

На правах рукописи

Помазанский Андрей Евгеньевич

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ  
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва - 2012

Диссертация выполнена в отделе конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Постников Александр Евгеньевич**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
кафедры конституционного и  
муниципального права НИУ «Высшая  
школа экономики», заслуженный юрист РФ  
**Овчинников Иван Иванович**  
кандидат юридических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник отдела  
конституционного и административного  
законодательства иностранных государств  
Института законодательства и  
сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации»  
**Пилипенко Анатолий Николаевич**

**Ведущая организация:** **Российская правовая академия**  
**Министерства юстиции Российской Федерации**

Защита состоится «28» мая 2012 года в 16 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.03 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Автореферат разослан «\_\_» апреля 2012 года

И.о. ученого секретаря  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук,  
профессор



Л.В. Андриченко

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

### **Актуальность темы исследования**

Проведение свободных и демократических выборов предполагает соблюдение принципа равноправия всех участников избирательного процесса. Реализация данного принципа достигается посредством регламентации на законодательном уровне системы избирательных процедур, в том числе и процедуры финансирования избирательных кампаний. Законодательное регулирование порядка финансирования избирательной кампании направлено на достижение необходимой степени равенства возможностей, прозрачности и контроля законности как источников происхождения денежных средств кандидатов и избирательных объединений, так и направлений расходования денежных средств из избирательных фондов. Степень демократичности порядка финансирования выборов в значительной мере свидетельствует о демократичности проводимых в государстве выборов. В этой связи объяснимо, что появление в отечественном избирательном законодательстве у кандидатов и избирательных объединений возможности самостоятельно аккумулировать денежные средства и направлять их на свою избирательную кампанию берет свой отсчет с момента начала политических преобразований и утверждения института альтернативных выборов.

На современном этапе интерес к изучению порядка финансирования избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений продиктован следующими обстоятельствами.

Во-первых, нельзя не отметить прямую взаимосвязь института предвыборной агитации и института финансирования избирательных кампаний, который по своему назначению выступает как механизм реализации права проводить предвыборную агитацию. Находясь в неразрывном взаимодействии, два рассматриваемых выше института избирательного права представляют собой гарантию реализации

закрепленного в статье 32 Конституции Российской Федерации права избирать и быть избранными. По этой причине устанавливаемая законом процедура финансирования избирательных кампаний призвана обеспечивать реализацию избирательных прав как коллективными субъектами избирательного права, так и гражданами.

Во-вторых, правовое регулирование финансирования избирательных кампаний несет важную социальную функцию. Оно обеспечивает, чтобы финансирование избирательной кампании не превращалось в «покупку голосов» избирателей. Должен быть создан и реально функционировать механизм контроля за обеспечением прозрачности финансирования со стороны специально уполномоченных государственных органов, а также с привлечением к этому процессу институтов гражданского общества (общественных организаций, средств массовой информации и т.д.), самих кандидатов и избирательных объединений, принимающих участие в избирательной кампании. Не случайно, что вопросы политического финансирования, включая финансирование избирательных кампаний, являются предметом оценки со стороны Группы государств против коррупции (ГРЕКО). Таким образом, в научном плане важно определить правовую природу и исследовать основные нормативные свойства института финансирования избирательных кампаний и соответственно выработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию правового регулирования в этой сфере.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе получения и расходования средств из создаваемых кандидатами и избирательными объединениями избирательных фондов, а также использование предоставленных бесплатно товаров, услуг, работ в ходе проведения собственных избирательных кампаний кандидатами и избирательными объединениями.

**Предметом исследования** являются нормативные правовые акты Российской Федерации, практика применения указанных актов, а также

существующая судебная практика по вопросам избирательного законодательства. Кроме того, предметом исследования являются научные исследования, посвященные финансированию избирательных кампаний.

#### **Методологические и теоретические основы исследования.**

Методологическую основу исследования составили системный, сравнительно-правовой, исторический, нормативный и иные научные методы познания.

