

УДК 351

К. А. АЛЕКСАНДРОВ

РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Проаналізовано основні принципи фінансування політичних партій, джерела їх фінансування та загальні вимоги до формування їх фінансової бази на основі федерального закону “Про політичні партії”. Розглянуто два види фінансування діяльності політичних партій державою: пряме та опосередковане.

Ключові слова: політичні партії, держава, фінансування.

The article analyzes the basic principles of financing of political parties, a list of sources of financing and the general requirements to the formation of their financial base on the basis of the federal law “On political parties”, regulating the activities of political parties in Russia. There are two types of funding the activities of political parties by the state: direct and indirect financing.

Key words: political parties, state, financing.

Вопросы финансовой деятельности политических партий не были специальным объектом правового регулирования вплоть до 1960-х гг. Но со временем данный элемент политико-правового статуса политических партий приобрел очень важное значение. Более чем значительный рост расходов на политическую деятельность, особенно в период избирательных кампаний, привели к необходимости правового регулирования финансирования этой деятельности.

Первым государством, которое ввело в законодательном порядке государственное финансирование политических партий, было ФРГ. Вопрос о финансировании партий в западной Германии возник в 1966-67 гг. после принятия нового Основного Закона и Закона “О политических партиях”. Затем оно было введено и в других европейских (Франция, Австрия, Швеция, Финляндия, Дания, Италия и др.) и американских странах (Канада, США, Бразилия) [1, с. 12–13].

В современном виде финансирование политических партий осуществляется из четырех обобщенных источников:

- вступительные и членские взносы;
- поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, в том числе предпринимательская деятельность партий;
- пожертвования физических и юридических лиц;
- государственное финансирование.

Первые два источника составляют самофинансирование политических партий. При этом главным источником финансовой независимости являются

вступительные и членские взносы. Сегодня широко известным является факт финансовой несамостоятельности партий. Это относится к партийным системам практически всех современных государств. Банкротство членских взносов как главного структурного составляющего партийных бюджетов вполне объясняется изменением господствующего типа партийной организации. Модель массовой партии уходит в прошлое и доминирующей моделью партийной организации сегодня становится картельная партии [5, с. 5–28].

Существуют как сторонники, так противники государственного финансирования данных политических институтов. Так, сторонники финансирования мотивируют свою позицию тем, что государство заинтересовано в упорядочении финансовой составляющей политического процесса в целом, придании ей открытого и гласного характера. Государственное финансирование партий – это освобождение их от финансовой зависимости, от так называемого спонсорства в обмен на лоббизм нужных законов и решения иных вопросов.

Также они считают, что правовой основой государственного финансирования стало законодательное признание политических партий важнейшим институтом гражданского общества, играющим всевозрастающую роль в организации и осуществлении государственной власти. Такое признание возлагает на государство обязанность содействовать политическим партиям в наиболее эффективном осуществлении их функций [2, с. 131].

В мировой практике выделяется два вида финансирования деятельности политических партий государством: прямое и косвенное. Прямое финансирование предполагает непосредственное предоставление политическим партиям государственных дотаций из сумм бюджетных ассигнований. Косвенное финансирование включает в себя такие меры как обеспечение равных условий и гарантий доступа к средствам массовой информации, бесплатное, предоставление специальных помещений, введение налоговых льгот или полное освобождение от налогов партийного имущества, бесплатные почтовые пересылки и т.п. На сегодняшний день практикой прямого и косвенного финансирования деятельности политических партий занимается более сотни государств в мире.

В настоящее время во многих странах, в том числе и России, государственное финансирование хотя и увязывается с выборами, осуществляется непрерывно, даже в те годы, когда избирательные кампании не проводятся. Более того, размеры ежегодно выделяемых средств партиям многократно подчас превосходят затраты партии на проведение избирательной кампании.

