

К.В. ЯКОВЧЕНКО

слушатель ТЮИ МВД России

Научный руководитель:

Р.Н. ДАНЕЛЯН

старший преподаватель

кафедры гражданско-правовых дисциплин

ТЮИ МВД России,

кандидат юридических наук

ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ КАНДИДАТОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Анализируя практику проведения избирательных компаний в нашей стране в последнее время, можно отметить, что, несмотря на перманентное реформирование законодательства, по-прежнему остаются неурегулированными многие вопросы, возникающие на разных стадиях избирательного процесса. Не является исключением финансирование выборов. Впрочем, даже детальное законодательное регулирование порядка финансирования избирательной кампании, тем не менее, не способно устранить все нарушения и противоречия, так как для решения этих проблем недостаточно усилий одного лишь законодателя. Необходимо неукоснительное соблюдение законодательства всеми субъектами избирательного процесса, достичь которого на практике удается далеко не всегда.

К сожалению, большинство кандидатов в ходе выборов допускают те или иные финансовые нарушения, причина которых заключается не столько в несовершенстве действующего избирательного законодательства, сколько в низком уровне правовой культуры участников избирательного процесса в целом.

Актуальность темы так же обуславливается стремлением государства и общества в целом построить гражданское общество, что невозможно без гарантий реализации «власти народа» объективно и не опосредованно через лоббистские организации. Очевидна необходимость создания такой правовой базы, регламентирующей процесс финансирования избирательных компаний, которая смогла бы свести к минимуму эффект лоббистской деятельности и уравнила шансы кандидатов всех уровней и политической направленности.

Объектом исследования указанных отношений можно обозначить совокупность общественных отношений, возникающих по поводу и на основе процедуры финансирования избирательных компаний. Предметом - непосредственный процесс финансирования избирательных компаний.

Цель исследования выявление проблемных и спорно-противоправных моментов и ситуаций в рамках вышеуказанного процесса.

Задачей исследования акцентирование внимания на проблеме финансирования избирательных компаний в России.

Степень разработанности. В последнее время проблемам финансирования избирательных компаний в России в своих работах уделяли внимание такие ученые, как Вискулова В.В., Гранкин И.В., Мезенцев А.Ю., Карманов А.Б., Крылов Б.С., Пугачев В.П., Чучелина Н.Н., Иванченко А.В. и многие другие.

В ходе работы были использованы методы системного анализа, сравнительно-правовой, логический и статистический. В рамках указанных методов использовалась индукция, дедукция, анализ и синтез.

Научная новизна работы заключается в том, что ранее такого рода комплексное исследование по данной тематике не осуществлялось на достойном уровне.

Практическая значимость заключается в том, что результаты исследования будут не только акцентировать внимание на вышеобозначенной проблеме, но и в последующем послужат отправной точкой в подготовке рекомендаций по приведению действующего законодательства в соответствие с требованием действительности.

В июне 2002 г. был принят Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав)¹, заменивший Федеральный закон от 19 сентября 1997 г.

¹ Федеральный закон устанавливает общие условия финансирования выборов, которые дополняются положениями иных федеральных законов, законов субъектов Федерации, иных нормативно-правовых актов. Например, при выборах в федеральные органы государственной власти порядок открытия и ведения специальных избирательных счетов, а также учета средств специальных избирательных фондов и отчетности по этим средствам устанавливается Центральной избирательной комиссией по согласованию с Центральным банком РФ.

Понятие финансирования выборов принято разделять на прямое и косвенное финансирование избирательных компаний, помимо того в это понятие включают и другие виды материального обеспечения, поддающиеся финансовой оценке, не ограниченное рамками избирательной компании.

Под прямым финансированием выборов понимается совокупность финансовых действий, направленных на обеспечение выборов. Таковыми признаются перечисление, поступление, расходование, учет денежных средств, а иные действия как следствие влекущие за собой движение финансовых и иных ресурсов граждан, организаций и государства.

