

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

О.А. Антонова

кандидат юридических наук, доцент

БГЭУ (Минск)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА ФИНАНСИРОВАНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ КАНДИДАТОВ

В статье раскрываются правовые основы осуществления контроля за соблюдением законодательства о финансировании избирательных кампаний с учетом изменений и дополнений в Избирательном кодексе Республики Беларусь. Автором выделены способы осуществления такого контроля, проведен сравнительный анализ законодательства и практики функционирования избирательных фондов кандидатов ряда зарубежных стран. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативных правовых актов Республики Беларусь, что будет способствовать активизации избирательных кампаний кандидатов в депутаты Палаты представителей.

This article describes the legal basis for monitoring compliance with legislation on the financing of election campaigns, taking into account amendments to the Electoral Code of the Republic of Belarus, which allowed the creation and activities of individual election funds of candidates. The author has identified ways to implement such control, a comparative analysis of legislation and practice the operation of election funds of candidates several foreign countries. The proposals to improve the regulations of the Republic of Belarus, which will boost the election campaigns of candidates for the House of Representatives.

Введение

Вопросы правового обеспечения финансирования выборов традиционно являются актуальными, особенно в тех странах, где избирательное законодательство предусматривает сочетание его государственного и частного осуществления. Еще с момента принятия Избирательного кодекса Республики Беларусь, закреплена возможность добровольных пожертвований со стороны физических и юридических лиц в избирательные кампании на всех уровнях выборов. Однако данные правовые нормы фактически бездействовали, так как денежные средства должны были вноситься в единый избирательный фонд и в последующем распределяться поровну между всеми кандидатами, что, естественно, приводило к отсутствию таких пожертвований. Ситуация должна модифицироваться в связи с изменениями и дополнениями, внесенными в законодательство, согласно которым возможно создание и функционирование индивидуального избирательного фонда кандидата.

В связи с этим возникает необходимость в детальном урегулировании порядка осуществления контроля за соблюдением законодательства о финансировании избирательных кампаний со стороны кандидатов. С одной стороны, нормативные правовые акты

должны обеспечивать полноценную деятельность контролирующих государственных органов, чтобы воспрепятствовать подкупу голосов выборщиков, использованию «подставных» лиц для внесения пожертвований, отмыванию средств, добытых незаконным путем, а с другой — необоснованно расширенный перечень отчетных материалов и органов контроля создаст трудности в эффективном функционировании индивидуального избирательного фонда. Трудность в обеспечении баланса заключается не только в недостаточном количестве правовых норм, регулирующих порядок реализации контрольных полномочий органов именно в ходе организации и проведения выборов, но и в отсутствии специализированных структурных подразделений в избирательных комиссиях, занимающихся контролем за использованием денежных средств из индивидуального фонда кандидата.

Проблемы финансирования выборов, контроля за использованием денежных средств в ходе избирательных кампаний рассматривались в работах С.Д. Баранова, В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, В.В. Вискуловой, А.В. Иванченко, Н.М. Касаткиной, А.И. Ковлера, С.Д. Князева, О.Е. Кутафина, Е.И. Колюшина, В.В. Лапаевой, В.И. Лысенко, В.С. Нерсисянца, А.Н. Артемова, А.Е. Постникова, В.В. Смирнова, С.Н. Терехова, А.В. Шапошникова и др.

Следует отметить, что в Республике Беларусь проблеме контроля за частным финансированием выборов уделялось недостаточно внимания, прежде всего в силу небольшого промежутка времени, в течение которого действует норма, разрешающая создание индивидуального избирательного фонда кандидата, и отсутствия практики ее реализации.

Общие положения о порядке осуществления контроля за финансированием избирательных кампаний в Республике Беларусь

В Республике Беларусь создание индивидуальных избирательных фондов кандидатов возможно только при проведении выборов Президента и депутатов Палаты представителей Национального собрания. При этом контроль за использованием денежных средств из этого фонда в соответствии со ст. 48-1 Избирательного кодекса Республики Беларусь [1] (далее — ИК) возлагается не только на финансовые органы, но и Центральную комиссию по выборам и проведению республиканских референдумов, а также окружную избирательную комиссию (для выборов депутатов). Исходя из анализа иных законодательных положений, по субъектному составу можно выделить несколько видов контроля: осуществляемого кандидатом и его представителем по финансовым вопросам; АСБ «Беларусбанк»; избирательными комиссиями; средствами массовой информации и общественностью; государственными контрольно-надзорными, в том числе финансовыми органами.

