

Платонова Наталья Игоревна

Platonova Natalya Igorevna

кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры
правовых основ управления
Московского государственного института
(университета) Министерства иностранных дел РФ

PhD in Law, Senior Lecturer,
Legal Bases of Management Department,
Moscow State Institute of International Relations
(University) of the Ministry of Foreign Affairs of
the Russian Federation

К ВОПРОСУ ОБ ИЗМЕНЕНИИ РАЗМЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

CHANGING THE LEVEL OF PUBLIC FUNDING TO POLITICAL PARTIES

Аннотация:

Статья посвящена проблеме изменения объемов прямого государственного финансирования политических партий в России. В современных экономических условиях вопрос расходования средств государственного бюджета РФ приобретает особую значимость. В работе рассматриваются модели и виды партийного финансирования, его источники. Проведенный анализ сводных финансовых отчетов партий показал, что партии, пользующиеся наибольшей поддержкой со стороны населения, все больше зависят от государственных субсидий. Это приводит к потере их самостоятельности при принятии тех или иных политических решений. Не умаляя важности существования института государственного партийного финансирования, в данных условиях едва ли можно говорить о росте политической конкуренции и развитии в стране политической системы в целом. Автором подчеркивается необходимость косвенного государственного финансирования партий как механизма предоставления партиям равных условий.

Ключевые слова:

политические партии, партийное финансирование, государственное финансирование партий, прямое государственное партийное финансирование, принцип разумности, принцип прозрачности, принцип независимости политических партий, гражданское общество.

Summary:

The research deals with the changes in the level of direct public funding to political parties in the Russian Federation. Russian public spending is of particular relevance in the modern economic terms. The study discusses the models and types of parties funding and the funding sources. While analyzing the consolidated financial statements of political parties, the author reveals that the parties that are widely supported by the population increasingly depend on state subsidies. As a result, they lose their independence when making political decisions. With respect to the institution of public funds, nowadays, the growth of political competition and the development of the political system in the country as a whole are hardly possible. The author highlights that the indirect public funding should be developed as it serves as a tool for providing equal treatment to parties.

Keywords:

political parties, party funding, public funding to parties, direct public funding to parties, principle of reasonableness, principle of transparency, principle of independent political parties, civil society.

В современном мире значение и роль политических партий в жизни общества претерпевают изменения. Появляются новые методы и средства политической борьбы, взаимодействия с потенциальным электоратом. Тем не менее по-прежнему основой эффективности их деятельности является возможность привлечения достаточных финансовых ресурсов.

В целом в литературе выделяют три основные модели партийного финансирования: с преобладающей ролью государственных средств (Испания) [1, р. 62], с преобладающей ролью частных источников партийного финансирования (например, в странах, где прямое государственное финансирование запрещено, – Италия) [2] и смешанная модель. Именно последняя рассматривается сегодня как наиболее гармоничная, отражающая принципы демократического государства. В данном случае можно говорить о создании и поддержании некоего баланса между источниками финансирования партий. Ведь в случае значительного объема государственных субсидий партии теряют свою самостоятельность и независимость и имеет место огосударствление партий. И, напротив, при незначительной роли государства и значительных объемах поступлений от частных источников имеют место рост политической коррупции и потеря партией своей независимости при принятии политических решений.

В этих условиях безусловным преимуществом обладает смешанная форма финансирования партий. Однако в современных условиях «сбалансированная модель» партийного финансирования играет

роль такого ориентира, к которому следует стремиться государству, провозгласившему себя демократическим. Так как только при условии того, что принятие партией политических решений основывается на взглядах и идеях, которые она отстаивает, на интересах своих сторонников, можно говорить о защите и гарантии конституционных прав граждан.

Исходя из вышесказанного, представляется целесообразным обратиться к вопросу государственного финансирования политических партий как наиболее дискуссионному и противоречивому. В научном мире не утихают споры о целесообразности применения мер прямого государственного финансирования партий. Сторонники и противники существования данного института выдвигают множество доводов, с обоснованностью которых сложно не согласиться. В научных работах довольно распространенным является суждение о том, что государственное финансирование политических партий вытекает из их конституционно-правового статуса и способствует развитию в стране политической системы [3, с. 194]. Государственное финансирование политических партий осуществляется в двух видах: прямое и косвенное. Последнее признается большинством государств и направлено на создание должных условий для политической конкуренции. В частности, речь идет о предоставлении налоговых льгот партиям и лицам, осуществляющим пожертвования, равного доступа к государственным СМИ, помещений, находящихся в федеральной или муниципальной собственности, для проведения мероприятий партиями и др.

