Платонова Наталья Игоревна. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Платонова Наталья Игоревна;[Место защиты: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования "Южный федеральный университет" http://hub.sfedu.ru/diss/announcements/].- Ростов-на-Дону, 2015.- 224 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Нормативно-доктринальные основы финансирования текущей деятельности политических партий**

1.1. Политические партии в системе современной государственности: конституционно-правовые характеристики

1.2. Финансирование текущей деятельности политических партий (понятие и основные принципы)

**Глава 2. Финансирование текущей деятельности политических партий в зарубежных странах: правовое регулирование и практика реализации**

2.1. Правовая институционализация финансирования текущей деятельности политических партий в зарубежных странах

2.2. Публичное финансирование текущей деятельности политических партий в зарубежных странах

2.3. Частно - правовые источники финансирования текущей деятельности политических партий зарубежных стран

**Глава 3. Правовой механизм финансирования текущей деятельности политических партий в России**

3.1. Конституционные основы правового регулирования финансирования текущей деятельности политических партий в России

3.2. Государственное финансирование как источник текущего партийного финансирования

3.3. Порядок финансирования текущей деятельности политических партий из частных источников

3.4. Особенности правового регулирования самофинансирования политических партий

Заключение

Список использованных источников и литературы

## Финансирование текущей деятельности политических партий (понятие и основные принципы)

Иными словами, речь идет об институционализации политических партий как процесса правового оформления, юридического утверждения места и роли политических партий в государственном механизме, государственно-правовой регламентации порядка образования и деятельности политических партий как особого политико-правового института2. Важнейшее значение имеет выбор законодателем тех аспектов и сторон общественных отношений, которые связаны с деятельностью политических партий, и подлежат правовому регулированию3.

Одним из наиболее значимых элементов институционализации политических партий является правовое регулирование финансовых аспектов их деятельности. Этот элемент правового статуса политических партий приобрел чрезвычайно важное значение, так как зачастую именно возможность той или иной политической партии привлечь необходимый объем финансовых средств, предопределяет эффективность их деятельности и конкурентоспособность на политическом рынке. Государство же при осуществлении правового регулирования партийного финансирования стремится с одной стороны минимизировать издержки, связанные с неминуемым участием «денег» в политике, с другой - защитить традиционные институты демократии, а, следовательно, и надлежащее взаимодействие между гражданским обществом и государством.

Однако стоит подчеркнуть, что сложность правовой регламентации деятельности политических партий, в том числе их финансирования, заключается в двойственной природе партий. С одной стороны, они бесспорно являются институтом гражданского общества, т.е. структурным элементом сферы частных отношений, не зависящей от государственной власти. В связи с этим законодатель использует диспозитивный метод1, метод дозволения при регулировании общественных отношений, возникающих при создании и деятельности политических партий, в том числе их финансовой деятельности. Примером может служить законодательное закрепление принципа свободы хозяйственной деятельности, открытого перечня источников текущего финансирования политических партий, самостоятельность партий в определении их текущих расходов. С другой стороны, деятельность политических партий неразрывно связана с организацией и функционированием публичной власти. Партии представляют собой необходимый институт представительной демократии, обеспечивающий участие граждан в политической жизни общества, целостность и устойчивость политической системы в целом2. Этим обусловлено применение императивных норм при урегулировании определенных аспектов финансовой деятельности политических партий, особенно ярко подобный подход прослеживается при регулировании электоральной деятельности партий, а также закреплении ограничений на размер пожертвований, привлекаемых партиями, круг лиц, которым предоставляется соответствующее право.

В этой связи задача государства состоит в создании правовой основы партийного финансирования, которая бы обеспечивала баланс между принципом свободы деятельности политических партий и потребностью обеспечения «политической дееспособности» политических партий и подлинного представительного характера их деятельности1, и способствовала формированию качественной политической системы страны, основанной на демократических ценностях.

Справедливости ради стоит отметить, что с подобными сложностями правового регулирования политических партий сталкиваются и иностранные государства, однако в значительной мере отличаются пути решения правовых проблем, что обуславливается особенностями исторического, политического, социально-культурного, экономического развития того или иного государства. Не существует и единого подхода к законодательному закреплению понятия и сущности политических партий, а также вопросов финансирования текущей деятельности политических партий.

Проведя анализ конституций, как основного закона государства, зарубежных стран, представляется возможным выделить различные подходы к регулированию финансирования текущей деятельности политических партий на конституционном уровне. Согласно первому подходу, который характерен для большинства государств, в том числе и России, Конституция не содержит положений, которые непосредственно посвящены политическим партиям и вопросам финансирования их текущей деятельности. Основной закон ограничивается лишь нормами общего характера, предусматривающими возможность создания и гарантии деятельности политических партий в соответствующем государстве. Прежде всего, речь идет о праве граждан на объединение1, предусматривая добровольный характер вступления, членства и выхода из такого объединения2. В ряде случаев в текст Конституции все же включается понятие политических партий, цели и задачи их создания и деятельности. Примером может служить ст. 6 Конституции Испании3.

