

АУДИТОРСКО-КОНСАЛТИНГОВАЯ КОМПАНИЯ «ФБК»
Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Экономическая цена выборов



Авторы: д.э.н. И.А.Николаев
С.А.Артемьева
А.М.Калинин

Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: strategy@fbk.ru

Москва, октябрь 2003 г.

© ФБК, Департамент стратегического анализа, 2003

Оглавление

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ В 2003 Г.	5
ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ЗАТРАТЫ	10
Затраты политических партий и избирательных блоков	10
Затраты кандидатов-одномандатников	14
Существующие рекомендации по планированию бюджета предвыборной кампании.....	17
РОСТ РАСХОДОВ НА ВЫБОРЫ	25
Суммарная оценка	25
Причины роста расходов	27
Проблема для экономики.	29
НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ	32
ВЫВОДЫ	36

Выборы, или, согласно бюджетной классификации – *Проведение выборов и референдумов* – имеют вполне определенную цену. Эта цена определяется как бюджетными затратами, так и расходами частного сектора. Если с объемом бюджетного финансирования существует определенность, то внебюджетные расходы требуют своей оценки. Только так можно выйти на суммарные затраты, что позволит сделать выводы об их недостаточности или, напротив, чрезмерности. Важны и причины, по которым существует та или иная динамика расходов на выборы.

Целью данного исследования является **экономическая оценка суммарных затрат на проведение выборов в Государственную Думу в 2003 г.** Задача с определением внебюджетных затрат решалась следующим образом. Сначала определялись возможные верхние границы затрат на одну политическую партию (избирательный блок) и на одного кандидата-одномандатника. Потом эти показатели корректировались и считались суммарные затраты. Общие затраты на выборы – эта та величина, которую можно оценить только как возможную. Фактические затраты частного сектора, по понятным причинам, оценить невозможно. Однако было бы неправильно вообще отказаться от попытки определить экономическую цену выборов, пусть даже только потенциально возможную.

Бюджетное финансирование выборов в 2003 г.

Постоянные и переменные расходы

Финансирование избирательной системы из федерального бюджета можно условно разделить на расходы по содержанию собственно избирательной системы и расходы на организацию и проведение выборов.

Расходы на содержание избирательной системы включают в себя затраты на содержание постоянно действующей системы избирательных комиссий, а также затраты по развитию инфраструктуры выборов – прежде всего, автоматизированных информационных систем. Данные расходы носят достаточно постоянный характер.

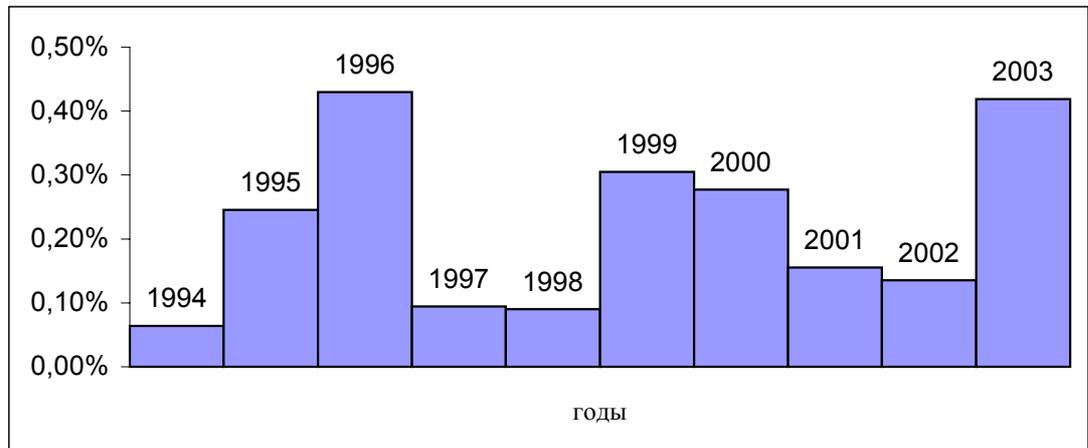
Расходы на проведение выборов и референдумов включают в себя финансирование избирательных комиссий, организующих свою деятельность в период выборов, финансирование расходов министерств и ведомств, оказывающих помощь по проведению выборов в удаленных районах (Минобороны России, МИД России и др.), а также централизованные расходы Центризбиркома России, связанные с проведением выборов.

Уровень расходов бюджета на проведение выборов и референдумов

Общая величина выделяемых средств на проведение выборов и референдумов, зафиксированная в законах о федеральном бюджете соответствующих лет, за последнее десятилетие не превышала **0,5%** бюджетных расходов (Рис. 1). При этом нужно отметить, что расходы на проведение выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации, как правило, несколько меньше, чем на проведение выборов Президента России.

Рис. 1.

Расходы на проведение выборов и референдумов (в % от общего уровня расходов бюджета)



Годы проведения парламентских и президентских выборов (1995 – 1996 гг., 1999 – 2000 гг., 2003 г.) естественным образом выделяются с точки зрения значительно более высокого уровня затрат на проведение выборов.

Относительный уровень затрат выборного цикла 1995 – 1996 гг. был заметно выше затрат в 1999 – 2000 гг. Объяснение такой динамики очевидно. Затраты, на которые пришлось пойти с целью недопущения победы коммунистов на президентских выборах 1996 г., были высокими.

Особенностью федерального бюджета 2003 г. является суммирование расходов на выборы в Государственную Думу в 2003 г. и расходов на выборы Президента в 2004 г. Можно отметить продолжение снижения доли расходов на выборы в федеральном бюджете. Выделим два фактора такой тенденции: 1) бюджет в последние годы планируется и исполняется с профицитом, поэтому снижение доли расходов на выборы на фоне бюджетного благополучия представляется естественным; 2) политическая стабильность, высокий уровень поддержки избирателями Президента России, слабость оппозиции и сила партий-фаворитов делают выборы (в первую очередь, президентские) предсказуемыми¹. Это также способствует снижению доли бюджетных расходов на выборы в федеральном бюджете.

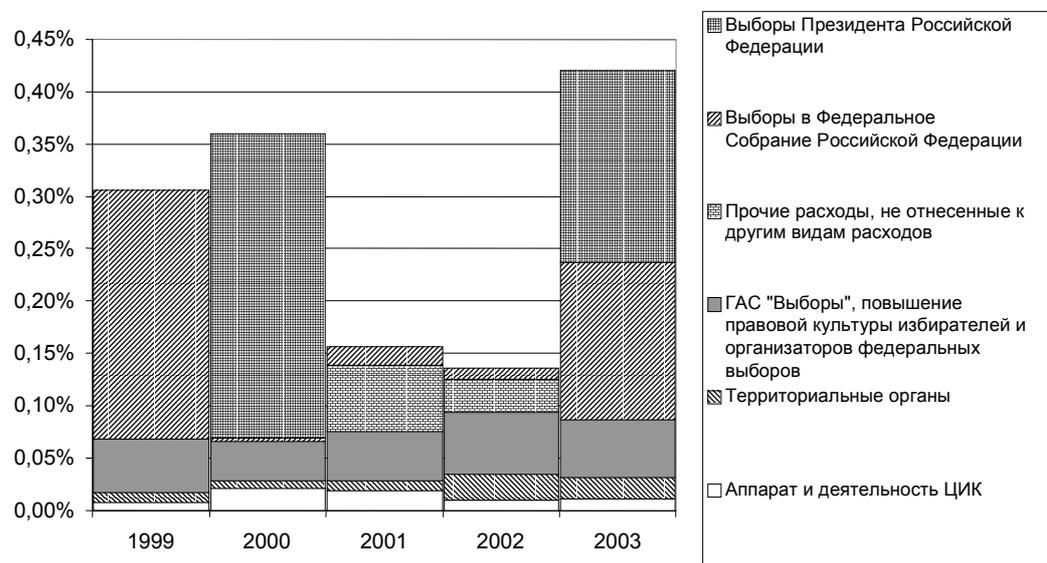
Уровень постоянных расходов Центризбиркома России за прошедшие 10 лет находился на уровне 0,1 – 0,2% всех расходов федерального бюджета.

¹ Необходимо отметить, что степень предсказуемости результатов выборов в Государственную Думу в декабре 2003 г. по мере приближения к ним снижается. Однако на момент принятия решений о расходах федерального бюджета на проведение выборов (в конце 2002 г.) предопределенность их результатов была достаточно велика.