Лицо, зарегистрированное в качестве кандидата, осуществляет первоначальный контроль, который в основном заключается в проверке источников поступления средств в его избирательный фонд, а также в соблюдении предельных сумм таких перечислений. В соответствии с пунктом 39 Положения о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов при проведении выборов Президента Республики Беларусь в 2010 году (далее — Положение) кандидат (представитель кандидата) несет ответственность за правильность формирования избирательного фонда, а также целевое расходование средств указанного фонда [2].

Согласно ст. 48-1 ИК, если добровольное пожертвование поступило в избирательный фонд от жертвователя, не имеющего права осуществлять такое пожертвование, или пожертвование было внесено в размере, превышающем допустимый размер, то кандидат обязан не позднее чем в семидневный срок со дня поступления пожертвования на специальный избирательный счет возвратить это пожертвование полностью или ту его часть,

которая превышает установленный максимальный размер пожертвования, жертвователю с указанием причины возврата [1]. Трудности в реализации такого контроля могут возникать при определении «недопустимого» жертвователя, например, поступило пожертвование от организации с иностранными инвестициями (пункт 4 ч. 4 ст. 48-1 ИК) или от организации, полностью или частично финансируемой из бюджета (пункт 7 ч. 4 ст. 48-1 ИК). В силу пункта 17 Положения при внесении добровольного пожертвования юридическим лицом в платежном поручении указываются только следующие сведения о юридическом лице: учетный номер плательщика, наименование, банковские реквизиты, юридический адрес [2]. В соответствии со ст. 77 Инвестиционного кодекса Республики Беларусь юридические лица, в уставном фонде которых иностранные инвестиции составляют объем, эквивалентный не менее чем 20 000 дол. США, и которые преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и (или) распределяют полученную прибыль между участниками, признаются на территории Республики Беларусь коммерческими организациями с иностранными инвестициями [3]. Под коммерческой организацией с иностранными инвестициями понимается юридическое лицо, в уставном фонде которого частично (совместная организация) или полностью (иностранная организация) используются иностранные инвестиции. При этом, согласно пункту 1.16 постановления Министерства юстиции Республики Беларусь «О согласовании наименований юридических лиц», коммерческие организации с иностранными инвестициями вправе использовать в своем полном наименовании указание на присутствие иностранного инвестора словами «иностранное», «совместное» [4]. Таким образом, кандидат фактически самостоятельно, без обращения в регистрирующие органы не всегда сможет из названия юридического лица определить, является оно с иностранными инвестициями или нет.

В этой связи представляется интересной позиция законодателя в Азербайджане, где непосредственно в Законе «О выборах в Милли Меджлис Азербайджанской Республики» предусмотрено, что соответствующие органы исполнительной власти в течение пяти дней после поступления из соответствующих избирательных комиссий списка юридических лиц, сделавших добровольное пожертвование в фонд выборов кандидатов, зарегистрированных кандидатов, политических партий, блоков политических партий, представляют информацию об учредителях юридических лиц, о наличии или отсутствии в уставном капитале юридических лиц доли государственного, муниципального и иностранного капитала, а также о названии и дате регистрации юридического лица. Сведения представляются в установленной Центральной избирательной комиссией форме. В этом случае можно пользоваться государственной автоматизированной информационной системой. Соответствующая избирательная комиссия безотлагательно знакомит кандидатов, зарегистрированных кандидатов, политические партии, блоки политических партий на основании их запроса с поступившими в комиссию сведениями [5].