Кроме того, существуют два основных способа распределения государственных средств – в зависимости от числа голосов, полученных на выборах (ФРГ, Италия, Австрия), и в зависимости от числа мандатов в парламенте (Дания, Швеция, Финляндия, Франция, Бразилия). Может также практиковаться смешанная система (Испания). Интересна практика финансирования в Бразилии и Италии. Так, в этих странах часть дотаций (в Бразилии 10 % от общей суммы, в Италии – 15) распределяется поровну

между всеми партиями в парламенте. Кроме дотаций, распределяемых в соответствии с результатами выборов, в некоторых странах (Австрия, Италия, Испания и др.) специальные денежные суммы выделяются в распоряжение партийных фракций в парламенте.

Таким образом, можно констатировать, что совершенствование законодательства, регулирующего финансовую деятельность политических партий, особенно в части ее государственного финансирования, является важной задачей законотворческих органов многих современных государств.

Россия так же не является в этом смысле исключением. Государственная Дума еще в 1995 г. в трех чтениях приняла проект федерального закона “О политических партиях”, но до подписания Президентом и опубликования дело так и доходило. Его принятие затянулось более чем на шесть лет, и был подписан президентом только 11 июля 2001 г. Федеральный закон, регулирующий деятельность политических партий, призван обеспечить правовую основу для развития в России полноценной партийной системы. В том числе определялись основные принципы финансирования политических партий, обозначался перечень источников финансирования и общие требования к формированию их финансовой базы.

До момента принятия данного закона в России отсутствовал специальный закон о партиях, и положения, регулирующие вопросы финансирования партий, имелись только в законах об общественных объединениях и о выборах. Однако политическая практика в современной России показала, что общественные отношения, возникающие по поводу финансовой деятельности политических партий требуют тщательной регламентации, что нашло отражение в статьях 27, 28, 29, 30, 31 главы V федерального закона о политических партиях, а так же главами VI и VII в части их государственной поддержки и государственного финансирования.

Косвенное финансирование в России осуществляется в виде государственной поддержки посредством:

а) обеспечения равных условий и гарантий доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации;

б) создания равных условий предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности, на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным и муниципальным учреждениям;

в) обеспечения равных условий участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях.

Прямое государственное финансирование согласно тексту закона осуществляется по итогам участия политических партий в выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации путем перечисления на расчетные счета соответствующих партий ежегодных и (или) единовременных денежных средств из федерального бюджета. Иначе говоря, все те партии, созданные в законном порядке, но не принимающие участие в федеральных выборах, лишаются права на государственное

финансирование. Мы в данной работе будем акцентировать внимание именно на практике прямого государственного финансирования в России.

Нормы, регламентирующие выделение государственных дотаций политическим партиям, вступили в силу 1 января 2004 г. (статья 33 Федерального закона “О политических партиях”). Так, статья 33 определяет следующие условия финансирования политических партий за счет средств федерального бюджета:

– по результатам выборов депутатов Государственной Думы, если федеральный список кандидатов политической партии набрал не менее трех процентов голосов избирателей в срок не позднее чем через три месяца со дня официального опубликования результатов выборов и в последующем ежегодно в течение всего срока полномочий Государственной Думы соответствующего созыва после проверки достоверности сводного отчета;

– по результатам выборов Президента Российской Федерации одновременно не позднее чем через год со дня официального опубликования результатов выборов, если кандидат на должность Президента, выдвинутый политической партией, получил поддержку не менее трех процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Что касается размера выделяемых средств, то закон устанавливает, что общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не может быть менее двадцати рублей, умноженных на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо выборах Президента Российской Федерации.

Необходимо учитывать и то, что само государственное финансирование политических партий в трактовке закона представляет собой институт государственной компенсации избирательных затрат партий, а не средством финансового обеспечения их деятельности. То есть средства федерального бюджета, выделяемые по итогам выборов партиям, должны способствовать лишь компенсации понесенных ими финансовых затрат в ходе избирательной компании. В связи с этим ряд отечественных исследователей полагают, что целесообразно внести соответствующие изменения в закон “О политических партиях”, заменив формулировку “государственное финансирование политических партий” формулировкой “государственные гарантии и компенсации политическим партиям”, мотивируя это тем что средства федерального бюджета не являются основным источником формирования финансовой базы в отличие от пожертвований и взносов.

