

УДК 342.8

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ КАК ГАРАНТИЯ МНОГОПАРТИЙНОСТИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

А. И. Вершинин

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики» (г. Москва)

Поступила в редакцию 3 декабря 2018 г.

**Аннотация:** рассматривается сравнительно-правовой анализ правового регулирования института государственного финансирования политических партий. Отмечается, что российские политические партии почти на 80 % пополняют свой бюджет за счет средств федерального бюджета, что способствует формированию «управляемой многопартийности» или многопартийной системы с одной доминирующей партией. Изменение подхода к финансированию партий может способствовать вовлечению малых партий в активную политическую борьбу.

**Ключевые слова:** политические партии, финансирование политических партий, многопартийность, финансовые отчеты политических партий, партийная система.

**Abstract:** the article is devoted to different of legal regulation aspects of public funding of political parties. After analyzing the financial reports of political parties, the author identified negative trends of development of a multi-party system in our country. The author gives suggestions and prospects for reformation of this institution.

**Key words:** political parties, multi-party system, government funding of political parties, party system, financial reports of political parties.

Политические партии – важный элемент современной политической системы любого демократического государства. А. С. Автономов называл политические партии таким видом общественных объединений, которые ставят перед собой цель отстаивать интересы той группы (класса) людей, которые они представляют путем участия в борьбе за государственную власть, участия в иных видах политической активности, в том числе путем проведения оппозиционных акций<sup>1</sup>. Политической партии свойственна определенная двойственность ее конституционно-правового статуса: она сочетает в себе политические и общественные начала; выражает как публичные, так и частные интересы; пытается согласовать задачи государственного развития с необходимыми потребностями институтов гражданского общества<sup>2</sup>. В. Е. Чиркин отдельно выделяет политические

---

<sup>1</sup> См.: Автономов А. С. Правовая онтология политики : к построению системы категорий. М., 1999. С. 221–223.

<sup>2</sup> См.: Володина С. В. Многопартийность как основа конституционного строя России. М., 2016. С. 14.

партии среди общественных движений и объединений, так как они напрямую занимаются вопросами власти<sup>3</sup>.

Партии не существуют обособленно друг от друга: они ведут ожесточенную борьбу за места в парламентах, образуют коалиции и блоки, предвыборные и избирательные союзы. Известный французский политолог и юрист М. Дюверже писал, что формы и способы взаимодействия партий между собой, их сосуществования определяют «партийную систему» страны<sup>4</sup>. Согласно ч. 3 ст. 13 Конституции РФ 1993 г., в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность<sup>5</sup>. Д. А. Поздняков описывает многопартийность как фактор, позволяющий отразить плюралистическую насыщенность политической системы. Многопартийность можно рассматривать как своеобразный общественно-политический организм, действующий в рамках существующего правового поля, а также как политико-правовой институт, позволяющий реализовать гражданские формы политической самоидентификации<sup>6</sup>.

На развитие партийных систем влияет множество факторов, таких как уровень развития избирательной системы, уровень развития независимых СМИ, настроения в обществе, ограничения на создание и деятельность партий, подходы к организации финансирования политических партий.

Согласно данным Министерства юстиции РФ, в настоящее время в России зарегистрированы 64 политические партии<sup>7</sup>. Однако далеко не все партии активно участвуют в политической жизни. Если проанализировать статистику участия партий в федеральных и региональных выборах за период с 2012 по 2018 г., то можно отметить довольно низкую политическую активность большинства партий. В выборах участвуют в основном только парламентские партии: «Единая Россия», «КПРФ», «ЛДПР», «Справедливая Россия». 53 партии из 64 зарегистрированных участвовали за указанный период в федеральных и региональных выборах менее 50 раз. На такую низкую активность не в последнюю роль влияет значительная разница бюджетов политических партий.

Голоса избирателей на выборах являются ресурсом, за который ведут борьбу политические партии между собой. Для осуществления своей деятельности политическая партия нуждается в достойном финансировании.

<sup>3</sup> См.: *Чиркин В. Е.* Конституционная терминология. М., 2017. С. 129–130.