За последние 5 лет основные постоянные затраты Центральной избирательной комиссии были связаны с развитием государственной автоматизированной информационной системы «Выборы» и реализацией программы повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов (Рис. 2). Федеральным бюджетом на 2003 г. расходы по этой статье предусмотрены в объеме 1 310 млн руб. Денежное содержание членов Центризбиркома обойдется бюджету в 28,2 млн руб., территориальных органов Центризбиркома – 478,849 млн руб., обеспечение деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – 196,292 млн руб.

Рис. 2.

Структура расходов ЦИК (в % от расходов бюджета)



Выборы депутатов Государственной Думы

Расходы федерального бюджета на проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2003 г. должны составить **3 516,2 млн руб.** Эти средства в полном объеме были перечислены Минфином на счет Центральной избирательной комиссии уже в начале сентября 2003 г. В 1999 г. расходы на проведение выборов предусматривались в размере 1 135 млн руб., а в последующие годы (расходы на проведение довыборов, перевыборов и др.) от 86,6 до 202,7 млн руб. Таким образом, в абсолютном выражении можно отметить номинальный рост средств, выделяемых на проведение выборов более, чем в **3 раза**. Однако их доля в общем объеме расходов федерального бюджета не только не выросла, но и сократилась. В 2003 г. расходы на выборы депутатов Государственной Думы планируются на уровне немногим более 0,15% расходов бюджета, в то время как в 1999 г. эта величина превышала 0,19%.

Выборы Президента России

Особенностью бюджета 2003 г. является включение в него, помимо расходов на выборы депутатов Государственной Думы, расходов на выборы Президента России. Подобная ситуация, когда в расходную часть бюджета 2003 г. включены затраты на проведение выборов, проходящих в 2004 г., связана с нормами действующего законодательства, требующего, согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», перечисление Центризбиркому России средств на проведение выборов в десятидневный срок со дня опубликования решения о назначении выборов. Это решение должно быть принято за три месяца до даты проведения выборов, т.е. в первой половине декабря 2003 г.

Таким образом, впервые с 1993 г. нарушено традиционное разделение расходов на проведение выборов Президента России и депутатов Государственной Думы между двумя бюджетными годами, что означает увеличение нагрузки на расходную часть бюджета в год парламентских выборов. Согласно прогнозам Центризбиркома, изложенным в финансово-экономическом обосновании Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», общий объем средств на проведение очередных президентских выборов, с учетом дополнительных расходов в ценах июня 2002 г. должен составить **4 900 млн руб.** В федеральном бюджете 2003 г. предусмотрены расходы в размере 4 296,3 млн руб. С учетом роста цен и тарифов с июня 2002 г., можно говорить о выделении Центризбиркому средств, вполне достаточных для проведения первого тура выборов Президента России. По оценкам самой Центральной избирательной комиссии, на организацию первого тура должно уходить около 70% всех средств, выделяемых на проведение выборов.

Статьи расходов

Наглядное представление о том, на что идут бюджетные средства при проведении выборов, дают результаты тендеров, проведенных в середине 2003 г. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (Табл. 1).

Таблица 1

Отдельные статьи расходов ЦИК на проведение выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации в 2003 – 2004 гг.

Статьи расходов	Стоимость контракта (руб.)	Исполнитель
Изготовление и доставка полуфабрикатов для выпуска избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной	211 830,81	Московская печатная фабрика объединения государственных предпри-

думы Федерального собрания Российской Федерации четвертого созыва по федеральному и одномандатным избирательным округам и на выборах Президента Российской Федерации в субъекты Российской Федерации	64 434 330,00 103 996 040,00 41 834 090,00	ятий и организаций по производству государственных знаков Гознак ОАО «Серпуховская бумажная фабрика» ФГУП «Пермская печатная фабрика» ЗАО «ЛИТ»
Изготовление и доставка бланков открепительных удостоверений для голосования на выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации четвертого созыва и на выборах Президента Российской Федерации	2 189 550,00	ФГУП «Пермская печатная фабрика»
Изготовление и доставка увеличенных форм протоколов участковых избирательных комиссий на выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации четвертого созыва (две формы) и на выборах Президента Российской Федерации (одна форма)	662 349 280,00	ГУП «Подольская фабрика офсетной печати»
Изготовление и доставка брошюр	1 060 500,00	ОАО «Типография «Новости»
Изготовление и доставка книг	924 490,00	ООО «Издательство «Весь мир»
Изготовление и доставка сборников электоральной статистики	1 316 540,00	ООО «Издательство «Весь мир»
Изготовление и доставка ежегодных сборников документов по избирательной тематике	286 090,00	ОАО «Типография «Новости»
Изготовление и доставка пяти плакатов для выборов депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации четвертого созыва и пяти плакатов для выборов Президента Российской Федерации	6 110 000,00	ОАО «Типография «Новости»
Изготовление и доставка квартального и карманных календарей	543 400,00	ЗАО «Полиграфический центр»

Источник: Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги» №19 от 22.09.2003г.

То, что распределение заказов, направленных на обеспечение выборов, было проведено на тендерной основе, следует рассматривать как безусловно положительный факт.

Внебюджетные затраты

По сравнению с Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», действовавшим на момент выборов в Государственную Думу в 1999 г., Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» несколько изменил правила финансирования предвыборных кампаний кандидатов-одномандатников, политических партий и избирательных блоков.

В соответствии с новым законом, **государственное финансирование предвыборной кампании было отменено**. Изменилось и соотношение источников поступления средств в избирательные фонды.

Затраты политических партий и избирательных блоков

Предельная сумма расходов, законодательно установленная для политических партий и избирательных блоков, составляет 8,1 млн дол. США² (250 млн руб.). Такое заметное повышение верхней планки ограничений по сравнению с выборами 1999 г. (в 10 с лишним раз – с 0,8 млн дол. США) свидетельствует о попытке учесть реальные расходы партий.

Увеличилась и доля избирательного залога, которая теперь составляет 15% (1999 г. – 10%) от максимально разрешенных расходов на предвыборную кампанию, т.е. 1,2 млн дол. США (37,5 млн руб.). Отметим, что избирательный залог не относится к обязательным расходам, т.к. партия или блок могут быть зарегистрированы и на основании предоставления определенного законом количества подписных листов с подписями избирателей³. В случае, если партия или блок были зарегистрированы на основании внесения залога и по результатам выборов набрали не менее 3% голосов избирателей, залог возвращается в пятидневный срок со дня официального опубликования результатов выборов.

² Расчет сделан исходя из среднего курса доллара США в 2003 г. по состоянию на 11 сентября 2003 г.

³ Согласно Федеральному закону от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации» для регистрации партии или блока необходимо представить не менее 200 тыс. подписей избирателей (при этом количество подписей на один субъект Российской Федерации не может превышать 14 тыс.) либо внести избирательный залог в установленном размере.

Для избирательных фондов политических партий и избирательных блоков источники их формирования ограничиваются:

1) собственными средствами политической партии, избирательного блока, которые не могут превышать 50% (4 млн дол. США или 125 млн руб.) от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда. Собственные средства избирательного блока образуются из совокупной суммы средств, передаваемых данному избирательному блоку создавшими его политическими партиями, иными общероссийскими общественными объединениями;

2) добровольными пожертвованиями граждан и юридических лиц. Размер добровольного пожертвования не может превышать соответственно 0,07% (5,6 тыс. дол. США или 175 тыс. руб.) и 3,5% (0,28 млн дол. США или 8,75 млн руб.) от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда для каждого гражданина, юридического лица.

По расчетам ФБК в 2003 г. расходы на ведение предвыборных кампаний резко возрастут. Так, для получения наилучших результатов на выборах в Государственную Думу Российской Федерации партия или блок может понести затраты в размере **58,2 млн дол. США** (Табл. 2). Это – верхняя граница затрат. Она также может быть превышена. В конце концов, все зависит от имеющихся финансовых возможностей.

Таблица 2.

