

Финансирование выборов в зарубежных государствах

ОДНИМ из наиболее дискуссионных вопросов избирательных кампаний, особенно в период выборов в Государственную Думу, является их финансовое обеспечение и прежде всего «неофициальные» расходы партий. Следует отметить, что обеспечение равных возможностей всем участникам избирательного процесса и открытости проведения выборов является одним из политических лозунгов. Эти вопросы не снимаются с повестки дня даже после проведения очередных выборов.

Участие государства в финансировании выборов.

Законодательство о выборах, а также о политических партиях свидетельствует о серьезной победе сторонников «вовлеченности» государства в процесс формирования политических институтов. Финансирование политических партий, основных участников избирательного процесса, осуществляется зарубежными государствами в разном объеме. Представляют особый интерес данные о том, насколько государство выполняет обязательства материально обеспечивать этот вид деятельности политических партий. Возьмем в качестве примера канадский закон 2002 года о выборах, который рассматривается как один из наиболее детально регламентирующих все стадии избирательного процесса, в том числе, и вопросы финансовой поддержки политических партий.

В Канаде действует правило частичного покрытия расходов по выборам только после того, как они были сделаны и оформлены в документах, которые направляются в Избирательное ведомство. Система компенсации расходов политических партий на выборах рассчитана на те из них, которые пользуются определенной поддержкой избирателей, — получили в целом не менее 2% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, или 5% голосов, — в избирательных округах, в которых зарегистрированная партия выставляла своих кандидатов. При достижении таких результатов политическая партия может рассчитывать на покрытие до 60% своих расходов.

В Канаде, как и в целом ряде других государств, прослеживается тенденция пост-

также в Бундестаг и земельные ландтаги. Учитываются и финансирование партии физическими лицами.

Вместе с тем, изменилось положение, которое действовало ранее для получения политической партией средств из бюджета. Отныне требуется, чтобы за партию проголосовало не менее 0,5% на выборах в Европейский парламент или в Бундестаг или на последних земельных выборах — 1% от всех поданных действительных голосов за земельные списки. С учетом голосов, поданных за политическую партию на выборах, максимальная верхняя граница государственных дотаций в 2002 году составила 133 млн евро. Чтобы обеспечить стабильность финансового положения политических партий, предусмотрено производить выплаты в долях с начала календарного года.

Примером эффективной государственной политики по обеспечению финансирования партийного механизма является практика, сложившаяся в латиноамериканских странах. Аргентинский закон о финансировании политических партий наряду с вопросами формирования партийного имущества и партийного фонда регулирует вопросы финансирования избирательных кампаний. В те годы, когда в стране проводятся общенациональные выборы, в законодательном порядке устанавливается объем финансовых средств, который требуется для проведения избирательной кампании. Система перераспределения государственных средств отложена таким образом, чтобы были, с одной стороны, учтены результаты, полученные партиями на последних выборах, но, вместе с тем, определенная

которая существует на выборах в национальные парламенты отдельных государств. При этом, устанавливается максимальная сумма, выделяемая государством политическим партиям (объединениям) на таких выборах. В ФРГ, например, эта сумма составляет 0,85 евро на каждого избирателя из числа в 4 млн избирателей и 0,70 евро за каждого следующего избирателя, проголосовавшего за список такой партии.

В некоторых странах субсидии со стороны государства предоставляются и партиям, оказавшимся аутсайдерами на выборах. Выплаты таким партиям составляют по законодательству Португалии о выборах в Европарламент в размере 20% от суммы, равной 5000-кратному размеру среднемесячной заработной платы.

Государственная поддержка кандидатов.

В данном случае государственная политика строится на принципе выделения кандидатам денежных средств соразмерно достигнутым результатам на выборах. Так, в Канаде для покрытия своих расходов кандидат должен одержать победу на выборах либо получить не менее 10% голосов избирателей в том округе, где он баллотировался, причем, сумма таких выплат доходит до 60% их расходов. Кроме того, по завершении процедур предоставления отчетов кандидаты получают залог, который они внесли при регистрации в размере 1 тыс. долларов.

В ФРГ при получении кандидатом не менее 10% поданных за него голосов по избирательному округу он может получить 2,05 евро за каждый голос, признанный действительным.

В США объем средств, выделяемых кандидатам, которые утверждены национальными конвенциями на пост президента страны, зависит от того, от каких партий они выдвигаются. Все кандидаты отнесены к трем группам. Первая — кандидаты от основных партий, к которым относятся те, чьи представители на предыдущих президентских выборах набрали более 25% голосов избирателей. Вторая — кандидаты от партий, которые на последних президентских выборах получили голоса от 5 до 25% избирателей. Третья — кандидаты от партий, которые не входят в первую и вторую группы.