Под прямым государственным финансированием понимается предоставление денежных средств за счет государственного бюджета. Федеральным законом «О политических партиях» закрепляется, что государственная поддержка партиям оказывается в том числе путем предоставления им средств из федерального бюджета в следующих случаях:

1. Если политическая партия на последних предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации смогла получить более 3 % голосов избирателей.

2. Если кандидат, выдвинутый политической партией на должность президента Российской Федерации, смог получить более 3 % голосов на последних предыдущих выборах президента России [4].

Стоит отметить, что порядок предоставления государственных субсидий в этих двух случаях различен. В первом случае имеет место прямое государственное финансирование текущей деятельности политических партий. Государственные инвестиции предоставляются партиям в размере 152 р. за каждый голос избирателя ежегодно в течение срока полномочий соответствующей Государственной Думы России. Следует отметить, что размер государственного финансирования был увеличен со 110 до 152 р. в декабре 2016 г. В Федеральном законе «О политических партиях» предусматривается цель государственного финансирования – «компенсация затрат» в связи с проведением предвыборной кампании. Однако тот факт, что подобные средства предоставляются ежегодно, свидетельствует о том, что в данном случае речь идет именно о финансировании текущей деятельности партий.

При государственном субсидировании политических партий по результатам выборов президента Российской Федерации, напротив, средства предоставляются одновременно не позднее года после проведения соответствующих выборов. Таким образом, можно говорить о цели государственного финансирования как «компенсации понесенных партиями затрат». Федеральным законом от 3 июля 2018 г. № 178-ФЗ «О внесении изменения в статью 33 Федерального закона «О политических партиях»» был увеличен размер государственных субсидий до 152 р. за каждый голос избирателя, полученный на последних предыдущих выборах президента Российской Федерации [5].

С момента принятия Федерального закона «О политических партиях» размеры государственного финансирования изменялись неоднократно, постепенно увеличиваясь (см. рисунок 1). Подобные изменения обосновываются инфляцией, удорожанием средств и методов политической борьбы. Безусловно, партии нуждаются в значительных средствах, чтобы эффективно исполнять обязанности, возложенные на них. Однако столь значительное увеличение размеров партийного финансирования (в 7,5 раза) едва ли оправданно, особенно сегодня, в условиях экономического кризиса.

Необходимо сказать, что внесенные в июле 2018 г. изменения коснутся лишь двух политических партий: КПРФ и ЛДПР, именно их лидеры воспользовались своим правом законодательной инициативы. Дело в том, что «Единая Россия», как и «Справедливая Россия» (СР), не выдвигали кандидатов на пост президента России на последних предыдущих выборах. Кандидат от КПРФ – П.Н. Грудинин получил 11,77 % голосов (8,666 млн чел. отдало свои голоса за этого кандидата), ЛДПР – 5,65 % (4,160 млн чел.) [6]. Таким образом, до марта 2019 г. КПРФ будет перечислено 1 317 262 552 р., ЛДПР – 632 328 208 р. в качестве государственной поддержки с учетом последних изменений.

