

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СПРАВЕДЛИВЫХ ВЫБОРОВ: ОПЫТ ИНДИИ¹

Мармилова Е. П.

Мармилова Екатерина Петровна, Астраханский государственный университет, 414056, Россия, Астраханская область, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а. Эл. почта: katyamme@mail.ru

В статье рассматривается проблема влияния государственного финансирования выборов на избирательный процесс на примере Индии, в рамках формирования новой концепции государственного управления в сфере государственного финансирования выборов. Финансы в политике — это не просто теоретические дебаты, но и фактическая проблема, от которой страдает избирательный процесс в Индии.

Цель данной статьи: рассмотреть проблему влияния государственного финансирования на избирательный процесс на примере Индии. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: 1) выявить проблемы финансирования избирательного процесса в Индии; 2) рассмотреть законы, регулирующие государственные расходы на выборах; 3) обозначить возможные изменения и тенденции изменений законодательных основ финансирования избирательных кампаний в Индии. В статье применяются сравнительно-правовой, системный, историко-правовой методы научного исследования.

Неоспорим факт, что финансовое превосходство означает и избирательное преимущество, поэтому богатые кандидаты и партии имеют больше шансов на положительный исход в выборах. Автор приходит к выводу, что в настоящее время в Индии рассматривается вопрос о введении государственного финансирования избирательных кампаний как способа обеспечения справедливых выборов. Осуществлять полное государственное финансирование выборов в стране не представляется возможным из-за сложных экономических условий. Именно субсидия является лучшим способом проведения справедливых и демократических выборов и повышения уровня доверия населения к избирательному процессу.

Ключевые слова: избирательный процесс, реформа избирательной системы, государственное финансирование выборов.

Вопросы финансирования политики и избирательных кампаний имеют первостепенное значение для современного этапа государственного регулирования политического процесса. Развитие законодательства о финансировании

¹ Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ № 15-03-00153 «Государственная политика и управление в сфере избирательного процесса: концептуализация научного направления».

политической деятельности происходит одновременно с развитием правовых норм, регулирующих избирательный процесс и политические партии, и интенсифицируется со второй половины XX в. Оптимизация государственного финансирования избирательных кампаний может быть рассмотрена как один из способов обеспечения справедливых и демократических выборов (Мармилова, 2014). При этом различные страны создают особые подходы к решению этой задачи и оригинальные формы государственного финансирования избирательных кампаний (Морозова, 2013).

Многие государства идут в решении подобных проблем опытным путем, опережая теоретические работы по этому вопросу. Ведущие политологи отмечают важность государственного финансирования избирательных кампаний как института, способствующего справедливому проведению выборов. В частности, в 2008 г. шотландский исследователь С. Берч назвала государственное финансирование политических партий и избирательного процесса в качестве одного из трех основных факторов, способствующих демократическому проведению выборов (Birch, 2008). Тем не менее на практике страны развивают это направление, опираясь не на теоретические разработки ученых, но на собственный практический опыт. Проблемами исследования путей реформирования избирательной системы в Индии занимаются известные отечественные и зарубежные ученые: Р. П. Бхалла (Bhalla, 1973), Р. К. Бхардвай (Bhardwaj, 1980), К. Кант (Kant, 1975), Наранг (Narang, 1985), Н. Б. Шлыкова (Шлыкова, 2010), Б. А. Страшун (Страшун, 2010). Однако решение проблемы влияния государственного финансирования на избирательный процесс в Индии на современном этапе остается неопределенным.

Институт равного государственного финансирования политических партий и их предвыборной активности впервые возник в 1950-е гг. в Латинской Америке. Среди других стран, представивших оригинальные механизмы государственного финансирования избирательных кампаний, особое место занимает опыт Индии.

Цель данной статьи: рассмотреть проблему влияния государственного финансирования на избирательный процесс на примере Индии.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: 1) выявить проблемы финансирования избирательного процесса в Индии; 2) рассмотреть законы, регулирующие государственные расходы на выборах; 3) обозначить возможные изменения и тенденции изменений законодательных основ финансирования избирательных кампаний в Индии.

В статье применяются сравнительно-правовой, системный, историко-правовой методы научного исследования.

