**Содержание**

**Введение**

1. Общая характеристика политической партии как юридического лица

1.1 Понятие и признаки политической партии как юридического лица

1.2 Основные права и обязанности политической партии как юридического лица

2. Основные направления правового регулирования деятельности политической партии как юридического лица

2.1 Особенности регулирования текущей хозяйственной деятельности политической партии

2.2 Проблемы финансирования политических партий в избирательном процессе

2.3 Иные проблемы правового регулирования деятельности политической партии как юридического лица

Заключение

Библиографический список

**Введение**

**Актуальность темы исследования** связана с тем, что возможности партий завоевать публичную власть в значительной степени зависят от возможности хозяйственной деятельности, от доступа к финансовым ресурсам. Эта проблема обострилась в современных условиях политической борьбы, ориентированных на использование дорогостоящих методов и средств, в результате чего фактор финансирования чрезвычайно сильно влияет на исходные возможности партий, на результаты выборов и развитие партийной системы в целом. Вместе с тем, не представляется излишне категоричным утверждение о том, что финансирование способно самым серьезным образом исказить сущность свободных справедливых выборов и иных демократических институтов. Кроме того, на практике финансирование политических партий и выборов нередко приобретает характер «политических инвестиций» и является одной из причин развития политической коррупции, олигархизации и криминализации власти, опасность которых трудно переоценить. К сожалению, России не удалось избежать этих проблем.

В этих условиях необходима разработка системы комплексного правового регулирования прав и обязанностей политических партий как юридических лиц, системы регулирования хозяйственной деятельности и финансирования партий, гарантирующая справедливые условия политической конкуренции и реальное осуществление демократических принципов. Совершенствование правовой базы невозможно без всестороннего научного анализа действующего законодательства в сфере статуса партии как юридического лица и практики его применения, теоретических основ правовой регламентации финансирования партий с учетом отечественного и зарубежного опыта правового регулирования, и российских условий.

**Степень научной разработанности темы.** В российской юридической литературе анализу правовых проблем в сфере статуса политической партии как юридического лица уделяется определенное внимание. Различные его аспекты, значение регулирования партийных финансов и материального обеспечения избирательных кампаний нашли свое отражение в работах С.А.Авакьяна, В.Б.Евдокимова, А.И.Ковлера, В.И.Лысенко, М.Н.Марченко, А.А,Мшпина, А.Е.Постникова, В.А.Туманова, В.Е.Чиркина и других отечественных ученых. Имеются и диссертационные исследования, связанные с финансированием партий (А.Р.Байрамов, А.В.Теперик).

Среди работ, на которые опирался автор, и которые имели особое значение для раскрытия темы исследования, можно назвать работы Е.И.Колюшина, исследования В.Н.Даниленко, а также работы специалистов по «праву партий» В.В.Лапаевой и Ю.А.Юдина. Вместе с тем, в большинстве отечественных исследований вопросы финансирования партий рассматриваются лишь в связи с их участием в выборах.

В зарубежных странах вопросам партийного финансирования посвящено значительное число специальных юридических и политологических исследований. Используя в работе опыт конституционного развития других стран, автор обращался к исследованиям Г.Александера, Г-Армина, К. фон Бейме, М.Дюверже, Х-Палтиела, М.Пинто-Душински, ЛХайдла, К.Хессе, Р.Эббихгаузена и других зарубежных исследователей.

**Цели и задачи исследования.** Цель исследования состоит в комплексном анализе конституционно-правового регулирования статуса политической партии как юридического лица и вытекающих из него правовых и функциональных обязанностей. Для достижения указанной цели сделана попытка решить следующие задачи:

1) проанализировать понятие и признаки политической партии как юридического лица;

2) рассмотреть основные права и обязанности политической партии как юридического лица;

3) выделить и исследовать основные модели финансирования партий, предложить критерии оптимальной модели правового регулирования в этой сфере;

4) охарактеризовать способы правовой регламентации различных аспектов финансирования текущей партийной деятельности, финансово-хозяйственной деятельности партий в России, определить иерархию действующих правовых источников и соотношение методов регулирования;

5) исследовать законодательные положения об источниках финансирования партий, допустимых размерах пожертвований и иных поступлений;

6) оценить эффективность института контроля за соблюдением законодательства о финансировании партий путем анализа правового статуса и деятельности контролирующих органов, форм и объектов финансового контроля;

7) рассмотреть основания и порядок привлечения партий к юридической ответственности за нарушение указанного законодательства.

В работе использовались общенаучные и специальные **методы исследования**: исторический, метод системного анализа и статистический метод, формально-юридический, сравнительно-правовой, социально-правовой (политологический).

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере регулирования статуса политической партии как юридического лица и вытекающих из него правовых и функциональных обязанностей. **Предмет** исследования – нормативно-правовые акты и научные источники в указанной сфере.

**Научная новизна**. Настоящая работа представляет собой комплексное конституционно-правовое исследование прав и обязанностей политической партии как юридического лица, охватывающее в этой связи основные проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности и финансирования политических партий в России. В работе рассматриваются не только вопросы правового регулирования избирательных кампаний, но и финансирования текущей партийной деятельности, контроля за соблюдением законодательства о финансировании партий и ответственности за его нарушения, сформулированы имеющие значительный элемент новизны положения, актуальные практические выводы и рекомендации.

**Практическая значимость.** Результаты настоящего исследования могут быть использованы для совершенствования действующей правовой базы, при разработке нормативных актов по вопросам прав и обязанностей политических партий как юридических лиц, финансирования партий и выборов, в правоприменительной деятельности государственных органов. Содержащиеся в работе выводы и рекомендации актуальны для политических партий, избирательных блоков, кандидатов, жертвователей, средств массовой информации и других участников избирательного процесса.

**1. Общая характеристика политической партии как юридического лица**

**1.1 Понятие и признаки политической партии как юридического лица**

Определение основных понятий является важным этапом любого исследования. Это следует из универсальности естественного языка, предполагающей многозначность используемых слов, необходимости избежать неопределенности в суждениях и наиболее точно сделать выводы.

Политическая партия - это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Политическая партия правомочна осуществлять не только прямую деятельность по достижению государственной власти, но и иную хозяйственную деятельность, установленную законодательством Российской Федерации. В собственности политической партии может находиться любое имущество, необходимое для обеспечения ее деятельности, предусмотренной настоящим Федеральным законом и уставом политической партии.

Именно данный имущественный аспект деятельности политической партии и проблемы финансирования являются ключевыми для понимания статуса политической партии как юридического лица.

Новый Закон о политических партиях устанавливает, что политическая партия как юридическое лицо является собственником имущества, в том числе имущества ее региональных отделений и иных структурных подразделений. Члены политической партии не имеют прав в отношении имущества политической партии. Региональные отделения и иные структурные подразделения с правами юридического лица (далее - зарегистрированные структурные подразделения) политической партии обладают правом оперативного управления имуществом, закрепленным за ними собственником, имеют самостоятельный баланс или смету. Имущество политической партии используется только для реализации целей и решения задач, предусмотренных уставом и программой политической партии.

Региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения политической партии отвечают по своим обязательствам находящимся в их распоряжении имуществом. При недостаточности указанного имущества субсидиарную ответственность по обязательствам регионального отделения или иного зарегистрированного структурного подразделения политической партии несет политическая партия. Ответственность за осуществление финансовой деятельности политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений несут назначаемые в соответствии с уставом политической партии уполномоченные лица.

Денежные средства политической партии формируются за счет:

а) вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом политической партии;

б) средств федерального бюджета, предоставляемых в соответствии с настоящим Федеральным законом;

в) пожертвований;

г) поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а также доходов от предпринимательской деятельности;

д) поступлений от гражданско-правовых сделок;

е) других не запрещенных законом поступлений.

В соответствии с гражданским законодательством к имуществу политической партии относятся вещи, принадлежащие ей на праве собственности или ином ограниченном вещном праве, включая денежные средства и ценные бумаги, имущественные права. Под источником пожертвований следует понимать лицо, осуществляющее финансирование партии путем безвозмездного предоставления средств в качестве пожертвования. Финансовой деятельностью, по смыслу закона о партиях, можно считать любую деятельность партии, связанную с получением денежных средств, иного имущества независимо от их источника.

При определении понятия финансирования партии необходимо учитывать, что оно не может сводиться к увеличению ее имущества в гражданско-правовом смысле. Партийная деятельность представляет собой, прежде всего, политическую борьбу. Результаты этой деятельности носят нематериальный характер и выражаются в численности членов партии, ее сторонников, полученных на выборах голосах избирателей и т.д. В политической жизни помимо партий участвует множество других субъектов (средства массовой информации, граждане и др.), чьи действия так или иначе оказывают влияние на эффективность функционирования партии, способствуют или препятствуют достижению ее целей. Естественно, что такие действия имеют определенную «материальную оболочку» и должны оцениваться как косвенное финансирование партийной деятельности в той мере, насколько они могут получить денежную оценку.

Указанное обстоятельство учитывается, например, в законодательстве ФРГ. Для целей правового регулирования Закон о партиях ФРГ использует понятие дохода партии, которым согласно § 26 закона признаются поступления, получаемые партией извне в деньгах или ценностях, имеющих денежное выражение, выгоды, полученные в результате освобождения партии от возникающих по общему правилу обязательств, а также средства на организацию собраний и мероприятий, которые прямо служат агитационным целям партии. При этом стоимость экономических благ, предоставляемых не в денежной форме, определяется ценами, уплачиваемыми в обычных деловых отношениях за аналогичные или сравнимые приобретения.

В зависимости от различных критериев выделяют внутреннее и внешнее, прямое и косвенное, целевое (специальное) и нецелевое (общее), публичное и частное партийное финансирование.

Финансирование партии различается, например, по источнику получения финансовых ресурсов. Оно осуществляется из ее собственных, внутренних или из внешних финансовых источников. К внутренним источникам относят собственную предпринимательскую и иную хозяйственную деятельность партии, вступительные и членские взносы; к внешним - кредиты, государственные субсидии, пожертвования и т.п. Хотя такое деление по своей сути является экономическим, оно предполагает и различную правовую регламентацию. В отношении финансирования за счет внутренних источников обычно действует гражданско-правовой режим с определенными изъятиями в части осуществления партиями предпринимательской деятельности и положения партийного устава (например, устанавливающие размер и порядок уплаты членских взносов). Получение средств из внешних источников детально регулируется специальным законодательством, поскольку является одним из способов влияния на партию представителей частных интересов. Разграничение указанных источников давно существует во многих европейских странах и соответствует, как правило, делению партийных доходов на собственные и несобственные («чужие») средства. Такое деление приобретает особое значение в тех случаях, когда объем государственных субсидий, предоставляемых партиям, ставится в зависимость от суммы полученных ими собственных доходов.

Прямое финансирование партии заключается в предоставлении ей денежных средств с использованием наличных или безналичных денег. Косвенное финансирование партийной деятельности не связано с получением непосредственно партией денежных средств, а осуществляется, как правило, путем бесплатного (на льготных условиях) предоставления ей товаров, работ или услуг, в том числе ранее оплаченных другими лицами, либо их самостоятельной деятельности в поддержку партии, направленной на достижение ее целей.

Формами косвенного финансирования являются: предоставление бесплатного эфирного времени и печатных площадей, мест для размещения информационных, агитационных плакатов и других печатных материалов, налоговых льгот. Косвенно поддержка партий может осуществляться также через финансирование созданных партией фондов, средств массовой информации, партийных молодежных и аналогичных организаций, которые содействуют достижению целей партии (проводят социологические исследования, пропаганду партийных программ среди соответствующих социальных групп и т.п.) и нередко оплачивают многие по существу партийные мероприятия.

Деление на косвенное и прямое финансирование в значительной мере условно. Жертвователь может перечислить денежные средства непосредственно на счет партии, которая их самостоятельно израсходует. Тот же результат будет достигнут в случае, если по просьбе партии он оплатит какое-нибудь партийное мероприятие непосредственному исполнителю или проведет его самостоятельно. Однако в этих случаях различны возможности субъектов финансирования: для государственных органов и жертвователей - по контролю за целевым использованием средств, соблюдением предписаний закона в финансовой сфере, для партий - по планированию расходов, оперативности распоряжения средствами.

Целевое (специальное) финансирование партии заключается в выделении ей денежных средств, иных финансовых (материальных) ресурсов для использования в качестве средства достижения конкретной цели, обеспечения определенных видов партийной деятельности. В случае общего (нецелевого) финансирования предоставление средств не обусловлено использованием их на какие-либо определенные цели. Иногда употребляется термин финансирование текущей деятельности партий» чтобы отграничить финансирование общепартийной работы от материального обеспечения избирательных кампаний, иных особых партийных мероприятий. В этом случае речь не идет о правах партии по распоряжению полученными средствами.

Нецелевое финансирование предоставляет партии «пространство для маневра», возможность самостоятельно определять направления своих расходов, тактику и стратегию предвыборной борьбы, гибко и оперативно перераспределять средства, хотя при этом возрастает опасность их использования на цели, не предусмотренные законом.

Целевое финансирование, ограничивая правомочия партии по распоряжению полученными средствами, в большей степени позволяет контролировать их использование, финансировать только наиболее значимые статьи партийных расходов, например, избирательные кампании. Это имеет особое значение для государственного финансирования, основанного отчасти на признании того факта, что партии выполняют важные общественно-полезные функции. При этом различные виды партийной деятельности нельзя признать одинаково полезными и в равной степени требующими государственной поддержки.

В большинстве стран правомочия партий по распоряжению средствами так или иначе ограничиваются исходя из их особого публично-правового статуса и специальной правоспособности. Аналогичная норма закреплена в российском законодательстве: «имущество политической партии используется только для реализации целей и решения задач, предусмотренных уставом и программой политической партии» (закон о партиях, ст.28, п.З).