Под косвенным финансированием выборов понимается как материальная поддержка кандидатов, политических партий и объединений, так и представление бесплатного эфирного времени и иных услуг СМИ, а так же осуществление льготного налогообложения, содержание избирательных комиссий, информационных систем, направленных на обеспечение выборов¹.

Согласно действующему законодательству процесс финансирования кандидата или избирательного объединения (блока) ограничен временными рамками: кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией.

Причем избирательные объединения и блоки, выдвинувшие списки кандидатов, обязаны перед созданием избирательного фонда зарегистрировать уполномоченных представителей, в том числе по финансовым вопросам в этих же избирательных комиссиях (п. 3 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). Что касается кандидатов, то это их право, но не обязанность. Процесс регистрации уполномоченного по финансовым вопросам избирательной компании представляет собой подачу кандидатом,

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 359 - 360.

представителем объединения или блока заявление о назначении представителем по финансовым вопросам избирательной компании определенное физическое лицо, либо несколько лиц, на что он (они) дают письменное согласие.

Заметным шагом на пути к совершенствованию избирательного процесса стало создание контрольно-ревизионных служб и обязанность рассмотрения вопросов отмены регистрации кандидата, избирательного объединения судом – более юридически квалифицированным органом.

Контрольно-ревизионные службы создаются в целях контроля соблюдения установленного законом порядка формирования избирательного фонда и расходования средств данного фонда, они наделенные более широкими полномочиями в области финансового контроля, чем избирательные комиссии. Согласно ч. 2 ст. 60 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав контрольно-ревизионные службы создаются при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, и при иных комиссиях - с привлечением руководителей и специалистов из государственных и иных органов и учреждений, включая Центральный банк Российской Федерации, Сберегательный банк Российской Федерации, главные управления (национальные банки) Центрального банка Российской Федерации в субъектах Российской Федерации. Указанные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов обязаны откомандировать специалистов в распоряжение комиссий. При этом в распоряжение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, а в распоряжение иной комиссии - на срок не менее двух месяцев.

В компетенцию контрольно-ревизионной службы входит:

1. Осуществление контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов

2. Проверка финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений или блоков

3. Для организации проверок достоверности представленных кандидатами в соответствии с пунктом 3 статьи 33 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав сведений об имуществе, о доходах и об их источниках.

4. Контроль за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений или блоков

Стоит отметить, что основной проблемой остается низкий культурно-правой уровень населения. Но, тем не менее есть и ряд проблем также влияющих на процесс проведения выборов не лучшим образом, это и наличие пробелов в законодательстве, слабый административный ресурс контролирующих органов, порой и некомпетентность лиц осуществляющих надзорно-проверочную и даже судебную функцию в этой области. Решив комплекс этих проблем, мы, наконец, сможем утверждать, что выборы в нашей стране проводятся, открыто, честно, а создание правового общества должно начинаться именно с этого.

При проведении выборов одним из приоритетных принципов является принцип равноправия всех участников избирательного процесса. Для реализации данного принципа законодатель регламентировал законодательно вся совокупность избирательных процедур, в том числе и процедуру финансирования избирательных компаний, детально описанную выше. Задачей законодательного регулирования финансирования избирательных компаний является достижение равноправия, как равенства возможностей, кандидатов, избирательных объединений и блоков, а так же обеспечение открытости и

гласности, контроля законности источников формирования избирательных фондов, финансовых операций совершаемых со специальными избирательными счетами. Именно наличия признака демократичности, а в главной степени его составляющей – равноправия кандидатов, при проведении выборов свидетельствует о степени демократизации общества в целом. Согласно такому определению степени демократизации общества некоторые западные демократические государства, в частности США, можно утрировано охарактеризовать как формальную демократию, с формированием высшего законодательного органа ведущими финансовыми корпорациями, финансирующими избирательные компании для последующего лоббирования своих интересов. В России институт альтернативных выборов сформировался относительно недавно, но тем не менее имеет больше сходств с демократической формой проведения выборов, чем многие западные аналоги, хоть и далек от совершенства.