В 1978 г. Верховный суд Индии подтвердил значение демократии и чистоты избирательного процесса. Справедливый и беспристрастный избирательный

процесс с широким участием граждан провозглашен основополагающим для защиты ценностей демократии. Поддержание чистоты избирательного процесса, однако, требует многостороннего подхода, который должен включать в себя удаление влияния финансов в индийской политике, введение внутренней демократии и финансовой прозрачности в функционировании политических партий, укрепление роли избирательной комиссии Индии, регулирование опросов населения и равное представительство кандидатов в СМИ в рамках предвыборных кампаний.

К сожалению, это лишь некоторые из проблемных вопросов, которые существуют в индийском государстве. Индийская избирательная система критикуется в течение десятилетий, и такая ситуация подрывает доверие к выборам многих людей в стране.

В связи с этим ряд комитетов правительства Индии изучили некоторые из основных проблем и вопросов, влияющих на избирательную систему в стране, и предложили рекомендации по устранению накопившихся проблем. Данные рекомендации были даны в 170-м отчете «О реформе избирательного права». В нем были представлены основные работы государственных органов по вопросам избирательного права: 1) комитета по избирательным реформам (1990), 2) избирательной комиссии Индии (1999); 3) комитета по вопросам государственного финансирования выборов (1998). В 2008 г. работу продолжила вторая комиссия по административным реформам. К сожалению, их рекомендации об обеспечении свободных и справедливых выборов, необходимые для повышения качества демократии, уменьшения влияния средств массовой информации и финансов в политике, не были соблюдены.

В январе 2013 г. министерство юстиции и правительство Индии попросили правовую комиссию в двадцатый раз рассмотреть вопрос о качественной избирательной реформе и в полном объеме предложить комплекс мер по внесению изменений в государственное законодательство. Комиссия под руководством бывшего судьи Верховного суда в отставке Джейна Д. К. (Jain D. K.) подготовила документ по этому вопросу.

В данном документе были перечислены восемь основных вопросов для рассмотрения, в том числе: 1) декриминализация политики; 2) усиление статей, касающихся периода дисквалификации кандидатов; 3) ответственность за ложные показания под присягой; 4) правовые аспекты государственного финансирования избирательных расходов и пожертвований политическим партиям; 5) регулирование поведения политических партий; 6) вынесение судебных решений в избирательных спорах; 7) усиление наказания за избирательные правонарушения; 8) вопросы, связанные с ролью электронных и печатных средств массовой информации, и другие вопросы.

Дискуссионный документ был распространен среди представителей политических партий и выборных представителей, в парламенте, среди государствен-

ных органов, ассоциаций, сотрудников избирательной комиссии, руководителей и других важных персон национальных комиссий и учреждений, среди организаций гражданского общества, юристов, ученых, выдающихся общественных деятелей в попытке получить разнообразные и всеобъемлющие мнения от всех заинтересованных сторон по этим проблемным вопросам.

Комиссия получила значительное количество ответов, в том числе и от физических лиц.

16 декабря 2013 г. фонд «Публичный интерес» обратился к правовой комиссии с просьбой ускорить процесс рассмотрения полученных предложений и в кратчайшие сроки подготовить доклад. 24 февраля 2014 г. был подготовлен 244-й доклад «Избирательная дисквалификация» о дисквалификации кандидатов и политических партий в случае предоставления ложных данных. Рекомендации доклада были одобрены впоследствии Высшим судом Индии.

Избирательные реформы часто содержат предложения по реформированию вопроса финансирования и расходования денежных средств. Этот вопрос регулируется Избирательными правилами (1961), законами «О компаниях», «О подоходном налоге», «Об иностранном вкладе» (2013).

