

# 10. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

## 10.1. ПОНЯТИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫБОРОВ

Финансирование выборов – базовое понятие, на котором должно строиться регулирование. Избирательное право пока не определяет его содержание, хотя и широко использует. В литературе употребляют также понятия «финансирование избирательных кампаний», «финансирование предвыборной агитации», «политическое финансирование». Они имеют право на применение, но не равнозначны финансированию выборов.

Финансирование выборов – все действия, направленные на прямое и косвенное финансовое и поддающееся финансовой оценке материальное обеспечение подготовки и проведения выборов, не ограниченные рамками избирательных кампаний.

Прямое финансирование выборов – перечисление, поступление, расходование, учет, отчетность и другие действия, влекущие за собой движение бюджетных и иных финансовых ресурсов государства, организаций, граждан, оказывающих влияние на волеизъявление избирателей на выборах.

Косвенное финансирование выборов связано с оказанием финансовой и материальной поддержки кандидатам, политическим партиям, с предоставлением бесплатного эфирного времени для целей выборов, распространением бесплатной информации о кандидатах, предоставлением налоговых льгот, содержанием избирательных комиссий, информационных систем, направленных на обеспечение выборов.

Наличие косвенного и прямого финансирования выборов ставит перед теорией, законодателем и практикой проблему их соотношения и регулирования. Вопрос не может стоять так: либо косвенное, либо прямое финансирование. Теоретически и практически оба вида финансирования выборов существуют взаимосвязано.

Косвенное финансирование выборов должно регулироваться, прежде всего, с помощью законодательства о финансировании политических партий и других общественных организаций, а также законодательства, регулирующего финансирование избирательных комиссий, специальных программ и организаций, связанных напрямую с решением проблем выборов и избирательного права. Прямое финансирование целесообразно регламентировать специальными законами о финансировании избирательных кампаний.

Центральные проблемы модели финансирования выборов связаны с отношением к государственному и негосударственному финансированию. Теоретически существуют два пути решения проблемы: первый – только государственное финансирование и, соответственно, запрещение негосударственного финансирования в любой форме; второй – сочетание государственного и негосударственного финансирования выборов.

Второй путь представляется более приемлемым. Во-первых, мы на него уже встали и по этому пути идет большинство стран мира. Опыт зарубежных стран показывает, что государство так или иначе участвует в финансировании выборов, прямо или косвенно субсидирует партии, средства массовой информации в связи с их участием в выборах. Во-вторых, этот путь позволяет использовать

негосударственные средства, ослабляя тем самым нагрузку на бюджет. В-третьих, рассматриваемый путь дает возможность построения разных моделей финансирования выборов с учетом региональных особенностей. Он позволяет в зависимости от условий регулировать удельный вес государственного и негосударственного финансирования, ужесточать или ослаблять правила использования тех или иных средств.

Вместе с тем низкая эффективность государственного регулирования частного финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий может актуализировать вопрос о запрете негосударственного финансирования. Конституция РФ позволяет это сделать, так как не регулирует вопросы финансирования выборов. Следует, однако, учитывать, что переход на полное государственное финансирование избирательных кампаний кандидатов, политических партий не решит многих проблем эффективности такой модели регулирования и породит новые проблемы.

Одна из ключевых – проблема выбора методов и отраслевой принадлежности правового регулирования отношений финансирования выборов. Если эти отношения рассматривать как имущественные, то логично их регулирование частным правом. Такой подход теоретически неприемлем как противоречащий природе выборов. Выборы – публично-правовой институт, суть которого – осуществление публичной власти в разных ее формах.

Финансирование выборов с точки зрения избирательного права осуществляется по двум направлениям:

1. Финансирование организации и проведения выборов – финансирование избирательных комиссий и других органов, обеспечивающих проведение выборов. Осуществляется только из бюджетных средств, размер которых определяется при разработке и утверждении соответствующего бюджета.
2. Финансирование избирательной кампании кандидатов, политических партий – осуществляется через избирательные фонды кандидатов, политических партий [2].

## 10.2. ФИНАНСИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ

Расходы на организацию и проведение выборов финансируются из соответствующего бюджета, хотя на практике нередки случаи совмещения выборов разного уровня, что влечет уменьшение нагрузки на нижестоящие бюджеты либо полное их освобождение от расходов на выборы. Министерство финансов РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и муниципальные органы перечисляют средства избирательным комиссиям, организующим выборы. Последние распределяют средства между нижестоящими комиссиями. Часть средств перечисляется государственным органам, которые обязаны содействовать организации и проведению выборов.

