

**Сивопляс Александр Владимирович**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного права  
Уральского государственного  
юридического университета

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ ГРУЗИИ

---

**Аннотация:**

*Вопрос финансирования деятельности политических партий представляется значимым при определении их правового статуса и политической роли в каждом отдельно взятом государстве, так как в связи с тем, что политическая партия является ключевым политическим игроком, вопросы ее финансирования фактически определяют финансирование политических процессов государства. В статье исследуются вопросы нормативного регулирования финансового обеспечения партийно-политических сил Республики Грузия. Автор приходит к выводу, что в государстве обеспечен должный контроль за финансовой стороной партийной деятельности (осуществляемый как органами государственной власти, так и с привлечением специализированных аудиторов), но при этом использование частно-публичной системы финансирования обеспечивает определенную политико-финансовую независимость политических партий, что гарантирует надлежащую реализацию политических прав граждан.*

**Ключевые слова:**

*политическая партия, партийная деятельность, политический процесс, финансирование, Центральный офис аудиторов, Республика Грузия.*

---

**Sivoplyas Aleksandr Vladimirovich**

PhD in Law,  
Associate Professor,  
Constitutional Law Department,  
Ural State Law University

## THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS FOR POLITICAL PARTY FUNDING IN GEORGIA

---

**Summary:**

*The financing issues of political parties consider to be significant when determining their legal status and political role in a state. Due to the fact that a political party is the key political player, its funding issues de facto determine the financing of the political processes of the state. The research examines the laws and regulations related to the financial support for political parties of the Republic of Georgia. The author concludes that the state has proper control over the financial arrangements of party activities (both on the part of state authorities and with the assistance of specialized auditors). But at that point, a private-public funding system provides political and financial independence of political parties, which, in turn, ensures the proper enforcement of the political rights of citizens.*

**Keywords:**

*political party, party activities, political process, funding, Head Audit Office, Republic of Georgia.*

---

В западной науке устоялось мнение, что партии представляют собой «существенную конституционно-правовую составляющую свободного и демократического общества» [1, р. 19]. Они осуществляют формирование и выражению политической воли граждан путем участия в выборах и осуществления других видов деятельности, разрешенных законодательством. Но любая политическая сила не может функционировать без надлежащей материальной базы. Именно поэтому законодательство большинства стран мира уделяет повышенное внимание вопросам финансового обеспечения партийной деятельности, хотя и предусматривает различный объем такого финансирования [2, с. 109].

Законодательство Грузии о политических партиях, о выборах обеспечивает правовую базу для решения вопросов о политическом финансировании. Оно регулирует широкий круг вопросов: финансирование партий, возмещение избирательных расходов, пределы избирательных расходов, раскрытие избирательных расходов, установление предельно допустимых пожертвований, запрещение определенного рода пожертвований, раскрытие пожертвований и независимый надзор.

Анализ действующих норм показывает, что в Грузии принята смешанная система государственного и частного финансирования партий с существенной поддержкой со стороны государства (такой подход используется и в других странах, в том числе в России [3, с. 50–51]). В соответствии со ст. 25 Органического закона от 31 октября 1997 г. № 1028 «О политических ассоциациях граждан» (далее – ОЗ), имущество партии формируется: а) из членских взносов; б) пожертвований; в) сумм, выделенных государством (в случаях, установленных законом); г) доходов от изготовления и распространения символики, организации лекций, выставок и других публичных мероприятий, а также от осуществления издательской и другой деятельности, проводимой в соответствии с уставными целями (такой доход не должен превышать двойного размера минимального базисного финансирования).

Грузинское законодательство гарантирует политическим партиям бюджетное финансирование. В частности, ОЗ установлена минимальная сумма основного годового финансирования. Если партия, участвовавшая в выборах, получила 6 % или более голосов на недавних выборах в парламент или органы местного самоуправления, ее основное финансирование удваивается. Представляется интересным отметить, что посредством бюджетного финансирования грузинский законодатель одновременно пытается решать гендерные проблемы, связанные с необходимостью увеличения численности женщин в органах власти и управления. Так, Закон закрепляет, что если в партийном списке имеется не менее 30 % женщин-кандидатов, то политическая партия может претендовать на дополнительное финансирование в размере 30 % от основного бюджетного финансирования, полученного партией (избирательным блоком) по результатам прошедших выборов.