Согласно второму подходу правового регулирования финансирования текущей деятельности политических партий на конституционном уровне в текст конституции включаются отдельные положения, направленные на регулирование данных вопросов, что свидетельствует о признании их особой значимости для общества в целом. Как правило, такие положения направлены на закрепление обязанности политических партий предоставлять финансовые отчеты о доходах и расходах партии в уполномоченные органы, а также опубликовании их для широкой общественности4, предоставления партиям косвенного государственного финансирования5.

## Публичное финансирование текущей деятельности политических партий в зарубежных странах

На протяжении длительного времени вопросы финансирования политических партий не имели надлежащего регулирования. Специальные нормы не существовали ни в конституционном праве, ни в иной отрасли права1. Однако увеличение злоупотреблений в области финансирования политических партий привело к необходимости для законодателя обратиться к данной проблеме. Юридизация вопросов партийного текущего финансирования зачастую связана с коррупционными скандалами в связи с предоставлением партиям финансовой помощи.

В современном мире законодательное регулирование вопросов финансирования политических партий выполняет ряд задач. Прежде всего, речь идет об ограничении возможности потери партией своей независимости из-за «подпадания» под влияние своих крупных инвесторов. Не менее важной задачей является предоставление равных возможностей всем существующим партиям для осуществления своей деятельности и политической конкуренции. И, наконец, обеспечение прозрачности финансовой деятельности политических партий.

Указанные задачи достигаются определенными способами регулирования финансирования текущей деятельности политических партий, среди которых можно назвать следующие:

Национальные законодательства имеют свои особенности применения данных способов, различное их соотношение и различные приоритеты использования. Правовые нормы, регламентирующие финансирование политических партий, содержатся в различных отраслях национального права, в различных правовых источниках. В целом правовую регламентацию института финансирования политических партий можно разделить на два метода: внешний и внутренний. Внутренний метод регулирования осуществляется самими партиями через их центральные и местные руководящие органы2. Уставом политической партии, как правило, определяются органы, ответственные за вопросы финансов партии, источники финансирования, возможность и размер взимаемых взносов, распределение полученных бюджетных средств. Все же стоит отметить, что положения устава основано на существующем законодательстве и не могут ему противоречить.

К внешнему методу регламентации вопросов финансирования политических партий относятся правовые нормы, содержащиеся в различных правовых источниках, к которым относятся: основной закон (конституция) государства, закон о партиях, избирательное законодательство, закон о финансировании партий или выборов, решения высших судебных инстанций3.

Однако прежде, чем говорить о нормативно-правовых актах национального законодательства, стоит отметить некоторые международные правовые акты, которые, как правило, обладают приоритетом относительно первых. Нормы международных правовых актов играют значительную роль в области финансирования текущей деятельности политических партий. Среди них стоит отметить Рекомендацию 1516 (2001) «О финансировании политических партий», принятую 22 мая 2001 г. Парламентской ассамблеей Совета Европы. В указанной рекомендации содержатся основные принципы обеспечения баланса между частными и государственным источниками финансирования политических партий, справедливые критерии распределения государственных субсидий партиям, запрет отдельных источников финансирования, обязательная отчетность партий и ее периодичность и иные вопросы1.

Нормы о регулирование политических партий встречаются и в актах международного законодательства по борьбе с коррупцией. Так, например, Рекомендация № Rec (2003) 4 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» предусматривает, что финансирование политических партий во всех государствах должно осуществляться в соответствии со стандартами. Государствам предоставляется право оказывать финансовую помощь политическим партиям, однако размер такой помощи должен носить разумный характер. А порядок распределения государственных субсидий между политическими партиями должен основываться на принципах объективности и справедливости. При этом подчеркивается, что материальное обеспечение политических партий со стороны государства и/или граждан не должно вести к ограничению их независимости.

## Частно - правовые источники финансирования текущей деятельности политических партий зарубежных стран

Еще одной новеллой Испанского законодательства стал аналогичный запрет, который распространяется на юридических лиц, их дочерних компаний или аффилированных лиц, которые в силу действующего договора выполняют работы или оказывают услуги государству, государственным органам или иным юридическим лицам, со значительной долей государства1. Однако законом не устанавливается порядок определения «значительности» государственного участия, что может вызывать определенные трудности при определении права юридического лица осуществлять партийное финансирование. Между тем, принятие подобных норм представляется важным на пути развития и обеспечения прозрачности партийного финансирования.