Конкретные цели, на которые расходуются полученные партией средства, могут устанавливаться в законе или определяться лицом, предоставляющим средства. Российское законодательство о выборах предусматривает, например, что все средства, поступающие в избирательные фонды партий, могут расходоваться исключительно на оплату расходов, непосредственно связанных с проведением избирательной кампании.

В соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации (далее ГК РФ) пожертвование имущества может быть осуществлено с условием его использования по определенному назначению. При этом жертвователь вправе потребовать возврата пожертвования, если оно используется не по целевому назначению (ст.582). Жертвователь вправе определить назначение пожертвованного имущества в рамках закона. Если пожертвование все же оказалось обусловлено использованием его на цели, противоречащие закону или положениям партийного устава, партия обязана возвратить соответствующее имущество жертвователю.

Однако для конституционного регулирования важнее определить, на какие цели партии получают бюджетные средства. В соответствии с принципом целевого характера бюджетных средств (БК РФ, ст.38) они выделяются в распоряжение конкретных получателей с обозначением направления их на финансирование конкретных целей.

В большинстве государств, включая Россию, институт государственного финансирования партий связан с выборами. Государственная поддержка может предоставляться в ходе избирательной кампании, например, путем перечисления в избирательные фонды бюджетных средств, которые будут использованы партией для оплаты предвыборных расходов.

Бюджетные средства выделяются также после дня голосования для компенсации партийных затрат по подготовке и проведению избирательных кампаний. При этом трудно признать целевое назначение этих средств. Суммы государственных субсидий, превышающие избирательные расходы партии, кандидата, следует, безусловно, отнести к общему финансированию. Нельзя согласиться с тем, что «частичное возмещение избирательных расходов является специальным финансированием», если партия вправе израсходовать эти средства по своему усмотрению. Немецкие ученые справедливо отмечают, что в действительности это лишь форма нецелевого государственного финансирования, которую следует выделить из контекста выборов. Не случайно эти вопросы регулируются как в ФРГ, так и в России в двух разных законах — в законе о партиях и в законе о выборах.

В зависимости от статуса субъектов, предоставляющих партии финансовые и иные материальные ресурсы, выделяют частное и публичное финансирование. Публичное финансирование может осуществляться за счет государства или муниципальных образований. При этом партии получают материальную поддержку прежде всего за счет бюджетных и иных финансовых (материальных) ресурсов государства, государственных учреждений и организаций. В федеративных государствах, к которым относится и Россия, государственное финансирование может осуществляться федерацией или субъектом федерации. Муниципальное финансирование производится за счет средств местного бюджета, муниципальных учреждений и организаций.

Средства налогоплательщиков, используемые для финансирования партий, могут также аккумулироваться не в бюджете соответствующего уровня, а в отдельном целевом денежном фонде. Так, в США кандидаты в президенты двух ведущих партий могут получить средства из единого фонда по проведению выборов, который формируется из особых налоговых отчислений. Каждый налогоплательщик вправе сделать отметку в декларации о направлении в указанный фонд 1 доллара взимаемых с него налогов.

Частное (негосударственное) финансирование - предоставление партии средств частными лицами - осуществляется за счет членских взносов, доходов от собственной хозяйственной деятельности, пожертвований, кредитов и прочих поступлений от гражданско-правовых сделок. Частное финансирование может иметь возмездный или безвозмездный характер. По субъектному составу (финансовым источникам) различается финансирование партии юридическими лицами и гражданами.

Частное финансирование партий дает возможность гражданам осуществить свои права на свободу политического выражения, материально поддержать носителей определенных идеологических взглядов. Внесение взноса в пользу той или иной партии или кандидата можно рассматривать как своего рода политическую декларацию. В случае частного финансирования общество само решает» работу каких партий следует «оплачивать из своего кармана».

Однако едва ли такое суждение обоснованно. Указанная положительная оценка будет справедлива в отношении финансирования за счет членских взносов, которое как исторически, так и с конституционно-теоретической точки зрения более всего согласуется с демократическими принципами деятельности партий, ибо не связано со сферой частных интересов и свободно от финансового влияния государства. Общее число плательщиков и сумм взносов позволяют выяснить мобилизационные возможности партии, степень партийной общности и тесноту связей партии с обществом в целом. Участие членов общественной организации, которой является любая политическая партия, в создании ее имущественной базы рассматривалось в качестве обязательного признака советскими исследователями.

Партии могут также совершать собственные инициативные действия по формированию своего имущества, то есть обладают определенной свободой в сфере гражданского оборота. Поступления от собственной предпринимательской и иной экономической деятельности относятся к категории собственных доходов партии. Она также в известной мере обеспечивает формирование собственной финансовой базы партии, ее самостоятельности и независимости. Тем не менее, широкая хозяйственная деятельность партий едва ли оправданна.

Правоспособность партии в части осуществления предпринимательской деятельности в большинстве стран законодательно существенно ограничивается, что связано с их особым публично-правовым статусом и политическим характером деятельности. По общему правилу им разрешено заниматься деятельностью, которая непосредственно связана с их уставными целями и задачами, хотя законодательство, как правило, предметно не определяет те направления предпринимательской деятельности партий, которые соответствуют их уставным целям.

Подобные ограничения направлены на решение нескольких проблем. Они призваны не допустить фактического превращения политических партий в коммерческие организации. Предпринимательская деятельность партий, не связанная с их политической деятельностью, негативно сказывается на выполнении ими своих функций в политической сфере и способна «уменьшить их роль как политических организаций», ибо политические цели и извлечение прибыли находятся в известном противоречии.

В этом случае возрастает опасность тайного финансирования партии со стороны финансово-промышленного капитала и других групп особых интересов. Увеличение объема сведений и материалов, подлежащих проверке, уже снижает эффективность работы контролирующих органов. Даже в условиях ограничения предпринимательской деятельности партий широкое распространение получила регулярная реклама в партийных печатных изданиях (как правило, малоэффективная), оплата издательских, полиграфических и прочих работ и услуг по договорам с партийными фондами, образовательными учреждениями или исследовательскими центрами, в том числе по завышенным расценкам, и т.п. Учитывая, что партиям нередко предоставляются налоговые льготы, нельзя исключить организацию под видом партии коммерческого предприятия, что влечет за собой потерю доходов бюджета.

Частные пожертвования со стороны граждан и юридических лиц требуют самостоятельной оценки. В отличие от пожертвований граждан, возможность участия юридических лиц в финансировании партий, в особенности их избирательных кампаний, подвергается в литературе довольно жесткой критике, которая в целом представляется обоснованной- Прежде всего, речь идет о крупных пожертвованиях коммерческих организаций. Основной легальной целью их деятельности является извлечение прибыли. Это позволяет предположить, что пожертвование от корпорации, особенно крупное, в действительности рассчитано на получение прямой или косвенной выгоды, будь то лоббирование интересов конкретной компании или отрасли в целом.

В отличие от государства и граждан крупные частные инвесторы не только могут, но и хотят «вложить в политику» значительные денежные средства. Потребность в денежных средствах, пишет Х. Палтиел, может привести политиков к тому, что они будут относиться с большим вниманием к интересам и запросам лиц, которые оказывают им финансовую поддержку, а не своих избирателей. В свою очередь, те, кто предоставляют такую помощь, могут прямо или косвенно стремиться получить разного рода «большее внимание».

Корпорации располагают финансовыми ресурсами, несопоставимо большими даже по сравнению с весьма состоятельными гражданами. Поэтому их чрезмерные денежные вложения в избирательную кампанию, сопровождающиеся активной политической рекламой, способны исказить результаты волеизъявления избирателей. Кроме того, с экономической точки зрения пожертвования организаций представляют собой финансирование со стороны ее членов или учредителей. В этой связи возможность отдельных граждан оказывать поддержку партии непосредственно от своего имени и через созданные ими юридические лица (объединения) в известной степени не согласуется с принципом равноправия граждан.

Некоторые исследователи указывают, что без пожертвований юридических лиц партии едва ли смогут обойтись. Однако фактически речь идет о значении для партий не частного финансирования, а финансового обеспечения в целом, которого всегда оказывалось недостаточно.

Поэтому можно лишь признать, что, предоставляя средства, корпорации поддерживают партии как традиционные демократические институты, которые выполняют важные общественно-политические функции, увеличивают возможности их работы с избирателями, содействуют активизации политических дискуссий и более широкому участию граждан в политической жизни. В то же время это утверждение в каждом конкретной случае зависит от того, на какие цели расходуются полученные партией средства.

Некоммерческие организации также имеют специфические цели деятельности, закрепляемые в уставе. В том случае, если уставные цели организации специфичны (благотворительные, религиозные) и не связаны с политической деятельностью, ее участие в финансировании политических партий представляется нелогичным. Напротив, различные общественные объединения, преследующие цели политического просвещения, пропаганды определенных политических взглядов и т.п., могут с полным правом в установленных законом формах и пределах финансировать партии и выборы.

Что касается пожертвований граждан, то здесь затруднительно выделить какие-либо критерии их допустимости, пригодные для правового регулирования. Пожертвование может осуществляться гражданином как с целью материально поддержать политическую организацию, программу которой он разделяет, так и с целью получить определенные выгоды (место в партийном списке и т.п.). Оптимальными являются небольшие пожертвования, осуществляемые без намерения получить какие-либо выгоды, незначительные работы (услуги) для партии со стороны ее членов или сторонников, которые можно оценить аналогично членским взносам.

Представляется, что в целом правовое регулирование должно быть направлено на закрепление такой модели смешанного финансирования партий, которая бы исключала крайности, по возможности устраняла недостатки государственного и частного финансирования, равно и взаимно усиливала их положительное влияние. То есть наиболее предпочтительной является сбалансированная модель партийного финансирования с разумным сочетанием публичного и частного финансирования.

Однако национальные особенности оказывают существенное влияние как на содержание законодательных предписаний, так и на практику их реализации и эффективность соответствующих систем правовой регламентации партийного финансирования в целом. Поэтому вопросы о том, оправдывает ли значение партий различные формы их государственного финансирования, что можно рассматривать как приемлемую государственную поддержку, способствующую развитию демократии, какими должны быть лимиты на пожертвования и партийные расходы, будут по разному решаться в зависимости от конкретных условий отдельных стран, положения партий в политико-правовой системе государства.

**1.2 Основные права и обязанности политической партии как юридического лица**

Закон о политических партиях устанавливает ряд общих прав и обязанностей политической партии как юридического лица. Политическая партия как юридическое лицо в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, вправе:

а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;

б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных настоящим Федеральным законом и иными законами;

в) участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;

д) организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;

е) учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;

ж) пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;

з) создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;

и) защищать свои права и представлять законные интересы своих членов;

к) устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации;

л) осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом политической партии.

Длительное время политические партии существовали де-факто, а конституционное право и иные отрасли права не имели специальных правовых норм, которыми бы опосредовались те или иные направления их деятельности, в том числе финансовой. Однако примерно с 1950-60 годов финансово-хозяйственная деятельность партий становится предметом детальной правовой регламентации. Обращение законодателя к проблеме финансирования партий вызывалось, как правило, финансовыми злоупотреблениями и связанными с ними политическими скандалами. Во многих странах политическая коррупция, тесно связанная с организованной преступностью, оказалась распространена настолько широко, что уже разрушительным образом действует на внутренние демократические процессы. Участие в финансировании партий и выборов представителей преступного мира, влияние иностранного капитала (особенно в развивающихся странах) обострили проблему обеспечения национальной безопасности и государственного суверенитета, решение которой можно рассматривать как одну из задач правового регулирования.

Последнее направлено «на материальное обеспечение многообразной деятельности партий, содействие эффективному выполнению ими своей общественной роли, на оздоровление политической жизни путем пресечения политической коррупции», а также создание справедливых условий политической конкуренции между различными партиями и кандидатами, развитие демократии, не искаженной денежными вливаниями в политический процесс, реализацию политических прав и свобод граждан.

Своеобразие национальных условий, расстановка политических сил, влияние исторических и политических традиций, сложность и объемность задачи разработки правового статуса партий и длительность процесса правовой институционализации обусловили значительное разнообразие форм и способов правовой регламентации финансирования партий.

Правовые нормы, регламентирующие хозяйственную деятельность и финансирование партий, содержатся в различных правовых источниках и отраслях национального права: основном законе (конституции) государства, законе о партиях, избирательном законодательстве, законе о финансировании партий или выборов, решениях высших судебных инстанций. При этом регулирование финансовой деятельности партий посредством принятия конституций, законов и вынесения судебных решений относится к внешнему методу регламентации. Внутренний метод регулирования осуществляется самими партиями через их центральные и местные руководящие органы. Вместе с тем действие локальных партийных актов в финансовой сфере ограничено. В уставе политической партии, предусматриваются, как правило, порядок формирования специальных органов, ответственных за финансовые вопросы, порядок уплаты и размеры членских взносов, распределение полученных бюджетных средств.

К одному из способов законодательной регламентации финансирования партий можно также отнести регулирование в рамках общего нормативного акта, устанавливающего порядок формирования и деятельности представительного органа. Представляется, однако, что вид специального нормативного акта, в котором решаются вопросы финансирования партий, не имеет принципиального значения. На это указывает во многом совпадение в различных актах характера содержащихся нормативных предписаний и объектов правового регулирования. И в законах о партиях, и в избирательном законодательстве закрепляются перечень запрещенных источников финансирования, устанавливаются прямые или косвенные ограничения расходов партий и кандидатов, лимиты пожертвований граждан и юридических лиц, формы контроля и финансовой отчетности, обеспечивающие прозрачность партийных финансов и ответственность за нарушение законодательства о финансировании.

