

УДК 343.35:32

А.С. СЕМЫНИН,

аспирант

Воронежский государственный университет

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ФИНЛЯНДИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАИМСТВОВАНИЯ В РОССИЙСКУЮ ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ

В статье представлен анализ правовых актов, посвященных финансированию политических партий в Финляндии, определены некоторые меры по его совершенствованию в контексте Европейского права. Статья содержит фактологический материал по проблемам финансирования политических партий Финляндии.

Финляндия известна использованием принципов прозрачности и ответственности при ведении государственных дел. В ходе парламентских выборов 2007 г. вопрос о финансировании партий и кандидатов вызвал широкий резонанс в обществе. Средства массовой информации сообщали о нескольких лазейках в действующем законодательстве [1].

Международная неправительственная организация «Транспэрэнси Интернэшнл» подчеркивает, что в сфере политического финансирования сохраняется неопределенность. Так, во Всемирном докладе 2004 г. «Транспэрэнси Интернэшнл» о политической коррупции указано, что «Финляндия – одна из самых скрытных стран в Европе в вопросе политического финансирования»¹.

Закон о политических партиях обязывает политические партии вести надлежащую бухгалтерскую отчетность в соответствии с Законом «О бухгалтерском учете» 1973 г. [2] и проводить последующий аудит согласно Закону «Об аудите» 2007 г. [3].

В соответствии со ст. 8 Закона о политических партиях нормы Закона о бухгалтерском учете распространяются на центральные офисы партий и на их окружные отделения.

Органы, связанные с политической партией (например группы, представляющие чьи-либо интересы, государственные образовательные учреждения, профсоюзы, исследовательские институты, которые тесно связаны с партией или находятся под ее влиянием), обязаны вести бухгалтерскую отчетность. В то же время отчетность партий не является государственной документацией, общественности трудно контролировать поступление частных средств от таких органов в фонды партии и установить степень финансового влияния жертвователя на политическую партию.

Правила государственного финансирования политических партий подробно урегулированы в Законе о политических партиях и в Декрете «О субсидиях для обеспечения деятельности политических партий» 1973 г. [4]. Различают государственное и частное финансирование партий.

Согласно закону «О раскрытии финансирования выборов» 2000 г. государственное финансирование предоставляется для осуществления деятельности, проведения предвыборных

¹ The 2004 Transparency International (признана нежелательной организацией в РФ с 21.03.2023 / recognized as an undesirable organization in the Russian Federation as of 21.03.2023.) Global Corruption Report on Political Corruption.

кампаний, помощи газетам и обеспечения работы парламентских групп тех партий, которые представлены в парламенте². Государственное финансирование не может быть использовано в коммерческих или личных целях.

Распределение прямого государственного финансирования осуществляется ежегодно на основании решения Правительства с учетом ранее согласованных с Парламентом средств, заложенных в бюджете на финансирование общественной деятельности. Субсидии предоставляются политическим партиям, а также их соответствующим женским и окружным отделениям (8% от всех средств) для финансирования их деятельности. Кроме того, отдельная сумма выделяется политической партии на проведение предвыборной кампании [5]. Непосредственно кандидату государственная субсидия не предоставляется.

Объем финансирования зависит от количества мест, которые партия получила на последних парламентских выборах. Партии, не прошедшие в парламент, государственных средств не получают. К примеру, в 2006 г. государством было выделено 12 260 000 евро на финансирование партий и 2 450 000 евро на президентские выборы³. В 2007 г. затраты государства на финансирование партий составили 12 444 000 евро. Кроме того, партиям было выделено дополнительно 2 489 000 евро для покрытия расходов на парламентские выборы⁴.

Таким образом, партии, не представленные в парламенте, государственных средств не получают. Между тем, согласно Рекомендации 1516 (2001) Парламентской Ассамблеи Совета Европы о финансировании политических партий, государственная финансовая помощь должна, с одной стороны, рассчитываться пропорционально политической поддержке, которой пользуется партия, и оцениваться на основании объективного критерия, такого как количество отданных

за партию голосов или число полученных ею мест в парламенте.

