

ПЛАТОНОВА Наталья Игоревна — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры правовых основ управления факультета управления и политики Московского государственного института международных отношений (университет) МИД России (119454, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 76)

К ВОПРОСУ ОБ УВЕЛИЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА В РОССИИ

Аннотация. В условиях экономического кризиса вопрос о статьях расходования средств государственного бюджета приобретает особое значение. Обеспечение надлежащего функционирования политической системы страны является важной составляющей стабильности государства. Потому государственное финансирование политических партий представляется необходимым, однако такое субсидирование должно осуществляться на принципах разумности и обоснованности. Увеличение размеров ассигнований из средств федерального бюджета, имевшее место в прошлом году, заставляет снова обратиться к вопросу партийного финансирования.

Ключевые слова: политические партии, государственное финансирование, принцип разумности, партийное финансирование, текущая деятельность политических партий

Политические партии, несомненно, играют значительную роль в жизни общества. Социально значимой целью их создания и деятельности является представительство интересов избирателей в государственных органах, для чего партиям предоставлено право участия в выборах. Эффективность их деятельности неразрывно связана с доступом к значительным объемам финансовых ресурсов. В этой связи вопрос надлежащего правового регулирования финансирования политических партий является крайне важным для должного функционирования политической системы страны в целом.

Согласно действующему законодательству, к источникам партийного финансирования отнесены: средства федерального бюджета, пожертвования, займы, предпринимательская деятельность, вступительные и членские взносы и иные не запрещенные законом источники. Анализ сводных финансовых отчетов политических партий за период с 2011 г. позволяет сделать ряд выводов. Прежде всего, хотелось бы обратить внимание на тот факт, что либерализация партийного законодательства, которая началась в 2012 г., привела к резкому увеличению числа зарегистрированных партий. Сегодня Министерством юстиции зарегистрирована 71 политическая партия¹. Между тем более половины из них не активны в финансовом отношении, поступлений за год не имелось. В выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации (далее — ГД ФС РФ) приняли участие лишь треть всех зарегистрированных партий.

Во-вторых, основными источниками формирования их бюджета являются пожертвования и средства государственного финансирования (для политических партий, получивших более 3% на предыдущих выборах депутатов ГД ФС РФ). Государственное субсидирование предоставляется 4 партиям, представленным в Государственной думе, иные партии не смогли преодолеть 3-процентный барьер. За эти партии проголосовали около 40% общего числа избирателей при

¹ Список зарегистрированных политических партий. — *Минюст России. Официальный сайт*. Доступ: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (проверено 16.10.2017).

явке в 47,81%¹. Иными словами, за остальные политические партии было отдано всего 7% голосов избирателей, что свидетельствует о низкой поддержке этих объединений, а также о низком уровне политической активности населения. Данная тенденция наблюдается на протяжении нескольких лет и продолжает усиливаться.

Вопрос о целесообразности существования института государственного партийного финансирования был и остается дискуссионным с момента его появления в первой половине XX в. Его сторонники утверждают, что институт прямого государственного партийного финансирования преследует цели компенсации затрат партий при проведении ими избирательных кампаний [Casas-Zamora 2005: 95], с одной стороны, и представляют собой способ борьбы с политической коррупцией и поддержания устойчивости существующей партийной системы [Основы теории... 2013: 209] – с другой. Представляется целесообразным рассмотреть данные тезисы подробнее.

Федеральный закон «О политических партиях» устанавливает условия доступа партий к государственному финансированию. По результатам выборов президента России, если выдвинутый кандидат от партии получил более 3% голосов, денежные средства перечисляются единовременно в размере 20 руб. за голос, полученный таким кандидатом. Таким образом, данный тип прямого финансирования имеет целью исключительно компенсацию затрат на предвыборную кампанию. Предоставление государственной финансовой поддержки партиям по результатам выборов депутатов Государственной думы России осуществляется в гораздо большем объеме. Так, за каждый полученный партией голос государство, согласно последним изменениям, предоставляет 152 руб. (до декабря 2016 года – 110 руб.). Более того, государственное ассигнование осуществляется ежегодно².

Согласно федеральному закону «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», государственная поддержка политических партий осуществляется «в целях компенсации затрат по их участию»³. Однако данное положение может быть подвергнуто критике. Само право на получение прямого государственного финансирования возникает у партии по результатам выборов депутатов ГД СФ РФ, следовательно, компенсации могли бы подлежать затраты, связанные с проведением избирательных кампаний на выборах данного уровня. В этом случае представляется обоснованным предоставление поддержки единовременно, а не ежегодно, как предусмотрено сегодня. Более того, само условие доступа к средствам федерального бюджета не позволяет рассматривать их как компенсацию понесенных затрат на избирательные кампании в законодательные органы субъектов, муниципальных образований и иные. Таким образом, более обоснованным представляется говорить о существовании текущего партийного финансирования со стороны государства. В поддержку данного вывода могут выступить и данные сводных финансовых отчетов. Например, согласно отчету политической партии «Единая Россия» за 2016 г. было перечислено средств федерального бюджета в размере 3,5 млрд руб., а перечислено в избирательные фонды, фонды референдума – 2,8 млрд руб. Объем поступлений из федерального бюджета превысил на 745 млн руб. затраты партии на проведе-

¹ Сведения о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва. – *Минюст России. Официальный сайт*. Доступ: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (проверено 16.10.2017).

² Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях». – *Собрание законодательства РФ*. 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

³ Федеральный закон от 19.12.2016 N 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Доступ: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=102421077&page=1&rk=0&intelsearch=N+415-%D4%С7#10

ние избирательных кампаний. В отношении КПРФ эта цифра еще выше — 881 млн руб. ЛДПР и «Справедливая Россия» израсходовали на проведение предвыборной кампании в 2016 г., соответственно, на 124 млн и 201 млн¹ меньше, чем им было предоставлено средств в виде прямого государственного финансирования. В данных условиях, как видится автору, высказывание о том, что целью государственного субсидирования является компенсация затрат на проведение избирательных кампаний, не обосновано.

Государственное финансирование текущей деятельности политических партий — явление не новое, данный институт действует в ряде государств, например в Испании² и Сербии³. В Великобритании оно носит стимулирующий характер, т.к. размер субсидий выше для оппозиционных партий, которые имеют значительную поддержку общества [Ewing 2010: 205]. Интересен также опыт Германии, где законодатель устанавливает дополнительное ассигнование партии со стороны государства в размере 0,38 евро на каждый 1 евро, полученный в качестве пожертвований, при условии, что сумма пожертвования не превышает 3 300 евро⁴. Подобные нормы служат серьезным стимулом для партий проводить работу с населением не только в период проведения избирательной кампании. Привлекая сторонников, которые поддерживают политическую программу партии и готовы осуществлять пожертвования в незначительных объемах, партия вправе рассчитывать еще и на дополнительные государственные средства.

Практика зарубежных государств в области порядка определения размера прямого государственного финансирования партий весьма разнообразна, однако должна основываться на единых принципах, закрепленных международными правовыми актами. Примером может служить Рекомендация ПАСЕ 1516 (2001) «О финансировании политических партий». В указанном документе говорится о принципе разумности размера государственных субсидий. Согласно данному принципу, размер государственной поддержки должен соответствовать необходимому размеру субсидий для достижения партиями своих уставных целей. Если государственное финансирование будет чрезвычайным, то это может привести к огосударствлению партий и, как подчеркивается в Рекомендации, «к разрыву связей между политическими партиями и ее электоратом»⁵. Наряду с принципом разумности, Всемирный банк в 2000 г. указал также принципы объективности, справедливости⁶. Как представляется, размер государственного прямого финансирования должен устанавливаться и с учетом уровня доходов бюджета страны, уровнем экономического развития.

В декабре 2016 г. Государственная дума приняла федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”», предусматривающий увеличение объемов ассигнования со 110 руб. до 152 руб. за каждый голос, полученный партией на выборах депутатов Государственной думы, сумевшей преодолеть 3-процентный барьер.

В 2017 г. в бюджете России предусмотрена сумма в размере 6 952 433 800 руб., направляемая политическим партиям, что составляет 0,047% общего объема го-

¹ Сводные финансовые отчеты политических партий за 2016 год. Доступ: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_16.html (проверено 16.10.2017).

² Ley Organica 8/2007, de 4 de Julio, sobre financiación de los partidos políticos. — BOE. № 160. 05.07.2007.

³ Zakon o finansiranju političnih aktivnosti Republike Srbije 2011. — *Službeni Glasnik Republike Srbije*.

⁴ Act on Political Parties (Political Parties Act) of 24 July 1967. Last amended 24/09/2009. — *Federal Law Gazette*. 2004. № I. P. 3673; *Federal Law Gazette* 2009. № I. P. 3145.

⁵ Recommendations 1516 (2001). Parliamentary Assembly. URL: http://www.ifes.org/sites/default/files/recommendations_for_financing_political_parties.pdf (accessed 17.10.17).

⁶ *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington D.C.: The World Bank. 2000. P. 42.

сударственного бюджета России на 2017 г. Доля государственных расходов на партии с 2012 г. возросла на 0,01%¹.

Однако если обратиться к бюджету 2016 г., то объем государственных средств, перечисленных 5 политическим партиям (наряду с парламентскими партиями, правом на получение государственной поддержки обладала и Российская объединенная политическая партия «Яблоко»), составлял 6 994 180 000 руб., что на почти 40 млн руб. больше, чем в 2017 г., несмотря на указанные выше изменения «стоимости» одного голоса. Причина данного явления лежит в низкой политической активности населения, в рекордно низкой явке избирателей. Если на выборах депутатов ГД ФС РФ предыдущего созыва число проголосовавших избирателей составило 63 583 454 чел., то в 2017 г. — всего 45 739 696, что почти на 18 млн чел. меньше. В данных условиях партии могли недополучить почти 2 млрд руб. В качестве попытки компенсировать возможные финансовые потери, как представляется, и были приняты изменения порядка определения объемов государственного прямого финансирования партий. Однако подобная практика едва ли может соответствовать принципу разумности и обоснованности. Ведь уровень явки избирателей отражает в т.ч. эффективность деятельности политических партий.