В целом механизмы финансирования организации и проведения выборов нельзя считать окончательно сложившимися. Большое значение имеют методики расчетов средств на организацию и проведение выборов. Они фактически применяются, но до настоящего времени неизвестны избирательному праву. Счета избирательных комиссий открываются в расчетно-кассовых центрах Центрального банка РФ. На выборах участковые (нередко и окружные) избирательные комиссии не имеют собственных счетов, получая только наличные средства в территориальных либо окружных избирательных комиссиях. Значительные средства также

расходуются вышестоящими избирательными комиссиями на обеспечение деятельности участковых избирательных комиссий. Разумеется, отсутствие собственного счета не укрепляет самостоятельности участковой избирательной комиссии. Однако кажущееся очевидным решение вопроса путем открытия счетов участковым избирательным комиссиям не находит поддержки со стороны финансистов и глав муниципальных образований, которые не без основания полагают, что открытие и ведение дополнительно нескольких десятков тысяч (до 100 тысяч) счетов участковых избирательных комиссий – излишнее усложнение финансирования выборов.

Действующее законодательство и практика продолжают следовать некоторым традициям косвенного финансирования расходов на выборы и содержание избирательных комиссий. Речь идет о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления отчасти в силу законов, отчасти в силу сложившихся традиций и добрых отношений предоставляют избирательным комиссиям всех уровней бесплатно помещения на весь срок их полномочий, а также обеспечивают бесплатную охрану комиссий, предоставляют некоторые другие бесплатные услуги [2].

Так, законодательно определено безвозмездное предоставление избирательным комиссиям необходимых помещений, в том числе и для хранения избирательной документации, транспорта, средств связи и технического оборудования. Соответствующая обязанность возложена на государственные и муниципальные органы, учреждения и их должностных лиц. Глава администрации муниципального образования (п. 1 ст. 61 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...») обязан безвозмездно предоставить помещение для голосования в распоряжение участковой избирательной комиссии [1].

Избирательные комиссии обязаны отчитываться о расходовании бюджетных средств на выборы перед представительными органами. Де-юре избирательная кампания на всех выборах продолжается до дня представления финансового отчета избирательной комиссии в соответствующий представительный орган.

## 10.3. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ФОНД КАНДИДАТА, ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ

Избирательный фонд – денежные средства на специальном избирательном счете кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, которые аккумулируются и расходуются в установленном законодательством порядке.

Законодательство за короткое время прошло сложный путь от отрицания таких фондов через их допущение посредством признания права на создание и управление со стороны кандидатов, избирательных объединений до превращения названных фондов в обязательный атрибут всех выборов. Последнее оказалось не учитывающей реальности жизни крайностью. Действующее избирательное право справедливо допускает проведение кандидатами избирательных кампаний без избирательных фондов в сравнительно небольших муниципальных образованиях [2].

Так, в избирательных округах с числом избирателей не более 5 тысяч кандидаты на муниципальных выборах не обязаны создавать избирательные фонды при условии письменного уведомления избирательной комиссии об отказе от финансирования своих избирательных кампаний (ст. 58 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...») [1].

Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, обязаны создавать избирательные фонды без каких-либо исключений. Создание такого фонда (практически – открытие специального избирательного счета) является одним из обязательных условий регистрации списка кандидатов.

Избирательный фонд – публично-правовое образование, имеющее строго целевое назначение и временный характер. Поэтому вопросы владения, пользования и распоряжения избирательным фондом не могут регулироваться гражданским правом, а составляют предмет специального правового регулирования средствами избирательного права. Кандидат, избирательное объединение не являются собственниками избирательного фонда, но на выборах управляют им сами либо поручают управление своим уполномоченным представителям по финансовым вопросам [2].

Избирательный фонд считается созданным со дня открытия по разрешению избирательной комиссии специального избирательного счета, который может быть открыт только в филиалах публичного акционерного общества «Сбербанк России». Если таковые отсутствуют на территории избирательного округа, муниципального образования, то указанный счет открывается в другой кредитной организации (п. 11 ст. 58 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...») [1].

Существуют четыре законных источника средств избирательных фондов:

- а) собственные средства кандидата;
- б) средства, выделенные кандидату выдвинувшей его политической партией;
- в) добровольные пожертвования граждан;
- г) добровольные пожертвования юридических лиц.

На основе разных критериев установлены запреты для юридических и физических лиц на внесение средств в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений. Они обусловлены разными причинами. Главные из них связаны с запретом допуска в избирательные фонды средств иностранных граждан и иностранных государств, а также – средств бюджетов разных уровней [2].

Стоит отметить, что наличие почти полутора десятков запретов до настоящего времени не свидетельствует о перекрытии всех каналов иностранного финансирования выборов в России. По каждому из источников определены возможные предельные размеры от одного юридического лица или гражданина России.

Средства избирательного фонда имеют строго целевое назначение и могут расходоваться в установленных законодательством пределах только на избирательную кампанию.

Закреплена обязанность кандидатов, политических партий учитывать средства в фонде и отчитываться о поступлении и расходовании средств, а также ответственность за нарушения финансирования выборов (ст. 59 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...») [1].

## Список использованных источников

1. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СПС КонсультантПлюс ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37119/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/))

2. Колюшин Е. И. Избирательное право России: Курс лекций / Е. И. Колюшин. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2019. – 216 с.