Документы Совета Европы (Руководство по финансированию политических партий (2000)⁶ и Кодекс добросовестной практики в вопросах выборов (2002)²³) подчеркивают, что государство не должно ограничиваться финансированием только тех партий, которые представлены в парламенте. Вопрос о равенстве возможностей в сфере государственного финансирования партий или предвыборных кампаний также неоднократно признавался Венецианской Комиссией (the Venice Commission)⁵.

Учитывая требования международных документов, финансирование должно предоставляться и тем политическим структурам, которые представляют значительную часть электората и выдвигают кандидатов на выборах. Следовательно, государственная финансовая помощь в Финляндии должна предоставлять возможность новым партиям оказаться на политической арене и соперничать на справедливых условиях с партиями, которые в политике уже давно.

В соответствии с Декретом правительства «О субсидиях прессе» 2001 г. [6] субсидии подразделяются на два вида:

1) «парламентские» субсидии (parliamentary subsidies), которые предоставляются выпускаемым партией газетам в целях распространения информации и зависят от количества мест, которое партия получила на последних парламентских выборах⁶;

2) «выборочные» субсидии (selective subsidies), которые предоставляются убыточным газетам, для того чтобы снизить их расходы на доставку, распространение и другие услуги⁷.

В случае если газета одновременно получает выборочную субсидию и парламентскую субсидию, то их совокупный размер не должен превышать 70% от всех расходов газеты.

⁵ URL: http://www.venice.coe.int/site/main/presentation_E.asp?MenuL=E

⁶ В 2007 г. размер «парламентских субсидий» составил 8 050 000 евро.

⁷ В 2007 г. размер «выборочных субсидий» составил 6 064 000 евро.

² См.: The Act on the Disclosure of Election Financing (414/2000).

³ URL: <http://www.stat.fi/til/en.htm>

⁴ URL: <http://www.stat.fi/til/en.htm>

Кроме того, государственную помощь получают парламентские группы в виде так называемого «офисного пособия» (office allowance)⁸. Пособие предоставляется непосредственно парламентской группе и поэтому не вносится в финансовую отчетность партии. Этот вид пособия представляет собой единовременную выплату, размер которой одинаков для всех парламентских групп. Она предоставляется наряду с фиксированной суммой за каждое место в парламенте⁹.

Местные органы власти также могут оказывать помощь внутренней деятельности совещательных групп¹⁰, основной целью которых является предоставление жителям возможности участвовать в политической жизни и влиять на нее; для того чтобы получить такую помощь, необходимо четко обозначить цель, для которой она должна быть предоставлена (ст. 15b Закона «О местном самоуправлении» 1995 г. [7]). Помощь местных властей может быть «финансовой» и «нефинансовой» (в виде предоставления помещений, услуг секретарей, компьютеров, проведения обучающих семинаров и т.д.).

Согласно исследованию, проведенному в 2007 г. Ассоциацией местных и региональных органов власти [8; 9], чаще всего помощь предоставляется в виде бесплатного пользования помещениями, компьютерами и средствами связи. Финансовая помощь была предоставлена 24% муниципалитетов, участвовавших в исследовании, и составляла от 1 000 до 50 000 евро.

⁸ К ним относятся выплаты на покрытие затрат на расходные материалы, работу секретарей/служащих и любых расходов, сопряженных с осуществлением парламентской деятельности.

⁹ В 2007 г. размер «офисных пособий» парламентским группам составил около 3 700 000 евро.

¹⁰ На основании ст. 15b Закона о местном самоуправлении советники могут создавать Группу, если это необходимо для работы совета. Совещательная группа также может быть создана одним советником. В целях улучшения условий деятельности совещательных групп местные власти могут оказывать помощь внутренней деятельности совещательных групп, основной целью которых является предоставление жителям возможности участвовать в политической жизни и влиять на нее. Для получения помощи необходимо четко обозначить цель, для которой она предоставляется.

