирующихся на выборные муниципальные должности или участвующих во внутрипартийных (первичных) выборах. Кандидаты, баллотирующиеся на должность президента Исландии, не подпадают под действие указанного закона.

Законодательство Исландии предусматривает следующие основные источники финансирования политических партий: прямое государственное и частное финансирование, членские взносы, доходы от издательской и иной деятельности партии.

И если эти три положения характерны для многих стран, то четвертое (ст. 11–12 закона) достаточно оригинально: им определен запрет на продажу товаров и услуг с целью сбора средств партии, за исключением некоммерческой продажи партийной атрибутики, лотерейных билетов, проведения ярмарок, взыскания входной платы на мероприятия, проводимые партией [4, с. 16–17].

В Латвии все расходы (за исключением эфирного времени, предоставляемого бесплатно равными объемами всем участникам избирательного процесса) покрываются с помощью партийных счетов. Согласно действующему законодательству, легальными источниками формирования базы политических партий являются: членские взносы; благотворительные пожертвования от физических и юридических лиц (с некоторыми ограничениями – одно физическое или юридическое лицо не может пожертвовать партии более 41 700 долларов в год); доходы от деятельности предприятий, основанных политической партией; другие доходы, не запрещенные действующим законодательством.

Партиям запрещается получать пожертвования от предприятий, на 50 % и более

находящихся в собственности государства, или муниципальных органов управления, религиозных организаций, лиц без гражданства или иностранцев. В случае получения анонимных средств партия обязана их перечислить на специальный счет, который контролирует Министерство юстиции. Отдельным положением законодательство Латвии запрещает создание фондов, основная цель которых – финансовое обеспечение политических партий (или избирательных кампаний). Избирательный фонд (кроме пожертвований) никоим образом не ограничивается, что уменьшает возможность привлечения теневого капитала. Однако представление политическими партиями ежегодной финансовой декларации в Министерство финансов и Службу государственных доходов является обязательным требованием для всех. Его невыполнение приводит к роспуску партии в соответствии с решением суда. Декларации должны раскрывать источники дохода, а также совокупные данные расходов. Доступ к этим декларациям открыт: ежегодные декларации партий публикуются в официальной правительственной газете *Latvijas Vestnesis* [5].

В Украине из-за существования смешанной избирательной системы на местном уровне требования к избирательным фондам партий и кандидатов отличаются друг от друга. Так, избирательный фонд местной организации партии, кандидаты в депутаты от которой зарегистрированы в многомандатных избирательных округах, формируются за счет ее собственных средств, а также добровольных взносов физических лиц. Избирательный фонд кандидата в депутаты в одномандатном избирательном округе, кандидата на должность сельского, поселкового председателя, выдвинутого путем самовыдвижения, формируется за счет их собственных средств и добровольных взносов физических лиц.

Собственные средства местной организации партии, кандидата в депутаты, кандидата на должность председателя сельского, поселкового, городского поселения, которые перечисляются на счет избирательного фонда, не подлежат ограничениям по сумме и количеству перечислений.

В Украине так же, как в большинстве стран, запрещается делать добровольные взносы в избирательный фонд иностран-

цам, лицам без гражданства или имеющим двойное гражданство, анонимным жертвователям.

Интересной особенностью украинского законодательства является то, что средства избирательного фонда, не использованные местной организацией партии, на основании решения высшего руководящего органа местной организации партии, принятого в 5-дневный срок после официального обнародования результатов местных выборов, перечисляются распорядителем избирательного фонда на текущий банковский счет местной организации партии. Это необходимо сделать в 3-дневный срок со дня принятия руководящим органом местной организации партии соответствующего решения.

А вот неиспользованные средства избирательного фонда кандидатов в депутаты, кандидатов на должность сельского, поселкового, городского председателя не возвращаются и перечисляются учреждением банка в бесспорном порядке в соответствующий местный бюджет в 10-дневный срок со дня официального обнародования территориальной избирательной комиссией результатов выборов. В случае отмены решения о регистрации кандидатов, выбытия кандидата с баллотирования остатки средств их собственных избирательных фондов по решению территориальной избирательной комиссии также перечисляются в местный бюджет.

Финансовые отчеты о поступлении и использовании средств избирательного фонда местной организации партии, кандидата в депутаты, кандидата на должность сельского, поселкового, городского председателя обнародуются территориальной избирательной комиссией в местных печатных средствах массовой информации [6].

Таким образом, законодательство Украины имеет много недоработок, из-за которых предвыборные кампании на муниципальном уровне могут финансироваться с нарушениями, которые сложно доказать. Впрочем, чаще всего желания доказывать такие нарушения и не возникает, поскольку практически все участники предвыборного марафона используют эти методы работы. Так, законодательством Украины не предусмотрено достаточное обеспечение прозрачности финансирования партий, оно не содержит требований

полного обнародования источников и размеров расходов в ходе выборов, а также пропорциональных и убедительных санкций за нарушение положений о финансировании предвыборной кампании. Кроме этого, отсутствие государственного финансирования кампаний и установленных ограничений расходов привело к тому, что на местных выборах 2010 года многие участники избирательной гонки полагались на поддержку состоятельных лиц или деловых кругов.

Очевидно, что Украине необходимо рассмотреть возможности для обеспечения полного обнародования до и после выборов источников и размеров взносов, а также типов затрат на осуществление предвыборной кампании. Также следует ввести более эффективный мониторинг и контроль за финансированием избирательных кампаний, установив пропорциональные и убедительные санкции за нарушение положений о финансировании кампаний. Можно также рассмотреть возможность введения умеренных ограничений расходов в рамках осуществления кампаний (например, установить верхнюю границу избирательных фондов кандидатов, как это сделано в Беларуси). Или же ввести государственное финансирование предвыборной кампании на местных выборах при условии получения определенного процента голосов – такая практика закреплена во многих демократических странах. ▀

ЛИТЕРАТУРА

1. Савицкий, А. Финансирование политических партий и избирательных кампаний в Польше: Страновой отчет / А. Савицкий. – Фонд Стефана Батория [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.politicalfinance.org/wp-content/uploads/2012/08/Poland-Country-Report-final_RU_July-2012.pdf. – Дата доступа: 16.03.2015.
2. Колюшин, Е.И. Финансирование выборов: право и практика: учебное пособие / Е.И. Колюшин. – М.: РЦОИТ, 2002. – 144 с.
3. О выборах в местные Советы депутатов Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS27-about.pdf>. – Дата доступа: 11.03.2015.
4. Ракитская, И. Финансирование политических партий и избирательных кампаний в Исландии / И. Ракитская // Право и управление. XXI век. – 2013. – № 1 (26). – С. 15–21.
5. Загальний огляд джерел виборчого права в країнах ЄС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1150892434_ans.pdf. – Дата доступа: 14.03.2015.
6. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України, 10.07.2010, № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – 491 с.