В мировой практике нет единого подхода и к правовому регулированию порядка осуществления пожертвований со стороны юридических лиц. Во многих странах, например, во Франции, Азербайджане и иных зарубежных странах, существует запрет на привлечение финансовых средств из данного источника2. В Сербии данные ограничения распространены лишь на некоммерческие организации, юридические лица, имеющие договорные обязательства с государством, государственными органами и государственными юридическими лицами. Также интересным видится запрет осуществлять пожертвования юридическим лицам, не уплатившим налоги в полном объеме3. Подобная норма направленная, прежде всего, на защиту интересов государства, представляется обоснованной, и ее имплементация в Российское законодательство желательна. Широкое распространение получил запрет на привлечение пожертвований со стороны религиозных, благотворительных организаций среди иностранных государств1, в связи с тем, что осуществление финансовой поддержки политической партии не относятся к целям создания и деятельности подобных организаций.

Заслуживает внимания законодательство Аргентины, где предусмотрены значительные ограничения возможности партий привлекать финансовые ресурсы в форме пожертвований от юридических лиц в целях проведения избирательной кампании. Однако на финансирование текущей партийной деятельности подобные ограничения не распространяются2.

В отношении возможности вносить пожертвования партиям со стороны физических лиц, как правило, незначительные. Подобным правом обладают совершеннолетние, дееспособные граждане.

Наиболее важным ограничением в интересах обеспечения прозрачности партийного текущего финансирования является запрет анонимных пожертвований. В некоторых странах, например, Албании, Дании, Мальте, Греции, предусматривается возможность внесения анонимных пожертвований. Можно выделить два фактора, которые позволяют нам судить о допущении привлечения политическими партиями пожертвований от анонимных жертвователей. Во-первых, речь идет об отсутствии требования о раскрытии информации о жертвователе. Во-вторых возможность осуществлять пожертвования наличными денежными средствами3.

Отсутствие подобного ограничения в законодательстве не соответствует принципам правового регулирования финансирования текущей деятельности политических партий: прозрачности и независимость политических партий, что ведет к росту политической коррупции. В современном мире в большинстве стран подобные ограничения прямо или косвенно предусмотрены законодательством о политических партиях. В некоторых странах, при отсутствии прямого запрета, процедура, порядок осуществления пожертвований исключает возможность привлечения финансовых средств от анонимных жертвователей. Так, в Чехии законодатель предусмотрел обязанность политических партий отражать в своих финансовых отчетах информацию относительно своих жертвователей, не зависимо от размера пожертвования1.

В случае если анонимные пожертвования все же допускаются, то, как правило, устанавливается ограничение относительно их размеров. Согласно, например, Закону «О политических партиях» Уругвая, лимитируется размер пожертвования от анонимных доноров, а также предусматривается, что объем финансовых средств, привлеченных от таких жертвователей, не может составлять более 15% от общего объема привлеченных средств партией за календарный год2. В Законе «О политических партиях» Германии также допускается возможность получения анонимного пожертвования партиями в размере, не превышающем 5003.

Ограничение возможности вносить анонимные пожертвования имеет важнейшее значение для достижения целей обеспечения прозрачного партийного финансирования, представляя собой инструмент борьбы с политической коррупцией. Необходимость внесения подобных положений неоднократно подчеркивалось ГРЕКО, при исследовании правового регулирования финансирования политических партий.

Важность рассматриваемых ограничений может быть проиллюстрирована примером Испании. Дело в том, что до принятия соответствующей нормы доля пожертвований от анонимных лиц достигала от 70 до 90% бюджетов некоторых политических партий, что представляется недопустимым1. Например, согласно финансовым отчетам политической партии Испании «Partido Popular», за 2006 год было получено 3,7 млн. евро, в 2007 году – около 5 млн. евро. Подобная тенденция к увеличению доли частного финансирования партий наблюдалась на протяжении нескольких лет.

С принятием запрета на получение пожертвований от анонимных лиц в купе с ограничениями на осуществление пожертвований определенными категориями лиц, ситуация коренным образом изменилась. За 2008 год PP смогла привлечь лишь 1,4 млн. евро2. Представляется, что именно возможность осуществлять финансирования партий анонимно зачастую использовалось партиями, в том числе, с целью «обхода» законодательных норм, предусматривающих ограничение размера пожертвований. Принятие же подобной ограничительной нормы – важный шаг борьбы с политической коррупцией.

