

УДК 343.9:328.185:342.8

Е. А. АКУНЧЕНКО,

ассистент

Сибирский федеральный университет, г. Красноярск, Россия

МЕРЫ БЕЗОПАСНОСТИ КАК СРЕДСТВО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ ПРИ ФИНАНСИРОВАНИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ

Цель: обоснование необходимости повышения эффективности защиты правоотношений в сфере финансирования избирательных кампаний с помощью применения мер безопасности.

Методы: аналитический, формально-логический (дедукции, индукции, определения и деления понятия) и сравнительно-правовой.

Результаты: на основе анализа действующего национального и зарубежного избирательного законодательства установлены авторские детерминанты коррупционных действий при финансировании избирательных кампаний и предложены средства предупреждения подобных действий, такие как институт избирательного залога и институт компенсации расходов кандидата.

Научная новизна: впервые определены такие детерминанты коррупционных действий при финансировании избирательных кампаний, как возможность отказа кандидата от участия в голосовании без вынуждающих к тому обстоятельств, а также отсутствие эффективных мер предупреждения подобного отказа. В законодательстве установлены нормы, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений, а именно возможность использования кандидатами предоставляемых им гарантий пассивного избирательного права в корыстных целях.

Практическая значимость: сформулированные в исследовании теоретические положения могут быть использованы в законотворческой деятельности, в частности, послужить основой для реформирования действующего избирательного законодательства РФ.

Ключевые слова: избирательный процесс; выборы; финансирование выборов; коррупция; меры безопасности; избирательный залог.

Введение

Финансирование выборов – неотъемлемая часть избирательного процесса, являющаяся непосредственным элементом системы обеспечения равного права граждан избирать и быть избранными, гарантированного ч. 2 ст. 32 Конституции РФ¹. При этом данный институт является одной из сфер, наиболее подверженных воздействию источников повышенной опасности, поскольку организация и проведение выборов сопряжены с серьезными финансовыми вложениями со стороны федерального, регионального или муниципального бюджета. Однако зачастую предоставляемые со стороны государства гарантии используются кандидатами для удовлетворения собственных интересов, не связанных с целями избрания и служения народу. Усугубляет ситуацию также и то, что существующее избирательное

законодательство не содержит эффективных мер предупреждения подобных действий. Поэтому вопрос о необходимости внедрения дополнительных мер безопасности в механизм защиты избирательных правоотношений, складывающихся в рамках финансирования выборов, заслуживает особого внимания.

Результаты исследования

На сегодняшний день избирательное законодательство не дает легального определения понятия «финансирование выборов». В литературе также нет единого мнения на данный счет; зачастую употребляются такие понятия, как «финансирование избирательных кампаний», «финансирование предвыборной агитации», «политическое финансирование» и др. [1, с. 18–29]. Для целей настоящего исследования мы принимаем позицию Е. И. Колюшина, который определяет финансирование выборов как деятельность, включающую в себя финансовое и материальное обеспечение организации и проведения выборов, избиратель-

¹ Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

ных кампаний кандидатов, политических партий, избирательных объединений [2, с. 392].

Государственное финансирование избирательных кампаний кандидатов играет большую роль в обеспечении равных возможностей в сфере реализации пассивного избирательного права. В зависимости от способа предоставления денежных либо иных материальных средств выделяется прямое и косвенное финансирование. Прямое финансирование выборов – перечисление, поступление, расходование, учет, отчетность и другие действия, влекущие за собой движение бюджетных и иных финансовых ресурсов государства, юридических лиц, граждан через избирательные фонды кандидатов, политических партий, избирательных блоков, общественных объединений [3, с. 60]. Избирательное законодательство предусматривает выделение денежных средств со стороны соответствующей избирательной комиссии в избирательный фонд кандидата на муниципальном уровне, однако в настоящий момент данная практика не применяется².

Косвенное финансирование выборов связано с предоставлением бесплатного эфирного времени и печатных площадей в СМИ во время избирательной кампании, распространением бесплатной информации о кандидатах, а также предоставлением налоговых льгот, связанных с избирательной кампанией, содержанием избирательных комиссий, информационных систем, направленных на обеспечение выборов [3, с. 391–392]. Несмотря на то, что государство не выделяет кандидату денежные средства непосредственно, размер поддержки, оказанной косвенным способом, оказывается достаточно весомым. Учитывая, что общий объем, например, бесплатного эфирного времени, предоставляемого каждому кандидату или политической партии, составляет 60 минут³,

а стоимость одной минуты эфирного времени муниципальной телерадиокомпании 4 500 руб. [4], то общая сумма затрат на предоставление кандидату косвенного финансирования только в рамках бесплатного эфирного времени составляет 270 000 руб.