<sup>4</sup> См.: *Дюверже М.* Политические партии / пер. с фр. Л. А. Зиминной. 4-е изд. М., 2007. С. 112.

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.11.2018).

<sup>6</sup> См.: *Поздняков Д. А.* Современная российская многопартийность : юридические механизмы конституционализации : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2004. С.11.

<sup>7</sup> Список зарегистрированных политических партий / Министерство юстиции РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 23.11.2018).

нии. Для проведения избирательной кампании партии необходимо оплачивать расходы на изготовление агитационно-печатных материалов, выплачивать вознаграждение агитаторам, политическим консультантам и партийным функционерам. Наличие достаточных финансовых средств еще не гарантирует партии победу и достижение всех поставленных целей, но можно с уверенностью отметить, что отсутствие средств практически полностью исключает успех на выборах, особенно если это касается выборов федерального уровня. Исторически первым источником поступления финансовых средств в бюджет партий были пожертвования физических и юридических лиц, а также членские и вступительные взносы. Насколько успешно партия могла привлекать новых сторонников, настолько пополнялась ее партийная казна. Стоит заметить, что со временем влияние этих источников финансирования заметно сократилось. Если проанализировать отчеты российских политических партий, то можно отметить, что поступления от вступительных и членских взносов составляют не более 2–5 % в общем бюджете партий (в 2017 г. доля членских и вступительных взносов в доходах партий составила: в «Единой России» – 4,2 %; в «КПРФ» – 7,3 %; в «ЛДПР» – менее 0,1 %, в «Справедливой России» – 0 %) <sup>8</sup>. Если посмотреть на структуру доходов парламентских политических партий России, то можно отметить, что партии в большинстве своем начинают зависеть от государственного финансирования.

Первой страной, которая на законодательном уровне установила государственное финансирование политических партий, является ФРГ. Затем во второй половине XX в. практику Германии позаимствовали во Франции, Австрии и Швеции. В начале 60-х гг. прошлого века в западноевропейских государствах стали появляться первые законодательные акты, регламентирующие порядок финансирования партий <sup>9</sup>. В зависимости от страны подходы к правовому регулированию государственного финансирования партий могут различаться кардинально. Если проводить определенную классификацию, то по уровню финансирования текущей деятельности партий со стороны государства можно выделить страны, где преобладает государственное финансирование (Испания); страны, где преобладают частные источники финансирования (Великобритания), а также страны, где частные и государственные поступления распределены равномерно (ФРГ) <sup>10</sup>. Другим основанием для классификации могут являться условия, в результате которых партии допускаются к прямому финансированию (порог правомочности). Так, в некоторых правовых режимах финансирование получают все зарегистрированные

<sup>8</sup> См.: Бюджетная кормушка : за шесть лет граждане заплатили партиям 30 млрд рублей // Движение «Голос». URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142780> (дата обращения: 12.10.2018).

<sup>9</sup> См.: Финансирование политических партий во Франции : правовое регулирование : сб. переводов. М., 2010. С.11–12.

<sup>10</sup> См.: Платонова Н. И. Прямое государственное финансирование текущей деятельности политических партий в России // Право и политика. 2015. №12. С. 1677–1681.

политические партии, периодически участвующие в выборах (Республика Чад, Йемен)<sup>11</sup>. Однако в большинстве стран установлены определенные пороговые показатели, исключающие финансирование партий с минимальной поддержкой. Критерий выделения средств может быть совершенно различным: количество мандатов, полученных партией; количество голосов избирателей, отдавших голоса за список партии; в равных долях всем партиям, соответствующим минимальным требованиям; исходя из суммы пожертвований, внесенных на счета партий (эквивалентное финансирование в США и ФРГ). Отдельно стоит отметить, что в некоторых странах помимо финансирования текущей деятельности партий выделяются также денежные средства на финансирование отдельных мероприятий, проводимых политическими партиями, в частности на проведение внутрипартийных выборов. В качестве примера можно привести Израиль, где в январе 2018 г. Кнессет принял поправки в Закон «О финансировании партий», согласно которому всем действующим депутатам парламента будет выделяться за счет бюджета определенная денежная сумма на проведение предварительных выборов. Кандидаты крупных партий (количество членов которых превышает 100 тыс. чел.) на праймериз получают по 320 тыс. шекелей на кандидата (5 млн 440 тыс. руб.). Представители малых партий (менее 100 тыс. членов) получают только по 120 тыс. шекелей (2 млн 40 тыс. руб.). В случае неизбрания в Кнессет следующего созыва кандидатам необходимо будет вернуть эти средства обратно. Вместе с тем закон запретил всем кандидатам, участвующим в праймериз, получать финансирование от частных жертвователей, чем, впрочем, и было обусловлено принятие данных поправок. Автор законопроекта, депутат от партии «Ликуд» Д. Амсалем, заявил, что закон носит больше моральный, чем финансовый характер, так как получение политиками денег от частных лиц ведет к коррупции. Стоит отметить, что партии, не проводящие праймериз, не получают от государства дополнительных выплат<sup>12</sup>.