Финансовый фактор в политике — это не просто тема для теоретических дебатов, но и фактическая проблема, от которой страдает избирательный процесс в Индии. Неоспорим факт, что финансовое превосходство означает и избирательное преимущество, и обеспеченные кандидаты и партии имеют больше шансов на положительный исход в выборах. Верховный суд Индии в своем решении в 2014 г. в отношении Ашок Шанкаррайо и Мадхаврао Кинхалкар повторил этот ход рассуждений, где было подчеркнуто, как финансы использовались для покупки голосов. В официальных докладах подтверждается: очень прискорбно, что многие избиратели готовы продавать свои голоса за несколько сотен рупий. Таким образом, власть денежных средств практически контролирует все поле выборов, и кандидаты используют этот недобросовестный способ, чтобы получить статус члена парламента в государстве. Нарушается принцип равенства статуса богатых и бедных кандидатов. По мнению правовой комиссии, ни один человек и ни одна политическая партия не должны быть в состоянии обеспечить себе преимущество над другими по причине их высокой финансовой обеспеченности (Гришин, 2014).

Правовой комиссией Индии обозначены и другие проблемы в области финансов в рамках избирательного процесса. Одной из самых важных является проблема оспаривания выборов, ведь для этого нужно большое количество денег. Пределы расходов предвыборной кампании почти никогда не соблюдаются. Коррупция разрушает эффективность избирательного процесса. Некоторые избирательные фонды формируются из криминальных средств, с целью впоследствии защитить бизнес-группы, которые ожидают высокой доходности этих инвестиций, «откатов» или комиссий по договорам. Общество обеспокоено, что

именно коррумпированные группы склоняют избирателей отдавать свои голоса в их пользу путем приобретения голосов. Такая практика рассматривается как совершенно неприемлемая для участвующих в выборах. Требуется устранить опасное финансовое давление в процессе выбора должностных лиц.

Таким образом, стоит задача ограничения финансовых расходов для устранения, насколько это возможно, влияния денежных средств в избирательном процессе.

Коснувшись необходимости избирательной реформы в области финансирования избирательных кампаний, необходимо охарактеризовать законы, регулирующие расходы на выборах в других странах.

В Великобритании существуют ограничения в отношении расходов партий и расходов кандидатов. Эти ограничения, установленные государством, различаются в зависимости от вида выборов (выборы в парламент или в орган местного самоуправления). Суммы расходов не покрывают личные затраты кандидатов. Производство или публикация материалов по выборам, которые предоставляются для общественности в целом или для какой-либо ее части в любой форме, также ограничены законом. Ограничены расходы и на проведение публичных мероприятий, организацию общественных дисплеев и другие расходы.

В Федеративной Республике Германия в избирательном законе не прописаны ограничения на расходы политических партий по конкретным пунктам для кампании. Согласно закону «О политических партиях» (1967), стороны должны «использовать свои средства исключительно для выполнения функций, возложенных на них в соответствии с Основным законом. Таким образом, не существует качественных или количественных ограничений. Годовой отчет партии содержит информацию о следующих категориях: 1) членские взносы — обязательные взносы должностных лиц; 2) индивидуальные и корпоративные пожертвования; 3) поступления от коммерческой деятельности; 4) поступления государственных средств. Бундестаг получает и публикует эти данные годовой финансовой отчетности, также оценивает эти заявления с целью проверки соблюдения положений закона. Высший контрольный орган Германии в дальнейшем проводит проверку должного соблюдения финансовых процедур. За нарушения в данной области в законе предусматривается лишение свободы на три года или штраф (Гришин, 2013).

В США не существует ограничений на избирательные расходы кандидатов или политических партий. Ограничение на количество денег кандидата или партии в ходе кампании, по мнению государства, обязательно стесняет права кандидатов и партий, их потенциальные возможности в получении голосов избирателей, достижения результативности на выборах. Передача политических идей в массовое общество требует затрат денег (Старшун, 2000).

В Австралии нет запрета на пожертвования от иностранцев, профсоюзов или государственных контрактов. Однако кандидаты должны заполнить декларации, в которых им следует указать общую сумму пожертвований; общее количество индивидуальных пожертвований, детали пожертвований (например, даты получения, сумма). В случае нарушений предусмотрен арест до 6 месяцев и штраф.