Системный метод познания позволил провести комплексный всесторонний анализ исследуемых явлений. С помощью сравнительно-правового метода был осуществлен сравнительный анализ российского законодательства с законодательством других стран, что дало возможность более взвешено оценить возникающие проблемы и сформулировать предложения по совершенствованию отечественного законодательства. Историко-правовой метод познания дал возможность изучить становление и этапы развития института финансирования избирательных кампаний, и определить тенденции его дальнейшего развития. С помощью нормативно-логического метода изучался массив нормативных актов, относящихся к правовому регулированию финансирования избирательных кампаний.

Основной **целью** настоящей диссертации является комплексное теоретическое исследование правовых основ финансирования избирательных кампаний в российском избирательном законодательстве, а также разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию правового регулирования порядка финансирования избирательных кампаний.

Исходя из обозначенной цели, автором при написании настоящей работы ставились следующие **задачи**:

- осуществить историко-правовой анализ отечественного опыта регулирования финансирования избирательных кампаний;
- дать теоретическую характеристику сущности института финансирования избирательных кампаний и его роли в механизме реализации избирательных прав граждан и избирательных объединений;

- определить и проанализировать особенности финансирования избирательных кампаний на региональном и местном уровне;
- определить оптимальный механизм контроля за соблюдением установленного порядка финансирования избирательных кампаний;
- сформулировать предложения по совершенствованию избирательного законодательства в исследуемой сфере.

### **Степень научной разработанности темы**

В настоящее время данной проблеме в науке и практике уделяется все большее внимание. Среди диссертационных исследований, подготовленных в последнее время, можно выделить работы В.В. Вискуловой «Финансирование федеральных выборов в России: соотношение публично-правового и частного начал. Конституционно-правовое исследование», М.М. Какителашвили «Конституционно-правовые основы финансирования избирательных кампаний в представительные (законодательные) органы государственной власти в РФ», Д.В. Точкина «Финансирование федеральных выборов в России: конституционно-правовые проблемы», Н.Е. Рыжкова «Конституционно-правовое регулирование института избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений в Российской Федерации».

Вместе с тем в указанных работах основное внимание уделяется вопросам прямого финансирования, осуществляемого посредством создания и функционирования института избирательных фондов. Как правило, объектом анализа являлся федеральный уровень нормативного регулирования. При указанных обстоятельствах комплексное исследование правового регулирования прямого и косвенного финансирования избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений в России, включая особенности такого регулирования, возникающие при проведении выборов на региональном и местном уровне, является актуальной задачей.

**Теоретической основой проведенного исследования** являются труды российских ученых: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С. В. Большакова, Н.С.

Бондаря, В.И. Васильева, Ю.А. Веденеева, О.Ю. Вельяшева, А.А. Вешнякова, В.В. Вискуловой, И.В. Выдрина, И.В. Гранкина, Ю.А. Дмитриева, С.Е. Заславского, О. К. Застрожной, А.В. Зиновьева, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, С.В. Кабышева, С.Д. Князева, А.И. Ковлера, Е.И. Колюшина, О. Е. Кутафина, В.И. Лафитского, О.Э. Лейста, В. И. Лысенко, В. В. Маклакова, В.Д. Мостовщикова, Л. А. Нудненко, А. Е. Постникова, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина и др.

В работе использованы труды иностранных авторов: М. Ohman, M.Pinto-Duschinsky, К. Casas-Zamora, К.-Н. Nassmacher, I. van Biezen, L.Young и др.

### **Нормативная и эмпирическая основы исследования**

В рамках исследования вопросов финансирования избирательных кампаний были проанализированы нормы Конституции Российской Федерации, положения федеральных законов в рассматриваемой сфере, актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, регулирующих порядок проведения региональных и местных выборов, а также практика их применения.

Рассмотрена судебная практика по делам, связанным с нормативным регулированием финансирования избирательных кампаний, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также судов общей юрисдикции.

Исследование опирается на имеющиеся данные электоральной статистики федеральных, региональных и местных выборов в Российской Федерации.