Расходы на ведение предвыборной кампании политических партий и избирательных блоков на выборах в Государственную Думу Российской Федерации в 2003 г. (примерный расчет верхней границы расходов)

Статья расходов	Расчеты	Стоимость (дол. США)
Избирательный залог ⁴	15% от предельной суммы расходов	1 230 000
Сбор подписей и их проверка		150 000
Базовое социологическое исследование		70 000
Рейтинговые социологические опросы		100 000
Проведение фокус-групп по результатам исследований	\$2 000 x 2 фокус-группы	4 000
Разработка стратегии избирательной кампании		30 000
Разработка рекламной кампании		30 000

⁴ Несмотря на необязательность внесения избирательного залога, он должен учитываться в расчете общих затрат на проведение предвыборной кампании, т.к. не все партии и блоки способны собрать необходимое количество подписей.

Медиапланирование	3% от бюджета рекламной кампании	408 400
Агитация до начала предвыборной кампании		2 392 000
Разработка слогана и рекламного девиза		14 000
Выступление лидеров партий по центральному телевидению	\$10 000 x 10 раз	100 000
Выступление функционеров по региональному телевидению	\$2 000 x 89 регионов x 2 раза	356 000
Выступление лидеров партий по радио	\$5 000 x 20 раз	100 000
Выступление лидеров по местному радио	\$2 000 x 89 регионов	178 000
Проведение пресс-конференций	\$2 000 x 6 раз	12 000
Разработка имиджевой листовки		14 500
Тиражирование имиджевой листовки	\$0,1 x 2 400 000 шт.	240 000
Разработка программного буклета партии		19 600
Тиражирование программного буклета партии	\$0,25 x 2 400 000 шт.	600 000
Публикация статьи	\$5 000 за статью x 10 статей	50 000
Промоушен акции в крупных центрах страны	6 городов x \$50 000	300 000
Разработка и запись имиджевого видеоклипа (20 секунд)	3 клипа x \$10 000	30 000
Прокат имиджевого клипа на центральном телевидении	\$200 в сек. x 20 сек. x 3 раза в день x 30 дней	360 000
Разработка плаката формата А2	\$1 000 x 6 шт.	6 000
Размещение плакатов	\$50 за плакат x 90 000 шт.	4 500 000
Тиражирование рекламных календариков	\$0,1 x 1 000 000 шт.	100 000
Тиражирование плаката А2	\$1 x 640 000 шт.	640 000
Доставка календариков и плакатов в регионы	\$300 на рег. x 88 рег.	26 400
Перетяжки	(\$1 500 за разработку + \$1 800 за 10 дней) x 200 шт.	660 000
Реклама на остановках	(\$400 в мес. + \$100 за изготовление) x 2 000 шт. x 1 мес.	1 000 000
Реклама на щитах	\$600 за щит в мес. x 3 мес. x 1 000 щитов	1 800 000
Разработка писем избирателям	\$200 на субъект x 89 субъектов	17 800
Рассылка писем избирателям	\$0,5 на письмо x 28 000 000	14 000 000
Аренда компьютерного экрана	\$50 в день x 90 дн.	45 000
Реклама в метро	\$8 на вагон в мес. x 4 000	96 000

	вагонов x 3 мес.	
Реклама в Internet	\$4 000 за банер в мес. x 89 сайтов x 3 мес.	1 068 000
Заказ сувенирной продукции	(\$2 на кепки + \$5 на футболки) x 10 000 шт., (\$1 на зажигалки + \$1 брелоки) x 20 000 шт.	110 000
Разработка сайта предвыборного штаба	\$2 000 разработка + \$500 в мес. обслуживание x 5 мес.	4 500
Оплата работы креативной группы центрального штаба	3 чел. x \$5 000 в мес. x 9 мес.	405 000
Оплата работы юридической группы центрального штаба	10 чел. x \$3 000 в мес. x 9 мес.	270 000
Оплата работы финансовой группы центрального штаба	5 чел. x \$3 000 в мес. x 9 мес.	135 000
Оплата работы региональных агитаторов		5 800 000
Имиджмейкер	\$100 000 в мес. x 3 чел	900 000
Резерв на региональные мероприятия		1 000 000
Накладные расходы	\$1 000 на регион x 89 регионов	89 000
Аренда самолета для полетов по стране: С-П, Нижний Новгород, Екатеринбург, Красноярск, Хабаровск, Магадан	12 человек, продолжительность поездки - 7 дней, самолет ТУ-134	81 500
Командировочные расходы		50 000
Проведение концертов с приглашением известных артистов	по \$50 000 за концерт x 10 городов	500 000
Аренда штабных помещений	по \$100 000 в мес. x 3 мес.	300 000
Управляемые слухи		780 500
Митинги	\$20 000 x 10 митингов	200 000
Прочие расходы		16 800 000
Итого		58 173 200

По прогнозам политологов, лишь 5 из 44 партий реально имеют шансы получить необходимое количество голосов на выборах для прохождения в Государственную Думу. Если считать, что только эти партии смогут аккумулировать максимальную сумму средств⁵, тогда как оставшиеся партии и блоки израсходуют не больше 80% рассчитанной суммы, получаем, что на предвыборные кампании политических партий и избирательных блоков мо-

⁵ Предполагается также, что 8 – 9 партий либо будут регистрироваться путем предоставления подписных листов, либо по результатам выборов получают внесенный избирательный залог обратно.

жет быть потрачено около **980,5 млн дол. США**⁶. Это означает, что средние затраты на одну политическую партию (блок) составят около **49 млн дол. США**. Подразумевается, что не все партии и блоки будут участниками выборов 2003 г. Рост суммы избирательного залога, а также практика и нынешняя динамика формирования предвыборных блоков позволяют сделать вывод о том, что в избирательных бюллетенях останется не более 20 участников.

При оценке правдоподобности приведенных расчетов необходимо учитывать факт существования косвенных расходов на проведение предвыборных кампаний. Например, нынешние депутаты Государственной Думы, планирующие участвовать в выборах 2003 г. свободно могут использовать предоставляемые им ресурсы для организации работ по агитации (мобильные телефоны, офисы, транспорт и т.п.). Расходы на содержание Государственной Думы в федеральном бюджете 2003 г. запланированы в размере 81 млн дол. США (2,5 млрд руб.). Очевидно, что часть этих средств в течении полугода расходуется, в том числе, и на проведение подготовки предвыборных кампаний, однако, оценить эти расходы достаточно сложно. Аналогично, расходы на текущую работу партий и будущих кандидатов частично направлены и на улучшение имиджа. Таким образом, **превышение потенциальных затрат над фактическими по отдельным статьям компенсируются косвенными затратами, относимыми на текущую деятельность и не учтенными в приведенных расчетах.**

Затраты кандидатов-одномандатников

Предельная величина расходов избирательных фондов для кандидатов-одномандатников ограничивается суммой 193,4 тыс. дол. США (6 млн руб.), а избирательный залог составляет 15% от максимально разрешенных расходов на предвыборную кампанию, т.е. 29 тыс. дол. США (900 тыс. руб.)⁷.

Избирательный фонд кандидата, выдвинутого по одномандатному округу, может формироваться только за счет:

⁶ Необходимо отметить, что расходы, связанные с предвыборной кампанией кандидатов-одномандатников, выдвинутых от партий и блоков, финансируются за счет бюджетов политических партий. Однако, для избежания двойного счета, эти расходы учитываются при оценке суммарных расходов кандидатов-одномандатников.

⁷ Аналогично ситуации с партиями и блоками, избирательный залог является лишь альтернативой для регистрации кандидатов-одномандатников и может быть возвращен при условии получения по результатам выборов не менее 5% голосов избирателей. Количество подписей, которые необходимо предоставить для регистрации должно быть не менее 1% от общего числа избирателей по данному одномандатному округу, в случае, если в избирательном округе менее 100 тыс. избирателей необходимо собрать не менее 1000 подписей.

а) собственных средств кандидата, которые в совокупности не могут превышать 50% (96,7 тыс. дол. США или 3 000 тыс. руб.) от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда;

б) средств, которые выделены кандидату выдвинувшей его политической партией (не из средств избирательного фонда политической партии), избирательным блоком (не из средств избирательного фонда избирательного блока), и которые в совокупности не могут превышать 50% (96,7 тыс. дол. США или 3 000 тыс. руб.) от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда;

в) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем соответственно 5% (9,7 тыс. дол. США или 300 тыс. руб.) и 50% (96,7 тыс. дол. США или 3 000 тыс. руб.) от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда для каждого гражданина и юридического лица.