Основными адресатами выделяемого государством косвенного финансирования являются кандидаты либо политические объединения. От их активности в период ведения собственной избирательной кампании будет зависеть объем расходуемых ресурсов. И логично предположить, что эти ресурсы должны быть направлены на достижение целей избрания по результатам выборов и представления интересов избирателей, выразивших кандидату свою поддержку. Но, к сожалению, это происходит не всегда. Избирательное законодательство содержит в себе ряд положений, детерминирующих возможность противоправного использования предоставляемого со стороны государства финансирования. Среди таковых, на наш взгляд, можно выделить следующие:

- а) право кандидата на отказ от участия в выборах без вынуждающих к тому обстоятельств;
- б) отсутствие защитных мер, способных предупредить противоправные действия в рамках использования данного права.

В процессе финансирования избирательных кампаний также возможны и другие детерминанты, однако в данном исследовании будут рассмотрены только указанные выше.

Частью 30 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривается возможность отказа зарегистрированного кандидата от участия в выборах без вынуждающих к тому обстоятельств. Так, кандидат, выдвинутый непосредственно, не позднее чем за пять дней, а кандидат, выдвинутый в составе списка кандидатов, – за пятнадцать дней до дня голосования вправе обратиться в избирательную комиссию с заявлением о снятии своей кандидатуры. Несмотря на то, что данная норма дополнительно гарантирует участникам избирательного процесса свободу в реализации

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

³ О Порядке проведения жеребьевки по распределению между зарегистрированными кандидатами, политическими партиями эфирного времени на каналах государственных и муниципальных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание при проведении выборов Президента Российской Федерации в 2012 г.:

Постановление Центральной избирательной комиссии РФ № 15/174-6 от 15 июня 2011 г. // СПС «Гарант».

своего пассивного избирательного права, в ряде случаев именно по причине указанной возможности происходит совершение кандидатами различных коррупционных действий.

Под коррупцией в избирательном процессе, как указывает И. А. Зырянова, понимается социально негативное явление, искажающее реальную политическую конкуренцию, заключающееся в использовании субъектами избирательного процесса своего статуса, служебного положения в личных или групповых интересах с целью противоправного извлечения выгод материального и (или) нематериального характера в ходе подготовки и проведения выборов, референдумов, а также в предоставлении или обещании таких выгод [5, с. 51–52]. Поэтому любая деятельность зарегистрированного кандидата, связанная с использованием своего статуса в целях, не предполагающих избрание и служение народу, будет являться коррупционной.

Действительность такова, что многие кандидаты принимают участие в выборах вовсе не в целях, ради которых существует этот институт в любом демократическом государстве. Довольно часто кандидаты участвуют в выборах для повышения своей узнаваемости среди населения. Привычным для нашей страны стало понятие «технический кандидат», роль которого довольно часто сводится к участию в выборах, например, для публичной критики одного из кандидатов. Нередко на одном избирательном округе наиболее популярному кандидату противостоят три-четыре однофамильца с целью запутать избирателей и «оттянуть» у него голоса [6]. Учитывая, что такие кандидаты являются полноправными участниками выборов, они также получают государственное финансирование на проведение агитационной кампании наравне с остальными.

Используя свой статус и те гарантии, которые предоставляются со стороны государства, в личных целях, такие кандидаты наносят существенный вред избирательным правоотношениям, представляющим высокую ценность для демократического общества. За пять дней до даты голосования уже потрачен основной массив выделяемого косвенного финансирования, и, по сути, кандидату, не заинтересованному в исходе голосования, ничего не мешает даже не принимать в нем участия. Возникает разумный вопрос: на что и с какой целью были потрачены деньги налогоплательщиков?