В ходе исследования были изучены аналитические материалы, а также заключения на законопроекты в сфере избирательного законодательства, подготовленные Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в том, что оно представляет собой комплексное исследование правового регулирования прямого и косвенного финансирования избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений в России, включая особенности такого регулирования, возникающие при проведении выборов на региональном и местном уровне.

По результатам проведенной работы сформулированы предложения, которые могут быть использованы для дальнейшей теоретической разработки института финансирования избирательных кампаний, а также в правотворческой и правоприменительной деятельности.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Финансирование избирательной кампании кандидатов, избирательных объединений следует рассматривать в качестве самостоятельного института конституционного права, состоящего из норм, регулирующих деятельность кандидатов, избирательных объединений, направленную на получение и расходование средств из создаваемых ими избирательных фондов, а также использование предоставленных бесплатно товаров, услуг, работ в ходе проведения собственных избирательных кампаний.

Финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения выступает в качестве гарантии избирательных прав либо как определенное правомочие, входящее в состав единого и целостного конституционного избирательного права, опосредующего общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования выборных органов публичной власти. Именно исходя из этого понимания следует оценивать установление на законодательном уровне конкретной модели финансирования выборов, в том числе установленное законом соотношение публичных и частных начал в процессе такого рода финансирования.

2. Избирательный фонд представляет собой центральный институт в системе правового регулирования финансирования избирательной

кампании кандидатов, избирательных объединений. Установление предельных размеров расходования избирательного фонда необходимо рассматривать в контексте реализации избирательных прав. С одной стороны, слишком завышенный размер предельных расходов из избирательного фонда ставит в неравное положение различных кандидатов и избирательные объединения, объективно располагающими разными финансовыми возможностями, с другой - если законом субъекта Российской Федерации установлен неадекватно низкий предел расходов из средств избирательного фонда, это существенно ограничивает возможности свободного ведения избирательной кампании. В этой связи оптимальным будет использование в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации в качестве критерия для расчета предельной суммы расходования средств избирательного фонда суммы в рублях, умноженной на число избирателей в избирательном округе или на среднюю норму представительства.

3. В отношении муниципальных выборов, особенно на уровне сельских и городских поселений, где, зачастую объективно отсутствуют возможности для косвенного финансирования избирательной кампании посредством бесплатного предоставления эфирного времени либо печатной площади, предлагается предусмотреть право кандидатов на получение на безвозмездной основе зданий и сооружений, пригодных для проведения публичного мероприятия в форме собрания. Продолжительность проведения публичного мероприятия и общее количество агитационных мероприятий целесообразно устанавливать законом субъекта Российской Федерации.

4. Федеральный закон «О политических партиях» предоставляет право политическим партиям формировать собственные денежные средства за счет других не запрещенных законом поступлений, к числу которых могут быть отнесены заемные средства. Никаких специальных требований к заемным средствам политических партий законодательство не устанавливает. Заем может выступать как один из возможных способов обхода ограничений,

установленных на размеры пожертвований политическим партиям, что в итоге может привести к серьезной зависимости политических партий от коммерческих организаций. В этой связи предлагается установить в законах, регулирующих проведение выборов, конкретные положения в отношении заемных средств, в частности, их отражение в финансовых отчетах, а также применение к ним соответствующих ограничений, аналогичных тем, что применяются в отношении частных пожертвований в избирательные фонды, если условия их предоставления отличаются от обычных рыночных условий.

5. Предлагается исключить норму избирательного законодательства (пункт 6 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), в соответствии с которой избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, вправе для целей своей избирательной кампании использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящееся в его пользовании (в том числе на правах аренды) на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, так как оно нарушает принцип равенства кандидатов при реализации ими права на финансирование своей избирательной кампании.