В Японии установлены ограничения финансовых расходов на проведение избирательных кампаний кандидатов в зависимости от типа выборов и числа избирателей в избирательном округе, в целях обеспечения устранения неравенства в избирательной кампании. Тем не менее не имеется ограничения расходов финансов в отношении политических партий. Анонимные пожертвования и пожертвования от иностранных организаций запрещены. Если кандидат потратил больше, чем предусмотрено законом, выборы будут аннулированы. Кроме того, подача ложных финансовых отчетов может привести к наказанию в виде до трех лет лишения свободы или штрафа в размере до 500000 иен.

Избирательный кодекс Филиппин (1985) регулирует расходы партий и кандидатов. В разделе 1 кодекса установлен предел финансовых расходов для политических партий и кандидатов. Политические партии и кандидаты не могут принимать пожертвований от корпораций; иностранных организаций, от образовательных учреждений, получающих государственную поддержку, или от служащих государственной службы или военнослужащих и анонимных пожертвований. Политические партии и кандидаты должны представить свои отчеты с подробным изложением суммы взносов своих расходов и обязательств. Отчеты о взносах должны храниться в течение трех лет, в противном случае их отсутствие будет считаться подлинным доказательством нарушения положений закона.

Таким образом, рассмотрение норм избирательного права в отношении финансирования предвыборных кампаний в разных странах может быть поводом для улучшения государственного регулирования финансирования избирательных кампаний в Индии.

Этот вопрос рассматривается правовой комиссией не случайно. Налла Тампи Фарра оспорила конституционность поправок 1974 г. на том основании, что они усиливают дискриминацию кандидатов и партий на основе власти денег. Верховный суд постановил, что «законы о выборах не предназначены для получения экономического равенства среди граждан. Они могут в лучшем случае обеспечить равную возможность всем членам общества спроецировать свои соответствующие точки зрения по поводу предмета выборов».

Тем не менее Верховный суд Индии постановил, что кандидат в завершение каждой предвыборной кампании должен предоставить документ в установленной форме о проведенном аудите расходов, а избирательная комиссия — документ о проведении аудита годового отчета. Аудит в этих случаях должен быть обязательным. Эти изменения вступили в силу с 1 октября 2014 г.

Пожертвования компании или организации должны быть надлежащим образом учтены в бухгалтерских документах, из этих денежных средств должен быть уплачен налог на прибыль организаций. Таким образом, выборы позволяют сделать явными доходы организаций и компаний Индии.

Правовая комиссия считает, что одномоментно решить такие проблемы как влияние финансов и предоставление честной отчетности, на данный момент достаточно сложно, поэтому необходимо в связи с изменением избирательного законодательства дополнять уголовное законодательство, в частности, ужесточать законы о борьбе с коррупцией и вводить нормы раскрытия информации, усиливать общественный контроль в решении этих правовых проблем.

Если избирательная комиссия в результате проверки находит нарушения, то политическая партия платит штраф, при необходимости инициируется уголовное расследование в соответствии с законом.

Следующие виды взносов, полученных каждым кандидатом в рамках избирательной кампании или его доверенным лицом, должны быть зафиксированы в бухгалтерских документах: сумма вклада от партии кандидата для его избрания; сумма вклада, которую получил кандидат от физических лиц, от компаний, которые не являются государственными компаниями, название, адрес и данные донора; характер каждого вклада (денежные средства, подарок), дата получения вклада. Избирательная комиссия полученную информацию о финансировании избирательной кампании размещает на своем сайте, делает ее общедоступной.

В Индии в настоящее время нет прямого государственного финансирования выборов. Первый комитет по реформам в избирательной области по вопросам финансирования в 1990 г. выступил за частичную государственную поддержку выборов, например, в виде оплаты стоимости аренды помещений. В 1993 г. Конфедерация индийской промышленности порекомендовала финансировать выборы через налог от этой отрасли, а также осуществлять финансирование за счет средств налога на акцизы или через корпоративные взносы в избирательный фонд. Комитет предусматривал поэтапное введение государственного финансирования, начиная с 1998 г., в виде натур (не денежных средств): бесплатная аренда офисных помещений, бесплатные телефонные переговоры, громкоговорители, определенное количество топлива, продукты питания и эфирное время. Постепенно комитет предлагал осуществить переход к полному государственному финансированию через создание центрального избирательного фонда, чье финансирование осуществлялось бы совместно центром и государством. Комитет исключил возможность государственного финансирования независимых кандидатов. Идея о частичном государственном финансировании рассматривалась в Индии в качестве первого шага к общему финансированию, но в свете преобладающих сложных экономических условий она не была реализована, однако послужила основной для устранения влияния власти денег в избирательном процессе. Для обеспечения частичной субсидии

в натуральной форме государство закрепило выделение справедливого распределения эфирного времени в сетях кабельного телевидения и в других средствах массовой информации.