Коррупция всегда выступает в качестве источника повышенной опасности, поэтому в избирательном процессе должны быть предусмотрены различные средства защиты, способные эффективно предупреждать и пресекать подобные действия. При этом в законодательстве о выборах практически не содержится никаких мер защиты интересов общества в процессе воспроизводства власти, призванных предупредить необоснованный отказ от участия в выборах, а те меры, которые предусмотрены, распространяют свое действие на незначительное количество ситуаций. Например, если в связи с действиями кандидата, отказавшегося от участия в выборах, возникла необходимость переноса дня голосования на более поздний срок ввиду отсутствия альтернативных кандидатур, он обязан возместить все расходы, понесенные соответствующей избирательной комиссией при подготовке и проведении выборов.

Также зачастую предусмотренные в законодательстве меры имеют ретроспективный характер и не в состоянии предупредить коррупционные действия заранее. Так, в соответствии со ст. 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидат не вправе воспользоваться бесплатным эфирным временем, если на ближайших предшествующих выборах не был избран и получил менее установленного этим законом число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В сложившихся условиях становится очевидным, что существующий механизм защиты избирательных правоотношений от коррупционного воздействия нуждается в реформировании. Требуется внедрение более эффективных средств защиты, способных предупредить противоправные действия, а не компенсировать причиненный вред. К таким средствам, в первую очередь, относятся меры безопасности, которые в трактовке Н. В. Щедрина представляют собой меры некарательного ограничения поведения физических лиц и деятельности коллективных образований, применяемые специально для предотвращения вредоносного воздействия определенного источника повышенной опасности [7, с. 15]. Полагаем, что необходимыми мерами безопасности в избирательном процессе должны стать институты избирательного залога и компенсации расходов кандидата.

Институт избирательного залога существовал в российском избирательном законодательстве до 2009 г.⁴ и представлял собой ограничение, заключающееся во внесении кандидатом на специальный счет избирательной комиссии установленной законом денежной суммы. Условия ее возврата при этом могли быть различными: залог не возвращался в случае, если кандидат набирал по результатам голосования менее установленного законом числа голосов либо снимал свою кандидатуру без вынуждающих к тому обстоятельств.

Однако в представленном виде назвать институт избирательного залога эффективной мерой безопасности не представляется возможным. Дело в том, что он являлся лишь альтернативой институту сбора подписей и при желании кандидата мог в принципе не вноситься. Следует указать, что понимание института залога в национальном и зарубежном законодательствах значительно отличается. Так, например, в Японии, в отличие от России, внесение избирательного залога является необходимым и обязательным элементом процедуры регистрации кандидата, позволяющим лицу в принципе участвовать в выборах. Залог направлен на предупреждение участия заведомо непопулярных среди избирателей лиц [12, с. 410–412]. Учитывая, что по характеру воздействия меры безопасности непосредственно связаны с принуждением, то возвращение избирательного залога в российское законодательство в подобном качестве возможно только после переосмысления его предупредительной природы.

Говоря об институте компенсации расходов кандидата, необходимо отметить, что данный институт не знаком национальному законодательству. Как уже указывалось выше, в российском избирательном процессе с момента регистрации кандидата в качестве такового ему предоставляется определенный объем гарантий со стороны государства в форме косвенного финансирования, который не подлежит компенсации в подавляющем большинстве ситуаций при использовании

его кандидатом вне целей избрания и служения народу. В то же время зарубежный опыт показывает, что для предупреждения подобного поведения кандидата возможно применение принципиально другого подхода к обеспечению гарантий пассивного избирательного права.

Так, например, в Канаде государственная политика строится на принципе выделения кандидатам денежных средств, компенсирующих расходы на проведение избирательной кампании соразмерно достигнутым результатам на выборах [13, с. 110]. В соответствии со ст. 464 Закона о выборах 2000 г. [14] кандидат, принявший участие в выборах и набравший более 10 % голосов избирателей в том округе, от которого он баллотировался, вправе претендовать на компенсацию понесенных в ходе выборов расходов в размере до 60 % от потраченной суммы. Кроме того, по завершении процедур предоставления отчетов кандидаты получают залог, который они внесли при регистрации [13, с. 110].