На парламентских выборах в 2003 г. ожидается рост общих затрат на проведение предвыборной кампании кандидата-одномандатника до **845,3 тыс. дол. США**. (Табл. 3). Это, опять же, верхняя граница.

Таблица 3.

Расходы на ведение предвыборной кампании кандидатов-одномандатников, на выборах в Государственную Думу Российской Федерации в 2003 г. (примерный расчет верхней границы расходов)

Статья расходов	Расчеты	Стоимость (дол. США)
Избирательный залог	15% от предельной суммы расходов	29 000
Базовое социологическое исследование		16 200
Разработка стратегического плана кампании		4 300
Медиапланирование	3% рекламного бюджета	11 000
Разработка сценариев этапной презентации имиджа		3 400
Разработка слогана и лозунгов кампании		7 000
Разработка текста биографической листовки		1 000
Разработка текста программной листовки		1 200
Тиражирование текста программной листовки	\$0,25 x 4 000 шт.	1 000
Разработка текстов для газетных публикаций		600
Публикация статьи	\$2 000 x 3 статьи	6 000
Разработка и запись имиджевого видеоклипа (20 сек)		5 700

Прокат имиджевого видеоклипа на местных каналах	\$100 в сек. x 20 сек. x 3 раза в день x 30 дн.	180 000
Разработка и запись позиционирующих аудиоспотов		500
Прокат аудиоспотов на местных радиостанциях	\$8 в сек. x 20 сек. x 3 раза в день x 30 дн.	14 400
Разработка плаката формата А2		500
Тиражирование плаката формата А2	\$1 x 24 000 шт.	24 000
Размещение плакатов	\$100 в месяц x 3 мес.	60 000
Изготовление сувенирной рекламной продукции	(\$2 кепка + \$5 футболка) x 2 000 шт.	14 000
Разработка писем избирателям		100
Рассылка писем избирателям	\$1,5 x 5 000 шт.	7 500
Размещение рекламного щита	\$600 в месяц x 3 мес. + \$100 за изготовление x 2 шт.	4 200
Участие в телепередаче	\$10 000 x 2 раза	20 000
Участие в радиопередаче	(\$100 разработка + \$5 000 участие) x 2 раза	10 200
Календари	\$0,1 x 5 000 шт. карманных + \$0,2 x 5 000 шт. настольных	1 500
Реклама в метро	\$8 в месяц на вагон x 1 000 вагонов x 3 месяца	24 000
Реклама на остановках	(\$400 в месяц + \$100 за изготовление) x 1 месяца x 30 шт.	15 000
Разработка компромата на основных соперников		15 000
Рейтинговые социологические опросы		15 000
Концерты с участием звезд эстрады	\$50 000 x 1 концерт	50 000
Концерты с участием самодеятельных коллективов	\$7 000 x 3 концерта	21 000
Оплата работы агитаторов	\$200 в мес. x 200 чел. x 3 мес.	120 000
Оплата бригадиров	\$1 500 x 2 чел. x 3 мес.	9 000
Оплата работы начальника штаба	\$3 000 в мес. x 4 мес.	12 000
Оплата работы политтехнолога	\$6 000 x 4 мес.	24 000
Оплата работы юриста	\$3 000 x 4 мес.	12 000
Оплата работы финансового директора кампании	\$3 000 x 4 мес.	12 000

Оплата работы наблюдателей за ходом голосования, оплата службы безопасности		4 500
Аренда помещений		15 000
Аренда транспорта с водителем и бензином	\$1 000 x 3 машины x 3 мес.	9 000
Аренда мобильных телефонов	\$50 в месяц x 10 шт.	1 500
Аренда пейджеров	\$20 в месяц x 50 шт.	3 000
Накладные расходы		8 000
Создание управляемых слухов		28 000
Митинги	\$10 000 x 2 шт.	20 000
Прочие расходы		4 000
Итого		845 300

Отметим, что приведенные расходы для кандидатов-одномандатников рассчитаны на одномандатные округа крупных городов, для небольших областных центров необходимо уменьшить расходы на 20 – 30%. Это необходимо сделать потому, что, к примеру, из-за отсутствия метро во многих российских городах, такой вид расходов как реклама в метро будет там объективно невозможен; далеко не все кандидаты смогут организовать (оплатить) и концерты с участием звезд эстрады и т.д.

Считая, что в среднем по одному одномандатному округу баллотируются около 10 человек, 5 из которых были выдвинуты партиями и только 2 – 3 кандидата смогут аккумулировать максимальные средства на проведение предвыборной кампании, тогда как остальные потратят не более 60% указанной суммы, получаем объем рассматриваемого рынка в **814,4⁸ млн дол. США**. Это означает, что средние затраты кандидата-одномандатника составляет около **362,0 тыс. дол. США**.

Существующие рекомендации по планированию бюджета предвыборной кампании

На выборах 2003 г. следует ожидать изменение временной структуры расходов, что связано с новыми ограничениями на ведение предвыборной агитации по телевидению, на радио и в печатных СМИ. Статьей 58 Федерального закона от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливается начало агитационного периода за 30 дней до дня голосования. Таким обра-

⁸ Методика расчета итоговой суммы аналогична используемой для расходов партий и блоков, т.е. возможное превышение расчетных сумм по отдельным статьям компенсируется неучетом некоторых видов расходов.

зом, если в 1999 г. кандидаты, партии и блоки могли начинать предвыборную агитацию в печатных СМИ и на каналах телерадиовещательных компаний с момента регистрации, теперь они имеют на это лишь один месяц.

При планировании бюджета предвыборной кампании политологи предлагают исходить из следующей структуры расходов:

- гонорар политконсультантам – оговаривается в каждом отдельном случае;
- орграсходы – до 5% бюджета;
- расходы на избирательный штаб – до 10% бюджета;
- расходы на имиджмейкеров, креаторов, журналистов и т.п. – до 15% бюджета;
- расходы на полиграфию – до 10% бюджета;
- расходы на косвенную рекламу в СМИ – до 40% бюджета;
- расходы на прямую рекламу – до 30% бюджета;
- расходы на промоакции – до 10% бюджета;
- расходы на контр-акции и спец акции – до 15% бюджета;
- непредвиденные расходы – до 5% бюджета.

При этом такие расходы как аренда помещений, прямая реклама в СМИ, часть наружной рекламы, небольшие промоакции необходимо показать через избирательные фонды.

Существующие рекомендации по расчету расходов на проведение предвыборной кампании, исходя из ставок 1 дол. США на каждого избирателя, подходят, по мнению ФБК, только для российской глубинки, в крупных центрах этот показатель возрастает в 3 – 4 раза.

В расходах на предвыборную кампанию наибольшую долю занимают затраты, связанные с рекламой, даже несмотря на то, что агитационная кампания на телерадиовещательных каналах и печатных СМИ начинается только за 30 дней до дня голосования. Интересен факт, что рекламные и PR-агентства устанавливают коэффициент на разработку и проведение политической рекламы, который колеблется от 20% до 200%.

Расходы по отдельным статьям затрат предвыборных кампаний требуют дополнительных комментариев.

Проведение исследований

Появление большого числа профессиональных агентств, занимающихся социологическими исследованиями для нужд политических партий, является

положительной тенденцией настоящего времени. Обычно в состав такого исследования входят: разработка анкеты, опрос респондентов, обработка полученных данных на компьютере, статистический анализ данных, определение типов избирателей на участках, разработка специфики информационного воздействия на избирателей, составление итогового отчета, содержащего результаты исследования и рекомендации. Понятно, что чем больше информации необходимо получить, тем больше средств придется потратить.

Таблица 4.

Расценки на проведение социологических опросов

Статья расходов	Стоимость (дол. США)
Разработка анкеты	100
Опрос респондентов по телефону	1 000 – 2 000 на 1 000 звонков
Личные интервью	500 – 2 500 на 500 чел.
Анализ полученной информации	2 000 – 3 000
Анализ типов избирателей	3 000
Разработка рекомендаций	3 000
Итоговый отчет	6 000

Необходимо отметить, что данные расценки подходят, скорее, для начинающих социологических компаний, работающих в регионах. Ведущие российские структуры, занимающиеся социологическими исследованиями (РОМИР ВЦИОМ, ФОМ, АРПИ), работают по значительно более высоким расценкам. К примеру, стоимость одного личного интервью может составлять от 13 дол. США (за интервью продолжительностью 45 мин.) до 20 дол. США (за интервью продолжительностью 1,5 часа). Но и качество социологического исследования оказывается у них значительно более высоким.