6. По мнению диссертанта, следует устранить сохраняющееся внутреннее противоречие в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в отношении отмены избирательной комиссией или судом решения о результатах выборов в случае нарушения установленного порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения. Несмотря на предельно четко сформулированные в пункте 2 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» формальные критерии наступления ответственности за нарушения при

финансировании избирательной кампании, анализ судебной практики показывает, что суды при квалификации данных действий продолжают руководствоваться также и положениями пункта 6 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором указывается, что отмена избирательной комиссией или судом решения о результатах выборов в случае, если допущенные нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, влечет признание результатов выборов по данному избирательному округу недействительными. Данная ситуация создает неопределенность в правоприменительной практике. В этой связи в диссертации доказываем, что установление факта существенного нарушения порядка финансирования избирательной кампании должно являться основанием для признания выборов недействительными без каких-либо дополнительных условий, поскольку в силу своей существенности оно не требует применения указанных дополнительных критериев.

7. Практика проведения выборов в Российской Федерации доказывает важность своевременной публикации в ходе выборов официальной информации об оплате расходов, связанных с ведением избирательной кампании кандидатами, избирательными объединениями, поскольку раскрытие указанной информации после завершения выборов существенно осложняет, либо не позволяет своевременно пресечь нарушения предусмотренного законом порядка финансирования избирательных кампаний.

В этой связи предлагается создание правовых механизмов, обеспечивающих возможность анализа информации о финансовой отчетности кандидатов, избирательных объединений. Наиболее эффективным представляется правовой механизм, при котором информация, связанная с формированием и функционированием избирательных фондов, включая финансовые отчеты, будет находиться в единой электронной базе,

размещенной в сети Интернет, и станет доступна для ознакомления с ней всем заинтересованным лицам.

### **Теоретическое и практическое значение исследования**

Теоретическое значение диссертации определяется комплексным исследованием в ней основных проблем, касающихся правовой природы и сущности института финансирования избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в выявлении, обобщении актуальных проблем, связанных с правовым регулированием финансирования избирательных кампаний и внесении предложений по совершенствованию нормативной базы в указанной сфере отношений. Выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при решении ими практических задач, связанных с правилами финансирования избирательных кампаний.

Содержащиеся в диссертационном исследовании положения могут быть использованы при преподавании учебного курса по конституционному праву Российской Федерации, а также специализированных курсов, посвященных избирательному праву.

### **Апробация результатов диссертационного исследования**

Диссертация выполнена и обсуждена в отделе конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Материалы диссертационного исследования апробированы на научных конференциях, а также Секции Публичного права Ученого Совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Отдельные выводы диссертационного исследования были использованы диссертантом при подготовке научных заключений на законопроекты в

Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Теоретические знания, полученные в ходе написания данной работы, использовались диссертантом в качестве эксперта в ходе встреч с представителями ГРЕКО по вопросам оценки прозрачности финансирования партий Российской Федерации, а также представителями Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) при подготовки ими заключений о состоянии российского законодательства в политической сфере.

По теме диссертационного исследования опубликованы научные статьи, в том числе, в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссии России.

### **Структура диссертации.**

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, 3 глав, объединяющих 6 параграфов, заключения и списка использованных источников.

## **СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновываются выбор и актуальность темы, определяется предмет, формулируются цели и задачи исследования, раскрываются методологические и теоретические основы работы, ее практическая значимость и научная новизна, выделяются основные положения, выносимые на защиту.

**Глава 1 «Общая характеристика института финансирования избирательных кампаний»** содержит два параграфа.

**В первом параграфе** – *«Становление и этапы развития института финансирования избирательных кампаний»* исследуются вопросы становления и развития института финансирования избирательных кампаний в его тесной взаимосвязи с развитием избирательного права в России в целом. Обобщая высказанные в юридической литературе, посвященной

исследованиям вопросов избирательного права, точки зрения диссертантом следующие этапы:

1 этап – зарождение института альтернативных выборов в советском избирательном законодательстве (1989-1991 гг.)

2 этап – начальный период становления российского избирательного законодательства (1992-1993 гг.)

3 этап – принятие Конституции Российской Федерации 1993 года и формирование на ее основе первых избирательных законов Российской Федерации (1993-1997 гг.)

4 этап – 1997 – 2002 гг. Включает в себя помимо новых редакций избирательных законов, также принятие Федерального закона «О политических партиях», содержащий ряд положений неразрывно связанных с финансированием предвыборных кампаний политических партий.