В отношении кандидатов от основных партий действует принцип равного их финансирования, но в пределах 20 млн долларов. Для кандидатов, представляющих партии второй группы, полагается сумма, равная той части субсидий основным партиям, которая соответствует уровню их поддержки избирателями на предыдущих президентских выборах.

И, наконец, кандидаты от «малых» партий могут рассчитывать на возмещение расходов в размере, пропорциональном числу полученных ими голосов избирателей.

Если государственная поддержка кандидатов, как правило, носит компенсационный характер и осуществляется после соблюдения последними всех предусмотренных законодательством и достаточно сложных процедур отчетности, то в отношении политических партий прослеживается тенденция оказания им государством «помощи» даже в тот период, когда не идет избирательная кампания. Возможен ли учет таких средств по статье «финансирование выборов»?

Если рассматривать избирательные расходы в контексте их законодательной трактовки, например, в канадском законе о выборах, а именно как «поддержку или выступления против во время выборов конкретной зарегистрированной партии или избрания конкретного кандидата» то, скорее всего, нельзя. Вместе с тем, поскольку главными «игроками» избирательного процесса являются политические партии, то их деятельность не ограничивается только временным отрезком, который начинается с момента объявления выборов и не завершается официальным сообщением об их результатах. Как это имеет место в США, новый избирательный цикл начинается с того дня, который следует за днем объявления итогов выборов. Поэтому «непрерывность» их деятельности требует постоянной финансовой «подпитки». Как показывают некоторые приведенные выше цифры, такая государственная поддержка оказывается не только в странах западного полушария, но и во многих других странах, которые, скорее, можно отнести к числу «развивающихся демократий». Последнее десятилетие широкое признание получила практика выделения субсидий политическим партиям, которые еще не получили достаточного числа сторонников, поскольку это в конечном счете может привести к созданию плюралистической модели общества.

Источники формирования избирательных фондов.
«Прозрачность» финансирования выборов обеспечивается в большинстве зарубежных государств детальной законодательной регламентацией допустимых пожертвований на избирательную кампанию со стороны физических и юридических лиц, а также участие в финансовом обеспечении выборов политическими партиями.

При правовом регулировании этих вопросов в канадском законе о выборах установлен жесткие требования в отноше-

нии лиц, которые могут делать пожертвования в фонд зарегистрированной партии; зарегистрированного отделения партии в избирательном округе; а также кандидатам на всеобщих выборах.

В законодательном порядке определена максимальная сумма пожертвований в фонды различных участников избирательного процесса. В качестве донора может выступать только гражданин Канады или лицо, имеющее статус постоянного проживающего на территории этой страны. Законом допускаются незначительные пожертвования на проведение различных избирательных кампаний со стороны корпораций и профсоюзов, для которых установлен потолок в размере 1 тыс. долларов. Для того, чтобы ограничить влияние указанных доноров на избирательный процесс, введено требование, предусматривающее, что они могут делать взносы в течение календарного года только в одном избирательном округе.

Из-за значительной общественной критики методов проведения выборов и влияния, оказываемого бизнесом и особенно иностранными компаниями, введен запрет на пожертвования со стороны определенных корпораций и профсоюзов. Такие ограничения касаются: корпораций, не имеющих бизнеса в Канаде; профсоюзов, не поддерживающих интересы лиц, работающих по найму в Канаде; корпораций, фонды которых более чем на 50% формируются государством.

Максимальные суммы пожертвований политическим партиям и кандидатам определяются в следующем объеме: не более 5 тыс. долларов в течение календарного года в фонд зарегистрированной партии, её отделения (ассоциации). Аналогичные суммы могут быть предоставлены кандидатам от зарегистрированных партий, а также кандидатам, представляющим незарегистрированную партию.

Что касается «европейской модели» пожертвований в пользу политических партий и отдельных кандидатов, то единого правила в европейских государствах не существует, поскольку политические партии создавались в разное время, что и обусловило, помимо прочего, различный подход к регламентации их деятельности в целом и участия в выборах.

Так, в Великобритании, где основы современной избирательной системы заложены Биллем о правах 1689 года, статус британских политических партий не был закреплён в законодательном порядке до конца 1990 года. Английский закон о политических партиях предусматривает, что зарегистрированная политическая партия может получать пожер-

твования свыше 200 фунтов только от «допустимых финансирующих субъектов», в число которых входят физические лица, зарегистрированные в качестве избирателей, а также зарегистрированные партии, компании, профсоюзы, жилищно-строительные кооперативы и т.д. Наряду с прямым финансированием в форме денежных взносов допускается непрямо финансирование политических партий, например, в форме бесплатного предоставления помещений и иного имущества. Вместе с тем, английская модель финансирования выборов характеризуется тем, что пожертвования политическим партиям не ограничиваются.