Помимо базового исследования перед началом предвыборной кампании, необходимо также регулярно отслеживать настроения избирателей для оперативного вмешательства в случае угрозы неблагоприятного исхода выборов. Поэтому в бюджет избирательной кампании обязательно закладываются промежуточные рейтинговые исследования.

Проведение концертов с приглашением известных артистов.

В нашей стране всегда были популярны акции, в которых участвовали известные артисты. Для многих избирателей победа Б.Ельцина на президентских выборах 1996 г. ассоциируется с бесчисленным количеством раз показанной телевизионной картинкой: Б.Ельцин и Е.Осин лихо отплясывают на сцене. Неудивительно, что партии уже с начала 2003 г. формируют свой «самодеятельный фонд».

Еще до начала предвыборной гонки несколько десятков известных деятелей искусства и шоу бизнеса пополнили ряды политических партий.

Помимо собственных партийных звезд, политические партии, избирательные блоки и кандидаты-одномандатники заручаются поддержкой политически неактивных артистов. Таких деятелей искусства приглашают выступить на концертах или просто раздать автографы в предвыборном штабе. И если партийные звезды могут и не взять за свои услуги гонорар в полном объеме, то свободные артисты еще и наценку за политическую рекламу сделают.

Данные о размере гонораров артистов эстрады не раз публиковались в СМИ. Авторы настоящего исследования, перепроверив публиковавшиеся данные, также могут констатировать, что размер гонораров находится в диапазоне от 1 000 дол. США до 30 000 дол. США., однако приведение конкретных цифр по известным персоналиям представляется, во избежание разного рода недоразумений, нецелесообразным. Нет необходимости в этом и потому, что это не требуется для достижения цели настоящего исследования.

Оплата услуг специалистов

Еще одна значительная статья расходов – оплата услуг специалистов по ведению предвыборных кампаний. Сюда входят услуги финансистов, юристов, социологов, политологов, политконсультантов, пиарщиков, имиджмейкеров, журналистов, визажистов, психологов, специалистов по организационному консультированию и т.д. И все эти специалисты должны быть квалифицированными, чтобы кандидаты не попались в ловушки, расставленные своими соперниками, а поэтому и денег будут брать много. По опыту предыдущих выборов можно сказать, что на проведении предвыборной кампании отдельные специалисты зарабатывают столько, что можно спокойно отдыхать до следующих выборов. Например услуги психолога обойдутся в 100 дол. США в час, консультанта-организатора – 200 дол. США в час, private shopper⁹ – 1 000 дол. США в месяц и т.п.

Проведение митингов

Проведение митингов – наиболее распространенный способ привлечения внимание широкой общественности к партии, избирательному блоку или к отдельному кандидату. Для организации такого мероприятия необходимо получить нескольких разрешений, в том числе: на проведение митинга, на ограничение движения транспорта и т.д. В Москве срок подачи заявки на

⁹ Private shopper – человек, который совершает покупки в магазинах по заказу.

проведение митинга – 10 дней. Даже наиболее известные и поддерживаемые партии занимаются наймом массовки для участия в митинге.

Таблица 5.

Оплата услуг массовки при проведении митинга

Характер участия	Стоимость участия (дол. США)	Количество человек
Рядовые активисты	3	5 000
Агитаторы, активисты с плакатами	4 – 6	20
Активные выступающие	10	5
Специалисты по работе с массовкой	30	50

Помимо оплаты массовки нужно еще подготовить плакаты и билборды (100 – 200 дол. США), договориться с органами правопорядка о «режиме наибольшего благоприятствования» (1 000 – 2 000 дол. США), а также проконтролировать своевременное получение всех необходимых разрешений (1 000 – 1 500 дол. США).

Черный PR

Распространенной технологией на российских выборах стал черный PR, проводимый обычно через газетные публикации. Официально это явление называется компроматом и даже существуют расценки на публикацию подобных материалов. Раньше для поиска компромата на конкурентов можно было нанять специалистов по коммерческому шпионажу (ветеранов и действующий сотрудников спецслужб) либо просто подкинуть идею кому-нибудь из скандальных журналистов, который за некоторую сумму в союзнении с собственной заинтересованностью с удовольствием взялся бы за дело, а потом еще и убедил главного редактора газеты в сенсационности и уникальности материалов.

В настоящее время технологии изменились. За подобные несанкционированные инициативы журналисты могут и поплатиться своим местом работы. Теперь все, как правило, идет через отдел рекламы, что можно расценивать как вполне цивилизованный подход к решению вопроса.

Нужно отметить, что, несмотря на фактическую распространенность технологии черного PR в российских СМИ, размещение материалов зависит от принадлежности газеты к тем или иным политическим и экономическим кругам. Главный редактор вполне может и не пропустить статью в печать, если она вступает в прямое противоречие с позицией печатного издания.

Принимая во внимание факт распространения черного PR, авторы настоящего исследования, тем не менее, не считают возможным приводить встречающиеся данные по расценкам на услуги подобного рода, т.к. их достоверность вызывает сомнения.

Агитационная кампания до начала предвыборного периода

Зачастую немаловажной частью предвыборной кампании становится проведение агитации еще до начала самой кампании. Обычно PR-акции начинаются еще в апреле и включают размещение билбордов, стикеров, публикацию статей и интервью. Так как существует законодательное запрещение предвыборной агитации на телевидении и в прессе более, чем за 30 дней до выборов, PR до начала предвыборной кампании приобретает новостную окраску, т.е. партии просто информируют о предстоящих шагах, либо о позиции по какому-либо вопросу. Наиболее показательными случаями текущей предвыборной кампании являются билборды СПС, связанные с военной реформой, плакаты и стикеры «Яблока» и КПРФ, связанные с вынесением вота недоверия правительству и первомайский концерт «Рок против диктатуры», организованный КПРФ совместно с АТТАК-Москва

Такие проявления активности нельзя назвать обычной политической рекламой, т.к. при рассмотрении статистики концентрация различных акций увеличивается по мере приближения к началу предвыборной гонки.

Таблица 6.

Затраты на PR-акции до начала предвыборной кампании (в дол. США)

Статьи расходов	Расчеты	Стоимость
Размещение билбордов	100 шт. x 5 мес. x \$700	350 000
Размещение стикеров	\$8 x 1 000 шт. x 5 мес.	40 000
Разработка и запись имиджевого видеоклипа (20 секунд)	4 клипа x \$10 000	40 000
Прокат имиджевого клипа на центральном телевидении (20 секунд)	\$200 в сек. x 20 сек. x 3 раза в день x 30 дн x 5 мес.	1 800 000
Публикация статей	\$2 000 x 6 статей	12 000
Интервью	\$20 000 x 3 интервью	60 000
Проведение митинга	\$20 000 x 2 раза	40 000
Проведение концерта		50 000
Итого		2 392 000

До старта предвыборной кампании начали нести затраты и некоторые будущие кандидаты-одномандатники. Так, в Москве достаточно большое распространение получила практика рассылки избирателям поздравительных открыток (с днем рождения, с Днем Победы и т.п.). Нынешний статус некоторых из будущих кандидатов-одномандатников, являющихся депутатами Государственной Думы, достаточно хорошо подходит для такой превентивной предвыборной кампании. Следует отметить, что затраты на изготовление и рассылку одной поздравительной открытки можно оценить в 0,5 дол. США.

Прочие расходы

Покупка голосов – один из действенных способов попасть в Государственную Думу. Несмотря на то, что статьей 56 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещается совершать подкуп избирателей, ближе к дате выборов начинается массовая акция по покупке голосов. В вышеупомянутом законе под подкупом избирателей понимается:

- вручение денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, кроме как за выполнение организационной работы;
- вознаграждение избирателей, участников референдума, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещание произвести такое вознаграждение;
- проведение льготной распродажи товаров, бесплатное распространение любых товаров, за исключением печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании;
- предоставление услуг безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействие на избирателей референдума посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

На практике уже разработано множество на первый взгляд легальных схем, помогающих обойти законодательные ограничения. При осуществлении подкупа избирателей выделяют два основных способа: покупка голосов оптом и в розницу. Понятно, что опт будет несколько дешевле и, возможно эффективнее, поскольку охватывает намного больше избирателей, нежели единичные покупки голосов. В среднем один голос стоит от 1 до 3 дол.США. Расценки зависят от регионов и серьезности настроя кандидата. Специалисты отмечают, что намного эффективнее покупать голоса не живыми деньгами, а продуктами. Здесь срабатывает психологический эффект, когда масса продуктов создает впечатление большой ее стоимости.