## Государственное финансирование как источник текущего партийного финансирования

И лишь в отношении государственного финансирования указанные проекты содержали различные позиции. Например, проект, подготовленный депутатами Государственной Думы Российской Федерации

В.В. Похмелккиным и С.Н. Юшенковым, предусматривал запрет на осуществление государственного финансирования1. Данное положение не соответствует принципу независимости политических партий от источников финансирования, так как партия, обладающая значительной поддержкой избирателей, не имеющая возможность получения государственной поддержки и нуждающаяся в значительных финансовых ресурсах для осуществления своей деятельности, вынуждена обращаться к иным источникам своего финансирования. Преимущественно таким источником становятся добровольные пожертвования, таким образом, политическая партия попадает в финансовую зависимость от своих крупных доноров. Последние, в свою очередь, предоставляя пожертвования той или иной партии, рассчитывают на достижение определенного результата, цели. Таким образом отсутствие государственного финансирования текущей деятельности политических партий приводит к потере самостоятельности партий, а также к росту политической коррупции.

Проект, предложенный депутатом Государственной Думы Российской Федерации А.В. Шишловым, предлагал предоставлять государственные субсидии партиям на участие в выборах, на обеспечение деятельности партийных фракций в представительных органах государственной власти и на поддержку деятельности партий, что по сути является финансированием текущей деятельности политических партий. Финансирование «повседневной деятельности политических партий» предлагалось рассматривать как наиважнейший механизм обеспечения открытой и подконтрольной обществу финансовой жизни политических партий1. Более того, порог для получения права на текущее финансирование со стороны государства устанавливался низким – всего 1% голосов избирателей, полученных на последних выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Интересным предложением также представляется положение, что объем прямого государственного финансирования определяется ежегодно при принятии государственного бюджета и не может быть уменьшен более, чем на 10% по сравнению с объемом государственного финансирования, установленного в предыдущем году2. Подобная позиция, могла бы способствовать оптимизации государственных расходов, освободив от обязанности ежегодно предоставлять партиям значительные финансовые ресурсы. Однако Федеральный закон «О государственном бюджете» принимается

Государственной Думой, в которой представлены политические партии, получившие наибольшую поддержку со стороны избирателей, преодолевшие пороговые ограничения на доступ к государственному финансированию. Иными словами, вопрос об объеме государственного субсидирования партий решался бы самими партиями, что недопустимо. Более того, устанавливая ограничение на возможность сокращения размера государственного партийного финансирования, законопроект не предусматривает подобного ограничения на увеличение государственных субсидий.

Из множества проектов Федерального закона «О политических партиях Российской Федерации» был принят законопроект, представленный Президентом Российской Федерации, положения об осуществлении партийного финансирования которого в наибольшей степени соответствуют принципам и международно-правовым рекомендациям, и стандартам в области правового регулирования финансирования текущей деятельности политических партий. Таким образом, принятие Федерального закона от 11.07.2001 №95-ФЗ «О политических партиях»1 стало важным этапом эволюции российского законодательства в рамках регулирования финансирования текущей деятельности политических партий. Указанный закон предусматривает довольно подробную регламентацию финансово-хозяйственной деятельности партий. В целях обеспечения финансовой прозрачности деятельности политических партий, законом определяется порядок формирования денежных средств и иного имущества политической партии, а также закрепляется обязанность партии ежегодно представлять бухгалтерскую (финансовую) отчетность и сводный финансовый отчет (статьи 29, 30 и 34)2.

Закон предусматривает прямое и косвенное государственное финансирование партий. Для получения прямого финансирования устанавливается ряд условий, а именно получение на последних предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также получения кандидатом, выдвинутым от политической партии на пост Президента Российской Федерации не менее 3% голосов избирателей. Если государственное финансирование партий осуществляется по результатам выборов Президента России, то средства выплачиваются единовременно, как компенсация понесенных затрат на избирательную кампанию. В случае государственного ассигнования партий по результатам выборов депутатов Государственной Думы средства перечисляются ежегодно, что позволяет говорить о нецелевом финансировании партий со стороны государства. Важно отметить, что законодатель впервые предусмотрел нецелевое государственное финансирование партий. Политические партии имеют широкие возможности в выборе и использовании различных источников своего текущего финансирования, среди которых не только получение пожертвований от физических и юридических лиц, вступительные и членские взносы, но и доходы от проводимых партиями мероприятий, гражданско-правовых сделок, а также возможность осуществлять предпринимательскую деятельность. Более того перечень возможных источников финансирования текущей деятельности политических партий не является исчерпывающим.

В целом, можно констатировать высокий интерес со стороны законодателя к вопросам правовой регламентации финансирования текущей деятельности политических партий. За последнее время в рассматриваемый закон было внесено множество изменений, а многие находятся на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации. Внесение соответствующих поправок в Федеральный закон «О политических партиях» сопряжено с необходимостью развития принципа прозрачности текущего партийного финансирования. Многие из них были приняты в связи с международными обязательствами Российской Федерации, так как были рекомендованы Группой государств против коррупции по теме «Прозрачность финансирования политических партий»