Партия получает бюджетное финансирование только на основании предварительного письменного согласия, которое должно быть подано в государственный контрольный орган – Центральный офис аудиторов (далее – ЦОА) ежегодно не позднее 25 ноября. Если сторона не представит в течение указанного срока письменное согласие на получение бюджетного финансирования на следующий год, ЦОА должен письменно уведомить об этом на второй день после истечения этого срока. Партия вправе представить соответствующее согласие в течение 3 дней после получения письменного уведомления от ЦОА. Если партия не сможет повторно представить соответствующее согласие в течение периода, установленного ЦОА, она утрачивает право на получение бюджетного финансирования на следующий год и в письменном виде уведомляется об этом.

В целях обеспечения финансовой поддержки избирательных кампаний политических партий в течение времени всеобщих парламентских и местных выборов из государственного бюджета Грузии выделяются дополнительные средства для покрытия расходов на рекламу по ТВ. Это финансирование может быть использовано только для телевизионной рекламы, начиная с даты, когда назначаются соответствующие всеобщие выборы, заканчивая днем выборов, а в случае повторного голосования, второго тура выборов или повторного проведения выборов – до дня соответствующего голосования.

В дополнение к указанному бюджетному финансированию определенная сумма ежегодно переводится из госбюджета в фонд, предназначенный для поддержки развития партий неправительственного сектора и способствующий формированию прочной и конкурентоспособной политической системы. Партии финансируются из данного фонда Центром развития избирательных систем, реформ и обучения (далее – Центр). Сумма, подлежащая перечислению в Центр, составляет половину суммы, подлежащей прямому распределению партиям.

Центр может получать финансирование и из других источников. 50 % общей суммы, переданной в фонд из государственного бюджета, распределяются среди партий, а оставшиеся 50 % – среди неправительственных организаций. Центр выделяет средства только для финансирования исследований, образовательных программ, конференций, деловых поездок, региональных проектов и проектов, направленных на избирательное и гражданское образование избирателей.

Партии представляют в Центр ежегодный отчет об использовании предоставленной суммы по назначению. При непредставлении отчета финансирование партии из фонда приостанавливается на год.

Финансирование партий осуществляется и на основании иных законов. Так, согласно Органическому закону от 27 декабря 2011 г. № 5636-ᄁᄁ «Избирательный кодекс Грузии» (далее – ИК), партия, которая в ходе парламентских выборов преодолевает 5 %-й барьер, однократно получает из государственного бюджета 1 млн лари (606 тыс. долл.) для покрытия расходов на избирательную кампанию, из них 300 тыс. лари (около 180 тыс. долл.) – на рекламу. Эта сумма перечисляется через 15 дней после подведения итогов выборов.

Частное финансирование деятельности политических партий в Грузии жестко лимитировано и осуществляется по правилам ОЗ относительно пожертвований.

Пожертвованиями считаются: а) денежные средства, внесенные на банковский счет стороны гражданином Грузии; б) денежные средства, внесенные на банковский счет стороны юридическим лицом, зарегистрированным на территории Грузии и партнеры которого и конечные бенефициары являются исключительно гражданами Грузии; в) материальные или нематериальные активы (включая займы с низким процентом) и услуги (за исключением добровольной работы добровольцев), полученные стороной от физического или юридического лица бесплатно, по льготным ценам или на льготных условиях.

Правила, установленные для пожертвований, также применяются к денежным средствам, внесенным в поддержку партии, к материальным или нематериальным активам или услугам, предоставляемым бесплатно или по сниженным ценам или на льготных условиях (за исключением работы, проводимой добровольцами), т. е. к так называемому косвенному финансированию [4].

Пожертвования не принимаются: а) от физических и юридических лиц зарубежных государств, международных организаций и движений, за исключением организации лекций, семинаров и других соответствующих публичных мероприятий; б) государственных органов, государственных организаций, юридических лиц по публичному праву, государственных предприятий, за исключением случаев, предусмотренных Законом; в) некоммерческих юридических лиц и религиозных организаций, за исключением организации лекций, семинаров и других соответствующих общественных мероприятий; г) лиц без гражданства; д) анонимных лиц.

При внесении пожертвования лицо указывает свое полное имя и личный номер. Денежные средства, внесенные без указания данных, считаются анонимными пожертвованиями. Анонимные пожертвования немедленно передаются в государственный бюджет Грузии должностным лицом, ответственным за финансовую деятельность политической ассоциации.