В Положении о правовом регулировании деятельности политических партий, подготовленном Венецианской комиссией совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (далее – БДИПЧ), отмечается, что система государственного финансирования партий была инициирована и введена как средство для предупреждения внутрипартийной коррупции, сокращения зависимости партий от частных жертвователей (физических и юридических лиц), поддержания важной роли партий в политической системе. Система государственного финансирования партий в идеале должна обеспечивать всем партиям внутри страны равные возможности для участия в выборах, что должно положительно сказываться на уровне многопартийности и политического плюрализ-

---

<sup>11</sup> См.: *Magnus Ohman Financing Politics : the Middle East and North Africa*. IFES. Washington D.C. 2013. P. 94.

<sup>12</sup> См.: Как проходят парламентские выборы в Израиле. URL: <http://www.cikrf.ru/international/events/israel/index.html> (дата обращения: 24.10.2018).

ма. Предоставлением государственного финансирования политическим партиям преследуется также цель – обеспечить всем политическим силам доступ к достаточному объему ресурсов для проведения агитационной работы среди избирателей, поощряя плюрализм политических сил и мнений, многопартийность. Можно также рассуждать о том, что прямое финансирование партий выступает как определенный выравнивающий институт для партий, ограничивающий преимущества конкурентов, которые могут изначально обладать большим объемом поддержки и ресурсов на проведение избирательных кампаний<sup>13</sup>.

В Российской Федерации вопрос государственного финансирования партий долгое время не являлся предметом отдельного законодательного регулирования. Положения Закона СССР от 9 октября 1990 г. №1708-1 «Об общественных объединениях» предусматривали для политических партий исключительно частное финансирование. После 1993 г. первое время на законодательном уровне регулировался лишь вопрос финансирования избирательных кампаний, а вопрос финансирования текущей деятельности политических партий на повестке парламента не стоял. Попытки законодательной регламентации вопроса регулирования деятельности партий претерпевали неудачи. Так в 1995 г. был отклонен проект закона «О политических партиях», в котором было предложено выделять партиям денежные средства за участие в федеральных и региональных выборах, а также предусматривал отдельное финансирование текущей деятельности фракций. Контроль за расходованием средств должен был осуществляться налоговыми органами совместно со Счетной палатой Российской Федерации. За период с 1995 по 2001 г. в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) в парламенте рассматривались разные проекты, регулирующие деятельность партий. Предлагались как идеи полного отказа от государственного финансирования партий (законопроект, внесенный депутатами В. В. Похмелкиным и С. Н. Юшенковым<sup>14</sup>), так и комплексного финансирования путем предоставления авансовых платежей на участие партий в выборах и на обеспечение деятельности партийных фракций в представительных органах государственной власти (законопроект, внесенный депутатом А. В. Шишловым).

Согласно ст. 33 Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ, государственное финансирование как отдельный вид государственной поддержки политических партий носит ком-

<sup>13</sup> См.: Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий. URL: <https://www.osce.org/ru/odihhr/81988?download=true> (дата обращения: 19.11.2018).

<sup>14</sup> Концепция проекта федерального закона «О политических партиях в Российской Федерации», внесенного депутатами В. В. Похмелкиным, С. Н. Юшенковым. Основные концепции законопроектов «О политических партиях» // Аналитический вестник, изданный информационно-аналитическим управлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2001. Вып. 7.