По нашему мнению, приведенный тезис нуждается в более серьезной аргументации, поскольку доля государственного финансирования в общем годовом бюджете политических партии только растет. Так, исследуя сводные финансовые отчеты всероссийской политической партии “Единая Россия” за 2007 – 2009 гг. наблюдается, возрастающее значение доли средств федерального бюджета из всех поступающих источников, как в относительном, так и абсолютном значении. В 2007 г. доля средств федерального бюджета в структуре

партийного составила 5,4 % (113881470 руб.), в 2008 г. она выросла уже до 23,5 % (486224765 руб.), а в 2009 – 26,8 % (894284820 руб.) [4].

Аналогичное возрастание доли государственного финансирования в доходной части партийного бюджета наблюдаются и в других партийных бюджетах политических партий Российской Федерации. Более того, предложенное переименование будет носить формальный характер, т.к. суммы фактически, выделяемые из года в год политическим партиям из федерального бюджета значительно превосходят их расходы на проведение избирательных кампании. Поэтому по нашему мнению в законе уместно оставить действующую формулировку.

Следует отметить, что в законе недостаточно освещены вопросы, связанные с распределением партиями полученных бюджетных средств. Мы считаем, что денежные средства, полученные партией, должны ею тратиться по целевому назначению. Закон должен содержать исчерпывающий перечень направлений деятельности, на которые могут направляться бюджетные ассигнования.

С нашей точки зрения, осуществлять финансирование политических партий из государственного бюджета стало носить чрезмерный характер. Обращаясь опять к сводным финансовым отчетам, мы видим, что на конец отчетного года на счетах политических партии аккумулируются значительные суммы. Более того, установленные законом размеры государственного финансирования политических партий подлежат индексации с учетом прогнозируемого федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год уровня инфляции. Уровень инфляции по стране это средний показатель, когда как политическая партия в большей своей части потребляет такие товары и услуги цена, на которые поднимается не выше уровня инфляции по стране (печатная продукция), а порой и снижается при росте предложения на рынке (телекоммуникационные услуги). Поэтому индексацию, заложенную в законе, возможно, стоит производить реже, чем один раз в год или же продумать иной гибкий механизм ее осуществления, что сократит расходы государства в условиях дефицита федерального бюджета.

Одним из самых значимых положений закона является введение обязанности политических партий ежегодно представлять в налоговые органы, а также в регистрирующий орган сводный финансовый отчет. Не менее важным является возложенная на Министерство юстиции РФ обязанность размещать сводный финансовый отчет политической партии на специальном сайте интернета. Обязанность представлять публичный отчет о своих доходах, расходах и имуществе можно считать центральной нормой, как для частного, так и для государственного финансирования партий.

Таким образом, федеральный закон “О политических партиях” закладывает правовую основу регулирования отношений, возникающих по поводу выделения партиям бюджетных ассигнований, однако в нем недостаточно отрегулирован такой аспект как возможность введения нормы целевого назначения выделяемых государством средств. Кроме того, необходимо уделить пристальное внимание вопросу адекватности современной

социально-экономической ситуации размера выделяемых для государственного финансирования политических партий средств.

Литература:

1. *Казаченко А. А.* Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в современном демократическом государстве. Сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Казаченко. – М., 2006. – 178 с.

2. *Михайлов Н. В.* Участие политических партий в формировании Государственной Думы России / Н. В. Михайлов, Б. Б. Стифонова, Ф. Н. Михайлов. – Дубна, 2009. – 167 с.

3. Сводный финансовый отчет Всероссийской политической партии “Единая Россия” за 2009 год. – Режим доступа : <http://re.er.ru/alltexts/t/160846/file1.pdf>. (дата обращения 18.11.2010).

4. Сводный финансовый отчет Всероссийской политической партии “Единая Россия” за 2008 год. – Режим доступа : <http://www.cikrf.ru/politparty/finance/2009/ed.pdf>. (дата обращения 18.11. 2010).

5. *Katz R.* Canding Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of Cartel Party / R. Katz, P. Mair // Party Politics. – 1995. – Vol. 1. – № 1. – P. 5–28.

Надійшла до редколегії 22.04.2011 р.