Правовое регулирование финансирования политических партий специальным законодательством не является исчерпывающим. Участие партий, как юридических лиц, в имущественном обороте регламентируется также гражданским законодательством, нормы которого имеют общий характер, и образуют своего рода фон специального правового регулирования их финансовой деятельности. Учет этих норм и их соотношение с предписаниями специальных законов имеют принципиальное значение, тем более что в данном случае нередко используются различные методы правового регулирования (публично-правовой и частноправовой).

Налоговое законодательство, наряду с общими вопросами налогообложения партий как организаций, нередко регламентирует порядок и условия предоставления им налоговых льгот. Большое значение имеют нормы уголовного и административного законодательства, устанавливающие соответствующие виды юридической ответственности за финансовые правонарушения. Таким образом, как справедливо отмечает ЮА. Юдин, «характерной становится тенденция к комплексному регулированию финансовой деятельности политических партии».

Непосредственное значение для регламентации финансовой деятельности политических партий имеет судебная практика. Речь идет, прежде всего, о решениях органов конституционного правосудия и верховных судов. Высшие судебные инстанции, как, например, Федеральный Конституционный Суд ФРГ, Конституционный Совет Франции, Верховный Суд США рассматривали конституционность лимитов пожертвований, расходов на выборы и государственных субсидий, процентных порогов для доступа партий к государственному финансированию и т.п. При этом в некоторых случаях эти органы фактически формулировали новые нормы права.

В России акты, регулирующие партийное финансирование, начали приниматься с начала 1990-х годов. С устранением монополии КГКС, закреплением в законодательстве принципов политического плюрализма стали формироваться многочисленные политические общественные объединения. Вместе с тем, финансирование политических партий в течение длительного времени не являлось предметом специального правового регулирования. Ряд норм о финансировании партий содержал Закон СССР от 9 октября 1990 года №1708-1 «Об общественных объединениях». Закон предусматривал исключительно частное финансирование деятельности партий и устанавливал запрет их государственного финансирования, за исключением избирательных кампаний в соответствии с законодательством о выборах (ст.5,18).

С принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации конституционной основой правового статуса политических партий стали несколько ее статей, закрепляющих возможность деятельности различных партий (многопартийность) и их равноправие (ст.13,30). Хотя конституционный уровень не предполагает детального регулирования всех аспектов деятельности партий, в том числе финансовой, Конституция России могла бы содержать более содержательные формулировки относительно регламентации партийного финансирования, прежде всего государственного. Действующие конституционные положения в полной мере распространяются на финансирование партий. Однако они могут быть произвольно истолкованы законодателем.

В силу различных, главным образом субъективных, обстоятельств после принятия Конституции российский законодатель пошел по пути правовой регламентации лишь финансирования избирательных кампаний политических партий в законодательстве о выборах. В силу федеративного устройства в соответствии с пунктом в) статьи 71, пунктом б) части 1 статьи 72 Конституции России принималось федеральное и региональное законодательство о выборах, в рамках которого и регулировался указанный вопрос.

В 1994 году был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», а в 1995 году Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которыми проводились выборы депутатов Государственной Думы второго созыва. В 1997 году предмет регулирования федерального законодательства был расширен и принят Федеральный закон от 19 сентября 1997 года Ш 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее — Федеральный закон о гарантиях избирательных прав граждан 1997 г.)- В последующем в него вносились изменения и дополнения, из которых наиболее многочисленные - Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ. В субъектах Федерации принимались соответствующие законы о выборах депутатов законодательного органа государственной власти, главы администрации (высшего органа исполнительной власти) субъекта Федерации, представительного органа местного самоуправления.

В отношении финансового обеспечения текущей деятельности партий действовало несколько норм Федерального закона от 19.05.1995 №82-ФЗ «Об общественных объединениях». Так, политическим общественным объединениям запрещалось получать финансовую и иную материальную помощь на деятельность, связанную с их участием в выборах, от иностранных государств, граждан и организаций <ст.31). Федеральный закон фактически допускал финансирование политических партий и общественных движений из-за рубежа, при условии, что средства не перечислялись в избирательный фонд, в то время как Закон СССР содержал более жесткий запрет получения любой материальной помощи из иностранных источников. В статье 29 Федерального закона предусматривалось обнародование только отчета об использовании своего имущества, а по Закону СССР партии должны были ежегодно публиковать свои бюджеты. Эффективность такого правового регулирования, особенно в части контроля, была чрезвычайно низка.

В 1995 году Государственная Дума приняла закон «О политических партиях», который включал главу, посвященную финансированию партий. Однако закон не был одобрен Советом Федерации. В этих условиях для устранения давно существовавшего пробела в законодательстве был разработан проект закона о финансировании политической деятельности, но соответствующий закон также не был принят.

Последний этап эволюции российского законодательства о финансировании и хозяйственной деятельности партий как юридических лиц связан с принятием Федерального закона от 11.07.2001 №95-ФЗ «О политических партиях», который предусматривает довольно подробную регламентацию финансово-хозяйственной деятельности партий, закрепляя при этом некоторые новые принципы их отношений с государством (бюджетное финансирование их текущей деятельности пропорционально успехам на выборах, финансовая отчетность и др.). Однако финансирование избирательных кампаний партий продолжает регулироваться законодательством о выборах.

Поскольку оно является составной частью финансирования выборов, то логично его регулирование в избирательном законодательстве.

Финансирование текущей финансовой деятельности партий регулируется нормами различных отраслей права и законодательства. Так, их участие в имущественном обороте регламентируется ГК РФ, Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и другими актами гражданского законодательства. Являясь юридическими лицами, партии уплачивают различные налоги и сборы, устанавливаемые налоговым законодательством. Как организации, получающие бюджетные средства, они подпадают под действие Бюджетного кодекса Российской Федерации (статьи 152, 162).

Важное значение имеют также акты Конституционного Суда РФ и судебная практика. В частности речь идет об определении Конституционного Суда от 2 ноября 2000 года, в котором Суд фактически сформулировал свою позицию по вопросу конституционности процентного барьера для доступа партий к государственному финансированию, непосредственно связав ее с содержанием своего Постановления от 17 ноября 1998 года № 26-П,

В силу многочисленности нормативно-правовых актов, несовершенства законодательной техники и недостаточной системности принимаемого законодательства имеются некоторые несоответствия нормативных предписаний различных актов, регулирующих отношения по поводу финансовой деятельности и имущества партий. Для правильного выбора подлежащих применению правовых норм и определения их юридической силы необходимо определить иерархию соответствующих нормативных актов, а в ряде случаев разграничить сферу их действия. Прежде всего, речь идет о соотношении законодательства о партиях, норм ГК РФ, других актов гражданского и избирательного законодательства. Применительно к соотношению федерального и регионального законодательства о выборах можно говорить о довольно сложной и неоднозначно решаемой в теории конституционно-правовой коллизии.

Нормы ГК РФ устраняют коллизию закона о партиях и актов гражданского законодательства. Согласно ст. 117 ГК РФ особенности правового положения общественных организаций, как участников гражданско-правовых отношений, определяются законом. В данном случае это Федеральный закон «Об общественных объединениях», предусматривающий принятие закона о партиях, которые являются одним из видов общественных организаций (ст. 12.2). В свою очередь положения избирательного законодательства имеют большую юридическую силу по сравнению с нормами «партийного права» в соответствии с принципом приоритета специальной нормы перед общей.

Кроме того, в большинстве случаев нормы гражданского и избирательного законодательства имеют собственную область применения, что связано с использованием различных методов правового регулирования. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, рассматривая дело о признании несоответствующими ГК РФ отдельных положений инструкции избирательной комиссии субъекта Федерации указала, что «отношения, связанные с реализацией избирательных прав граждан, носят публично-правовой характер и не относятся к регулируемым гражданским законодательством отношениям, основанным на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников».2 Таким образом, в случае противоречия частноправовых и публично-правовых норм, регулирующих финансирование партий, должны применяться, прежде всего, последние.

Имеющаяся в литературе критика указанного вывода представляется во многом безосновательной. Так, А.В. Демин пишет, что утверждать заранее какой-либо безусловный приоритет норм публичного права, в данном случае избирательного и финансового, перед частноправовыми некорректно.

Юридическая сила нормативных актов и соответственно содержащихся в них правовых норм определяется не отраслевой принадлежностью, а их формально-родовыми юридическими признаками. Нормы, закрепленные в Конституции, обладают высшей юридической силой. Однако иные нормы конституционного права, содержащиеся в федеральных законах, равнозначны по юридической силе законодательно установленным нормам других отраслей, включая и частноправовые.

Эти аргументы не учитывают, что приоритет публично-правовых норм перед частноправовыми основан на прямом указании закона (ГК РФ, ст.2), исключающего действие последних к отношениям власти и подчинения. На это обстоятельство и сослался суд в указанном определении. Частноправовые нормы при этом, если и подлежат применению, то лишь в субсидиарном порядке. Например, в ходе выборов для создания избирательного фонда заключается гражданско-правовой договор банковского счета. Однако обязательность открытия счета, исключающая автономию воли, как для партии, так и для кредитной организации, ограничивает гражданско-правовое регулирование целого ряда отношений по поводу средств избирательного фонда, хотя и не устраняет его полностью.

В этой связи законодательство необходимо дополнить нормой следующего содержания: «гражданское законодательство применяется к отношениям, возникающим при финансировании избирательных кампаний в части, не противоречащей законодательству о выборах». Но поскольку такая норма пока отсутствует, целесообразно более подробно рассмотреть использование публично-правового и частноправового методов регулирования в действующем законодательстве.

Однако в литературе справедливо отмечается, что отсюда не следует вывод об отсутствии особых (институциональных) способов юридического воздействия, не тождественных модификациям единого метода правового регулирования. Речь идет, прежде всего, о выделении двух главных методов регулирования — публично-правового и частноправового, определяющих «общее юридическое положение субъектов соответствующей отрасли, их правовой статус». Этот критерий используется в действующем законодательстве (ГК РФ, ст. 2) и обоснованно применяется для деления права на две соответствующих правовых подсистемы. Разграничение публичного и частного права должно проводиться, с учетом устойчивости формальной стороны в праве, в зависимости от способа (метода) построения и регулирования юридических отношений субъектов: централизации (на началах субординации субъектов) или децентрализации (на началах координации субъектов). В нашем случае этот критерий будет единственно возможным, поскольку речь идет о регулировании имущественных отношений партии как юридического лица.

Исторически частноправовое регулирование финансовой деятельности партий как юридических лиц возникло гораздо раньше публично-правового. Как институт гражданского общества политические партии длительное время считались исключительно частными организациями и в этом качестве являлись объектом и субъектом преимущественно частного права. Но с начала 20 века партии становятся «объектом публично-правового регулирования и в настоящее время являются преимущественно публично-правовым институтом», хотя правильнее говорить об использовании как частноправового, так и публично-правового методов регулирования партийного финансирования.

Это, однако, не означает, что регламентация финансирования избирательных кампаний осуществляется только избирательным и финансовым правом. Публично-правовое регулирование не исключает и широкое использование гражданско-правовых норм при финансировании выборов. Необходимо, однако, четко разграничивать правоотношения партий с государством в лице его органов и иными субъектами (контрагентами по договорам, жертвователями, другими партиями, входящими в избирательный блок), особенно в случаях совпадения объекта регулирования.

Таким образом, в ходе выборов существует довольно большая группа частноправовых отношений. Кроме партии в качестве одной из сторон здесь выступает, как правило, жертвователь или лицо, выполняющее предвыборную работу, оказывающее услугу. Гражданско-правовое отношение возникает, в частности, в тех случаях, когда субъекты не только равноправны, обладают имущественной самостоятельностью, но вправе вступать в договорные отношения по своему усмотрению. При этом гражданско-правовые начала порой существенно ограничиваются нормами избирательного права, которые предусматривают определенные изъятия в применении гражданско-правовых институтов. Так, ГК РФ закрепляет принцип свободы договора и определения его условий по усмотрению сторон (ст.1, 421), в то время как Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы ограничивает партию в выборе контрагента по договору, запрещая заключать его с иностранными гражданами и юридическими лицами, лицами без гражданства, а также выполнение юридическими лицами предвыборных работ, оказание услуг бесплатно либо по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам (ст. 11,69). Предметом договора с оплатой из избирательного фонда могут быть только товары, работы, услуги, непосредственно связанные с проведением избирательной кампании (Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы, ст.66, п.8).

Для правового регулирования финансирования текущей деятельности партий используется преимущественно частноправовой метод, значительно шире применение диспозитивных норм. Так, в отличие от законов о выборах, которые закрепляют исчерпывающий перечень источников формирования средств избирательных фондов, закон о партиях допускает текущее финансирование партий за счет любых не запрещенных законом поступлений (ст.29). В нем содержится сравнительно небольшое число публично-правовых норм, регулирующих партийные финансы: положения о финансовой отчетности, полномочия органов финансового контроля, государственное финансирование партий, общие нормы об ответственности за нарушение законодательства (ст.27,33-35). Большая часть соответствующих положений закона о партиях представляет собой специальные гражданско-правовые нормы.

Во многом это оправданно, так как партии ведут многообразную деятельность, чрезмерная регламентация которой может обернуться переписыванием положений ГК РФ и других актов в закон о партиях. С другой стороны, возникают серьезные сомнения в эффективности такого регулирования. Дня финансовой сферы характерен высокий уровень злоупотреблений, борьба с которыми невозможна без подробного публично-правового регулирования. Широко используя метод запрета и позитивного обязывания, оно выполняет особенно необходимую в данном случае правоохранительную функцию.