пенсаторный характер, т. е. государство возвращает партиям их затраты по итогам участия в выборах за счет средств, выделяемых из федерального бюджета. Средства направляются на расчетные счета партий либо ежегодными, либо единовременными перечислениями, в зависимости от успехов партий на парламентских и президентских выборах. Согласно ч. 5 ст. 33 указанного закона, партия имеет право получить финансирование из бюджета в случае, если: федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы, получил по результатам выборов не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу; если зарегистрированный кандидат на должность Президента РФ, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. До 2008 г. к государственному финансированию допускались также политические партии, если от партии или избирательного блока было избрано не менее 12 кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, при условии, что федеральный список партии не преодолел 3%-ного порога<sup>15</sup>. Размер средств, выделяемых на политическую партию, рассчитывается по следующей формуле: 152 руб., умноженные на количество голосов, отданных за партию или за кандидата, выдвинутого партией на должность Президента РФ.

В контексте вопроса финансирования текущей деятельности политических партий невозможно обойти вниманием правоприменительную и судебную практику. Стоит отдельно упомянуть определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. № 234-О, в котором была обоснована процентная ставка по доступу к получению государственного финансирования, а также к косвенным способам поддержки партий (предоставление бесплатного эфирного времени, печатной площади и иных форм поддержки), а также постановление Конституционного Суда от 17 ноября 1998 г. № 26-П2, в котором суд пришел к выводу, что уровень существующего барьера позволяет определить уровень «достаточной поддержки избирателей» (как для попадания в органы парламента, так и для получения финансирования)<sup>16</sup>.

По мнению Н. И. Платоновой, итоговые положения о государственном финансировании партий, закрепленные в первой редакции Федерального закона «О политических партиях», в наибольшей степени соответствуют международно-правовым нормам и принципам в области

---

<sup>15</sup> О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Рос. газета. 2001. 14 июля.

<sup>16</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. № 234-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

финансирования текущей деятельности партий<sup>17</sup>. Однако если рассмотреть финансовые отчеты партий за 2017 г., ежегодно предоставляемые в Центральную избирательную комиссию РФ, то можно на реальном примере показать, какой процент в бюджете партий составляют деньги федерального бюджета (табл.).

Т а б л и ц а

*Анализ сводных финансовых отчетов политических партий за 2015–2017 гг. (партии, получающие государственное финансирование)*<sup>18</sup>

Название партии	Год	Средства, поступившие в бюджет партии за календарный год, млн руб.	Средства, полученные партией из федерального бюджета за календарный год, млн руб.	Бюджетные средства в доходах партии за календарный год, %
«Единая Россия»	2017	5 425	4 336	80
	2016	8 230	3 560	43
	2015	5 187	3 560	68
«КПРФ»	2017	1 333	1 067	80
	2016	2 192	1 385	63
	2015	1 550	1 385	89
«ЛДПР»	2017	1 087	1 051	96
	2016	1 354	843	62
	2015	1 113	843	75
«Справедливая Россия»	2017	667	497	74
	2016	2 182	956	43
	2015	1 107	956	86
«Яблоко»	2017	235	–	–
	2016	481	247	51
	2015	250	247	98

Анализ таблицы показал определенные негативные тенденции в контексте государственного финансирования политических партий. Доля государственного финансирования в доходной части бюджета российских партий становится преобладающей. Так, в 2017 г. бюджет практически всех парламентских партий более чем на 80 % пополнялся за счет бюджетных средств. В различные временные промежутки некоторые политические партии практически полностью зависели от средств, получаемых из федерального бюджета («ЛДПР» – в 2017 г. и «Яблоко» – в 2015 г.). Размер бюджетных средств, которые получает «Единая Россия», практически в два раза превышает размер денежных средств, выделяемых на все остальные парламентские партии. Если проанализировать финансовые отчеты партий, лишенных государственного финанси-

А. И. Вершинин. Государственное финансирование политических партий...

<sup>17</sup> См.: Платонова Н. И. Указ. соч. С. 1677–1681.

<sup>18</sup> По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: [http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn\\_otchet\\_17.php](http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_17.php) (дата обращения: 03.12.2018).