Таким образом, в настоящее время в Индии рассматривается вопрос о введении государственного финансирования избирательных кампаний как способа обеспечения справедливых выборов.

Осуществлять полное государственное финансирование выборов в Индии не представляется возможным из-за сложных экономических условий.

До настоящего времени не было проведено исследование о стоимости финансирования выборов.

Реформам по государственному финансированию выборов должен предшествовать целый цикл реформ (реформа финансирования избирательных кампаний, улучшение прозрачности, раскрытия информации и аудита; декриминализация политики, введение внутрипартийной демократии).

Правительству Индии выгодно предоставлять косвенное финансирование выборов не в денежной, а в натуральной форме.

Предполагается, что государственное финансирование избирательных кампаний будет осуществляться в виде косвенной государственной субсидии. По нашему мнению, именно субсидия является лучшим способом проведения справедливых и демократических выборов и повышения уровня доверия населения к избирательному процессу.

В целом индийский опыт государственного регулирования финансирования избирательных кампаний относится к числу наиболее оригинальных среди стран, не относящихся к числу государств с устойчивой демократией.

Библиографический список

1. Гришин, Н. В. (2014). Государственная электоральная политика: предметная область нового научного направления. *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, 3, 71–82.
2. Гришин, Н. В. (2013). Избирательная система как институт артикуляции политических интересов общества. *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, 2, 42–48.
3. *Конституционное право зарубежных стран.* (2000). Под ред. Страшуна Б. А. Том 1–2. Часть общая. 3-е изд. М.: БЕК.
4. Мармилова, Е. П. (2014). О современных проблемах применения закона об избирательных правах 1965 года в США. *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, 3 (40), 56–62
5. Мармилова, Е. П. (2015). О современных проблемах применения закона США 1986 г. об избирательных правах военнослужащих и граждан, проживающих за рубежом. *Каспийский регион: политика, экономика, культура*, 1 (35), 135–139.

6. Морозова, О. С. (2013). Влияние типа избирательной системы на функционирование политической системы общества. *Теория и практика общественного развития*, 2, 175–179.
7. Шлыкова, Н. Б., Сапронова М. А., Орлов А. Г., Черепанова Е. В. (2010). Современные избирательные системы: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ.
8. Government of India. Law commission of India. (2015). Electoral reforms. Report № . 255. Retrieved from: <http://lawcommissionofindia.nic.in/reports/Report255.pdf>
9. Birch, S. (2008). Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: a cross_national analysis. *Electoral Studies*, 27, 305–320.
10. Bhalla, R. P. (1973). *Elections in India (1952–1972)*, New Delhi: S. Chand & Co, 83.
11. Bhardwaj, R. K. (1980). *Democracy in India*, New Delhi: National, 145–147.
12. Kant, K. (1975). *Black Money and Electoral Reform. Towards Free and Fair Elections*, New Delhi: National, 48.
13. Narang, A. S. (1985). *Indian Government and Politics*, New Delhi: Gitanjali Publishing House, 123.

Статья поступила в редакцию 20.09.2015.

.....

STATE FUNDING OF ELECTORAL CAMPAIGNS AS A WAY TO PROVIDE FAIR ELECTIONS: INDIA'S EXPERIENCE

Marmilova E. P.

Marmilova Ekaterina Petrovna, Astrakhan State University, 414056, Russia, Astrakhan region, Astrakhan, Tatishchev Str., 20 "a". E-mail: katyamme@mail.ru.

The work has been done under the Russian Humanitarian Scientific Fund project № 15–03–00153 "Public policy and management in the electoral process: conceptualization of scientific direction".