Интересен факт появления схемы «Агентской сбытовой сети», которую можно использовать как политический инструмент. Такая система начинает реализовываться за 4 – 5 недель до выборов, а себестоимость голоса значительно снижается. Работа агентской сбытовой сети строится на базе любого магазина, продукты из которого доставляются населению со скидкой. Доставкой занимаются агенты, не имеющие постоянного заработка (домохозяйки, безработные и т.д.). Кандидат заключает договор с универмагом на отпуск товаров с оптовой скидкой, далее происходит найм агентов, которые получают кредит на первую партию продуктов, распространяют прайс-листы и условия получения скидок по микрорайону и система начинает работать. Для улучшения информированности граждан об инициаторе такой системы, на прайс-листах печатаются основные данные кандидата и не-

большое обращение. Надо сказать, что жизнеспособность такой схемы была доказана на практике в Приморском районе Санкт-Петербурга. Конкурентным преимуществом системы агентско-сбытовой сети помимо низкой себестоимости голоса является еще и тот факт, что после окончания предвыборной кампании налаженную схему можно продать заинтересованным предпринимателям.

Рост расходов на выборы

Суммарная оценка

По расчетам ФБК **общие прямые затраты экономики на проведение выборов в Государственную Думу в 2003 г. могут составить около 1,9 млрд дол. США**, большую часть из которых формируют неофициальные расходы на предвыборную кампанию (Таблица 7).

По предварительной оценке расходы на выборы в 2003 г. составят 0,5% ВВП Российской Федерации. При этом надо отметить большую вероятность непроизводительной направленности таких расходов.

Таблица 7.

Структура ожидаемых расходов на проведение выборов в Государственную Думу Российской Федерации в 2003 г.

	в млн дол. США	в % к официальным затратам	в % к фактическим затратам
Расходы федерального бюджета	113,4	16,0	5,9
Официально разрешенные расходы политических партий и избирательных блоков	162,0	22,8	8,5
Официально разрешенные расходы депутатов-одномандатников	435,2	61,2	22,8
Полные ожидаемые расходы политических партий и избирательных блоков	980,5	138,0	51,4
Полные ожидаемые расходы депутатов-одномандатников	814,4	114,6	42,7
Итого официальных расходов	710,6	100,0	37,2
Итого фактических расходов	1 908,3	268,5	100,0

Официальные затраты, включающие расходы бюджета и затраты на предвыборные кампании, ограниченные законом, составляют лишь **37,2%** в итоговой сумме прогнозируемых расходов на выборы в 2003 г. Несоответствие официальных и неофициальных расходов свидетельствует о неэффективности контроля за финансированием предвыборных кампаний и необходимости или внедрения новых инструментов такого контроля, или, напротив, отказа от контроля.

Рассматривая структуру расходов, нужно отметить, что государство не принимает большого участия в финансировании проведения выборов в 2003 г.,

доля его расходов составит лишь 5,9%. Наибольшие расходы понесут политические партии и избирательные блоки. При этом 14,9% всех расходов (285,5 млн дол. США) будет приходиться на 5 ведущих партий, которые и станут основными конкурентами за депутатские кресла.

В целом, нужно отметить тенденцию роста расходов по всем направлениям. Бюджетная составляющая расходов в абсолютном выражении вырастет почти в **3 раза** по сравнению с 1999 г. Если согласиться с оценками специалистов, что суммарные расходы на выборы в 1999 г. составили 700 млн дол. США, а в 1995 г. – 400 млн дол. США, то расходы в 2003 г. вырастут по сравнению с 1999 г. в **2,7 раза**, а по сравнению с 1995 г. – в **4,7 раза**, что свидетельствует о бурном развитии относительно нового для России предвыборного сектора экономики.

Анализ динамики предвыборных расходов в расчете на одного проголосовавшего избирателя показывает, что в 1999 г. один голос стоил 5,4 дол. США¹⁰, тогда как потенциально (т.е. учитывая общее количество избирателей) один голос стоил 3,2 дол. США. В 1995 г. эти показатели равнялись соответственно 3 дол. США и 1,9 дол. США. В 2003 г. ожидается явка избирателей на уровне 50 – 60%, при этом по результатам социологических опросов 5 – 6% пришедших на избирательные участки будут голосовать против всех. Таким образом, предполагаемая реальная стоимость одного отданного голоса на парламентских выборах в 2003 г. может составить **17 дол. США**, а потенциальная – 8,9 дол. США. В результате, **стоимость голоса на предстоящих выборах возрастает в 3,1 раза по сравнению с 1999 г. и в 5,7 раза по сравнению с 1995 г.**

Величина расходов на одного избирателя зависит от уровня развития института выборов, степени предсказуемости результатов, а также прогноза степени участия избирателей в голосовании. Исследования показывают, что в странах с развитым институтом выборов расходы на одного избирателя намного ниже, нежели в России (Табл. 8).

Таблица 8

Стоимость одного голоса на парламентских выборах в отдельных странах

Страна	Стоимость одного голоса (дол. США)
Канада (2000 г.)	2,7
Франция (2002 г.)	3,0
Великобритания (2001 г.)	5,8
Австралия (2001 г.)	7,8

¹⁰ Расчет произведен исходя из количества действительных бюллетеней с учетом голосов «против всех».

Причины роста расходов

Выборы 2003 г. не отличаются форс-мажором, который, к примеру, был на президентских выборах 1996 г. Тогда финансовые ресурсы и государства и бизнеса были брошены на недопущение коммунистов к власти. Тем не менее расходы растут. Вызвано это комплексом причин.

Рост привлекательности административного ресурса законодателей

Реально депутаты Государственной Думы являются в настоящее время частью госаппарата. Поэтому точно также, как и во всей системе государственной службы, их существенная мотивация в избрании депутатом или сохранении за собой депутатского мандата – это получение административной (статусной) ренты. Нет оснований делать такую оценку применительно ко всем. Исключения есть, но это именно исключения.

Формы административной (статусной) ренты многообразны, от вполне легальных до фактически криминальных. Авторы настоящего исследования, не ставя под сомнение факт существования неофициальных расценок на депутатские услуги (внесение законопроектов, организация депутатского запроса, присоединение беспартийного депутата к фракции, получение удостоверения помощник депутата и т.д.), не считают возможным приводить соответствующие данные, т.к. их достоверность недостаточно высока.

Таким образом, выгоды от приобретения статуса депутата оказываются, в виду приобретения им административного ресурса, достаточно велики.

Исправить данную ситуацию может только эффективная реализация административной реформы. Однако вопрос о том, что такая реформа должна касаться не только исполнительной ветви власти, но и законодательной, даже не ставится. Особенностью же выборов в Государственную Думу в декабре 2003 г. можно считать то, что их привлекательность для потенциальных кандидатов является еще выше по сравнению с предыдущими выборами, т.к. вброшенная идея о возможно большем участии парламента в реформировании правительства естественным образом повышает административный ресурс законодателей. За приобретение такого ресурса и политические партии и кандидаты-одномандатники готовы платить все больше.

Растущая политическая апатия избирателей

Снижение политической активности избирателей заставляет политические партии и кандидатов-одномандатников предусматривать все новые статьи расходов, чтобы повысить эффективность собственных агитационных кам-

паний. Отсюда новые и относительно новые затраты на медиапланирование, компьютерные экраны на улицах, Internet сайты и т.п.

Повышение результативности лоббистской деятельности

По мере формирования правового поля для ведения бизнеса, замены указного права на законодательное, бизнес вынужден все в большей степени проводить в жизнь необходимые ему решения через принятие соответствующих законов. Отсюда – готовность финансировать в большем объеме и предвыборные кампании.

Растущий уровень корпоративного управления

Действенность указанной причины в настоящее время предопределяется тем, что только в последние годы российский бизнес стал демонстрировать готовность повысить уровень корпоративного управления, одной из важных составляющих которого является законопослушание. Добровольно взятые на себя обязательства по соблюдению законов естественным образом заставляют бизнес более внимательно относиться к творчеству законодателей.