Финансовое законодательство не содержит определения организаций, полностью или частично финансируемых из бюджета. Финансирование предполагает предоставление денежных средств на безвозмездной и безвозвратной основе. Согласно пункту 1.4 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодекса Республики Беларусь, бюджетная организация — это организация, созданная (образованная) Президентом, государственными органами, в том числе местным Советом депутатов, местным исполнительным и распорядительным органом, или иной уполномоченной на то Президентом государственной организацией для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, которая финансируется из соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы и бухгалтерский учет которой ведется в соответствии с планом счетов бухгалтерского учета, утвержденным в установленном порядке для бюджетных организаций, либо учет активов и обязательств которой ведется в соот-

ветствии с законодательством для государственных органов, имеющих воинские формирования, воинские части и организации, а также подчиненных этим органам воинских частей и организаций [6]. Бюджетная смета — финансовый план, устанавливающий объем, целевое направление и распределение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью для выполнения бюджетной организацией своих функций [6]. Бюджетная роспись — распределение доходов и расходов бюджета, источников финансирования дефицита бюджета по кварталам года в соответствии с бюджетной классификацией [6]. В случае перечисления средств от такого лица в индивидуальный фонд кандидата последний даже в случае обращения в регистрирующие органы не сможет получить информацию об источниках финансирования деятельности лица.

Более удачным, на наш взгляд, является положение пункта 2 ст. 61 Закона «О выборах Президента Российской Федерации», которое предусматривает, что при внесении добровольного пожертвования юридическим лицом в платежном поручении делается отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных данным Федеральным законом для пожертвований [7]. Кроме того, кандидат не несет ответственность за принятие пожертвований, при внесении которых жертвователи указали сведения, оказавшиеся недостоверными, если он своевременно не получил информацию о неправомерности данных пожертвований [7].

Кандидат контролирует и целевое использование средств из избирательного фонда, так как деньги могут быть направлены на оплату услуг (работ), непосредственно связанных с предвыборной агитацией (эфирного времени и печатной площади в средствах массовой информации; аренды зданий и помещений, оборудования, транспортных расходов, услуг связи; агитационных печатных материалов; консультационных и агитационных работ (услуг); канцелярских товаров).

Как отмечает Н.М. Касаткина, законодательство Канады о выборах характеризует-ся высокой степенью детализации не только пожертвований с подробным перечислением разрешенных источников финансирования, но и подробной регламентацией расходов на проведение избирательной кампании со стороны политических партий и кандидатов. Определены не только пороговые величины расходов, но и само понятие «избирательные расходы». В эту категорию включаются расходы на проведение выборов, расходы личного характера, расходы, которые несет кандидат для проведения аудита его финансовых документов по выборам. В число расходов также включаются средства, которые идут на рекламу по телевидению или в периодической печати, а также статьи и материалы в иных изданиях; оплата работы персонала, обеспечивающего проведение избирательной кампании; аренда помещений для выступлений и иных мероприятий; проведение различных социологических опросов; расходы личного характера (транспортные расходы, вплоть до расходов на ребенка, если он находится под постоянной опекой такого кандидата) [8, с. 217–224].

Способы контроля избирательных комиссий за использованием средств из избирательного фонда кандидата в ряде зарубежных стран

В настоящее время в Республике Беларусь Методические рекомендации по организационно-правовым вопросам подготовки и проведения выборов Президента Республики Беларусь [9] в части порядка осуществления контроля соблюдения законодательства кандидатами в отношении индивидуальных избирательных фондов не содержат детальной регламентации. В специальных нормативных правовых актах, касающихся порядка деятельности самой Центральной комиссии по выборам, также нет подобных положений. Сейчас можно констатировать, что в системе комиссий нет специального структурного подразделения, которое осуществляло бы подобный контроль. Практика государств,

в которых законодательно закреплена возможность государственного и частного финансирования выборов (избирательной кампании), показывает, что для обеспечения действенной реализации принципа равенства в ходе проведения выборов, прозрачности соблюдения одинаковых для всех кандидатов правил использования средств из индивидуального фонда, создание специальных контрольных структур при избирательных комиссиях является целесообразным. Так, в Российской Федерации при Центральной избирательной комиссии создана контрольно-ревизионная служба, которая является постоянно действующим органом. Руководителем данной службы является заместитель Председателя ЦИК России.

Следует отметить, что для состава службы при ЦИК Российской Федерации в законодательстве нет четких требований (могут входить и руководители, и специалисты государственных и иных органов и учреждений — Министерства внутренних дел, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной службы по финансовому мониторингу, Федеральной службы по финансовым рынкам, Федеральной миграционной службы, Федеральной регистрационной службы, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия, Федеральной таможенной службы, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Министерства образования и науки, Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, Центрального банка, Сберегательного банка [10]).