The article considers the issue of elections state funding influence on the electoral process through India's example, in the framework of development of a new governance conception in the field of elections state funding. The issue of finances in politics is not just a theoretical debate, but an actual problem, which affects the electoral process in India.

The purpose of the article is to consider the issue of elections state funding influence on the electoral process through India's example. In order to achieve this purpose it is necessary to attain the following objectives: 1) to identify the problems of electoral process financing in India; 2) to consider the laws, regulating state spending during elections; 3) to define possible changes and trends of legislative frameworks of electoral campaigns funding in India. In the article there were applied comparative legal method, systematic and historical legal methods of scientific research. It is indisputable that financial dominance also means electoral advantage, therefore rich candidates and parties have a better chance for positive elections result. The author concludes that today Indian government considers the issue on implementation of electoral campaigns state funding as a way to provide fair elections.

Full elections state funding in India seems to be impossible due the difficult economic conditions. Particularly a subsidy is the best way to provide fair and democratic elections and to increase people's trust in electoral process.

Key words: electoral process, electoral reform, elections state funding.

References

1. Grishin, N. V. (2014). Gosudarstvennaya elektoralnaya politika, predmetnaya oblast novogo nauchnogo napravleniya [State electoral politics: the subject area of the new scientific direction]. *Kaspiiskii region: politika, ekonomika, kultura* [The Caspian region: a policy, economy, culture], 3, 71–82.
2. Grishin, N. V. (2013). Izbiratel'naya sistema kak institut artikulyatsii politicheskikh interesov obschestva [The electoral system as an institution of political articulation of the public interest]. *Kaspiiskii region: politika, ekonomika, kultura* [The Caspian region: a policy, economy, culture], 2, 42–48.
3. *Konstitucionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Constitutional law of foreign countries]. (2000). Pod red. Strashuna B. A. Tom 1–2. Chast obschaya. 3-e izd., M., BEK.
4. Marmilova, E. P. (2014). O sovremennikh problemakh primeneniya zakona ob izbiratel'nykh pravakh 1965 goda v SShA [On the contemporary problems of application of the Voting Rights Act, 1965 in the United States]. *Kaspiiskii region: politika, ekonomika, kultura* [The Caspian region: a policy, economy, culture], 3 (40), 56–62.
5. Marmilova, E. P. (2015). O sovremennikh problemakh primeneniya zakona SShA 1986 g. ob izbiratel'nykh pravakh voennosluzhaschikh i grajdan, proživayuschikh za rubezom [On the contemporary problems of application of the law of the United States in 1986, the Voting Rights soldiers and citizens living abroad]. *Kaspiiskii region: politika, ekonomika, kultura* [The Caspian region: a policy, economy, culture], 1 (35), 135–139.
6. Morozova, O. S. (2013). Vliyaniye tipa izbiratel'noi sistemi na funkcionirovaniye politicheskoi sistemi obschestva [Influence of the type of electoral system on the functioning of the political system of society]. *Teoriya i praktika obschestvennogo razvitiya* [Theory and practice of social development], 2, 175–179.
7. Shlikova, N. B., Sapronova M. A., Orlov A. G., Cherepanova E. V. (2010). *Sovremennye izbiratel'nye sistemi, Indiya, Irak, Urugvai, YuAR* [Modern electoral systems: India, Iraq, Uruguay, South Africa]; nauch. red. A. V. Ivanchenko. V. I. Lafitskii. M.: RCOIT.
8. Government of India. Law commission of India. (2015). Electoral reforms. Report № 255. Retrieved from: <http://lawcommissionofindia.nic.in/reports/Report255.pdf>
9. Birch, S. (2008). Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: a cross-national analysis. *Electoral Studies*, 27, 305–320.
10. Bhalla, R. P. (1973). *Elections in India (1952–1972)*, New Delhi: S. Chand & Co, 83.
11. Bhardwaj, R. K. (1980). *Democracy in India*, New Delhi: National, 145–147.
12. Kant, K. (1975). *Black Money and Electoral Reform. Towards Free and Fair Elections*, New Delhi: National, 48.
13. Narang, A. S. (1985). *Indian Government and Politics*, New Delhi: Gitanjali Publishing House, 123.