деней о взносах. Когда речь идёт о президентских выборах, этим целям служит предписание уполномоченным комитетам ежемесячно представлять в год проведения выборов отчёты, если взносы или расходы из этого фонда превышают 100 тыс. долларов. Если речь идет о меньших суммах, отчёты таких комитетов должны направляться на регулярной основе — ежеквартально. Предусмотрен также предвыборный отчёт, отчёт после проведения выборов.

Не менее жесткие требования отчётности предусмотрены канадским законодательством о выборах. Помимо должности казначея в этой стране также

«В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ СУБСИДИИ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА ПРЕДОСТАВЛЯЮТСЯ И ПАРТИЯМ, ОКАЗАВШИМСЯ АУТСАЙДЕРАМИ НА ВЫБОРАХ».

В Великобритании действуют жесткие правила в отношении расходов политических партий во время «регламентированного периода», который продолжается в течение 365 дней до проведения всеобщих выборов, причем сами расходы определяются в зависимости от числа избирательных округов или регионов, на территории которых партия участвует в выборах. В Акте о народном представительстве 1983 года и в Акте о политических партиях, выборах и референдумах 2000 года фиксируются максимальные суммы, которые может потратить кандидат. Они зависят от вида выборов, количества избирательных округов, в которых он баллотируется, а также числа зарегистрированных избирателей.

Менее исследовано в нашей стране законодательство некоторых латиноамериканских государств в части финансирования политических партий в целом и финансирования избирательных кампаний.

Влияние политических партий на избирательный процесс ограничено в некоторых странах правилом, по которому они могут расходовать денежные средства на избирательную кампанию только в определенном объеме. Так, по аргентинскому законодательству политические партии как и их кандидаты и поддерживающие их лица на выборах в законодательные органы, могут расходовать средства, не превышающие суммы от умножения одного песо (один доллар) на число избирателей, имеющих право голоса.

Контроль за финансированием выборов.

Прозрачность самих выборов и обеспечение равных возможностей для кандидатов как следствие формирования их избирательных фондов, из которых производятся расходы по одинаковым правилам, могут быть достигнуты только при жестком контроле за финансовыми потоками на всех стадиях избирательного процесса. Такие механизмы в действительности предусмотрены законодательством, хотя они действуют в различных государствах с неодинаковой эффективностью. Надежным барьером оценки таких мер могла бы служить «негативная» статистика — количество выявленных нарушений законодательства.

Весьма распространенной формой контроля является практика сбора средств на выборы, а также осуществление выплат через специальные органы, подлежащие регистрации. Так, в соответствии с американским Законом «О федеральных избирательных кампаниях» таковыми являются: любой комитет; клуб; объединение; либо иная группа лиц, которые получают в течение календарного года взносы, превышающие 1 тыс. долларов, либо производят расходы, превышающие в течение календарного года 1 тыс. долларов. Аналогичное требование действует и в отношении местных комитетов политических партий, которые получают или расходуют суммы, превышающие 5 тыс. долларов.

Наличие такого законодательного предписания, жесткие требования в отношении формы регистрации таких комитетов, а также введение должности казначея — все это призвано упорядочить систему сбора средств с последующим приданием гласности всех све-

ществует должность аудитора, которая подлежит регистрации Центральным избирательным ведомством. Следует отметить, что канадское законодательство характеризуется тем, что оно предусматривает отчетность не только политических партий, но и их региональных отделений (закон о выборах от 13 июня 2003 года). Когда доходы или расходы политической партии за год превышают 5 тыс. долларов, помимо отчета, проводится аудиторская проверка, материалы которой также направляются в Центральное избирательное ведомство.

Система контроля за региональными отделениями партий, которая действует в Канаде, признана и в Великобритании. В этой стране законом о политических партиях предусмотрен контроль за «совокупными пожертвованиями», которые получила партия «на местах». Если каждое из таких пожертвований политических партий в целом и финансирования избирательных кампаний (5 тыс. фунтов и более) они составляют величину, требующую контроля. Отчетность кандидатов строится таким образом, чтобы учитывались как явные, так и скрытые поступления и расходы. По английскому законодательству, в частности, отчётности подлежат «неявные расходы» кандидатов в виде предоставления им имущества или услуг на суммы свыше 50 фунтов.