**2. Основные направления правового регулирования деятельности политической партии как юридического лица**

**2.1 Особенности регулирования текущей хозяйственной деятельности политической партии**

Правовая регламентация текущей финансово-хозяйственной деятельности политических партий характеризуется множественностью законодательных источников. Наряду с законом о партиях действуют нормативные акты общего характера: ГК РФ, Федеральный закон «Об общественных объединениях» (далее - закон об общественных объединениях), Федеральный закон «О некоммерческих организациях». ГК РФ содержит общие для всех юридических лиц нормы, устанавливая лишь некоторые особенности гражданско-правового статуса общественных объединений и отсылая при этом к закону об общественных организациях (ст.117). Партия является некоммерческой организацией (ГК РФ, ст. 50, 117) и на нее распространяются нормы Федерального закона «О некоммерческих организациях». Указанный закон регулирует, главным образом, имущественные отношения, участниками которых выступают организации, не преследующие целей извлечения прибыли. Все общественные объединения являются некоммерческими организациями. Поэтому его нормы выступают по отношению к положениям закона об общественных объединениях как предписания общего характера. При этом закон об общественных объединениях предусматривает особенности применения законодательства о некоммерческих организациях к сфере своего регулирования, и его нормы, как специальные, имеют большую юридическую силу.

Однако в части регулирования деятельности партий закон об общественных объединениях содержит отсылку к специальному закону: «порядок создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации политических партий регулируется специальным федеральным законом» (ст.12.2). Вместе с тем, нельзя утверждать, что деятельность партий вообще не регулируется законом об общественных объединениях. Он устанавливает организационно-правовую форму, в которой существуют политические партии (ст.7), содержит нормы, закрепляющие права и обязанности для всех политических общественных объединений, то есть действующие и в отношении партий, например, касающиеся их государственной поддержки (ст. 17).

В то же время, исходя из действующей редакции закона об общественных объединениях, его трудно определить как центральное звено регулирования деятельности всех общественных объединений, тем более партий, а его нормы «как ядро общей части права общественных объединений». Но они «могут... применяться на практике в качестве нормативной первоосновы при пробелах в законодательстве о конкретных видах общественных объединений, в спорных случаях, связанных с деятельностью последних». Такой вывод следует из ст.4, где прямо указывается, что «деятельность общественных объединений, не урегулированная специальными законами, регулируется настоящим Федеральным законом». Таким образом, к отношениям по поводу финансированию текущей партийной деятельности в первую очередь применяются нормы специального закона о партиях, затем нормы закона об общественных объединениях, и, наконец, Федерального закона «О некоммерческих организациях» и ГК РФ.

Вместе с тем, положения закона об общественных объединениях должны применяться к деятельности партий с учетом норм и принципов, закрепленных в законе о партиях. Так, государственная поддержка в соответствии с законом об общественных объединениях в виде государственных грантов, социального заказа на выполнение государственных программ и т.п. (ст. 17), не предусмотренная законом о партиях, должна предоставляться партиям на равных условиях (ст.32).

Закон о партиях содержит важные положения, ограничивающие число партийных денежных фондов. Во-первых, «политическая партия, ее региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения вправе иметь только по одному расчетному счету». Все прочие счета в кредитных организациях подлежат закрытию. Во-вторых, денежные средства партий размещаются исключительно на счетах в кредитных организациях, зарегистрированных на территории России (ст.29, п.2).

Указанная новелла призвана способствовать более эффективному контролю за финансовой деятельностью партий. В данном случае единственный расчетный счет для финансирования текущей партийной деятельности является своего рода аналогом специального избирательного счета на выборах. Вместе с тем, закон о партиях, в отличие от избирательного законодательства, не содержит запрета финансирования партии минуя ее расчетный счет. То есть, жертвователь вправе перечислить денежные средства не на расчетный счет партии, а напрямую ее контрагенту (кредитору) по договору. По общему правилу, в соответствии со ст.313 ГК РФ кредитор обязан принять исполнение обязательства, предложенное третьим лицом. На практике это может быть даже не жертвователь, а лицо, действующее по его поручению или по соглашению с ним, так что сведения о действительных жертвователях окажутся недоступными.

Практика финансирования, минуя счета партий, по всей видимости, имеет широкое распространение. Об этом свидетельствует анализ сводных финансовых отчетов партий, в которых не отражены расходы на многие партийные мероприятия. Таким образом, можно предположить, что многие партийные мероприятия полностью или частично финансируются, минуя расчетные счета партий, а объемы и источники такого финансирования неизвестны.

Существование финансовых потоков, не контролируемых государством и обществом, снижает ценность нормы закона о единственном расчетном счете партии, хотя в целом стремление законодателя как-то ограничить число каналов поступления и расходования средств на текущую партийную деятельность является позитивным. По аналогии с нормами избирательного законодательства целесообразно запретить оказание партиям материальной поддержки минуя единственный расчетный счет, подкрепив такой запрет адекватными санкциями.

В законе необходимо предусмотреть также механизм закрытия «лишних» партийных счетов. Если партия этого не сделала, они могут закрываться кредитной организацией по требованию налоговых органов. Целесообразно установить запрет открытия партии счета в кредитной организации, иностранное участие в уставном капитале которой превышает 30-40 процентов.

Требование одного расчетного счета не отменяет обязанность партий и избирательных блоков открывать на выборах специальные избирательные счета для создания избирательных фондов. В то же время наличие одного расчетного счета, ежегодная финансовая отчетность партий позволяют предположить о намерении законодателя идти по пути закрепления немецкой модели партийного финансирования, которая не предусматривает создания партиями на выборах избирательных фондов. Не исключено, что со временем это приведет к отказу от избирательных фондов партий. Однако в настоящее время такой отказ будет преждевременным.

Избирательные фонды позволяют реализовать принцип открытости и гласности при финансировании избирательных кампаний. Закон о партиях не содержит соответствующих механизмов обеспечения прозрачности при финансировании выборов, без которых неизбежен рост числа финансовых правонарушений. На практике невозможно будет применить наиболее действенные санкции конституционно-правовой ответственности - отказ в регистрации списка кандидатов партии, избирательного блока, отмену регистрации списка, так как финансовые нарушения будут обнаруживаться главным образом после выборов.

Открытие партиями специальных избирательных счетов вытекает также из необходимости создания равных условий участия в выборах и гарантий соблюдения законодательства для кандидатов, выдвинутых в составе списка, и кандидатов в одномандатных округах. Кроме того, существуют жертвователи, которые хотели бы оказать партии лишь поддержку, связанную с ее участием в выборах. Внесение средств на специальный счет, наряду с контролем со стороны избирательных комиссий, является дополнительной гарантией целевого использования партией этих средств.

Ликвидация института избирательных фондов партий в какой-то мере может быть оправдана, если на средства, находящиеся на расчетном счете партии, распространить правовой режим, действующий сейчас в отношении средств избирательных фондов. Трудность состоит в том, что деньги, поступающие на финансирование выборов и текущую деятельность, на счете «перемешиваются», в результате чего становится сложно контролировать соблюдение требований закона о предельном размере расходования средств на выборы, о лимитах пожертвований (они неодинаковы на выборы и на текущую деятельность) и некоторых других.

В то же время сохранение института избирательных фондов не должно являться препятствием для совершенствования механизмов регулирования финансирования текущей партийной деятельности. Эта деятельность важна для общества и самих партий, как правило, имеет непосредственную связь с выборами и требует последовательного и комплексного регулирования. Поэтому в перспективе необходимо сближение правового режима финансирования избирательных кампаний и текущей партийной деятельности, а точнее создание надлежащих гарантий финансовой прозрачности последней. При этом сведения о финансировании партий, которые являются некоммерческими организациями, как правило, не имеют коммерческой ценности, и едва ли могут рассматриваться как коммерческая или служебная тайна (ГК РФ, ст. 13 9). Часть этих сведений уже сейчас - по закону о партиях - подлежит опубликованию в рамках сводного финансового отчета, что не вызывает возражений.

Закон о партиях закрепляет перечень возможных источников партийного финансирования. Денежные средства партии могут формироваться за счет: вступительных и членских взносов; средств федерального бюджета; пожертвований; поступлений от различных партийных мероприятий, а также доходов от предпринимательской деятельности; поступлений от гражданско-правовых сделок и других не запрещенных законом поступлений (ст.29 п.1). То есть закон о партиях, в отличие от законодательства о выборах, оставляет открытым перечень источников финансирования. В целом такой подход можно признать оправданным, поскольку предусмотреть все возможные доходы партии в условиях ее широкого участия в имущественном обороте нецелесообразно.

Вместе с тем, технико-юридическое оформление в законе о партиях перечня источников средств партии представляется некорректным. Так, подпунктами "в)" и "д)" выделены пожертвования и поступления от гражданско-правовых сделок. В результате можно подумать, что внесение пожертвования не признается гражданско-правовой сделкой, хотя по ГК РФ пожертвование является разновидностью договора дарения (ст.572, 582). Доходы от предпринимательской деятельности и поступления от проводимых партией мероприятий, которые она получает на регулярной основе - от систематической деятельности, направленной на извлечение прибыли (ГК РФ, ст. 2), также имеют форму сделок. Представляется достаточным указать в законе только наиболее важные источники финансирования- пожертвования, средства федерального бюджета, вступительные и членские взносы, с оговоркой «и иные не запрещенные законом поступления».

В части регулирования партийного финансирования для закона о партиях в целом характерна частноправовая направленность и диспозитивность, выражающаяся в незначительном количестве запретов и ограничений. Исключением из этого правила является регламентация получения партией доходов от предпринимательской деятельности. Закон закрепил исчерпывающий перечень видов такой деятельности, которую вправе осуществлять партии, и установил прямой запрет на занятие любой другой предпринимательской деятельностью (ст.31, п.З, 4). В законе установлен также запрет пожертвований от определенных жертвователей, лимиты на отдельные пожертвования и их общую сумму в течение года. Других ограничений закон не устанавливает.

Думается, что для конституционного функционирования партийной системы этого недостаточно. Думается, что регламентация получения партиями денежных средств необходима во всех случаях, когда существуют основания опасаться финансовых злоупотреблений или чрезмерной зависимости от лиц, предоставляющих эти средства. Между тем, закон необоснованно оставляет без регулирования все иные источники партийного финансирования, кроме пожертвований и доходов от предпринимательской деятельности. В правовом регулировании нуждается, к примеру, получение партией ссуд или кредитов, которые влекут возникновение зависимости от кредиторов. При этом размеры кредитов и круг лиц, которые вправе их предоставить, законом не ограничиваются. То есть, партия вправе получить кредит в иностранном банке и в любой сумме, поскольку это не запрещено законом.

Думается, что кредиты, ссуды и иные средства на возвратной основе от иностранных кредитных организаций и иных субъектов, которые не вправе жертвовать, должны быть полностью запрещены. Для российских юридических лиц и граждан целесообразно установить лимиты такого финансирования по аналогии с правовым режимом пожертвований, как для сделок с одним лицом, так и для общей суммы долговых обязательств. В Мексике, например, партиям вообще запрещено обращаться в банки для получения кредита.

Партии вправе получать средства, выполняя работы, оказывая услуги, или получая разного рода гранты на проведение политологических исследований и т.п., в том числе от лиц, которым запрещено осуществлять пожертвования. Все это может использоваться как «прикрытие» для безвозмездной финансовой поддержки. В этой связи целесообразно ограничить сумму поступлений от лиц, которым запрещены пожертвования, независимо от оснований их получения. Хотя, согласно сводным финансовым отчетам партий, такое регулирование не является пока актуальным, поскольку партии практически не получают других средств, кроме пожертвований.

Правовое регулирование требуется также для финансовых отношений партий и учрежденных ими юридических лиц. Закон не запрещает им передавать партии - учредителю денежные средства в качестве пожертвований. В этом случае действуют требования о лимитах пожертвований. Однако указанные ограничения не распространяются на иные средства, например часть прибыли соответствующего юридического лица. При этом закон никак не ограничивает ни число создаваемых партией организаций, ни источники их финансирования, и они могут использоваться для «перекачки» средств от третьих лиц. Наряду со строго целевым характером финансово-хозяйственной деятельности таких организаций необходимо закрепление надлежащих гарантий ее прозрачности.

До настоящего времени в большинстве стран, включая Россию, пожертвования остаются основным источником партийного финансирования. Закон о партиях использует негативное регулирование круга жертвователей, практически полностью повторяя соответствующее положение избирательного законодательства. Не могут жертвовать партиям: иностранные государства, юридические лица и граждане; лица без гражданства; граждане РФ, не достигшие 18 лет; российские юридические лица с долей иностранного, государственного или муниципального капитала на день внесения пожертвования свыше 30 процентов; международные организации и общественные движения; органы государственной власти и местного самоуправления; государственные и муниципальные организации; воинские части, военные организации, правоохранительные органы; благотворительные организации и религиозные объединения, а также учрежденные ими организации; анонимные жертвователи; юридические лица, зарегистрированные менее чем за один год до дня внесения пожертвования (ст.З0, п.З).

Совпадение перечня запрещенных источников финансирования текущей и предвыборной партийной деятельности вполне оправдано. Ведь в обоих случаях речь идет о «политических деньгах», то есть средствах, которые партии получают для дальнейшего использования в борьбе за политическую власть. В свою очередь, политическая борьба не ограничивается рамками избирательных кампаний, а используемые в межвыборный период методы и средства ее ведения практически не отличаются от применяемых в ходе выборов.

Представляется также, что все установленные законом запреты на пожертвования обоснованы. Государственные и муниципальные органы и учреждения, а также юридические лица с государственным или муниципальным участием не вправе жертвовать, так как речь идет о перераспределении государственных средств. Государство в лице своих органов и учреждений должно соблюдать конституционный принцип равноправия партий и не вправе отдавать предпочтение отдельным из них. В отношении субъектов, финансируемых из бюджета, такой запрет подкрепляется положением ст. 38 БК РФ. В этой связи, его можно распространить на все иные организации, которые более чем на 30 процентов финансируются из бюджета, хотя проконтролировать соблюдение такой нормы было бы чрезвычайно трудно. Целесообразно включить в перечень запретов на пожертвования также поставщиков товаров для государственных нужд и иных правительственных подрядчиков.