5 этап – 2002 г. - по настоящее время. Характеризуются значительным реформированием действующего федерального избирательного законодательства. Принятый Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации закрепляет ряд новых основных положений, касающихся порядка финансирования избирательных кампаний..

Выбор обозначенного критерия периодизации позволил рассмотреть качественные изменения в развитии института финансирования избирательных кампаний и увидеть основные тенденции его развития.

Во **втором параграфе** *«Понятие финансирования избирательных кампаний и его содержание»* автором анализируется сущность и значение термина «финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения», как с точки зрения его отражения в действующем избирательном законодательстве, так и в теоретическом аспекте на основании представленных в научной литературе исследований вопросов как избирательного права в целом, так и финансирования выборов в

частности. Исследованию правовой природы финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения в работе предшествует анализ самого термина, которым обозначается данное явление, а также рассмотрение имеющихся в науке избирательного права точек зрения по данному вопросу.

В диссертации предлагается определить финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений как деятельность по получению и расходованию средств из создаваемых ими избирательных фондов, а также использованию предоставленных бесплатно товаров, услуг, работ в ходе проведения собственных избирательных кампаний.

Далее детально рассматриваются основные правовые значения финансирования избирательных кампаний кандидатов. Анализ статей 2, 58, 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также выработанных к настоящему моменту в юридической литературе доктринальных определений рассматриваемого понятия можно выявить следующие основные признаки конструкции финансирования избирательной кампании:

- 1) является деятельностью;
- 2) имеет специфические цели;
- 3) носит материальный или финансовый характер;
- 4) осуществляется в связи с формированием выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления (в рамках соответствующих избирательных правоотношений);
- 5) является элементом правового статуса кандидата (избирательного объединения);
- 6) осуществляется в ограниченный период времени (период избирательной кампании);

Среди перечисленных признаков отличительными являются специфические цели и характер, поскольку остальные являются общими и могут быть отнесены и к другим явлениям избирательного процесса.

Отдельное внимание автором уделяется рассмотрению понятия финансирования избирательных кампаний в качестве гарантии избирательных прав либо как определенное правомочие кандидатов на выборные должности и избирательных объединений, так и самих избирателей, а также тех субъектов, которые в соответствии с избирательным законодательством наделены правом осуществлять пожертвования в соответствующие избирательные фонды, входящее в состав единого и целостного конституционного избирательного права, опосредующего общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования выборных органов публичной власти. Данная точка зрения базируется как на изучении норм как российского, так и зарубежного избирательного законодательства. Автором отмечается, что определенный вклад в развитие данных теоретических положений сыграли решения Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского суда по правам человека в рассматриваемой сфере правового регулирования.

В контексте рассматриваемого понимания правовой сущности финансирования избирательной кампании кандидата (избирательного объединения) следует оценивать выбор и установление на законодательном уровне модели финансирования выборов и соотношение публичных и частных начал в процессе такого рода деятельности. В этой связи следует возразить предложениям отдельных авторов о необходимости перехода исключительно на государственное финансирование, поскольку именно механизм частного финансирования избирательной кампании открывает возможности для злоупотреблений и нарушений законодательства, поскольку у кандидатов и избирательных объединений всегда появляются возможности привлечь дополнительные финансовые ресурсы, на использование которых не распространяются установленные запреты и

ограничения. Очевидно, что сложности государственного и общественного контроля использования кандидатами или избирательными объединениями собственных денежных средств в рамках избирательной кампании, связанные с выработкой эффективных организационных механизмов выявления злоупотреблений в данной сфере общественных отношений, сами по себе не могут служить оправданием упразднения частного финансирования избирательной кампании, поскольку не соотносятся с критериями допустимости ограничения прав, закрепленными в Конституции Российской Федерации.

Во **второй главе** – *«Правовой механизм финансирования избирательных кампаний»* рассматриваются общие правила финансирования избирательных кампаний, содержащиеся в федеральном избирательном законодательстве, а также особенности на региональном и местном уровне.