Следующие формы пожертвований или членских взносов считаются запрещенными: а) пожертвования или членские взносы, перечисленные в нарушение процедур, установленных Законом; б) полная сумма пожертвований или членских взносов, переданных несанкционированным лицом, указанным в ОЗ; в) пожертвования или членские взносы, превышающие максимальный лимит, установленный Законом, и переданные уполномоченным лицом.

Согласно ч. 5 ст. 24 ОЗ, партия может брать кредит только у коммерческих банков, действующих в Грузии. Сумма не должна превышать 1 млн лари в общей сложности за календарный год. Размер пожертвований от общественной деятельности не должен превышать 30 тыс. лари в год. Должностное лицо, ответственное за финансовую деятельность стороны, перечисляет такие пожертвования на счет стороны в течение 7 дней.

Информация о пожертвованиях, полученных партией, включая информацию, содержащую данные о доноре, общедоступна. Государственное контрольное управление обеспечивает доступ к данной информации в порядке, установленном законодательством Грузии. ЦОА ежемесячно предоставляет информацию о пожертвованиях, полученных стороной, доступную для общественности, публикуя соответствующие данные на сайте.

Особо контролируются расходы партий. Так, общая сумма расходов, понесенных партией в течение года, не может превышать 0,1 % от валового внутреннего продукта Грузии предыдущего года. Данная сумма включает расходы, понесенные партией или ее кандидатом на выборах, а также другими лицами в пользу партии или кандидата и которые были определены Государственной аудиторской службой (ст. 25.1 ОЗ).

Указанные нововведения повышают гарантии соблюдения правил финансирования партий. Согласно ст. 32 ОЗ, партии представляют финансовую и бухгалтерскую отчетность государственным органам в порядке и в сроки, установленные законодательством для юридических лиц. Каждые три недели после дня выборов все стороны, участвующие в выборах самостоятельно или в избирательном блоке, представляют в ЦОА финансовый отчет.

Партия должна проводить ежегодный финансовый аудит своей деятельности. В целях проведения финансового аудита партия может обратиться к любому независимому аудитор, который соответствует стандартам, установленным ЦОА.

При непредставлении своевременного заявления о раскрытии финансовой информации в ЦОА последнее письменно предупреждает партию и запрашивает отчет в течение 5 дней. При невыполнении этой обязанности партия утрачивает право на получение государственного финансирования на следующий год.

ЦОА осуществляет контроль за законностью и прозрачностью финансовой деятельности стороны. Он вправе: а) разработать форму ежегодного отчета о раскрытии финансовой информации партии; б) устанавливать стандарты аудита для партийного финансирования; в) проверять полноту, точность и законность заявления о раскрытии финансовой информации стороны и счета фонда избирательной кампании; г) проводить аудит стороны не чаще одного раза в год; д) в случае разумных сомнений относительно законности деятельности стороны обратиться в суд с просьбой провести внеплановый финансовый аудит стороны; е) обеспечить прозрачность финансирования партии; ж) при необходимости запрашивать информацию о партийном финансировании у партии, административных органов и коммерческих банков; з) при необходимости запрашивать на основании решения суда информацию о финансах доноров; и) передавать материалы о фактах, в которых усматриваются элементы преступления, в прокуратуру для возбуждения уголовного преследования; к) применять ограничения и привлекать внимание к административной ответственности.

Центральный офис аудиторов устанавливает формат ежегодных деклараций (постановление от 17 августа 2012 г.). ЦОА публикует ежегодные партийные декларации на своем веб-сайте в течение пяти рабочих дней с момента получения и отвечает на запросы заинтересованных лиц. Все доноры, являющиеся физическими лицами, должны указать свое имя, фамилию и идентификационный номер. Эта информация является общедоступной и включена в ежегодные декларации. Следовательно, детали (имена и идентификационные номера доноров) в отношении всех

пожертвований, а не только те, которые превышают определенный порог, находятся в общественном достоянии. ОЗ запрещает вклады в партии от юридических лиц, их корпоративных структур и других организационных форм согласно ст. 57 (3) ИК. В течение одного месяца со дня объявления результатов выборов избирательные субъекты должны представить в ЦОА финансовые отчеты об использовании избирательных фондов в сопровождении аудиторского отчета. Однако те субъекты, которые, согласно предварительным результатам, получили необходимые голоса, предусмотренные законом, должны представить свои отчеты вместе с аудиторским заключением в течение восьми дней после выборов.