В целом, финские партии не имеют права на косвенное государственное финансирование; единственным исключением является упомянутая «нефинансовая помощь совещательным группам».

Кроме того, Финская телерадиовещательная компания [10] может предоставлять бесплатное эфирное время для рекламы политических партий. В этом случае ко всем политическим партиям применяется один критерий. Однако Финская телерадиовещательная компания может принять во внимание характер такой рекламы (п. 2 ст. 10 Закона о политических партиях).

Правительственная программа Матти Ванханена 2007 г. [11] предусматривает ряд реформ в распределении государственных субсидий политическим партиям. С 1 июля 2007 г. государство, в частности, увеличило размер выделяемых средств для обеспечения деятельности партии до 90 000 евро за одно место в парламенте. Кроме того, на деятельность женских и окружных отделений партии было выделено 12% средств (вместо 8%). В начале 2008 г. был пересмотрен размер субсидий прессе; теперь они выдаются, главным образом, на основе «парламентского критерия» (то есть в зависимости от того, сколько мест принадлежит политической партии в парламенте); сумма расходов на «выборочные субсидии» прессе сократилась до 500 000 евро¹¹.

В отношении источников *частного финансирования* в Финляндии ограничений практически нет. Исключение установлено лишь в ст. 4 Закона «О сборе средств» 2005 г. [12]. По закону деятельность по сбору средств должна быть направлена только для достижения общественного блага и может включать, среди прочего, «деятельность в общеидеологических целях или иную общегражданскую деятельность».

В этом отношении частное финансирование политических партий может подразумевать членские взносы, лотереи, доход от имущества, сборы денежных средств, продажу газет/

¹¹ URL: <http://www.virtual.finland.fi/Events/>

публикаций партии и «взносы»¹², то есть пожертвования (в том числе от юридических лиц, иностранных граждан, профсоюзов и некоммерческих организаций).

В отношении размера и периодичности предоставления частных пожертвований никаких ограничений не установлено. Также неограниченными являются и членские взносы.

В последние годы в Финляндии наблюдается постоянное снижение объема членских взносов [13]. Вследствие этого возросла зависимость политических партий от частных пожертвований и государственных дотаций. Так, государственное финансирование политических партий, представленных в парламенте, составляло, по разным оценкам, от 70 до 80% их дохода¹³.

В Финляндии в целом не запрещается делать анонимные пожертвования политическим партиям (когда личность жертвователя партии неизвестна). Однако когда речь идет о финансировании предвыборных кампаний, кандидаты обязаны указать размер каждого пожертвования и его источник, если сумма превышает 3 400 евро – для президентских выборов и 1 700 евро – для парламентских и муниципальных выборов (ст. 3 Закона об обнародовании источников финансирования предвыборных кампаний [14]).

Таким образом, нефинансовые пожертвования политическим партиям, в частности, от юридических лиц, не запрещены и расцениваются как пожертвования. Вместе с тем отсутствует ясное положение о том, что в бухгалтерской отчетности политических партий должна быть зарегистрирована коммерческая стоимость таких пожертвований. Такая ситуация создает возможности и, с большой долей вероятности, мотивы для тайных пожертвований политическим партиям. Поэтому группа экспертов ГРЕКО рекомендовала производить

оценку коммерческой стоимости нефинансовой помощи политическим партиям (кроме добровольной помощи неспециалистов) и вносить ее в бухгалтерские отчеты¹⁴.

Официальные лица Финляндии подчеркивают, что пороговый размер пожертвования, требующий обнародования источника, направлен на уравнивание личных прав граждан (свобода убеждений и неприкосновенность частной жизни) и общественных интересов (вопросы прозрачности, целью которых является выявление и обнародование случаев незаконного влияния частного лица на политическое финансирование)¹⁵.