Таким образом, бизнес не только вынужден, но и заинтересован в финансировании выборов, чтобы в будущем выполнение принимаемых законов не противоречило собственным представлениям о стандартах корпоративного управления.

Капиталоемкая бюрократизация деятельности аппаратов партий

Для чиновников аппаратов политических партий период выборов – самый доходный период. Неудивительно, что они, будучи весьма сильно мотивированными, действительно отдают все силы для получения наибольших доходов.

Рост финансовой базы выборов

Профицитность бюджета позволяет безболезненно увеличивать госрасходы на выборы. Растущая в целом экономика – это относительно благополучное финансовое положение ее субъектов. Следовательно, последним есть, что тратить, в данном случае – на выборы.

Развитие демократических процедур избрания власти

Это – причина «фонового» характера. Увеличение государственных расходов представляется в данном случае естественным явлением: альтернативность выборов, повышение их прозрачности, внедрение новых информационных технологий и т.п. объективно требуют увеличения затрат на проведение выборов.

Таким образом, причины, которыми обуславливаются растущие расходы на выборы можно разделить на **позитивно-естественные** и **негативно-привнесенные**. К последним относятся: рост привлекательности административного ресурса и капиталоемкая бюрократизация деятельности аппаратов политических партий. К сожалению, именно эти факторы играют важную роль в увеличении расходов на выборы.

Проблема для экономики.

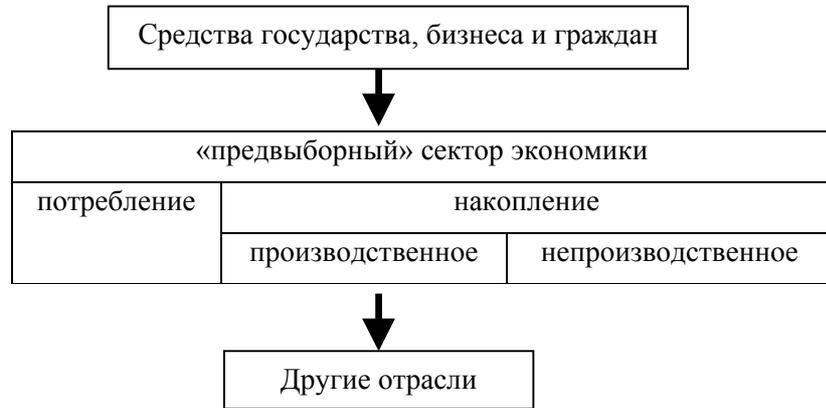
Расходы на выборы представляют собой расходы на потребление весьма определенного набора услуг: производство печатной продукции, рекламные услуги, услуги средств массовой информации, и т.п. – своего рода «предвыборный» сектор экономики. На первый взгляд, данные затраты ничем не отличаются от любых других расходов в экономике, и их осуществление не может быть признано неэффективным. Однако при более детальном рассмотрении выясняется, что расходы на избирательную кампанию с определенного момента начинают оказывать все более и более негативный эффект на экономику.

Чтобы поддержать партию или кандидата, в соответствующих фондах аккумулируются определенные денежные средства. Источником этих средств служат сбережения – т.е. некоторая сумма средств вместо инвестирования передается посредством избирательных фондов на приобретение товаров и услуг, необходимых для ведения избирательной кампании. Таким образом, снижается объем инвестиций и увеличивается спрос на продукцию «предвыборного» сектора. Если бы этот рост был постоянным, то сторона предложения в итоге отреагировала бы увеличением объемов производства – однако в данном случае имеет место временное увеличение спроса – всего лишь на период избирательной кампании. Как следствие, подобный рост спроса рассматривается как «сезонный» – и в результате производители товаров и услуг после полной загрузки существующих мощностей лишь поднимают цены. Значительного инвестирования в «предвыборный» сектор не происходит, т.к. следующие несколько лет спрос на предвыборные товары и услуги снова будет крайне низким. Таким образом, накопленные в «предвыборном» секторе деньги в самом лучшем случае будут распределены между другими секторами экономики в качестве инвестирования средств предприятий «предвыборного» сектора, в худшем – они уйдут на потребление в са-

мом «предвыборном» секторе. Схематично движение средств можно представить следующим образом:

Рис. 3.

Движение денежных средств в «предвыборном» секторе



Так как это перемещение средств носит достаточно продолжительный и сложный характер, можно говорить о том, что **сумма средств, израсходованных на избирательную кампанию, является**, за исключением средств, вызвавших рост производства в секторе услуг, по сути дела **отложенными инвестициями**. Возвращение финансовых ресурсов в другие отрасли будут, в любом случае, инвестициями опосредованными (через «предвыборный» сектор). Опосредованность влечет за собой рост трансакционных издержек и снижение мобильности капитала.

Реальность состоит в том, что не все средства возвращаются в другие отрасли (и уж тем более они не возвращаются гражданам). Часть средств, как отмечалось выше, идет на непроизводственное накопление в самом «предвыборном» секторе, а часть – там же на производственное накопление. В зависимости от общего инвестиционного климата, зависящего в том числе от политических факторов, объемы указанных частей будут различными. Так в 1995 – 1996 гг. доля средств, ушедших на непроизводственное накопление в «предвыборном» секторе, именно по политическим причинам, а также в связи с неудовлетворительным инвестиционным климатом, была чрезвычайно высокой.

Чем больше расходы на ведение избирательных кампаний – тем большее влияние оказывают выборы на экономику. Значительный переток средств в «предвыборный» сектор по сути дела означает, что экономика все больше и больше начинает работать на нужды выборов, отвлекаясь от своих основных целей и задач. Таким образом, **высокие расходы на проведение предвыборной кампании можно признать относительно неэффективными**. Перечисляя средства избирательным фондам, юридические лица и граждане рассчитывают на приобретение весьма специфических «услуг», которые в целом можно назвать «нахождение у власти наиболее полезных политиков». При этом получение этой услуги практически не гарантируется. Политическая партия предоставляет ее членам услуги по постоянному представлению их интересов в обмен на членские взносы и пожертвования. Однако в усло-

виях выборов никакой гарантии прихода к власти у партии нет, и в случае ее провала на выборах расходы ее сторонников становятся простым трансфертом денежных средств в «предвыборный» сектор.

Неэффективность законодательных ограничений

Наиболее простой и очевидной мерой, которая могла бы предупредить значительные траты на избирательные кампании, является ограничение максимального объема расходов средств избирательных фондов.

Распространенность ограничений

В настоящее время предельные размеры расходования средств устанавливаются во многих странах, либо в виде ограничения предельного объема средств избирательного фонда, либо в виде ограничения предельного уровня фактических расходов партий или кандидатов.

Среди стран, в той или иной степени ограничивающих уровень затрат на избирательную кампанию, можно назвать Великобританию, Бельгию, Францию, Испанию, Болгарию, Молдавию. Однако, например, в США ограничение расходов на избирательную кампанию отсутствует.

В некоторых случаях ограничения носят частичный характер – лимитируются только расходы кандидатов или только расходы политических партий.

Аргументы в пользу ограничений

Как правило, выдвигаются аргументы о необходимости ликвидировать покупку голосов и стимулировать конкуренцию между политическими партиями.

Слишком большой объем расходов политической партии на проведение предвыборной кампании означает значительное воздействие на избирателей. «Покупка голосов» здесь рассматривается не только как прямая оплата голосования за нужного кандидата, но и как чрезмерное давление на выбор избирателей. Таким образом, при введении лимитов расходов ограничивается уровень воздействия на население.

Существование партии-лидера, чьи расходы в несколько раз превышают расходы партии-конкурента – это своего рода аналог крупной компании в окружении мелких фирм. Расходы на предвыборную кампанию в данном случае, по сути, ничем не отличаются от расходов на рекламу, – а значит крупная «компания» (партия) может иметь гораздо больше шансов на «продажу товара» (победу на выборах), чем её небольшие конкуренты, – даже если изначально уровень поддержки этой партии электоратом был минимален. Таким образом, ограничение уровня расходов повышает шансы партии

с низкой финансовой поддержкой привлечь дополнительных избирателей на свою сторону.

Реальная неэффективность ограничений

Однако на практике такая мера, как ограничение уровня расходов, работает крайне неэффективно по многим причинам.