В **первом параграфе** – *«Правовое регулирование финансирования избирательных кампаний на федеральном уровне»* рассматривается порядок осуществления прямого и косвенного финансирования избирательных кампаний. Прямое финансирование избирательной кампании неразрывно связано с понятием избирательного фонда. Избирательный фонд представляет собой центральный институт в системе правового регулирования финансирования избирательной кампании кандидатов, избирательных объединений. Далее автор выделяет и исследует признаки избирательных фондов, круг субъектов, имеющих право распоряжения средствами избирательного фонда, порядок их формирования и расходования.

Особое внимание автором уделяется видам источников поступления денежных средств в избирательные фонды. Именно через установление четких правил в отношении порядка внесения собственных средств избирательного объединения, а также порядка участия в финансировании избирательных кампаний некоммерческих организаций должны создаваться барьеры, направленные на уменьшение зависимости кандидатов и

политических партий от крупных финансовых пожертвований с тем, чтобы интересы отдельных лиц и финансовых групп не превалировали в процессе их деятельности.

В частности, указывается, что среди собственных средств политической партии, вносимых в собственный избирательный фонд, могут находиться заемные средства. При этом никаких специальных требований к заемным средствам политических партий законодательство не устанавливает. Таким образом, заем может выступать как один из возможных способов обхода ограничений, установленных на размеры пожертвований политическим партиям, что в итоге может привести к серьезной зависимости политических партий от коммерческих организаций. В этой связи предлагается необходимым предусмотреть в законах, регулирующих проведение выборов, конкретные положения в отношении заемных средств, в частности, их отражение в финансовых отчетах, а также применение к ним соответствующих ограничений, аналогичных тем, что применяются в отношении частных пожертвований, если условия их внесения отличаются от обычных рыночных условий.

При этом автор не согласен с мнением ряда исследователей, согласно которому для решения задачи, направленной на уменьшение зависимости кандидатов и политических партий от крупных финансовых пожертвований, необходимо полностью исключить добровольные пожертвования юридических лиц из перечня разрешенных источников формирования избирательных фондов. Исключение из числа субъектов, которые вправе осуществлять пожертвования политическим партиям, избирательным фондам юридических лиц, будет означать уменьшение количества возможных источников финансирования избирательных кампаний. В условиях финансово затратных избирательных кампаний это может привести к ослаблению конкурентной борьбы во время выборов, поскольку не все избирательные объединения смогут донести положения своих политических программ до избирателя. Таким образом, принятие

предлагаемых изменений может негативно сказаться на соблюдении и реализации принципа многопартийности, установленного в статье 13 Конституции Российской Федерации.

В этом же параграфе рассмотрен порядок косвенного публичного и частного финансирования избирательных кампаний.

В настоящее время в соответствии с частью 2 статьи 57 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в случае, если выдвинутый политической партией федеральный список кандидатов получил менее 3 процентов голосов избирателей, на следующих выборах депутатов Государственной Думы данной политической партии бесплатное эфирное время и бесплатная печатная площадь не предоставляются. По мнению диссертанта, данное положение закона ставит в неравные условия уже сложившееся политические партии и вновь образованные политические партии, которые пока не обладают достаточной поддержкой среди избирателей, но, тем не менее, должны иметь возможность донести свои политические воззрения до широкого круга лиц. В этой связи в отношении предоставления бесплатного эфира и бесплатной площади целесообразно использовать формулу, которая позволяет с одной стороны, в максимально возможной степени учесть принцип политического многообразия и равенства избирательных прав избирательных объединений, с другой – минимизировать расходы из государственного бюджета в отношении тех политических партий, которые не пользуются достаточной поддержкой в обществе. Как представляется, общий объем предоставляемого бесплатно эфирного времени и печатной площади должен состоять из двух частей. Первая часть должна включать минимальный объем эфирного времени и печатной площади, который должен предоставляться всем без исключения политическим партиям, допущенным к участию в выборах, независимо от прошлых результатов. Вторая часть должна распределяться в зависимости от уровня поддержки политической партии избирателями.