Конечно, защита права на неприкосновенность частной жизни жертвователя-физического лица необходима. Однако представляется, что пороговый размер пожертвования, требующий обнародования источника, несколько завышен (особенно в отношении муниципальных выборов). Степень прозрачности политического финансирования можно было бы повысить, если бы Финляндия запретила «анонимные» пожертвования (они отличаются от сокрытия личности известных жертвователей без их согласия). Поэтому можно порекомендовать ввести общий запрет на пожертвования от жертвователей, личность которых не известна политической партии/кандидату, и рассмотреть вопрос снижения порогового размера пожертвования, требующего обнародования источника.

В Законе об обнародовании источников финансирования предвыборных кампаний прямо не закреплено правило о суммировании нескольких пожертвований от одного и того же лица, чтобы обойти установленный в законе пороговый размер пожертвования, требующий обнародования источника. Такое требование должно логически вытекать из самого Закона, чтобы не допустить ситуации, когда отдельные жертвователи обхо-

¹² Под «взносами» (contributions) понимаются денежные средства, товары, услуги и другие подобные формы платежа, предоставляемые на безвозмездной основе, за исключением обычной волонтерской работы или обычных бесплатных услуг.

¹³ URL: <http://www.stat.fi/til/en.htm>

¹⁴ URL: [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)2_Finland_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)2_Finland_One_EN.pdf)

¹⁵ URL: <http://www.virtual.finland.fi/netcomm/news/category.asp?intNWSCatID=607>

дят правила обнародования источника, разбивая совокупный размер пожертвования на несколько частей в течение календарного года, при этом каждая часть меньше той суммы, которая необходима для обнародования источника, но при сложении эта сумма ее превышает.

Согласно Инструкции Государственного Совета (Правительства) Финляндии «О налогообложении пожертвований на предвыборные кампании и расходов на выборы» 2004 г.¹⁶, пожертвования, полученные политическими партиями, избирательными союзами и группами поддержки определенного кандидата, не облагаются налогом. Пожертвования отдельному кандидату расцениваются как подарок, за получение которого следует заплатить налог, если сумма, полученная от одного и того же жертвователя в течение трех лет, составляет или превышает 3 400 евро.

Расходы по организации предвыборной кампании, которые несет отдельный кандидат, не вычитаются из его подоходного налога.

Пожертвования физических лиц политическим партиям налогом не облагаются. Однако пожертвования юридических лиц в рекламных целях (когда в публикации партии содержится реклама юридического лица) могут облагаться налогом. При этом расходы юридического лица не должны превышать обычных расходов на рекламу. Если юридическое лицо оказывает политической партии помощь в виде предоставления рабочей силы или услуг по более низким расценкам, может быть произведен перерасчет облагаемого налогом дохода юридического лица вследствие занижения расценок.

В отношении совокупного размера расходов, которые может понести политическая партия, никаких ограничений не установлено.

В то же время по Закону «Об обнародовании источников финансирования предвыборных кампаний» обязательство обнародовать личность жертвователя, если размер пожертвования превышает установленные порог,

распространяется на отдельных кандидатов, а политические партии от выполнения данного обязательства освобождены. Несмотря на то, что полученная сумма будет отражена в отчете о прибылях и убытках кандидата как пожертвование от партии, истинная личность жертвователя останется неизвестной широкой общественности. Такая ситуация, например, позволяет жертвователю, который не желает разглашать информацию о себе, оформлять сумму, превышающую установленный порог, как пожертвование партии. В этой связи группа экспертов ГРЕКО рекомендовала привести правила обнародования источников пожертвований политическим партиям в соответствие с правилами, распространяющимися на кандидатов на выборах.