Выводы

На наш взгляд, указанные меры способны стать эффективными средствами предупреждения коррупционных действий при финансировании выборов, осуществляя свое предупредительное воздействие как на тех лиц, которые только находятся на стадии принятия решения об участии в выборах, так и на тех, кто, уже являясь участником избирательного процесса, намерен совершить противоправное деяние. Перспективный характер действия институтов избирательного залога и компенсации расходов кандидата позволяет не только предупреждать коррупцию при использовании выделяемого государственного финансирования, но и своевременно реагировать на подобные действия. Так, невозвращенный залог может быть реализован в целях компенсации причиненного кандидатом ущерба, а положение о компенсации расходов по результатам голосования и вовсе исключает нецелевое использование предоставляемых гарантий. Проблема формирования и функционирования механизма защиты избирательных правоотношений не теряет своей актуальности и требует пристального изучения. Разработка и внедрение в данный механизм эффективных мер безопасности способны, на наш взгляд, стать основой для ее разрешения.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов: Федеральный закон № 3-ФЗ от 9 февраля 2009 г. // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 771.

Список литературы

1. Пшизова С. Н. Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем // Полис. – 2002. – № 1. – С. 18–29.
2. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. А. Вешняков. – М.: НОРМА, 2003. – 816 с.
3. Романенко О. В. Косвенное финансирование избирательных кампаний политических партий в России // Право и власть. – 2002. – № 3. – С. 60–69.
4. Уведомление МУП «Раменское телевидение» о готовности предоставления эфирного времени для проведения предвыборной агитации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов Московской областной думы 4 декабря 2011 г.: Раменское Информагентство. – URL: <http://ramns.ru/2011/09/22/%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%8B-2011/> (дата обращения: 09.05.2013).
5. Дамм (Зырянова) И. А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие: дис. ... канд. юрид. наук. – Красноярск, 2006. – 214 с.
6. Зырянова И. А., Акунченко Е. А. К вопросу о предупреждении участия в выборах технических кандидатов при помощи мер безопасности // Закон и право. – 2013. – № 12.
7. Щедрин Н. В. Источник повышенной опасности, объект повышенной охраны и меры безопасности: лекция. – Красноярск: ЮИ Крас ГУ, 2006. – 27 с.
8. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / под ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитского. – М.: РЦИОТ: Типография «Новости». 2009. – 448 с.
9. Касаткина Н. М. Финансирование выборов в зарубежных государствах // Журнал российского права. – 2009. – № 5. – С. 106–116.
10. The Canada Elections Act, 2000 S.C., p. 9. – URL: <http://laws.justice.gc.ca/PDF/E-2.01.pdf> (дата обращения: 30.10.2013).

В редакцию материал поступил 05.11.13

© Акунченко Е. А., 2013

Информация об авторе

Акунченко Евгений Андреевич, ассистент кафедры деликтологии и криминологии, юридический институт, Сибирский федеральный университет

Адрес: 660075, г. Красноярск, ул. Маерчака, 6, тел.: (391)-206-23-28

Email: eakunchenko@gmail.com

Как цитировать статью: Акунченко Е. А. Меры безопасности как средство предупреждения коррупции при финансировании избирательных кампаний // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 4 (28). – С. 14–19.

E. A. AKUNCHENKO,
assistant lecturer

Siberia Federal University, Krasnoyarsk, Russia

SECURITY MEASURES AS A MEANS OF CORRUPTION PREVENTION WHEN FINANCING ELECTION CAMPAIGNS

Objective: to prove the necessity to increase the efficiency of legal relations protection in the sphere of financing of election campaigns by implementing security measures.

Methods: analytical, formal-logic (deduction, induction, defining and division of a notion), and comparative-legal.

Results: basing on the analysis of the existing national and foreign election legislation, the author determines corruptive actions when financing election campaigns and suggests means for preventing such actions, such as the institution of election deposit and institution of candidate's expenses compensation.

Scientific novelty: for the first time such determinants of corruptive actions when financing election campaigns are defined as the possibility for the candidate to refuse from participating in voting without forcing circumstances, as well as the lack of efficient measures to prevent such refusal. The legislation states the norms creating conditions for committing corruption crimes, namely the possibility for the candidates to use guarantees of passive election right for sordid motives.

Practical value: the theoretical provisions formulated in the research can be used in law-making activity, in particular, to serve as the basis for reforming the existing election legislation of the Russian Federation.

Key words: election procedure; elections; financing election campaigns; corruption; security measures; election deposit.