Аналогичная служба создается и в Армении, правда в ходе проведения конкретных выборов. Так, согласно ст. 26 Кодекса о выборах Республики Армения, в целях осуществления контроля, в том числе и за взносами в предвыборные фонды, их учетом и расходованием Председатель Центральной избирательной комиссии в день назначения даты выборов создает при Комиссии контрольно-ревизионную службу. К работе службы могут привлекаться на договорных началах соответствующие специалисты [11].

В Азербайджане контрольно-ревизионная служба, создаваемая в ЦИК и окружных избирательных комиссиях, по поручению соответствующей избирательной комиссии: проверяет финансовые отчеты кандидатов; получает у кандидатов, избирательных комиссий информацию по всем вопросам, относящимся к их полномочиям; получает у органов исполнительной власти, муниципальных структур, организаций, независимо от формы собственности, граждан необходимые сведения по вопросам, относящимся к контрольно-ревизионной службе, либо в связи с финансовым обеспечением выборов; составляет документы о финансовых нарушениях, допущенных при финансировании выборов; поднимает перед соответствующими избирательными комиссиями вопрос о применении к гражданам и юридическим лицам, кандидатам соответствующих мер ответственности за допущенные ими нарушения при финансировании выборов; привлекает экспертов для проведения проверок и подготовки заключений экспертов [5].

Заключение

В Республике Беларусь частное финансирование избирательных кампаний не будет являться значительным в связи с достаточно небольшими суммами, которые можно внести одному жертвователю, а также теми пределами, которые установлены для него в целом. Тем не менее стоимость избирательных кампаний с каждым выбором возрастает, в том числе и за счет расходов на предвыборную агитацию кандидатов, что вызовет необходимость принятия стимулирующих мер для развития института финансирования за счет добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Такое положение в свою очередь потребует детального регулирования вопросов ответственности за на-

рушение законодательства о финансировании избирательных кампаний и повышение контроля за соблюдением порядка финансирования, прежде всего участниками избирательного процесса.

Л и т е р а т у р а

1. Избирательный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г.: одобр. Советом Респ. 31 янв. 2000 г.: текст Кодекса по состоянию на 15 янв. 2011 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
2. Об утверждении Положения о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов при проведении выборов Президента Республики Беларусь в 2010 году: постановление Центральной комис. Респ. Беларусь по выборам и проведению респ. референдумов, 5 нояб. 2010 г., № 100 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
3. Инвестиционный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 30 мая 2001 г.: одобр. Советом Респ. 8 июня 2001 г.: текст Кодекса по состоянию на 9 нояб. 2010 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
4. О согласовании наименований юридических лиц: постановление М-ва юстиции Респ. Беларусь, 5 марта 2009 г., № 20 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
5. О выборах в Милли Меджлис Азербайджанской Республики: Закон Азербайджан. Респ., 5 июня 2000 г. // Собрание законодательства Азербайджан. Респ.: сб. ст. — 2000. — № 23. — Ст. 895.
6. Бюджетный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 17 июня 2008 г.: одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г.: текст Кодекса по состоянию на 15 окт. 2010 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
7. О выборах Президента Российской Федерации: федер. Закон Рос. Федерации, 10 янв. 2003 г., № 19-ФЗ: в ред. федер. Закона Рос. Федерации от 19.07.2009 г. // Консультант Плюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — М., 2011.
8. *Касаткина, Н.М.* Избирательная система и выборы в Канаде / Н.М. Касаткина // *Соврем. избират. системы.* — Вып. 1. — М., 2006.
9. Методические рекомендации по организационно-правовым вопросам подготовки и проведения выборов Президента Республики Беларусь: постановление Центральной комис. Респ. Беларусь по выборам и проведению респ. референдумов, 15 сент. 2010 г., № 43 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.
10. О Положении о Контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: постановление Центральной избир. комис. Рос. Федерации, 25 апр. 2007 г., № 5/45-5 // Гарант: информационно-правовой портал [Электронный ресурс]. — Режим доступа: base.garant.ru>63309611
11. Кодекс о выборах Республики Армения: Закон Респ. Армения, 5 февр. 1999 г. // Парламент [Электронный ресурс]. — 2011. — Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2020&lang=rus>

Статья поступила в редакцию 21.01.2011 г.