Для обеспечения надлежащего отражения всех финансовых транзакций, которые могли иметь место в ходе избирательной кампании, постановление ЦОА от 17 августа 2012 г. дополнительно предусматривает, что финансовые отчеты, относящиеся к избирательной кампании, должны содержать информацию, охватывающую все выборы периода кампании, т. е. от объявления дня голосования до публикации окончательных результатов выборов. Такая информация должна быть предоставлена в течение одного месяца после публикации результатов выборов.

До 1 февраля каждого года партии представляют в ЦОА раскрытую финансовую отчетность вместе с отчетом аудиторской фирмы (аудиторской фирмы). С этой целью партия должна обратиться к любому независимому аудитору, который соответствует стандартам, определенным ЦОА. Затем аудиторский отчет о финансовом положении стороны представляется ЦОА вместе с годовой финансовой декларацией, за исключением тех сторон, чей годовой оборот не превышает 1000 лари. Идентичные обязательства в отношении аудита предписаны ст. 57 ИК.

Постановления Генерального аудитора определяют стандарты аудита, применимые к политическим партиям. Постановление ЦОА № 8/37 от 16 января 2012 г. об утверждении стандартов аудита финансовой деятельности политических партий, которое также применимо к аудиту «избирательных субъектов», предусматривает, что финансовая деятельность партий проверяется в соответствии с Международными стандартами аудита.

Копии отчетов о раскрытии финансовой информации вместе с копиями отчета аудитора (аудиторской фирмы) направляются в местный налоговый орган в соответствии с юридическим адресом партии. Отчет о раскрытии информации включает годовой доход партии (включая суммы членских взносов и пожертвований, личность граждан, уплативших членские взносы, информацию о гражданах и юридических лицах, сделавших пожертвования, суммы, выделенные государством или полученные в результате публикаций и других мероприятий партии). Он также включает расходы партии (понесенные во время выборов, для финансирования различных видов деятельности, вознаграждения, командировки и другие расходы), а также отчеты о собственности (количество и тип принадлежащих им зданий и транспортных средств, их общая стоимость, сумма средств на банковских счетах).

В заявлении о раскрытии финансовой информации партии должны отдельно представлять отчет о доходах и расходах, используемых для выборов. ЦОА публикует заявление о раскрытии финансовой информации субъекта партии всем заинтересованным лицам и обеспечивает публикацию данного заявления на соответствующем веб-сайте в течение 5 дней после его получения.

Партия должна хранить заявления о раскрытии финансовой информации и все связанные с ней документы в течение 6 лет и выполнять обязательства по налоговому законодательству Грузии в отношении хранения исходных документов.

Партия, годовой оборот которой не превышает 10 тыс. лари, может подать годовое заявление о раскрытии финансовой информации без отчета аудитора.

Нарушения правил о пожертвованиях влекут конституционно-правовую ответственность партий, реализуемую главным образом в административно-процессуальном порядке. Интересно отметить, что ответственность партий устанавливается Органическими законами (ОЗ, ИК и др.) и лишь затем переключается в КоАП Грузии.

В заключение логичными представляются следующие выводы. Финансирование партий регламентируется законодательством о партиях и избирательным законодательством. Указанные нормативные акты применяются в отношении как партий, так и их коалиций.

По законодательству Грузии допускается как государственное, так и частное финансирование партий. Государственное финансирование возможно в прямой и косвенной формах. Частное финансирование осуществляется с учетом установленных законодательством ограничений.

Большое внимание в Грузии уделяется прозрачности деятельности партий. Она обеспечивается регламентацией нормами конституционного права и проверяется ЦОА и аудиторами.

#### **Ссылки:**

1. Political Handbook of the World 2015 / ed. by T. Lansford. Thousand Oaks, CA, 2015. 1888 p.

2. Касаткина Н.М. Финансирование выборов в зарубежных государствах // Журнал российского права. 2009. № 5. С. 106–116.
3. Точкин Д.В. Финансирование выборов как институт конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 49–52.
4. Романенко О.В. Косвенное финансирование избирательных кампаний политических партий в России // Право и власть. 2002. № 3. С. 60–69.

#### **References:**

- Kasatkina, NM 2009, 'Election financing in foreign countries', *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 5, pp. 106-116, (in Russian).
- Lansford, T (ed.) 2015, *Political Handbook of the World 2015*, Thousand Oaks, CA, 1888 p.
- Romanenko, OV 2002, 'Indirect funding to election campaigns of political parties in Russia', *Pravo i vlast'*, no. 3, pp. 60-69, (in Russian).
- Tochkin, DV 2010, 'Financing of elections as an institution of constitutional law', *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*, no. 1, pp. 49-52, (in Russian).