ния, и партий, получающих финансирование за счет бюджета, то дисбаланс будет еще более существенным. Например, в 2017 г. бюджет партии «Яблоко» пополнился на 235 млн руб.; «Партии роста» – на 72 млн руб.; партии «Патриотов России» – на 41 млн руб.; партии «Гражданская инициатива» (Партия перемен) – на 58 млн руб.

Необходимо отметить, что в Положении о правовом регулировании деятельности политических партий БДИПЧ ОБСЕ отмечается, что объем государственного финансирования должен быть просчитан с такой тщательностью, чтобы полностью не отменять потребность партий в частных пожертвованиях. Система государственного финансирования партий не должна привести к ограничению независимости партий. Законодатели должны стремиться к установлению равновесия между государственными и частными финансами.

Учитывая представленную статистику, можно сделать определенные выводы о том, что существующая модель распределения средств государственного бюджета на поддержку партий выглядит несправедливой, так как между политическими партиями, получающими бюджетные средства, и партиями, которые его лишены, наблюдается значительный дисбаланс. Вся система государственного финансирования выстроена таким образом, что правящей партии обеспечивается значительная финансовая поддержка. Это позволяет поддерживать достойное финансовое состояние правящей партии, что сказывается и на числе кандидатов, избранных при прямой финансовой поддержке партии на федеральном, региональном или местном уровне. Недостаточное количество средств у других партий практически лишает их возможности эффективно бороться за мандаты. Можно утверждать также, что существующая система финансирования стимулирует укоренение в России многопартийной системы с одной доминирующей партией. Кажущаяся внешне справедливой система распределения бюджетных средств в итоге приводит к несправедливым последствиям: выделение группы «элитных» партий, а также отстранение от финансирования малых непарламентских партий.

С учетом анализа существующего правового регулирования и выделения негативных тенденций в становлении партийной системы России, предлагается выработать предложения по усовершенствованию системы государственного финансирования партий в России.

Первым шагом может стать выделение за счет федерального бюджета денежных средств партиям, не преодолевшим трехпроцентный порог на выборах в Государственную Думу или на выборах Президента России, но имеющим мандаты, полученные по результатам выборов в законодательные собрания субъектов или по итогам выборов высших должностных лиц субъектов. Многие партии активно участвуют в муниципальных и региональных выборах, а государство старается поощрять их за удачную и активную работу в регионах. Так, согласно подп. 3 п. 2 ст. 44 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», если у партии есть хотя бы один мандат, полученный ею при голосовании по партийным спискам

в любом регионе, то такие партии освобождаются от сбора подписей<sup>19</sup>. В настоящее время таких партий осталось всего девять.

Стоит отметить, что стран, где партии вознаграждаются за успешное участие в региональных и местных выборах достаточно много. Наиболее яркий пример – Федеративная Республика Германия. Порядок финансирования политических партий в ФРГ описан в разделе четвертом Закона «О политических партиях» от 24 июля 1967 г. (в редакции от 10 июля 2018 г.). Согласно положениям Закона «О политических партиях» ФРГ (*Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)*), государство готово выделять партиям финансирование для частичного покрытия расходов по текущей деятельности партий. Количество денежных средств, полагающихся партии, определяется исходя из количества голосов, отданных за список партии по итогам выборов в бундестаг, Европарламент и ландтаги земель. Так, в частности, партии допускаются к финансированию, если на последних выборах в ландтаг та или иная партия завоевывает не менее одного процента голосов, или кандидат партии получает не менее 10 % на выборах в одномандатном округе. Согласно ст. 18 Закона «О политических партиях ФРГ», общий объем средств, выделяемых всем партиям на 2019 г. равен 190 млн евро<sup>20</sup>. Стоит отметить, что раньше в ФРГ практиковалась система возмещения расходов на предвыборную кампанию (единоразовые выплаты), а также существовали стимулирующие или поощрительные выплаты партиям, чьи списки заняли вторые места. После решения Федерального Конституционного суда ФРГ BVerfG, 09.04.1992 - 2 BvE 2/89 данный подход был изменен на схему общего, равномерного финансирования партий<sup>21</sup>.