Принято выделять два вида финансирования избирательных компаний (в России они применяются в совокупности и регламентированы законом):

1. Публичное финансирование выражается в прямой и косвенной форме.

Под прямым публичным (бюджетным) финансированием понимается финансирование избирательных компаний из средств федерального бюджета, этот тип финансирования имеет своим началом финансирование политических партий, согласно ст. 33 Федерального закона от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях". Таким образом, политические объединения, блоки по итогам выборов могут возместить часть средств, потраченных на проведение предвыборной компании.

Под косвенным публичным финансированием понимается комплекс услуг оказываемых государством на безвозмездной основе, как правило, это услуги информационного характера, направленных на осуществление предвыборной агитации. В их число входит, например, предоставление бесплатного эфирного

времени и печатной площади, помещений для встреч с избирателями, мест для размещения печатных агитационных материалов и так далее.

2. Частное финансирование выражается в возможности кандидатов самостоятельно аккумулировать денежные средства для последующего формирования из них избирательного фонда. Такой тип финансирования безусловно некоторым образом уменьшает затраты государства на финансирование избирательных компаний, но и представляет возможность развития лоббистской деятельности, что не соответствует демократическому обществу. Наличие финансовой поддержки у одного кандидата, избирательного объединения, блока ставит его в заранее более выгодное положение перед другими, а что еще хуже в последующем обязывает осуществлять законотворческую деятельность исходя не из объективной действительности государства, а исходя из интересов того субъекта, кому он «обязан» победой на выборах.

Поэтому представляется оптимальным переход на государственное финансирование предвыборной деятельности кандидатов, избирательного объединения, блока¹. В этом случае возможности кандидатов, избирательных объединений и блоков уравниваются².

Резюмируя сказанное можно сделать закономерный вывод о несоответствии нынешнего порядка проведения избирательной компании, а именно порядка финансирования избирательной компании, образцу демократических выборов. Этот вопрос актуален будет до тех пор, пока в России не будет создано гражданское общество. Однако надеяться лишь на законодательное разрешение данной проблемы было бы неразумно, поэтому необходимо комплексное воздействие:

1. Решение вопроса о легализации (контроля) лоббистской деятельности, а равно административного влияния на результаты выборов, либо их полный запрет. Возможно именно легализация, как форма

¹ Пугачев В.П. Выборы: общая теория в российских иллюстрациях // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1997. N 4. С. 28; Гранкин И.В. Парламент России. М.: Консалтбанк, 1999. С. 80; Крылов Б.С. А есть ли прогресс в правах избирателей? // Российская Федерация. 1994. N 10. С. 50.

² Вискулова В.В. Финансирование федеральных выборов в России: соотношение публично-правового и частного начал. Конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Благовещенск, 2004. С. 32 - 33.

государственного контроля позволила бы в более жесткой форме регулировать указанные процессы, но при этом необходимо помнить, что лоббирование интересов даже в рамках обозначенных государством по своей правовой природе не отвечает принципам демократичного государства, правового общества.

2. Организация такой модели внесения пожертвований гражданами, когда все эти средства аккумулировались бы на специальном государственном счете и равномерно распределялись между кандидатами, что позволило бы уравнивать в правах кандидатов, избирательные объединения и блоки. Но с другой стороны, граждане жертвуют денежные средства для нужд конкретного объекта. Поэтому внедрение такой практики может аннулировать возможности данного источника финансирования избирательных компаний, либо привести к очередному витку нарушений законодательства, когда граждане будут напрямую передавать денежные средства представителям определенного кандидата избирательного объединения или блока, то есть породить финансирование из неучтенных в законе источников.

3. Осуществления контроля финансовой отчетности избирательных компаний (решением может стать внесение соответствующих поправок в части 7, 8, 9 ст. 59 ФЗ № 67).

Указанные замечания к предложенным вариантам реформирования законодательства как отмечается должны быть апробированны локально на практике и более детально изучены.