Во **втором параграфе** *«Особенности правового регулирования финансирования избирательных кампаний на региональном и местном уровне»* отмечается, что особенности правового регулирования финансирования избирательных кампаний на региональном и местном уровне, как впрочем, и других общественных отношений, связанных с проведением выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, обусловлены федеративной природой Российского государства.

Выделяя прерогативы регионального законодателя в части регулирования общественных отношений в части финансирования избирательных кампаний автор, прежде всего, указывает на установление максимального размера расходования средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений.

Анализ законодательных норм в указанной сфере показывает, что законодатели субъектов Российской Федерации, пользуясь неограниченными возможностями, которые им предоставило в данном вопросе федеральное законодательство, установили предельные размеры расходования средств избирательных фондов, сильно различающиеся от региона к региону. Установление предельных размеров расходования избирательного фонда необходимо рассматривать в контексте реализации избирательных прав. С одной стороны, слишком завышенный «потолок» избирательного фонда ставит в достаточно неравное положение различные избирательные объединения, объективно располагающими разными финансовыми возможностями, с другой - если законом субъекта Российской Федерации установлен неадекватно низкий предел расходов из средств избирательного фонда, это существенно ограничивает возможности свободного ведения избирательной кампании. В этой связи возникает вопрос о выработке определенных критериев, которые могут быть положены субъектом РФ в основание принятия решения об установлении того или иного предельного размера расходования средств избирательного фонда. В этой связи, по

мнению диссертанта, оптимальным видится использование в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации в качестве критерия для расчета предельной суммы расходования средств избирательного фонда использовать сумму в рублях, умноженную на число избирателей в избирательном округе или среднюю норму представительства.

Рассматривая порядок осуществления косвенного финансирования, диссертант указывает, что, если в отношении региональных выборов можно говорить о схожести механизма реализации предоставления кандидатам и избирательным объединениям косвенной поддержки в виде бесплатного эфирного времени и печатной площади с выборами на федеральном уровне, то в отношении муниципальных выборов данное положение федерального закона и его воспроизведение в региональных законодательных актах наталкивается на реально существующие трудности организационного и материального характера в части оказания косвенной поддержки кандидатам и избирательным объединениям путем предоставления бесплатного эфирного времени и печатной площади. В этой связи особую актуальность при проведении муниципальных выборов, особенно на поселенческом уровне, приобретают иные меры косвенной поддержки, не включая СМИ. В этой связи, по мнению, автора необходимо предусмотреть право кандидатов на получение на безвозмездной основе пригодных для проведения публичного мероприятия в форме собрания помещений. Продолжительность проведения публичного мероприятия и общее количество агитационных мероприятий необходимо устанавливать законом субъекта Российской Федерации.

В **третьей главе** – *«Гарантии соблюдения установленного порядка финансирования избирательных кампаний»* раскрывается содержание механизма контроля за соблюдением законодательства в сфере финансирования избирательных кампаний и анализируются виды юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства в сфере финансирования избирательных кампаний.

В первом параграфе «Контроль за соблюдением законодательства в сфере финансирования избирательных кампаний» анализируется правовой механизм контроля за соблюдением законодательства в сфере финансирования избирательных кампаний.

Процедура контроля за финансированием избирательных кампаний заключается в учреждении и деятельности органов, ответственных за проведение контроля, а также в установлении методов и форм такого контроля.

Обеспечение прозрачности финансирования избирательной кампании неразрывно связано с обеспечением прозрачности финансирования политической деятельности в период между участием избирательного объединения в выборах. В этой связи в целях более эффективного функционирования системы контроля за финансированием в межвыборный период представляется оправданным консолидация функции контроля и функции применения санкций в едином органе. По мнению диссертанта, этими функциями следовало бы наделить систему избирательных комиссий, как наиболее отвечающим в силу своего порядка формирования критериям независимости, в отличие от органов Министерства юстиции.