References

1. Pshizova, S. N. Finansirovanie politicheskogo rynka: teoreticheskie aspekty prakticheskikh problem (Financing of the political market: theoretical aspects of practical issues), *Polis*, 2002, No. 1, pp. 18–29.
2. *Izбирatel'noe pravo i izбирatel'nyi protsess v Rossiiskoi Federatsii*, *otv. red. A. A. Veshnyakov* (Election law and elective procedure in the Russian Federation: textbook for universities, exec.editor A. A. Veshnyakov). Moscow: NORMA, 2003, 816 p.
3. Romanenko, O. V. Kosvennoe finansirovanie izбирatel'nykh kampanii politicheskikh partii v Rossii (Indirect financing of election campaigns of political parties in Russia), *Pravo i vlast'*, 2002, No. 3, pp. 60–69.
4. *Uvedomlenie MUP "Ramenskoe televidenie" o gotovnosti predstavleniya efirnogo vremeni dlya provedeniya predvybornoi agitatsii na vyborah deputatov Gosudarstvennoi Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii i deputatov Moskovskoi oblastnoi dumy 4 dekabrya 2011 g.: Ramenskoe Informagenstvo* (Notice of "Ramenskoye televideniye" on the preparedness to allocate screen time for pre-election propaganda for the elections of State Duma deputies of Federal Assembly of the Russian Federation and deputies of the Moscoe regional Duma on the 4 of December 2011: Ramenskoye Information Agency), available at: <http://ramns.ru/2011/09/22/%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D1%8B-2011/> (accessed: 09.05.2013).
5. Damm (Zyryanova), I. A. *Korrupsiya v rossiiskom izбирatel'nom protsesse: ponyatie i protivodeistvie* (Corruption in the Russian elective procedure: notion and counteraction). Krasnoyarsk, 2006, 214 p.
6. Zyryanova, I. A., Akunchenko, E. A. K voprosu o preduprezhdenii uchastiya v vyborah tekhnicheskikh kandidatov pri pomoshchi mer bezopasnosti (On the issue of prevention of technical candidates from participating in elections by security measures), *Zakon i pravo*, 2013, No. 12.
7. Shchedrin, N. V. *Istochnik povyshennoi opasnosti, ob'ekt povyshennoi okhrany i mery bezopasnosti* (The source of increased danger, the object of advanced protection and security measures). Krasnoyarsk: Yul Kras GU, 2006, 27 p.
8. *Sovremennye izбирatel'nye sistemy. Vyp. 3: Ispaniya, SShA, Finlyandiya, Yaponiya, pod red. A. V. Ivanchenko, V. I. Lafitskogo* (Modern elective systems. Iss. 3. Spain, USA, Finland, Japan, edited by A. V. Ivanchenko, V. V. Lafitskiy). Moscow: RTsIoT: Tipografiya "Novosti". 2009, 448 p.
9. Kasatkina, N. M. Finansirovanie vyborov v zarubezhnykh gosudarstvakh (Financing of elections in foreign countries), *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2009, No. 5, pp. 106–116.
10. *The Canada Elections Act, 2000 S.C., p. 9*, available at: <http://laws.justice.gc.ca/PDF/E-2.01.pdf> (accessed: 30.10.2013).

Information about the author

Akunchenko Evgeniy Andreyevich, assistant lecturer of the chair of delictology and criminology, law institute, Siberia Federal University
Address: 6 Maerchaka Str., 660075, Krasnoyarsk, tel.: (391)-206-23-28
Email: eakunchenko@gmail.com

How to cite the article: Akunchenko E. A. Security measures as a means of corruption prevention when financing election campaigns, *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2013, No. 4 (28), pp. 14–19.

© Akunchenko E. A., 2013



Абдульманов, И.М. Казначейская система исполнения бюджета: учебное пособие / И.М. Абдульманов, Т.Н. Зайцева. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2013. – 324 с.

Учебное пособие посвящено теоретическим и практическим основам становления, функционирования и развития казначейской системы исполнения бюджетов.

В нем изложены предпосылки создания, особенности, а также преимущества и инструменты реализации казначейской системы исполнения бюджетов, которые позволяют totally учитывать и контролировать весь процесс движения бюджетных средств от их поступления в бюджет до конечного использования их бюджетополучателями.

Предназначено для студентов, обучающихся по специальности 080105 «Финансы и кредит» и по направлению подготовки 080100 «Экономика», другим экономическим специальностям и направлениям, а также для всех интересующихся данной проблематикой.