Одним из возможных вариантов реформирования института государственного финансирования партий в России является изменение «порога допуска» партий к государственному финансированию. Если уменьшить «порог допуска» с 3 до 1 %, то число партий, получающих финансирование, значительно возрастет. Так, в частности, на прошедших в 2016 г. выборах в Государственную Думу этот порог преодолели следующие партии: «Яблоко», «Партия роста», «Коммунистическая партия России “Коммунисты России”», партия «Родина», «Российская партия пенсионеров за справедливость». Это изменение не уменьшит существующего дисбаланса между партиями, однако позволит выделить партиям дополнительные ресурсы, которые они потратят на участие в выборах различного уровня.

---

<sup>19</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

<sup>20</sup> Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BjNR007730967.html#BjNR007730967BJNG000404307> (дата обращения: 10.10.2018).

<sup>21</sup> Bundesverfassungsgericht Urt. v. 09.04.1992, Az.: 2 BvE 2/89 // Jurion. URL: [https://www.jurion.de/urteile/bverf/1992-04-09/2-bve-2\\_89/](https://www.jurion.de/urteile/bverf/1992-04-09/2-bve-2_89/) (дата обращения: 26.11.2018).

Для сравнения, в ФРГ порог выделения финансирования значительно ниже. Согласно ст. 18 Закона «О политических партиях ФРГ», финансирование гарантируется тем партиям, которые по результатам выборов в бундестаг или Европарламент смогли получить как минимум 0,5 % голосов избирателей или список партии набрал 1 % на выборах в ландтаг одной из 16 федеральных земель<sup>22</sup>.

Стоит отметить, что государственное финансирование должно сочетаться с законодательно введенным лимитом на пожертвования или расходования денежных средств, поскольку отсутствие такого ограничения при выделении средств всем политическим партиям не уменьшит разрыва в финансировании между партиями, а приведет к еще большей диспропорции между состоятельными и неимущими партиями. Так, во многих странах наряду с предоставлением партиям денег из бюджета действует запрет на пожертвования в адрес партий со стороны физических или юридических лиц. Например, во Франции установлен запрет на финансирование партий со стороны юридических лиц<sup>23</sup>. В Хорватии отдельно предусмотрены ограничения пожертвований со стороны третьих лиц. Данная норма призвана ограничить крупные пожертвования со стороны недобросовестных лиц с использованием «посредников»<sup>24</sup>.

Необходимо предусмотреть в законодательстве механизм, позволяющий уполномоченному государственному органу ограничить количество выделяемых партии средств в случае нарушения партиями установленных запретов и ограничений. Вопрос ограничения финансирования или приостановления государственного финансирования партиям в настоящее время в российском законодательстве не раскрыт. Можно отметить, что момент прекращения финансирования может зависеть от решения партии о ликвидации или связан с моментом приостановления или принудительной ликвидации партии по решению Верховного Суда РФ. Подобный механизм уже реализован в ФРГ. Так, в 2017 г. в ст. 21 Основного закона ФРГ была внесена поправка, в рамках которой Федеральный Конституционный суд ФРГ будет уполномочен лишать партии государственного финансирования, если их деятельность направлена на изменения демократического порядка страны или угрожает существованию ФРГ<sup>25</sup>. Первой партией, которая может лишиться финансирования является Национал-демократическая партия Германии (далее – НДПГ). В начале 2017 г. Федеральный Конституционный суд рассматривал вопрос о ее ликвидации, однако посчитал, несмотря на то что идеология партии противоречит ценностям Конституции ФРГ, у НДПГ нет потенциала для

---

<sup>22</sup> См.: Леванский С. А. Государственное финансирование выборов и предвыборные расходы партий в ФРГ // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 58–59.

<sup>23</sup> Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos // BOE núm. 160 de 5 de julio de 2007.

<sup>24</sup> См.: Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe Republike Hrvatske od 11.02.2011 (pročišćeni teks zakona 02/14) // Narodne Novine br. 61/11.

<sup>25</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland // Deutscher Bundestag. URL: <https://www.bundestag.de/gg> (дата обращения: 26.11.2018).

устранения демократии в Германии (в 2016 г. НДПГ получила в общей сложности более 1,1 млн евро бюджетных средств).