Противники института государственного финансирования политических партий, перечисляя негативные моменты его существования, особо отмечают, что размер государственного финансирования определяют политические партии, имеющие представительство в парламенте, путем принятия соответствующего закона [Меликян 2011: 62]. При этом именно данные политические партии являются фактически единственными выгодоприобретателями, имея непосредственную заинтересованность в увеличении размера таких субсидий [Политические партии... 2013: 42]. Существующий механизм определения размера субсидий не исключает возможность злоупотреблений [Ильин 2015: 90], выраженных в необоснованном увеличении размера государственных ассигнований, выделяемых на указанные цели. В целях минимизации подобных нарушений, приведения действующего законодательства в соответствие с принципом разумности и обоснованности представляется целесообразным предусмотреть, что моментом вступления в силу подобных изменений является день начала работы Государственной думы нового созыва.

Список литературы

Ильин А.В. 2015. *Принятие решений о распределении бюджетных средств*. М.: Статут. 104 с.

Меликян А.Б. 2011. *Правовое регулирование государственного финансирования деятельности политических партий (конституционно-правовой аспект)*: дис. ... к.ю.н. М. 181 с.

Основы теории политических партий: учебное пособие (под ред. С.Е. Заславского). 2013. М.: Европа. 262 с.

Политические партии в демократическом обществе: правовые основы организации и деятельности: материалы международной конференции. Санкт-Петербург. 27–28 сентября 2012 г. (под ред. В.Д. Зорькина). 2013. М.: Норма. 304 с.

Casas-Zamora K. 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. The UK University of Oxford: ESPR. 290 p.

Ewing K.D. 2010. *The Funding of Political Parties in Britain*. Cambridge University Press. 280 p.

¹ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» от 19.12.2016 № 415-ФЗ (ред. от 01.07.2017). — *СЗ РФ*. 05.11.2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7049 (закон, прил. 1, 2, 3, 4, 5, 6).

PLATONOVA Natal'ya Igorevna, *Cand.Sci. (Legal)*, Senior Lecturer of the Chair of Legal Foundations of Management, Faculty of Management and Policy, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia (76 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119454)

TO THE ISSUE OF INCREASING IN STATE FINANCING OF POLITICAL PARTIES IN THE CONTEXT OF THE ECONOMIC CRISIS IN RUSSIA

Abstract. The current existing order of government support of political parties in the Russian Federation corresponds neither with the principles of reasonableness nor objectiveness. The severity of this issue has increased due to the fact, that Russia is undergoing an economic crisis. Thus, there is an urgent need for optimization of state revenues. Based on the conducted research the author suggests the ways of improving the existing legislation. It is recommended to set a rule that all and any amendments concerning the increase of government financing of political parties should come into force after the reconvening the State Duma.

Keywords: political parties, state financing, principle of reasonableness, parties' funds, current activities of political parties

ГОМАНОВА Сильвия Олеговна – аспирант Института химии и проблем устойчивого развития, Российский химико-технологический университет имени Д.И. Менделеева (125047, Россия, г. Москва, Миусская пл., 9; silvia_gomanova@mail.ru)

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЭКОПОСЕЛЕНИЙ В РОССИИ

Аннотация. В статье рассматривается возможность изучения экопоселений России как территориального общественного самоуправления (ТОС). Автор выявляет основные характеристики экопоселений как формы ТОС: субъект, объект, цель, механизмы реализации, которые, в свою очередь, влияют на развитие сообществ.

Ключевые слова: экопоселения, территориальное общественное самоуправление (ТОС), территориальное сообщество, субъект-объектные отношения в рамках ТОС, социальные практики

Для развития социальных институтов в современном обществе необходимо учитывать не только политическую волю и правовые механизмы, но и то, насколько изменения основаны на реальных потребностях и интересах, а также подкреплены активностью индивидов и их сообществ. Результаты общероссийских опросов показывают, что местное самоуправление российскими гражданами воспринимается как локальное представительство государственной власти. Тем не менее так ситуация обстоит не везде, например, жители экопоселений привыкли брать на себя полную ответственность за решение вопросов местного характера.

Проведенный анализ зарубежной и отечественной литературы, посвященной экопоселениям и альтернативным сообществам [Christian 2007; Dawson 2006; Gilman 1991; Litfin 2014; Яницкий 2013; Кулясов, Кулясова 2008; Рыбакова 2012; Польский 2013; Шубин; Экопоселения в России... 2004; Аналитический обзор... 2012; Рыбакова, Щукина 2014], свидетельствуют о том, что экопоселения России