Практически во всех странах, в которых существуют ограничения на объемы расходов, существуют способы увеличения затрат партий, в том числе и легальные: осуществление расходов по пропаганде взглядов, мнений и позиций, не связанных напрямую с конкретным кандидатом или партией, расходы на «партийное строительство», рост внимания СМИ к тем или иным партиям или блокам, и т.п.

Само по себе установление верхней планки расходов вызывает много вопросов. В том случае, если ограничение на расходы было установлено на слишком низком уровне – его нарушают. При этом нарушение может быть обусловлено, прежде всего, тем, что при соблюдении ограничений у политической партии может не оказаться шансов на успешные выборы. Например, существующая планка расходов не позволяет оплатить расходы по предвыборной агитации во всех регионах страны.

Если же ограничение расходов установлено на слишком высоком уровне – оно теряет смысл, т.к. на достижение этого ограничения у избирательных блоков при всем желании не хватит средств. Имеет место прямая аналогия с фиксацией цены на какой-то товар: фиксация цены ниже равновесного уровня ведет к появлению «черного рынка», фиксация выше равновесного уровня – теряет смысл.

Игнорирование ограничений на предельный размер расходов теоретически сопряжено для политической партии с риском быть снятой с предвыборной гонки и полной потерей своих позиций. Однако на практике этот механизм срабатывает далеко не всегда.

Во-первых, необходимо учитывать, насколько сильным будет для избирательного блока ущерб от поражения в выборах. Чем более важен для отдельных групп интересов исход выборов, тем больше их стремление «оплатить» победу в этих выборах любой ценой. При этом если «на кону» стоит выживание этой группы интересов, то и финансирование будет производиться «не на жизнь, а на смерть» – примерно так, как крупный бизнес профинансировал победу Б.Н.Ельцина в 1996 г. Таким образом, может оказаться, что высокие расходы на выборы, даже с учетом необходимости подкупа власти, обязанной пресечь нарушение верхнего предела расходов, вполне окупятся благодаря победе в выборах.

Во-вторых, присутствие ярко выраженной «партии власти», этой властью полностью поддерживаемой – гарантия неэффективности ограничений на суммы максимальных расходов. Ограничения не будут приниматься в расчет в отношении, прежде всего самой партии власти – так как ограничивать расходы тех, кто пытается сохранить свое кресло, мягко говоря, странно, – а также в отношении конкурентов – прежде всего для недопущения крупных коррупционных скандалов, связанных с возможностью вскрытия злоупотреблений государством своими возможностями. Аналогичным образом, наличие ограниченного числа устойчивых партий, стабильно делящих кресла в парламенте, гарантирует появление между ними своего рода неформальных «конвенций» на игнорирование, или наоборот, соблюдение тех или иных норм, в том числе и касающихся норм расходов. Из-за существования данных «конвенций» крайне трудно доказать факт нарушения норм расходования: практически никто не заинтересован в нарушении существующих договоренностей. Если же доказательство нарушения происходит, то в виде очень крупного политического скандала, и сам факт этого скандала является свидетельством распада «пакта о ненападении» между различными участниками предвыборной гонки. Однако даже сам факт скандала вряд ли приведет к снятию с выборов крупной политической партии – хотя бы из-за большого числа поддерживающих её избирателей. «Отменить» расходы уже невозможно – затраты произведены, и оглашение их незаконности может и не повредить репутации избирательного блока среди избирателей, в особенности если превышение незначительное.

Если же число партий в стране нестабильно, то это приводит к тому, что новая партия, скорее всего, постарается увеличить свои расходы до максимально возможного уровня. В этом случае наличие максимальных объемов финансирования избирательной кампании может сыграть свою роль в сдерживании новых партий, если конечно они не образованы государством. Однако в России возникающие новые партии очень часто пользуются поддержкой государственных деятелей, что сводит на нет возможность ограничения высоких расходов партий-новичков.

Даже устойчивое соблюдение партиями норм расходов не гарантирует равных шансов и возможностей для борьбы за голоса избирателя. Так, во время всеобщих выборов в 1992 г. в Великобритании, две основные партии – консервативная и лейбористская - потратили примерно равный объем средств на свои избирательные кампании. В то же время сторонники лейбористов жаловались, что практически все общенациональные газеты поддерживали консерваторов. Задавался вопрос: «Какой смысл в относительном равенстве затрат партийных организаций, если общественным мнением манипулируют несколько мультимиллионеров-владельцев газет?»¹¹

¹¹ Майкл Пинто-Душинский, Александр Постников. Финансирование избирательных кампаний за рубежом: правовое регулирование и политическая практика / http://www.ifes.ru/library/articles/rus_1999-10.html

Перспективы использования ограничения максимального уровня расходов

При всей необходимости ограничения величины расходов на проведение выборов, реальных механизмов обеспечения эффективности ограничения максимального уровня расходов практически нет – государственный контроль неэффективен хотя бы из-за существования «правлящих партий», то есть партий, поддерживающих правительство (и поддерживаемых правительством) – государство не может контролировать самого себя.

Наиболее перспективным направлением, позволяющим задействовать иные механизмы ограничения предвыборных расходов, нежели установление их максимального уровня, является повышение открытости избирательной системы. При этом под термином «открытость» подразумевается не только существование публичных отчетов политических партий и избирательных блоков об их доходах и расходах. Открытость должна подразумевать контроль со стороны действительно независимых организаций, компетентных, при этом, в вопросах эффективности расходования средств. Так, потенциально эффективной мерой мог бы стать независимый аудит расходов партий и блоков, связанных с проведением предвыборных кампаний. Даже в том случае, когда эта мера будет не обязательна, а всего лишь рекомендована, проведение аудита и подтверждение достоверности и законности расходов политической партии или предвыборного блока может стать дополнительным козырем в политической борьбе.

Существование неэффективной, не подкрепленной контрольными мерами планки верхнего предела расходов, не только не обеспечивает проведение справедливых и честных выборов, но и является убыточным для государства: теряются суммы налогов, которые могли бы быть получены при осуществлении закупок «предвыборных» товаров и услуг легальным путем. Таким образом, можно говорить **о необходимости отказа от существования верхнего ограничения расходов политических партий и избирательных блоков при условии увеличения их открытости и стимулирования механизмов контроля расходов.**

Так, если расходы всех партий будут открыты для общества, отклонения от среднего уровня расходов будут активно эксплуатироваться в политической борьбе, что позволит исключить существование очень «богатых» избирательных блоков. В результате можно предположить, что уровень расходов отдельных партий и блоков установится на примерно сопоставимом уровне.

Права же меньших, «бедных» политических партий и избирательных блоков должны поддерживаться посредством предоставления государством базового пакета информационных услуг (эфирное пространство государственных СМИ и т.п.).

Выводы

1. Расходы на проведение предвыборной кампании одной политической партии (избирательного блока) на выборах в Государственную Думу в 2003 г в среднем могут составить **49 млн дол. США**, а одного кандидата по одномандатному округу – **362 тыс. дол. США**.
2. Совокупные экономические затраты на проведение выборов в Государственную Думу в 2003 г. могут превысить **1,9 млрд дол. США**, из которых **980,5 млн дол. США** – расходы политических партий и избирательных блоков, **814,4 млн дол. США** – затраты кандидатов-одномандатников, и **113,4 млн дол. США** – расходы федерального бюджета.
3. В 2003 г. неофициальные расходы на проведение избирательных кампаний могут вырасти в **2,7 раза** по сравнению с 1999 г., а стоимость одного реального голоса – в **3,1 раза**.
4. Уровень официально допустимых расходов составит около **37%** общих прогнозируемых затрат на проведение парламентских выборов 2003 г., что говорит о неэффективности существующих ограничений.
5. Тенденция роста расходов на проведение выборов объясняется следующими факторами: рост привлекательности административного ресурса законодателей, растущая политическая апатия избирателей, повышение результативности лоббистской деятельности, растущий уровень корпоративного управления, капиталоемкая бюрократизация деятельности аппаратов партий, рост финансовой базы выборов и развитие демократических процедур избрания власти.
6. Основным негативным последствием роста расходов на проведение выборов является формирование отложенных инвестиций.
7. Решением проблемы неэффективности установленных ограничений на расходы по ведению предвыборных кампаний может быть их отмена, которая повлечет за собой повышение прозрачности «предвыборного» сектора экономики и снижение черного рынка избирательных технологий.