Правовые нормы о возможности ограничения финансирования партий существуют также и во Франции. Так, Законом Франции от 6 июня 2000 г. № 2000-493 «О политическом паритете мужчин и женщин» были предусмотрены финансовые санкции в отношении политических партий, которые не соблюдают принцип паритета мужчин и женщин при выдвижении кандидатов на парламентских выборах. Так, если разрыв между числом кандидатов каждого пола от партии превышает 2 % от общего числа кандидатов, то в этом случае уменьшается размер государственного финансирования этой партии, которое им выделяется исходя из результатов выборов в Национальное собрание<sup>26</sup>.

К определенным негативным моментам существующего законодательного порядка финансирования партий можно отнести то, что размер средств, которые получают партии, определяют сами партии, попавшие в парламент. Так, в частности, двумя последними поправками в ст. 33 Федерального закона «О политических партиях» были увеличены размеры ассигнований, выделяемых политическим партиям по результатам выборов в Государственную Думу со 110 до 152 руб. за один голос и в отношении выборов Президента РФ с 20 до 152 руб. Фактически эти изменения принимались уже по окончании выборов и увеличивали размер ассигнований партий, допущенных к распределению мест в парламенте. А. В. Ильин предлагает в целях предотвращения злоупотреблений со стороны партий привести существующее законодательство в соответствие с принципами разумности и обоснованности, в частности предусмотреть в законе следующее правило: моментом вступления в силу поправок, касающихся любых изменений, связанных с финансированием партий является дата начала работы Государственной Думы нового созыва<sup>27</sup>.

Представляется обоснованным рассмотрение возможности изменения пропорции в выделении партиям бюджетных средств. В частности, финансирование может носить стимулирующий эффект: количество денежных средств, предоставляемых оппозиционным партиям, может быть приближенным или даже большим, чем объем поддержки правящей партии. Так, в качестве примера можно привести опыт Великобритании, где размер средств, выделяемых проигравшей партии, выше, чем для правящей. В Соединенном Королевстве партия, занимающая второе после правящей партии место по числу мандатов в Палате общин, имеет статус оппозиции Ее Величества. При этом с 1975 г. в Великобритании стала применяться система государственных выплат для поддержки двух оппозиционных партий (т. е. занимающих второе и третье после правящей партии места по числу своих депутатов в Палате общин) для

---

<sup>26</sup> См.: Финансирование политических партий во Франции : правовое регулирование : сб. переводов. С. 18.

<sup>27</sup> См.: Ильин А. В. Принятие решений о распределении бюджетных средств. М., 2015. С. 90.

осуществления ими парламентской деятельности. Сумма таких выплат складывается из фиксированного размера денежных средств, выделяемых каждой такой партии, а также надбавки за каждые 200 голосов, поданных за партию на последних выборах. С 1996 г. аналогичная система государственной финансовой поддержки оппозиции стала применяться и в Палате лордов – пропорционально численности в палате членов соответствующей партии. Прямого финансирования иных политических партий в Соединенном Королевстве нет<sup>28</sup>.

Итак, институт государственного финансирования политических партий получил широкое распространение в демократических государствах. Он служит поддержке партий, препятствует внутрипартийной коррупции. Однако применение данного института в России приводит к выделению группы «элитных» партий, а практически полная зависимость некоторых партий от средств, выделяемых из бюджета, ограничивает их политическую самостоятельность. Изменение подходов к государственному финансированию политических партий с учетом анализа эффективных зарубежных методик будет способствовать активному участию в выборах малых партий, а также становлению эффективной многопартийной системы.

---

<sup>28</sup> См.: *Алебастрова И. А.* Большинство и меньшинство в демократической политической системе : к вопросу о гарантиях статуса оппозиции // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 17–23.

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (г. Москва)*

*Вершинин А. И., аспирант кафедры конституционного и административного права, эксперт научно-учебной лаборатории политических исследований  
E-mail: vershinin152@gmail.com*

*National Research University «Higher School of Economics» (Moscow)*

*Vershinin A. I., Post-graduate Student of the Constitutional and Administrative Law Department, Expert in Laboratory for Political Studies  
E-mail: vershinin152@gmail.com*