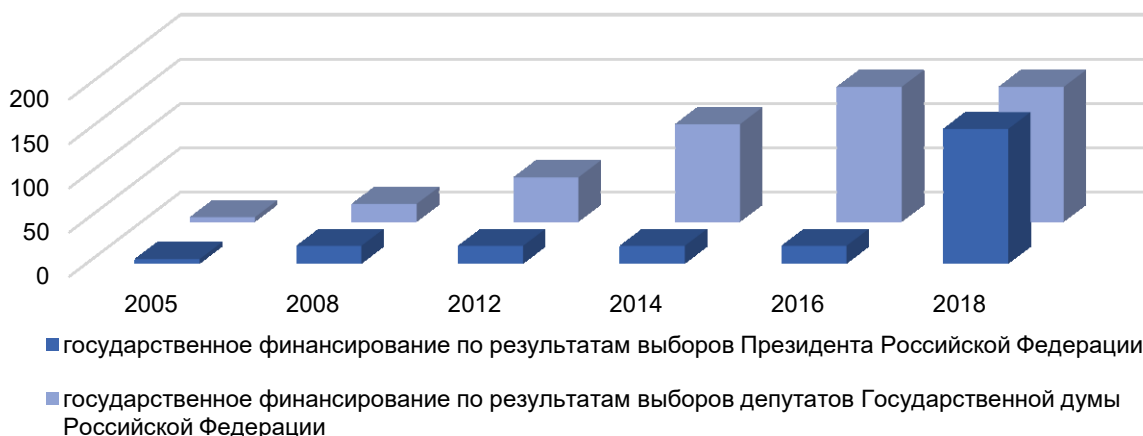


Рисунок 1 – Тенденции увеличения объемов государственного финансирования политических партий в период с 2005 по 2018 г.

Стоит отметить, что Федеральный закон «О политических партиях» определяет цель государственного финансирования как «компенсацию понесенных партиями затрат» при участии их в выборах. Однако, согласно сводным финансовым отчетам политических партий, обладающих правом на получение средств федерального бюджета, их затраты на проведение избирательных кампаний значительно меньше государственных субсидий [7].

Интересным представляется также обратиться к тексту Пояснительной записки к проекту Федерального закона, предусматривающему увеличение размеров государственного ассигнования партиям в связи с их участием в выборах президента России: «подобные изменения необходимы для сохранения государственных выплат на прежнем уровне в связи с низкой явкой избирателей» [8]. Однако подобный подход представляется ошибочным, так как уровень явки отражает уровень доверия граждан к институту выборов. Представляется очевидным, что политические партии, тем более представленные в законодательном органе власти, несут определенную долю ответственности в сложившейся ситуации. В этих условиях их государственное финансирование как источник формирования партийных бюджетов могло бы выступать в качестве стимулирующего инструмента. Если же политические партии неэффективны, поддержка их со стороны общества сокращается (в том числе путем «игнорирования» выборов), тем меньший объем средств государственного бюджета они получают.

Международные нормы и рекомендации относительно порядка осуществления государственного партийного финансирования определяют принцип разумности размеров такого финансирования [9]. Не умаляя важности данного института, отметим, что сегодня система государственной поддержки партиям не отвечает принципу разумности. Согласно сведениям, представленным партиями в сводных финансовых отчетах за 2017 г., доля государственного бюджета в партийных бюджетах не ниже 74 % (см. рисунок 2). Иными словами, можно говорить о потере партиями своей финансовой самостоятельности.