Иностранные субъекты не должны прямо или косвенно влиять на борьбу за власть в России. Поэтому любая иностранная поддержка «справедливо рассматривается как вмешательство во внутренние дела государства». Для адекватного его закрепления в законе необходимо учитывать возможности иностранного участника влиять на состав руководящих органов хозяйственного общества, которые распоряжаются денежными средствами последнего. Они зависят не только от размера принадлежащей ему доли, но и от общего числа участников хозяйственного общества и других обстоятельств.

Так, хозяйственное общество признается зависимым, если другое общество имеет участие в нем более 20 процентов (ГК РФ, ст. 106, п.1). В НК РФ взаимозависимыми лицами признаются физические лица и (или) организации, отношения между которыми могут оказывать влияние на условия или экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц, в том числе, если одна организация непосредственно и (или) косвенно участвует в другой организации, и суммарная доля такого участия составляет более 20 процентов. Доля косвенного участия одной организации в другой через последовательность иных организаций определяется в виде произведения долей непосредственного участия организаций этой последовательности одна в другой. С учетом этих положений допустимое пороговое значение иностранного участия в капитале жертвователя, как прямого, так и косвенного, может быть снижено до 20 процентов.

В перечень запретов обоснованно предлагалось включить также некоммерческие организации, не имеющие уставного (складочного) капитала, — общественные организации и движения, фонды, учреждения, доходы и (или) имущество которых имеют более чем на 30 процентов иностранное происхождение. В новейшем избирательном законодательстве установлен запрет пожертвований для всех организаций, учрежденных юридическими лицами, доля иностранного, государственного или муниципального участия в уставном (складочном) капитале которых превышает 30 процентов (Федеральный закон о гарантиях избирательных прав граждан, ст.58, п.6). Таким образом, юридически значимым является наличие или отсутствие в составе учредителей указанных лиц, независимо от их участия в финансировании организации. Такой запрет целесообразно распространить и на текущую партийную деятельность. Указанная новелла позволяет уменьшить возможности использования дочерних и зависимых организаций при внесении иностранных и государственных денег, однако не решает проблему их «перекачки» через организации, не состоящие в корпоративных отношениях с фактическими жертвователями.

Благотворительные организации и учрежденные ими юридические лица, исключенные из круга жертвователей, имеют ограниченную правоспособность, особенно в части распоряжения имуществом. Благотворительные организации вправе осуществлять только деятельность, направленную на достижение целей, ради которых они созданы, и целей, предусмотренных Федеральным законом от 11 августа 1995 г, №135-Ф3 «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (ст.12, п.1). Они не вправе использовать свое имущество для поддержки политических партий, движений, групп и кампаний (ст.12, п.5). Значительная часть их имущества формируется за счет благотворительных пожертвований. Указанный запрет обеспечивает целевое использование пожертвований. Благотворительные организации пользуются рядом налоговых и иных льгот и преимуществ, то есть получают косвенную государственную поддержку (ст. 15).

Запрет на пожертвования со стороны религиозных организаций также уже существовал в законодательстве. Согласно Федеральному закону от 26 сентября 1997 г. №125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» религиозное объединение не оказывает политическим партиям и движениям материальную и иную помощь «в соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства» (ст.4, п.5). Представляется, однако, что законодатель необоснованно расширяет содержание этого принципа, так как иные общественные объединения также отделены от государства. Как и в случае благотворительных организаций, запрет пожертвований со стороны религиозных объединений связан со специфическими целями их деятельности и источниками получения имущества. Легальные цели религиозных объединений заключаются в совместном исповедания и распространении веры (ст.6, п. 1). Их имущество образуется также за счет пожертвований граждан, организаций или передается в собственность государством (ст.21, п.2); они получают прямую и косвенную государственную поддержку (ст.4, п. З).

Запрет на пожертвования от анонимных жертвователей необходим, так как среди них могут оказаться и те, которым запрещено жертвовать. В то же время партиям можно разрешить принимать небольшие по сумме анонимные пожертвования, ограничив их долю в общей сумме пожертвований. Как показала практика федеральных выборов 1999-2000 гг., анонимными признавались, как правило, небольшие (100-300 руб.), то есть «реальные» пожертвования сторонников партий, которые осуществлялись почтовым или телеграфным переводом, не предусматривающим специальных форм для выполнения требований законодательства и указания необходимых реквизитов.

Запрет на пожертвования от юридических лиц, зарегистрированных менее чем за год до внесения пожертвования, призван не допустить «перекачивания» средств специально созданными для этого фирмами — «однодневками». При этом следует учитывать, что государственная регистрация осуществляется не только при создании юридического лица, но и при его реорганизации (ГК РФ, ст.51,57).

Определенные сомнения вызывает принципиальная допустимость пожертвований юридических лиц. В России эта проблема имеет особую актуальность, ибо для большинства крупных экономических групп интересов финансирование выборов и партий — это политическая необходимость, которая диктуется жесткой борьбой за доступ к принятию государственных решений, а также давлением со стороны политиков. Некоторые страны идут по пути полного запрета пожертвований организаций. Так, во Франции именно стремлением порвать связь между «политикой и предпринимательством» мотивировалось введение запрета на пожертвования юридических лиц.

Тем не менее, трудно предлагать полный запрет финансирования партий со стороны коммерческих организаций. Для финансирования деятельности партий в современных условиях необходимы весьма значительные средства. Возможности получения пожертвований граждан существенно ограничены, что связано с низким уровнем доходов значительной части населения, слабой политической активностью граждан.3 Закон о партиях закрепил исчерпывающий перечень малоприбыльных видов предпринимательской деятельности партий (ст.31, п.2,3). Их государственная поддержка также пока незначительна. В этих условиях партии едва ли смогут обойтись без пожертвований юридических лиц. Не исключено, что они будут стремиться получить такие пожертвования незаконным путем, а юридические лица предоставлять их в обход закона. В этой связи французский исследователь К. Лейри задает вопрос, не приведет ли этот запрет «к возврату и увековечению практики тайного финансирования и как следствие коррупции». По мнению Ю.А.Юдина, «именно стремлением избежать таких последствий можно объяснить тот факт, что законодательство большинства стран... разрешает пожертвования частных юридических лиц, но устанавливает ограничения их размеров».

Аналогичный подход фактически закреплен в российском законе о партиях, что можно рассматривать как вынужденную меру, которая связана с отсутствием у наших партий других серьезных финансовых источников.

Партии вправе заниматься предпринимательской деятельностью, но с соблюдением ряда требований, установленных законом. Предпринимательская деятельность партии не может включаться в круг ее основных уставных целей. В противном случае партия как общественное объединение из некоммерческой организации превратится в коммерческую, что будет противоречить закону (ст. 50 ГК РФ).1 ГК РФ предусматривает также, что общественные объединения вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям (ст. 117,118). Аналогичная норма закреплена в законе об общественных объединениях (ст.З7).

В ст. З1 закона о партиях закреплен исчерпывающий перечень конкретных видов предпринимательской деятельности партий и запрет осуществлять все иные виды предпринимательской деятельности.2 Это представляется оправданным, так как на практике больше всего вопросов возникало при толковании понятия такой деятельности для достижения уставных целей и соответствующей им. Вместе с тем, закон о партиях не внес достаточной ясности для разрешения проблемы. Основываясь на нормах закона можно обосновать две различных правовых позиции. Это связано с тем, что согласно п.З ст.31 закона указанные виды предпринимательской деятельности осуществляются «в целях создания финансовых и материальных условий для реализации целей и решения задач, предусмотренных уставом и программой политической партии», но ничего не говорится о необходимости ее соответствия уставным целям партии.

С одной стороны, норму п.З ст.31 закона о партиях можно рассматривать как специальную, то есть считать, что положения ГК РФ и закона об общественных объединениях, в силу статьи 12.2 закона об общественных объединениях, неприменимы. В этом случае предпринимательская деятельность партии не обязательно должна соответствовать уставным целям партии. Достаточно, чтобы полученные от нее доходы впоследствии были израсходованы на цели, заложенные в уставе партии, и соблюдался запрет их перераспределения между членами партии. Можно также сказать, что указание в одних случаях на связь предпринимательской деятельности с уставными целями и отсутствие его в других не случайно, а, напротив, свидетельствует о намерении законодателя предоставить партиям право осуществлять виды предпринимательской деятельности, не соответствующие их уставным целям.

Вместе с тем, такое толкование в известной степени противоречит п.З ст.28 закона, согласно которому имущество- партии используется только для реализации целей и решения задач, предусмотренных уставом и программой партии. Другая точка зрения заключается в расширительном понимании рассматриваемой нормы закона о партиях, основанном на ее систематической толковании в совокупности с п.З ст.29 и подпунктом "л)" ст.26 закона. Согласно подп, "л" ст.26 партия вправе осуществлять предпринимательскую деятельность в порядке, установленном законодательством РФ, и в соответствии с законодательством РФ и уставом партии. Если бы порядок и условия ее осуществления регулировались лишь законом о партиях, скорее всего, была бы закреплена оговорка «в соответствии с настоящим законом». То есть, для партий также действует запрет предпринимательской деятельности, не направленной на достижение уставных целей или не соответствующей им, вытекающий из ГК РФ и закона об общественных объединениях. В этом случае в п.З ст.31 раскрывается понятие законной предпринимательской деятельности партий.

Указанная позиция в большей степени соответствует «духу закона» и общей концепции правового статуса партии, основная цель которой заключается в завоевании власти. Как справедливо отмечает С. А. Авакьян, «мы не можем представить себе политическую партию, которая на основе решений ее правления закупила бы и продала партию нефти, автомобилей и т.п., мотивируя свой шаг тем, что в результате она получила деньги, которые пустит на социальные цели, заложенные в ее уставе». Разрешая эту коллизию, законодателю необходимо прямо и недвусмысленно указать в законе, вправе ли партии осуществлять предпринимательскую деятельность, не соответствующую их уставным целям, что позволит решить вопросы об аренде партийного имущества и торговле сувенирной продукцией.

Партия вправе продавать и сдавать в аренду только имущество, находящееся в ее собственности. Имущество, находящееся во владении или пользовании партии, нельзя сдать в аренду, в том числе заключить в отношении него договор субаренды. Региональные и иные зарегистрированные подразделения партии владеют имуществом, закрепленным за ними собственником - партией - на праве оперативного управления (закон о партиях, ст.28, п.2). Для его отчуждения требуется предварительное согласие партии (ГК РФ, ст.298). Однако это требование не распространяется на доходы, полученные от собственной предпринимательской деятельности региональных отделении, и имущество, приобретенное за счет этих доходов, которые поступают в самостоятельное распоряжение отделения и учитываются на отдельном балансе.

В законе о партиях отсутствуют нормы, регламентирующие финансово-хозяйственную деятельность создаваемых партией юридических лиц. С одной стороны, необходимо исходить из того, что создание юридического лица сопровождается наделением его имуществом, принадлежащим партии. Если это имущество используется только для реализации целей и решения задач, предусмотренных уставом и программой партии (ст.28, п.З), то создаваемые организации также должны использовать его в соответствии с указанными целями. Закон о партиях содержит закрытый перечень организаций, которые она вправе учреждать: издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых (ст.26, подл. "г"). Этот перечень корреспондирует допустимым видам предпринимательской деятельности партий (ст.31, п.З). Однако это толкование противоречит закону о некоммерческих организациях, по которому некоммерческая организация вправе получать прибыль от производства товаров и услуг, отвечающих целям ее создания/ приобретать и осуществлять реализацию ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав (ст.24, п.2). То есть, существует неопределенность правового статуса создаваемых партиями юридических лиц.

В законе о партиях необходимо определить объем правоспособности партий и создаваемых ими организаций в сфере предпринимательской деятельности. При этом едва ли следует вводить для тех и других полный запрет любых форм коммерческой деятельности. Думается, для этих субъектов нужно предусмотреть различное правовое регулирование. Создаваемые партиями организации лишь содействуют партиям в осуществлении их деятельности. Необходимость такой дифференциации обусловлена также наличием у них собственных целей деятельности. Так, средства массовой информации не должны лишаться права предоставлять за плату печатные площади или эфирное время для рекламных или информационных сообщений. Урегулировав их финансовые отношения с партиями, можно предоставить им все права по ведению предпринимательской деятельности, предусмотренные законом о некоммерческих организациях, за исключением права участвовать в капитале хозяйственных обществ и товариществ.

Сами партии по общему правилу должны заниматься только деятельностью, соответствующей их уставным целям. Исключение может быть сделано для сдачи в аренду или в доверительное управление партийного имущества, а также для торговли сувенирной продукцией. Понятие последней целесообразно раскрыть в законе или дать примерный перечень такой продукции. В то же время партии практически не занимаются предпринимательской деятельностью.

Дискуссионным представляется вопрос о природе права партии в отношении денежных средств их избирательных фондов. Высказано мнение, что они не являются собственностью кандидата, партии. Избирательный фонд - это публично-правовое образование, имеющее строго целевое назначение и временный характер, а вопросы формирования и расходования его средств составляют предмет специального регулирования нормами избирательного и финансового права. В данном случае, вероятно, говорится о собственности в широком смысле слова, то есть гражданско-правовом титуле, так как в цивилистике наиболее распространен взгляд на безналичные деньги как на права требования, хотя средства избирательных фондов могут быть и наличными деньгами.