В работе отмечается, что имеющийся в настоящий момент механизм раскрытия информации о финансировании избирательной кампании кандидатами и избирательными объединениями нельзя признать полностью удовлетворяющим принципу открытости и прозрачности. Это связано как с несовершенством правового регулирования, так и с недостаточно четким применением имеющихся правовых предписаний. В этой связи представляется необходимым предусмотреть создание механизма, обеспечивающего возможность актуального анализа информации о финансовой отчетности кандидатов, избирательных объединений. Наиболее эффективным представляется механизм, при котором информация, содержащаяся в отчетах, будет находиться в единой электронной базе и станет доступна для ознакомления с ней всем заинтересованным лицам.

Во **втором параграфе** *«Юридическая ответственность за нарушение избирательного законодательства в сфере финансирования избирательных кампаний»* рассматриваются меры юридической ответственности по избирательному праву, административная и уголовная ответственность за нарушения в сфере финансирования избирательных кампаний.

Под юридической ответственностью по избирательному праву автор понимает применение в установленном процессуальном порядке к субъекту избирательного права, нарушившему предписания норм избирательного законодательства, мер государственного принуждения, выражающихся в отрицательных для него последствиях, связанных с реализацией пассивного избирательного права. Меры юридической ответственности по избирательному праву обладают определенными специфическими чертами, отличающими их от мер административной и уголовной ответственности. Во-первых, они могут применяться только в отношении специальных субъектов, обладающих особым статусом в рамках избирательного процесса (кандидатов и избирательных объединений) и заключаются в отказе в реализации ими своего пассивного избирательного права, непосредственно связанного с их статусом.

В работе проведен анализ судебной практики, связанной с применением мер юридической ответственности в виде отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов за нарушения в сфере финансирования. Диссертантом отмечается, что несмотря на казалось бы, предельно четко сформулированные в законе формальные критерии наступления ответственности за нарушения при финансировании избирательной кампании, судами при квалификации данных действий продолжают приниматься во внимание также и положения пункта 6 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором указывается, что отмена избирательной комиссией или судом решения о результатах выборов в случае, если допущенные нарушения не позволяют

выявить действительную волю избирателей, влечет признание результатов выборов по данному избирательному округу недействительными. По мнению диссертанта, установление факта существенного нарушения порядка финансирования избирательной кампании является основанием для признания выборов недействительными без каких-либо дополнительных условий, в том числе и независимо от того, позволяет ли оно выявить действительную волю избирателя или нет.

Отдельное внимание уделяется мерам уголовной и административной ответственности, за нарушения установленного порядка финансирования избирательной кампании. Отмечается невысокая эффективность указанных мер и приводятся имеющиеся по этому поводу в юридической литературе мнения о причинах возникновения такой ситуации и возможные направления совершенствования законодательства.

**В заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные выводы.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы:

Статьи, опубликованные в ведущих  
рецензируемых научных журналах и изданиях,  
указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии

1. Формы государственной поддержки политических партий и кандидатов на выборах в законодательстве зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. №1. 0,6 п.л.

2. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. 2010. № 8. 0,9 п.л. (совместно с В.И. Васильевым).

3. Ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании в законодательстве о выборах // Журнал российского права. 2007, № 2. 0,6 п.л.

Иные публикации:

1. Система институтов прямой демократии на региональном и местном уровне // Институты конституционного права / Отв. ред. А.Е. Постников, Л.В. Андриченко. – М.: ИД «Юриспруденция», 2011. 1,3 п.л. (в печати).

2. Что менять в законах о выборах // Российская Федерация сегодня, 2009, №4. 0,4 п.л. (совместно с В.И. Васильевым, А.Е. Постниковым, А.В. Павлушкиным).

3. Юридические противоречия в избирательном законодательстве: причины и формы урегулирования // Сборник по материалам научно-практической конференции «Проблемы юридических противоречий в законодательстве». – М.: «Юрист», 2007. 0,4 п.л.

4. Финансирование предвыборной агитации против всех кандидатов как форма защиты публичных интересов // Сборник по материалам научно-практической конференции «Публичные и частные интересы в российском законодательстве». – М.: «Юрист», 2005. 0,4 п.л.