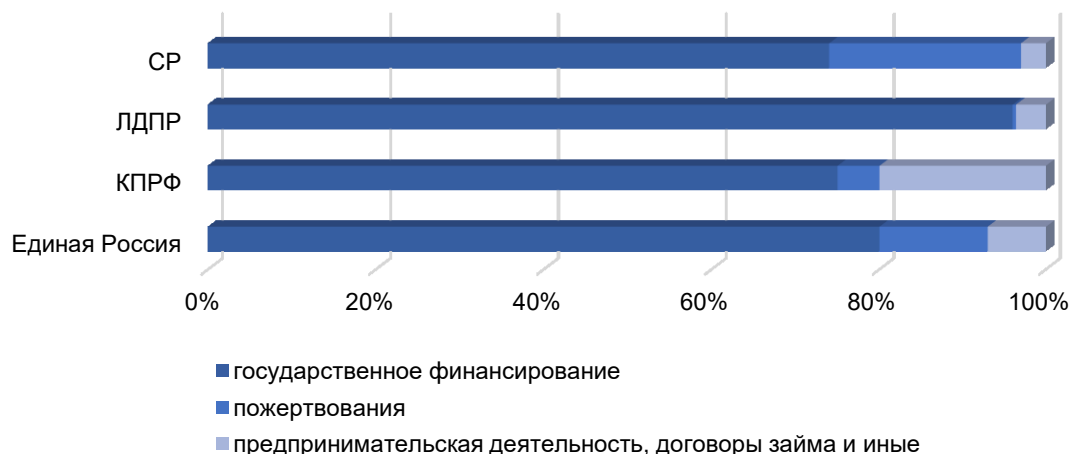


Рисунок 2 – Источники партийного финансирования в РФ

Обращаясь к зарубежному опыту порядка осуществления прямого государственного финансирования партий, отметим, что интересным представляется опыт Германии, где изменения объемов государственных инвестиций партиям вступают в силу лишь при проведении последующих выборов. Таким образом исключается ситуация, когда партии «сами себе» увеличивают размер выплат. При отсутствии такого ограничения создаются условия «личной заинтересованности» [10, с. 42; 11, с. 90], что недопустимо как в связи со значимостью политических партий и их особым статусом, так и в интересах развития политической конкуренции как залога надлежащего функционирования политической системы страны в целом.

Ссылки:

1. Ortiz G.A. La Financiación de los Partidos Políticos / Foro de la Sociedad Civil. 2009. 67 p.
2. Decreto Legge de Italia 28 dicembre 2013 n. 149 Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticita' dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore // *Gazzetta Ufficiale*. 2014. No. 47. Feb. 26.
3. Шогенов И.О. О некоторых вопросах финансирования политических партий // *Общество и право*. 2017. № 3 (61). С. 193–196.
4. О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ : ред. от 3 июля 2018 г. // *СЗ РФ*. 2001. № 29. 16 июля. Ст. 2950.
5. О внесении изменения в статью 33 Федерального закона «О политических партиях» : федер. закон от 3 июля 2018 г. № 178-ФЗ // Там же. 2018. № 28. 9 июля. Ст. 4142.
6. О результатах выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 18 марта 2018 года : постановление ЦИК РФ от 23 марта 2018 г. № 152/1255-7 // *Вестник ЦИК России*. 2018. № 8.
7. Сводные финансовые отчеты политических партий за 2017 год [Электронный ресурс]. URL: http://www.cikrf.ru/polit-party/finance/svodn_otchet_17.php (дата обращения: 30.07.2018).
8. О внесении изменения в статью 33 Федерального закона «О политических партиях» : законопроект № 347864-7 [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/347864-7> (дата обращения: 30.07.2018).
9. Рекомендации № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» от 08.04.2003 на 835-м заседании представителей министров / пер. и предисл. А.О. Четверикова // *Journal officiel de l'Union européenne* L 297 du 15.11.2003. P. 1.
10. Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности : материалы междунар. конф. (Санкт-Петербург, 27–28 сент. 2012 г.) / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2013. 304 с.
11. Ильин А.В. Принятие решений о распределении бюджетных средств. М., 2015. 104 с.

References:

- Chetverikov, AO (transl.) 2003, The Committee of Ministers of the Council of Europe Recommendations (Rec(2003)4) on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns dated April 08, 2003 at the 835th Meeting of the Representatives of Ministers', *Journal officiel de l'Union européenne*, L 297, 15 novembre, p. 1, (in Russian).
- 'Decreto Legge de Italia 28 dicembre 2013 n. 149 Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticita' dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore' 2014, *Gazzetta Ufficiale*, n. 47, Feb. 26, (in Italian).
- Ilyin, AV 2015, *Decision-making on the allocation of budgetary funds*, Moscow, 104 p., (in Russian).
- Ortiz GA 2009, *La Financiación de los Partidos Políticos*, Foro de la Sociedad Civil, 67 p., (in Italian).
- 'Resolution of the Central Election Commission of the Russian Federation No. 152/1255-7 as of March 23, 1981 On the Results of the Russian Presidential Election appointed on March 18, 2018' 2018, *Vestnik TSIK Rossii*, no. 8, (in Russian).
- Shogenov, IO 2017, 'Concerning the political party funding', *Obshchestvo i pravo*, no. 3 (61), pp. 193-196, (in Russian).
- Zorkin, VD (ed.) 2013, 'Political parties in a democratic society: the legal foundations of arrangement and activities', *Materialy mezhdunar. konf. (Sankt-Peterburg, 27–28 sent. 2012 g.)*, Moscow, 304 p., (in Russian).