Партии обладают ограниченными правомочиями по распоряжению средствами избирательных фондов по сравнению с обычным гражданско-правовым режимом банковского счета. Обязательность заключения такого договора для создания избирательного фонда с указанием в законе некоторых его условий и кредитной организации, с которой он заключается, в известной мере «выводит» средства фондов из сферы гражданско-правового регулирования.

Вместе с тем, действующее законодательство не исключает применения в субсидиарном порядке к рассматриваемым отношениям норм гражданского и иных отраслей права. Партия заключает гражданско-правовые сделки с оплатой из средств избирательного фонда, что свидетельствует о наличии и частноправовых оснований владения и распоряжения средствами фонда. «Двойственный» правовой режим специального временного счета избирательного фонда сходен с положением счетов казначейства, которые ведутся на основании договоров, заключаемых и исполняемых в соответствии с гражданским законодательством РФ, но с учетом особенностей, установленных Бюджетным Кодексом (БК РФ, ст.244). Проведение такой аналогии прослеживается в судебной практике. В уже упомянутом определении Верховного Суда РФ от 8 июня 2000 г. указывается, что кандидаты «вступают в отношениях с банком не на общих условиях, установленных гражданским законодательством, а с учетом норм избирательного права, определяющих их статус, в том числе полномочия по распоряжению денежными средствами избирательного фонда, имеющего целевое назначение, и по передаче таких полномочий».

Законодательство не раскрывает понятие собственных средств партии. Под ними можно понимать денежные средства, которыми она владеет на законных основаниях и вправе распорядится в соответствии с законом и уставом. В то же время, прочие средства, в том числе пожертвования граждан и юридических лиц, также становятся «собственными» средствами партии (блока), но только с момента зачисления их на специальный избирательный счет. В ходе выборов возникла проблема законности происхождения собственных средств партий, которые фактически не подлежали финансовому контролю со стороны государства и общества. На практике существовала легальная возможность под видом "собственных средств" перечислять в избирательные фонды деньги, поступившие от жертвователей, в том числе тех, которым запрещено финансировать выборы. С принятием закона о партиях, установившего те же запреты на пожертвования партиям, что и избирательное законодательство, эта проблема перестала быть столь актуальной.

Специальная норма о собственных средствах исключает возможность внесения кандидатами и партиями в свои избирательные фонды денежных средств в качестве пожертвований. Перечисление средств с расчетного счелга партии, внесение своих средств кандидатом на специальный избирательный счет не является пожертвованием и с позиции гражданского законодательства, так как нельзя пожертвовать имущество самому себе (ГК РФ, ст.572, 582). В ходе выборов «добровольные пожертвования» на избирательные счета партий (блоков) перечислялись также их региональными и иными структурными подразделениями. Теперь указанные средства нельзя признать пожертвованиями. Из закона о партиях следует, что в данном случае речь идет о собственных средствах партии (избирательного блока): собственником имущества региональных отделений и иных структурных подразделений является партия в целом. Они обладают только правом оперативного управления имуществом, закрепленным за ними собственником (закон о партиях, ст.28, п.2).

Закон достаточно детально регламентирует поступление в избирательные фонды добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Перечень запрещенных источников пожертвований и порядок их внесения на выборы и на текущую деятельность во многом совпадают. Вместе с тем, избирательное законодательство предусматривает дополнительные запреты отдельных категорий пожертвований и устанавливает некоторые особенности правового режима пожертвований в избирательные фонды. Целесообразно более подробно рассмотреть указанные специальные нормы и особенности их реализации в ходе избирательной кампании.

**2.2 Проблемы финансирования политических партий в избирательном процессе**

Правовое регулирование и практика политического финансирования характеризуются общностью подходов и принципов, используемых в различных странах. Такая общность позволяет выделить модели финансирования партий, в основе которых лежит определенное сочетание отдельных видов партийного финансирования, сходство способов и средств правовой регламентации, механизмов получения и расходования денег, финансовой отчетности, контроля и ответственности за правонарушения.

При этом центральные проблемы модели партийного финансирования связаны в настоящее время с соотношением публичного и частного финансирования, которые существенно различаются по характеру своего влияния на развитие партийно-политической системы. Это относится, прежде всего, к государственному финансированию, которое, по признанию многих исследователей, принципиально изменило юридический и фактический статус партий, их место и роль в обществе.

Долгое время финансовое обеспечение деятельности партий в буржуазных странах осуществлялось исключительно за счет средств частных лиц. Важнейшей основой финансового обеспечения политической работы партий стали пожертвования и членские взносы. Значительно позднее, по мере увеличения имущества партий, введения вознаграждения депутатам за работу в парламенте у партий появились другие финансовые источники.

Исторически в политико-правовой практике развитых стран сложились две основные модели частного финансирования, обусловленные особенностями двух главных типов самих партий. Буржуазные партии традиционно финансировались преимущественно за счет пожертвований частных лиц, в том числе представителей крупного капитала, массовые «левые» партии - членских взносов. Вместе с тем в настоящее время практически нет партий, получающих только членские взносы или пожертвования. В условиях постоянного роста стоимости жизни, использования дорогостоящих средств политической рекламы (телевидения и радио) партии левого спектра стали гораздо шире использовать частные пожертвования, в том числе предоставляемые крупными корпорациями. В свою очередь, некоторые буржуазные партии постарались преобразоваться, насколько это было возможно, в массовые организации и получают значительные средства за счет членских взносов. Сближению этих моделей еще в большей степени содействовало введение института государственного финансирования, хотя оно и не устранило имеющихся различий.

Финансы буржуазных партий первоначально составлялись из крупных пожертвований отдельных богатых деятелей или сторонников партий. В дальнейшем эти партии стали получать также значительные суммы от предпринимательских структур. Целью и результатом пожертвований было избрание кандидатов, представляющих интересы промышленности и финансового капитала. В настоящее время государств, для которых характерно использование этой модели, осталось мало. Наиболее яркий пример - США и Канада, избирательные системы которых ориентированы на отдельных политиков, финансирующих до настоящего времени свои избирательные кампании преимущественно за счет собственных средств и средств комитетов политических действий. Комитеты, за которыми стоит сфера интересов большого бизнеса, являются основными «насосами» по перекачке денег на выборы, аккумулируя и расходуя средства политических пожертвований.

Преимущественно частное финансирование сразу же вызвало ряд серьезных проблем. Материальные ресурсы неравномерно распределены среди отдельных членов общества и их объединений, что породило проблему равноправия граждан в политической сфере. По мере того, как распространение идей стало, по существу, делом технических специалистов, использующих современные технические средства и политические технологии, резко возросла и роль денег в политике, а одновременно с этим и зависимость партийной деятельности, ее эффективность от фактора денежных вливаний.

При этом партии и кандидаты не имели доступа к другим финансовым источникам, а жертвователями выступали крупные промышленные и финансовые структуры. На практике их зависимость от жертвователей оказалась благоприятным фактором развития политической коррупции. Скандалы, связанные с партийными финансами, уже нельзя оценивать как исключительное явление. Периодически случающиеся, нередко грубые, финансовые правонарушения давно стали неотъемлемой частью демократий, и в целом зарубежный опыт показывает исключительно большую роль в финансировании партий и выборов экономических групп давления.

При этом партии оказались главным объектом финансового воздействия крупного капитала, так как фактически контролируют законодательную и исполнительную власть в большинстве развитых стран.

В действующем законодательстве отсутствует определение расходов партий и кандидатов на избирательные кампании. Вместе с тем раскрытие содержания указанного понятия имеет большое практическое значение и диктуется необходимостью разграничения расходов на текущую деятельность и на выборы. В свою очередь от решения этой проблемы зависит правильная квалификация правонарушений, связанных с финансированием кандидатов и партий минуя избирательный фонд.

Для определения расходов на выборы можно обратиться к перечню разрешенных законом статей расходов средств избирательных фондов. Согласно Федеральному закону о гарантиях избирательных прав граждан они могут расходоваться на финансирование сбора подписей, предвыборной агитации, внесение избирательного залога, оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера, и на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением партиями и кандидатами своей избирательной кампании (ст. 59, п.2, 3). То есть все это расходы на выборы, которые не только могут, но и должны оплачиваться из избирательных фондов.

Вместе с тем Федеральный закон о гарантиях избирательных прав граждан содержит запрет выполнения работ, реализации товаров, оказание услуг не только прямо, но и косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенных результатов на выборах.[[1]](#footnote-1) То есть указанный запрет охватывает более широкий круг отношений. Установление в п.5 ст.59 необходимости прямой или косвенной связи работ, товаров и услуг с выборами дополняется указанием на их направленность на достижение определенных результатов на выборах. «Естественно возникает проблема, как доказать подобную направленность». Возникает также вопрос, что понимать под определенными результатами на выборах? По смыслу закона речь идет о результатах, связанных с выборами. Однако в этом случае оговорка о результатах на выборах фактически повторяет положение о расходах, прямо или косвенно связанных с выборами, что нельзя признать удачным с точки зрения юридической техники. На практике также трудно говорить об определенном результате, так как деятельность участников избирательного процесса может носить противоречивый характер.

Думается, что в п.5 ст.59 могло бы содержаться развернутое определение расходов на выборы (избирательных расходов). Под ними можно понимать все расходы, производимые с целью повлиять на ход избирательной кампании, деятельность участников избирательного процесса на выборах, итоги голосования и результаты выборов, независимо от вектора такого влияния.

В законах о выборах прямо не говорится о том, что рассматриваемый запрет распространяется только на работы, товары и услуги, предоставляемые после официального опубликования решения о назначении выборов. Строго юридически нормы избирательного законодательства, в том числе запрещающие материальную поддержку партий минуя избирательный фонд, действуют не только в период избирательной кампании. Однако расходы на предстоящие выборы, производимые до их назначения, фактически не подпадают под действие избирательного законодательства. Такой запрет не подкрепляется нормами об ответственности, а предвыборной агитацией признается, к примеру, только деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании.

Между тем современные избирательные технологии предполагают значительные затраты задолго до официального опубликования решения о назначении выборов: распространение позитивной информации о деятельности будущего кандидата на выборный пост, проведение дорогостоящих социологических исследований и т.д. На практике «активизация политических дискуссий» в СМИ в период, предшествующий избирательной кампании, это не что иное, как предвыборная агитация с целью обеспечить преимущества перед конкурентами на предстоящих выборах. При этом наблюдается тенденция к сокращению сроков избирательных кампаний, то есть уменьшаются сроки, в течение которых финансовое воздействие на итоги голосования ограничено предписаниями избирательного законодательства.

Такое положение ставит различные партии в неравные условия. В этой связи целесообразно идти по пути регламентации партийных расходов в межвыборный период. В частности, в этот период можно ограничить осуществление избирательных расходов. С другой стороны, проблематично рекомендовать норму, существенно ограничивающую деятельность партий и при этом трудно реализуемую на практике. Расходы на предстоящие выборы довольно сложно выделить из других партийных затрат. В определенном смысле все расходы политических партий связаны с выборами, так как конечная цель партии заключается в завоевании власти путем участия в них. Поэтому представляются оправданными не слишком жесткие ограничения. В частности, можно закрепить предельный размер партийных расходов, осуществляемых за 4-5 месяцев до истечения срока полномочий выборного органа.

Более эффективным представляется ограничение политической рекламы на радио и телевидении. Пропаганда через электронные СМИ обходится партиям очень дорого и, как правило, на нее приходится значительная часть партийных бюджетов. При этом, как всякая реклама, она имеет мало общего с политической работой и функциями партий, но зато вынуждает их к поиску дополнительных финансовых источников. Вместе с тем, российские реалии являются серьезным аргументом против этого предложения. Ведь в этом случае «партия власти» получит еще одно преимущество.

От имени партии средствами избирательного фонда распоряжаются их уполномоченные представители по финансовым вопросам, которые назначаются решением съезда партии или представителей партий, вошедших в блок. В этом решении указываются их полномочия, в том числе право подписи финансовых документов, образец печати для финансовых документов. Новый Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы предусматривает, что в решении о назначении уполномоченных представителей должно быть прямое указание на то, что лицо является уполномоченным именно по финансовым вопросам. Уполномоченные представители по финансовым вопросам регистрируются ЦИК России (ст.24, п.1). Таким образом, они наделяются полномочиями в особом публично-правовом порядке. Вместе с тем, их полномочия должны быть предусмотрены также в доверенности, выдаваемой на основании этого решения в соответствии с Федеральным законом о выборах депутатов Государственной Думы.

По смыслу закона никто, кроме уполномоченных представителей по финансовым вопросам, не вправе представлять партию в отношениях, связанных с финансированием избирательной кампании. Закон содержит также косвенный запрет гражданского представительства при расчетах за эфирное время и печатные площади. Платежное поручение филиалу Сбербанка о перечислении денег, разумеется, из избирательного фонда, предоставляется партией не позднее двух дней до дня их предоставления. В случае нарушения этого условия предоставление эфирного времени, печатной площади не допускается (ст.60, п.19;ст.61,п.13).

Однако практика пошла по другому пути. На выборах договоры на выполнение работ, оказание услуг в пользу объединений (блоков) с оплатой из избирательного фонда заключались не только лицами, которые не являлись уполномоченными по финансовым вопросам, но и при отсутствии у них гражданско-правовых оснований. При этом действия в интересах объединения (блока) без поручения с последующим их одобрением прямо противоречили закону, который предусматривает право лица заключить договор и реализовать товар, выполнить работы, оказать услуги, связанные с выборами, только после представления уполномоченным представителем по финансовым вопросам документального подтверждения согласия избирательного объединения (блока) на их оплату из средств избирательного фонда. В этих условиях отследить все каналы расходования средств фондов было практически невозможно, а институт уполномоченных представителей по финансовым вопросам оказался во многом нереализованным.