В Аргентине контроль за финансовой деятельностью политических партий осуществляется федеральным судьей с электоральной компетенцией, а также Национальной избирательной комиссией и ведомством Генерального аудитора Нации.

В заключение процитируем приведенный в «Свободной энциклопедии» пассаж о коррупции во властных структурах, в частности, в той его части, которая касается выборов: «На политической арене трудно указать коррупцию, но и невозможность её опровергнуть... Политики, коль скоро они таковыми являются, поставлены в компрометирующее их положение из-за того, что они приходятся обращаться за финансовой поддержкой на выборах. Если они потом действуют в интересах партий, которые их финансировали, это служит причиной возникновения разговоров о политической коррупции. Сторонники таких кандидатов говорят, что налицо простое совпадение. Циники высказывают сомнения, зачем вообще такие организации дают деньги на выборы, если они ничего не получают взамен».

Что касается финансирования выборов, то до тех пор, пока в обществе будет сохраняться негативные представления об их прозрачности, государствам придется заниматься вопросами их дальнейшей регламентацией. Поэтому можно с уверенностью сказать, что вопросы финансирования выборов еще надолго останутся в повестке дня различных парламентов.

Н.М. Касаткина, ведущий научный сотрудник отдела конституционного и административного законодательства иностранных государств Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук. «Журнал российского права». Печатается с сокращениями

«В КАНАДЕ ДЛЯ ПОКРЫТИЯ СВОИХ РАСХОДОВ КАНДИДАТ ДОЛЖЕН ОДЕРЖАТЬ ПОБЕДУ НА ВЫБОРАХ ЛИБО ПОЛУЧИТЬ НЕ МЕНЕЕ 10% ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ТОМ ОКРУГЕ, ГДЕ ОН БАЛЛОТИРОВАЛСЯ, ПРИЧЕМ, СУММА ТАКИХ ВЫПЛАТ ДОХОДИТ ДО 60% ИХ РАСХОДОВ».

янного увеличения расходов по выборам, которые берет на себя государство. До недавнего времени они были равны 50%, а ранее 22%. Новым моментом в государственной политике по финансированию выборов в этой стране явилось установление ежеквартальных выплат зарегистрированным партиям, кандидаты от которых на последних выборах получили процент голосов избирателей, дающий право на частичное покрытие расходов по выборам.

Значительные изменения произошли в государственной политике в отношении политических партий и в ФРГ. Если в первые десятилетия после формирования партийной системы в стране партии не получали дотаций из государственного бюджета, то в настоящее время это положение существенно изменилось.

На первых этапах государство осуществляло финансирование только тех политических партий, которые были представлены в Бундестаге. Такая ситуация противоречила конституционному принципу равных возможностей всех участников избирательного процесса и была признана Федеральным Конституционным Судом антиконституционной. Вместе с тем, высшая судебная инстанция страны продекларировала иной принцип государственной поддержки политических партий, постановив, что политические партии могут получать компенсацию, которая соответствует достигнутым ими результатам в ходе избирательной кампании.

Ныне действующая система государственной поддержки политических партий исходит из двух моментов: 1) субсидии предоставляются политическим партиям, реально пользующимся признанием избирателей, основным критерием которого являются результаты выборов в Европейский парламент, а

государственная поддержка должна быть оказана всем партиям, участвующим в выборах.

Важной новеллой аргентинского законодательства о финансировании политических партий является защита интересов тех политических партий, которые не участвовали ранее в общенациональных выборах. Финансовая поддержка таких партий осуществляется через систему вексельных поручительств.

Выделяемые партии на первом этапе финансирования избирательной кампании средства могут быть увеличены в случае достижения ею более внушительных результатов на выборах. Учет интересов региональных структур партий обеспечивается выделением им более значительных средств, чем общенациональным структурам, поскольку «первые» больше «приближены» к избирателям.

В некоторых зарубежных странах определена максимальная сумма финансирования всех политических партий. В Швеции, например, государственная поддержка всех политических партий осуществляется в размере 360 млн шведских крон. Каждая партия может рассчитывать на получение такого объема денежных средств, который определяется количеством мест, полученных в Риксдаге (за каждое место в настоящее время партия получает 333 300 шведских крон).

Все перечисленные суммы политические партии получают по статье «партийная помощь». Помимо этого им полагается «канцлерская помощь» в виде основных и дополнительных выплат.

Государственная поддержка политических партий осуществляется в настоящее время также и на выборах в Европейский парламент, причем, практика такого финансирования в большинстве случаев аналогична той,