Это потребовало ограничения гражданско-правового представительства при расходовании средств избирательных фондов. Согласно новелле 2007 года, договоры с гражданами и юридическими лицами о выполнении предвыборных работ, оказании услуг заключаются лично уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения (блока) (ст.59, п.4). Указанная новелла, по сути, лишает партии права иметь на выборах гражданско-правовых представителей, за исключением случая приобретения товаров. Это довольно жесткое ограничение, хотя оно отвечает интересам контроля. Из ст39 закона также следует, что эта норма служит гарантией равенства кандидатов, в том числе выдвинутых в составе списка. Однако закон не предусматривает ответственности за нарушение нормы о личном заключении договоров. Признание договоров, заключенных в нарушение этого положения, незаконными сделками, в смысле ст. 168 ГК РФ, бесперспективно, так как влечет за собой возврат сторон в первоначальное положение.

Хотя закон не содержит ограничения числа уполномоченных представителей по финансовых вопросам, на практике неизбежны значительные трудности для партий при финансировании ими избирательных кампаний. Поэтому проблема требует компромиссного решения с учетом интересов партий и потребностей финансового контроля. Ее решению отчасти способствовало бы разрешение партиям открывать региональные избирательные счета и назначать региональных уполномоченных по финансовым вопросам. Запрет гражданско-правового представительства целесообразно распространить лишь на особый круг финансовых вопросов. В частности, только уполномоченные представители по финансовым вопросам должны заключать договоры и осуществлять расчеты со СМИ, а также с прочими контрагентами, если стоимость договора о выполнении работ, оказании услуг одного вида превышает 300-400 тыс. руб. Для представительства в иных случаях партиям можно разрешить заключать договоры поручения или комиссии, оговорив, что за действия гражданско-правового представителя партия несет ответственность, в том числе установленную избирательным законодательством, как за свои собственные.

Избирательное законодательство также устанавливает дополнительные требования к договорам на выполнение предвыборных работ, оказания услуг, а также условиям их заключения с некоторыми категориями контрагентов, В частности, в период избирательной кампании ограничивается оборот эфирного времени, печатных площадей, используемых для предвыборной агитации. Договор об их предоставлении заключается СМИ только непосредственно с партиями.

Избирательное законодательство ограничивает свободу определения сторонами цены договора (ГК РФ, ст.424). Запрещается как занижать, так и завышать расценки на предвыборные работы и услуги. Однако этот запрет действует только для юридических лиц. Целесообразно распространить его и на граждан, по крайней мере, зарегистрированных в качестве предпринимателей, что позволит избежать манипулирования расценками в отношениях с ними.

Понятие необоснованно заниженных и завышенных расценок в законе не раскрывается. ЦИК России в 2008 году разъяснила, что необоснованным является завышение или занижение расценок в два и более раза по сравнению со средними по соответствующему региону. Представляется, что такое толкование некорректно. Во-первых, оно ориентирует на простое сравнение условий договора и средних расценок по региону, оставляя без внимания исследование обстоятельств, с которыми связана обоснованность расценок (качество и объем работы или услуги, скорость выполнения заказа, обычно предоставляемые скидки и т.п.). В свою очередь, если брать за основу трудно определяемые средние расценки по региону, границы которого не установлены, это очень напоминает объективное вменение. Думается, что критерий необоснованности не является в данном случае оценочным понятием, которое требует количественного «измерения» по аналогии с существенной недостоверностью сведений о доходах и имуществе кандидатов. Это качественная характеристика цены конкретного товара, работы или услуги. Во-вторых, значение «не более, чем в два раза» выбрано совершенно произвольно, что позволяет безнаказанно манипулировать расценками в этих пределах. При квалификации занижения расценки необходимо использовать обычное ее значение у соответствующей организации, к примеру, на аналогичную работу, услугу с другими контрагентами. Вместе с тем, закон не запрещает выполнять иные предвыборные работы, оказывать услуги «в кредит», что создает определенную лазейку для злоупотреблений. Думается, что обязательным условием выполнения предвыборных работ, оказания услуг должно быть наличие суммы в избирательном фонде, необходимой для их полной оплаты. Можно даже обязать партии осуществлять предоплату некоторых из них, например, в размере 20-30 процентов от суммы договора. Так, обоснованной новеллой законов о выборах является обязательная предоплата изготовления предвыборных печатных агитационных материалов.

По общему правилу частное финансирование избирательных кампаний партий и кандидатов должно производиться исключительно через их избирательные фонды. При этом законом запрещается любая их финансовая (материальная) поддержка помимо фонда. Указание на материальную поддержку означает предоставление имущества (автомобили, оргтехника, помещения, расходные материалы и т.д.) для целей избрания. Использование соответствующего имущества должно быть оплачено из избирательного фонда.1 Материальная поддержка будет иметь место и в случае проведения предвыборной агитации и совершения других действий в пользу партий и кандидатов. «Административный ресурс» имеет вполне конкретное финансовое измерение - в виде стоимости эфирного времени, используемого без оплаты из избирательного фонда, труда «бесплатных» сборщиков подписей и т.п.

Исключением из указанного правила является добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц (Федеральный закон о гарантиях избирательных прав граждан, ст.59, п.5). Такое определение представляется не вполне удачным в технико-юридическом отношении. Выборы определяются Федеральным законом о гарантиях избирательных прав граждан как одна из форм прямого волеизъявления народа (ст.2), что сужает круг отношений, на которые распространяется действие этой нормы. По закону подготовку и проведение выборов осуществляют избирательные комиссии, а не партии и кандидаты. Поэтому правильнее говорить о подготовке и проведении избирательной кампании кандидата, партии.

Стоимость лично выполненных работ, оказанных услуг законом не ограничивается. Одинаково правомерны услуги распространителя агитационных материалов и юриста, хотя их цена в обычном гражданском обороте существенно отличается. Поэтому ссылка на это положение фактически позволяет партиям, кандидатам оплачивать наличными деньгами дорогостоящие предвыборные услуги юристов, бухгалтеров, политических консультантов минуя избирательный фонд, так как доказать такие факты весьма сложно.

На практике преобладает расширительное толкование права гражданина лично выполнять работы, оказывать услуги. Разовое оказание услуг, например, с использованием личного автомобиля, компьютера или квартиры гражданина обычно не рассматривается как нарушение. То есть при решении вопроса о соблюдении или нарушении этой нормы учитывается количество оказанных услуг, объем выполненных работ. Указанный подход, однако, способен повлечь нарушение равноправия как избирателей, так и партий. Поэтому в законе следует закрепить четкие критерии правомерности оказания такой поддержки. В частности, должен действовать запрет использования гражданином своего имущества, за исключением случаев, когда его стоимость незначительна.

В законе можно также указать, что все транспортные, командировочные и прочие расходы, которые производит гражданин при осуществлении деятельности в поддержку партии, кандидата подлежат оплате из средств избирательного фонда. В этом случае он, как правило, привлекает других лиц (транспортные организации, гостиницы и т.д.). Это позволит привлечь к ответственности лиц, финансирующих массовые хорошо организованные мероприятия в поддержку определенных партий, кандидатов с участием большого числа граждан, которые агитируют, осуществляют функции наблюдателя и т.п. якобы бесплатно. При этом они, как правило, постоянно проживают в другом регионе, а все их поездки, питание, проживание и другие расходы оплачиваются «теневыми» спонсорами избирательной кампании. Критерием допустимости выполнения работы, оказания услуги может быть также ее стоимость, точнее минимальная сумма, ниже которой поддержка будет правомерной в силу ее малозначительности.

Косвенная поддержка избирательных кампаний партий и кандидатов осуществляется также через такие каналы как обеспечение бесплатного доступа к СМИ, налоговые льготы, бесплатное предоставление государственными и муниципальными органами помещений для встреч с избирателями и мест для размещения печатных агитационных материалов. Важнейшее значение имеет предоставление бесплатного эфирного времени для предвыборной агитации, с которой связаны главные моменты избирательного процесса. Однако агитация невозможна без финансового обеспечения, что предопределяет ее неразрывную связь с институтом финансирования выборов. При этом речь идет о государственных и муниципальных организациях телерадиовещания и периодических печатных изданиях, на которые возложена обязанность по предоставлению бесплатного эфирного времени, печатной площади,

В новом Федеральном законе о гарантиях избирательных прав граждан перечень таких СМИ расширился за счет телерадиокомпаний и периодических печатных изданий с государственным (муниципальным) участием в уставном (складочном) капитале. Вместе с тем, большинство этих СМИ их предоставляли и раньше, поскольку их учредителями (соучредителями) выступали, как правило, государственные (муниципальные) органы или организации. Другая новелла Федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан касается организаций, получающих от государства финансовую поддержку. Законодатель отказался от установления объема бюджетного финансирования СМИ, при котором они должны бесплатно оказывать свои услуги. В то же время уточнено, что оно должно осуществляться в форме субсидий или субвенций на текущее функционирование за счет федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации (муниципального бюджета). Таким образом, новый закон вносит необходимую определенность в регулирование этого вопроса.

Ключевым является вопрос о том, за счет каких средств должны оплачиваться соответствующие расходы СМИ, что позволит понять существо правоотношений между ними и партиями, кандидатами. Согласно Федеральному закону о гарантиях избирательных прав граждан 1997 г. они покрывались за счет текущего бюджетного финансирования соответствующих СМИ (ст.40, п. 5; ст.41, п.1). Из этого положения косвенно вытекало право СМИ, не получивших бюджетные средства, не предоставлять бесплатное эфирное время, печатную площадь. На практике, с учетом прямого указания закона, они все же предоставляли бесплатное эфирное время, печатную площадь. Закон содержал норму, стимулирующую их предоставление, которая перешла и в новое законодательство. Общий объем платного эфирного времени, печатной площади не может превышать их объем, предоставленный бесплатно. Если телерадиокомпания хочет получить доходы от политической рекламы на выборах, она вынуждена предоставить бесплатное эфирное время.

Несмотря на это, подход законодателя к проблеме источников финансирования указанных расходов принципиально изменился. В соответствии с новым Федеральным законом о гарантиях избирательных прав граждан они относятся на результаты деятельности организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий. Это положение распространяется одинаково на все СМИ, то есть как на государственные организации, так и на юридические лица частного права (ст.50, п. 10). Вместе с тем, необходимо учитывать, что СМИ, учрежденные с участием государства (муниципального образования) в форме хозяйственных обществ или товариществ, в том числе путем приватизации, называются государственными (муниципальными) лишь в целях избирательного законодательства. Наличие в их капитале доли государства (муниципального образования) не меняет форму собственности такого СМИ, которая остается частной. В случае выхода государственных (муниципальных) органов из состава акционеров (участников) организации прекращаются их имущественные права в отношении этого юридического лица. Обязанность таких СМИ бесплатно предоставлять эфирное время, печатную площадь оправданна и правомерна, так как ограничение их прав осуществлено в надлежащей форме — федеральным законом. Однако перенос на них бремени связанных с этим расходов без их согласия неправомерен, так как в этом случае они несут дополнительные расходы или лишаются средств, которые могли бы получить в условиях обычного гражданского оборота. По сути это означает принудительное - в силу закона — отчуждение имущества для государственных нужд (выборов) без предварительного и равноценного возмещения, что противоречит Конституции РФ (ст.35, ч.З). Это говорит и о том, что партиям предоставляется по существу не государственная, а частная материальная поддержка, что трансформирует их отношения со СМИ в гражданско-правовые.

Федеральный закон о гарантиях избирательных прав граждан предусматривает, что органы государственной власти и местного самоуправления бесплатно предоставляют во временное пользование кандидатов и партий помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для встреч с избирателями, проведения иных массовых предвыборных мероприятий. При этом установленное обременение имущества касается как собственников, так и владельцев (ст. 53, п.З). Хотя закон ничего не говорит о компенсации законным владельцам (например, арендующим помещение), необходимость ее выплаты вытекает из требований Конституции РФ. В законе также не учитываются субъекты права собственности, что может нарушить конституционные гарантии прав соответствующих собственников (Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования).

Если помещение было предоставлено для проведения предвыборных мероприятий одному из кандидатов, партий, собственник, владелец не вправе отказать другим партиям, кандидатам в его предоставлении на таких же условиях (ст.53.п.4). Это требование распространяется также на организации, имеющие государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования решения о назначении выборов. Однако в этой части оно противоречит п.5 ст.59 закона, где прямо запрещается бесплатное выполнение юридическими лицами любых предвыборных работ, оказание услуг. В результате возникает неопределенность, привлекать ли такую организацию к административной ответственности или обязывать ее предоставить помещение иным кандидатам, партиям. Думается, что необходимо осуществлять одновременно и то и другое.

**2.3 Иные проблемы правового регулирования деятельности политической партии как юридического лица**

В ходе выборов актуализируется задача создания справедливых условий политической борьбы. При этом гарантии уменьшения влияния финансового фактора на итоги голосования во многом зависят от предельной величины пожертвований. Более низкие лимиты пожертвований на выборы, при прочих равных условиях, в большей степени обеспечивают равенство шансов партий.

Между тем, федеральное законодательство о выборах последовательно развивается по пути увеличения предельных размеров пожертвований граждан и юридических лиц. Если финансирование текущей деятельности партий юридическими лицами еще можно признать допустимым, то их пожертвования в избирательные фонды должны существенно ограничиваться. Право внесения пожертвования производно от избирательного права, К. Лэйхем прямо пишет: «поскольку правом голоса обладают только физические лица, то партии и должны финансироваться за счет их пожертвований, а не за счет предприятий и организаций». В этой связи, целесообразно уменьшение предельного размера пожертвований юридических лиц в избирательные фонды. Представляется, что должен быть также ограничен их общий вклад в финансирование избирательных кампаний, например, до 1/3 от лимита расходов на выборы.

При установлении лимитов пожертвований граждан следует учитывать, что принцип равного избирательного права во многом справедлив и для внесения пожертвований, являющихся избирательным действием, и для предвыборной агитации, на оплату которой расходуется основная часть средств фондов. За его основу можно взять, к примеру, средний доход граждан за максимальный срок избирательной кампании (110 дней) — около 35 тыс. руб. Думается, что лимит пожертвований, равный его трехкратному значению (примерно 100 тыс. руб.), будет более справедливым и не является при этом заниженным.

Федеральный закон о гарантиях избирательных прав граждан допускает также возможность перечисления в избирательные фонды бюджетных средств, отсылая к соответствующим федеральным и региональным законам.

Действующий Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы отказался от перечисления бюджетных средств в избирательные фонды (ст.66, п.2,4). Думается, что целевую финансовую поддержку партий государством следовало сохранить. Государственное финансирование партий по итогам выборов в соответствии с законом о партиях не сможет компенсировать отказ от бюджетных субсидий на выборах. Оно ставит впервые участвующие в выборах партии, особенно слабые в финансовом отношении, в неравные условия по сравнению с теми, которые бюджетные субсидии уже получают. В свою очередь, существенное неравенство финансовых возможностей партий ведет к неравенству их шансов в политическом соперничестве и, в результате,, к искажению «народной воли», формированию и выражению которой они призваны содействовать.

Выравнивая финансовые возможности партий, государственная поддержка уменьшает влияние на результаты голосования фактора денежных вложений, подчеркивает не частный, а публично-правовой характер их соперничества на выборах. Обладание необходимыми материальными ресурсами является для партий одной из гарантий реализации права на предвыборную агитацию и осуществление других избирательных действий. Финансирование партий через избирательные фонды в большей степени позволяет контролировать целевое использование бюджетных средств.

Предлагается даже осуществлять финансирование избирательных кампаний только из бюджета и «запретить любые денежные вливания со стороны».

В некоторых государствах - членах СНГ и в ряде стран Центральной Европы в избирательном законодательстве предусматривается монопольное государственное бюджетное финансирование выборов и устанавливается, какие избирательные действия партий должны финансироваться из бюджета.

Российское государство, конечно, не в состоянии и не должно полностью финансировать партии на выборах. Однако оно могло бы обеспечить определенные минимальные финансовые возможности их предвыборной деятельности, финансируя, например, на 50-60 процентов наиболее важные и неизбежные для партий статьи расходов: проведение съезда для выдвижения кандидатов, аренда помещения для предвыборного штаба и т.п. При этом объем бюджетных средств, направляемых в фонды партий, и перечень избирательных действий, финансируемых из бюджета, следует закрепить в законе.

**Заключение**

Основные выводы можно изложить следующим образом.

1. Политическая партия как юридическое лицо в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, вправе:

а) свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;

б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, установленных настоящим Федеральным законом и иными законами;

в) участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации;

г) создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;

д) организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;

е) учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;

ж) пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;

з) создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;

и) защищать свои права и представлять законные интересы своих членов;

к) устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации;

л) осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом политической партии.

2. Политическая партия правомочна осуществлять иную деятельность, установленную законодательством Российской Федерации. В собственности политической партии может находиться любое имущество, необходимое для обеспечения ее деятельности, предусмотренной настоящим Федеральным законом и уставом политической партии. Собственником имущества политической партии, в том числе имущества ее региональных отделений и иных структурных подразделений, является политическая партия в целом. Члены политической партии не имеют прав в отношении имущества политической партии. Региональные отделения и иные структурные подразделения с правами юридического лица (далее - зарегистрированные структурные подразделения) политической партии обладают правом оперативного управления имуществом, закрепленным за ними собственником, имеют самостоятельный баланс или смету. Имущество политической партии используется только для реализации целей и решения задач, предусмотренных уставом и программой политической партии. Региональные отделения и иные зарегистрированные структурные подразделения политической партии отвечают по своим обязательствам находящимся в их распоряжении имуществом. При недостаточности указанного имущества субсидиарную ответственность по обязательствам регионального отделения или иного зарегистрированного структурного подразделения политической партии несет политическая партия.

3. Ответственность за осуществление финансовой деятельности политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений несут назначаемые в соответствии с уставом политической партии уполномоченные лица. Денежные средства политической партии формируются за счет: а) вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом политической партии; б) средств федерального бюджета; в) пожертвований;

г) поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а также доходов от предпринимательской деятельности; д) поступлений от гражданско-правовых сделок; е) других не запрещенных законом поступлений.

4. В законодательстве целесообразно закрепить понятие финансирования партии как финансового и поддающегося финансовой оценке материального обеспечения ее деятельности, выгод, полученных в результате освобождения от возникающих по общему правилу обязательств и других действий, прямо или косвенно направленных на достижение партийных целей.

5. Законодательство и практика многих зарубежных стран тяготеют к одной из «крайних» моделей финансирования партий, ни одна из которых не свободна от недостатков по существу: «англосаксонской» с частноправовым регулированием преимущественно негосударственного финансирования и «континентально-европейской» с преобладанием государственной поддержки, гарантируемой законодательством, которое детально регламентирует и частное финансирование.

6. Оптимальной и создающей справедливые условия политической конкуренции представляется модель смешанного финансирования с разумным сочетанием публичного и частного финансирования, при которой партии не ставятся в чрезмерную зависимость от жертвователей, но и не стимулируется их «иждивенческая» позиция.

Правовое регулирование партийных финансов, исходя из отечественного и зарубежного опыта, может быть эффективным лишь в случае использования комплексного подхода, решающего проблему в целом, то есть регламентации всех финансовых аспектов деятельности партий и создаваемых ими организаций, с которыми связана опасность любых форм злоупотреблений. При этом финансирование текущей партийной деятельности и избирательных кампаний требует в своей принципиальной основе единообразного регулирования в рамках конституционного законодательства с использованием преимущественно публично-правовых норм.

7. Необходимо расширение сферы правового регулирования текущего финансирования партий, введение запрета материальной поддержки, минуя расчетный счет партии, с подкреплением соответствующих положений закона юридической ответственностью. В перспективе целесообразно распространить на расчетный счет партии правовой режим специального избирательного счета.

8. Объем бюджетного финансирования партий целесообразно определять исходя из минимальной «корзины» наиболее важных партийных затрат и необходимости выравнивания шансов различных партий в политической борьбе (что, вероятно, потребует его увеличения). При этом нельзя не учитывать и действительной роли партий в развитии и функционировании российской демократии, хотя эти критерии могут находиться в противоречии друг с другом.

Бюджетное финансирование избирательных кампаний партий правильнее осуществлять путем дифференцированного выделения средств в избирательные фонды. Целесообразно постепенно переходить к предоставлению партиям бесплатного эфирного времени с учетом полученных голосов избирателей, предоставляя его также в межвыборный период и (или) гарантируя им доступ к эфиру на равных условиях по расценкам, одинаковым для всех партий.

9. Думается, что необходимо согласование лимитов пожертвований и расходов на выборы и текущую деятельность, уменьшение предельного размера пожертвований граждан, в особенности для текущего финансирования, исходя из среднего уровня доходов граждан, закрепление лимита общей суммы используемых пожертвований юридических лиц.

10. В законе следует закрепить систему обязательных, внутренне согласованных финансовых и иных показателей сводного финансового отчета, позволяющих проверить его правильность и достоверность.

Статус специально уполномоченных органов финансового контроля на выборах необходимо сохранить за избирательными комиссиями, но одновременно расширить компетенцию и перечень объектов контроля налоговых органов в этой сфере, установить порядок взаимодействия комиссий с налоговыми и другими государственными органами. В законе нужно предусмотреть конкретные формы и процедуры осуществления налоговыми органами контроля за текущим финансированием партий, гарантирующие его эффективность и защиту от возможных злоупотреблений.

11. В законе необходимо закрепить конкретные составы конституционных деликтов, нарушающих установленный порядок финансирования партий (использование материальной поддержки минуя расчетный счет и др.), и порядок реализации мер ответственности. Прежде всего, целесообразно распространить действие конституционно-правовых и административно-правовых санкций за нарушения, посягающие на установленный порядок финансирования избирательных кампаний, на финансирование текущей партийной деятельности, расширить перечень санкций конституционно-правовой ответственности.

**Библиографический список**

# 1.Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации [Текст]: офиц. текст. – М.: Инфра-М, 2008. – 48 с.

# 2.Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях" (с изменениями от 3 ноября 2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 июля 2001 г. N 29 ст. 2950

# 3.Федеральный закон от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» (с изменениями от 13 сентября 2010 г.)// Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 33. - Ст. 3431.

# 4.Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-I "О средствах массовой информации" (с изменениями от 9 февраля 2009 г.) // Российская газета от 8 февраля 1992 г. N 32

# 5.Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изменениями от 28 декабря 2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 2002 г. N 24 ст. 2253

# 6.Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. - М., 2009. – 238 с.

# 7.Автономов А. Государственное финансирование политических партий: Россия в контексте мирового опыта // Правовой статус политических партий в европейских странах. Сборник научных трудов. - Минск: Тесей, 2008. - С. 5-20

# 8.Артюхова Ю.С. Финансирование политических партий и избирательный процесс // Актуальные проблемы развития избирательной системы Российской Федерации: взгляд студенчества. Материалы региональной студенческой научно-исследовательской конференции (Челябинск, 15 мая 2008 года). - Челябинск: Центр анализа и прогнозирования, 2008. - С. 83 – 93.

# 9.Астафичев П.А. Институт народного представительства в современной России. - Орел: Издательство Орловского государственного университета, 2008. – 224 с.

# 10.Бабай Е.А. Государственное финансирование избирательных кампаний политических партий: аргументы "за" и "против" // Роль юридического образования и науки в современном развитии Российского государства: Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. 2 октября 2009 г.. - Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2009. - С. 11-13

# 11.Васильев В.И. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. — М., 2010. – 211 с.

# 12.Гашуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. - М., 2009. – 188 с.

# 13.Гузнов А.Г. Современный избирательный процесс: основные институты. – М., 2010. – 226 с.

# 14.Ермаков А.Д. Конституционно-правовые основы финансирования политических партий: некоторые проблемы // Конституционные чтения. Межвузовский сборник научных трудов. - Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2009, Вып. 6. - С. 149- 155

# 15.Ермаков А.Д. Конституционно-правовые основы финансирования политических партий: некоторые проблемы // Конституционные чтения. Межвузовский сборник научных трудов. - Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2009, Вып. 6. - С. 149-154

# 16.Ерыгина В.И. Политические партии как юридический феномен // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. - М.: Юрист, 2008, Вып. 3: Т. 1. - С. 464-488

# 17.Кириленко В.П., Меликян А.Б. Проблемы совершенствования правового регулирования государственного финансирования политических партий в Российской Федерации // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2007. - М.: РЦОИТ, 2008. - С. 220-242

# 18.Лоббизм в законодательном процессе Российской Федерации / Подготовка и принятие законов в правовом государстве. - М.: Издание Государственной Думы. 2008. – 115 с.

# 19.Макарцев А.А. Проблемы формирования отечественной системы государственного финансирования политических партий (Россия и зарубежный опыт) // Современные проблемы юридической науки. Сборник статей. - Томск: Изд-во Том. ун-та, 2009, Вып. 2. - С. 122-128

# 20.Меликян А.Б. Сравнительно-правовой анализ финансирования политических партий в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений Российской Федерации в 2008/2009 учебном году. - М.: РЦОИТ, 2009. - С. 153-172

# 21.Михайлова Е.А. Финансирование участия политических партий в выборах в Российской Федерации // Российский юридический журнал. - Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2008, № 3. - С. 181-202

# 22.Михайлова Е.А. Финансирование участия политических партий в выборах в Российской Федерации // Российский юридический журнал. - Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2008, № 3. - С. 181-182

# 23.Прохорова Е. Финансирование политических партий в Великобритании // Юридический вестник. Межвузовский сборник научных трудов. - Пенза, 2005, Вып. 17. - С. 76-84

# 24.Романенко О.В. Косвенное финансирование избирательных кампаний политических партий в России // Право и власть. - М., 2008, № 3. - С. 60-69

# 25.Савченко О.Г. Добровольные пожертвования как источник финансирования политической партии // Актуальные проблемы современного права и политики: Межрегиональный сборник научных трудов. - Рязань: Изд-во Рязан. гос. ун-та им. С.А. Есенина, 2009, Вып. 10. - С. 165-167

# 26.Стифорова Е.Г. Правовая регламентация финансирования политических партий в избирательном процессе // "Черные дыры" в Российском Законодательстве. Юридический журнал. - М., 2007, № 5. - С. 99-106

# 27.Стифорова Е.Г. Правовая регламентация финансирования политических партий в избирательном процессе // "Черные дыры" в Российском Законодательстве. Юридический журнал. - М., 2010, № 5. - С. 99-100

# 28.Точкин Д.В. Природа и понятие избирательного фонда при финансировании федеральных избирательных кампаний политических партий // Конституционное и муниципальное право. - М.: Юрист, 2009, № 9. - С. 10-15

# 29.Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы. / Романенко О.В. - М., 2009. -217 с.

# 30.Финансирование политических партий в России: конституционно-правовые проблемы. / Романенко О.В. - М., 2009. - 266 c.

# 31.Юридическая легитимация современных российских политических партий. / Пухкалова М.О. - Ростов-на-Дону, 2010. – 251 с.

# 32.Юридическое лицо политической партии. Сборник научных статей / Решетников О.М. - М.: Компания Спутник+, 2009. – 288 с.

**политический партия правовой регулирование**

1. Юридическая легитимация современных российских политических партий. / Пухкалова М.О. - Ростов-на-Дону, 2010. – С. 117. [↑](#footnote-ref-1)