Идея открытого и прозрачного управления и общества очень почитаема в Финляндии. Транспарентность просматривается везде. Все финское общество и публичная сфера исключительно открыты и прозрачны в своем функционировании. Каждый гражданин имеет право на получение информации или деталей, отмеченных или занесенных в систему. Доступность сведений, занесенных в систему или информации по операциям в публичном секторе, как общих, так и по отдельным делам, практически абсолютна. Существует очень ограниченный список засекреченной или конфиденциальной информации, которая с неохотой предоставляется общественности. В принципе, любой может узнать собственника транспортного средства, просто позвонив в соответствующую службу. Конфиденциальны лишь некоторые сведения о налогах; каждый гражданин имеет право делать запросы по поводу налоговой декларации любого налогоплательщика и получить эту информацию от налоговой службы. Каждый может пойти в администрацию и сделать запрос. Владение более чем 5%-м пакетом акций также общественно доступно. Гарантом прозрачности считаются СМИ.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы относительно имплементации норм о прозрачности финансирования политических партий в Финляндии.

¹⁶ The Instruction № 1721/38/2004 concerning the tax treatment of campaign donations and election expenditure.

1. В Финляндии имеется законодательство, предусматривающее правила финансирования кандидатов, участвующих в выборах, и политических партий. Хотя в стране отсутствует специальный закон о финансировании политических партий, в Законе «О политических партиях» содержится несколько положений (о распределении государственных субсидий между политическими партиями, обнародовании источников финансирования, отчете об использовании средств, контроле за использованием средств и исполнении положений закона).

2. Министерство юстиции Финляндии является главным органом, отвечающим за контроль финансирования политических партий. Оно, прежде всего, контролирует, чтобы государственные субсидии расходовались надлежащим образом. Министерство юстиции вправе назначить аудитора с согласия Центральной торговой палаты для проведения таких проверок. Кроме того, в обязанности Министерства юстиции входит сбор финансовых отчетов о предвыборных кампаниях. Избирательный отдел – это подразделение Министерства юстиции, которое контролирует финансовые отчеты.

3. Положения, которыми партии могли бы руководствоваться при выполнении своих отчетных обязательств, были конкретизированы в Декрете Министерства юстиции от 21 ноября 1990 г. о регулировании контроля за использованием политическими партиями денежных средств. Кроме того, в 2000 г. был принят Закон «Об обнародовании источников финансирования предвыборных кампаний», основная цель которого состоит в увеличении прозрачности финансирования предвыборных кампаний кандидатов.

4. В отношении источников и размера политических пожертвований ограничений не установлено (пожертвования в виде наличных денежных средств и иностранные пожертвования разрешены без ограничений); однако государственные средства, полученные партиями или кандидатами, не могут быть потрачены в коммерческих или личных целях. Не установлено ограничений в отношении совокупного размера расходов, которые может нести поли-

тическая партия (в том числе расходов по организации предвыборной кампании).

5. Основными источниками финансирования политической партии в Финляндии являются: государственные средства, членские взносы, доход от принадлежащего партии имущества, доходы от деятельности партии (например продажи газет/публикаций партии, лотерей, сборов денежных средств) и пожертвования.

6. Пожертвования политическим партиям обычно не облагаются налогом, единственное исключение составляют пожертвования юридических лиц в рекламных целях (рекламные объявления в публикациях партии), когда компания рекламирует свое имя.

Список литературы

1. Sources of political party financing remain hidden in Finland // Helsingin Sanomat, International Edition, 29 January 2007; MP's statements on campaign financing reveal little on origin of contributors // Helsingin Sanomat, International Edition, 22 May 2007; Political donations: It's clean? trust me // Helsingin Sanomat, International Edition, 27 May 2007.
2. The Accounting Act (655/1973). – URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/haku.php?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Accounting+Act+&submit=Search>
3. The Auditing Act (459/2007). – URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/haku.php?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Auditing+Act+&submit=Search>
4. The Decree on Subsidies to Support the Activities of Political Parties (27/1973); amended by Decree (985/1973). – URL: http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/05_key_texts/03_summaries_of_all_publications/Financing%20of%20political%20parties.pdf
5. Tuori, Kaarlo. Freedom of association // Hallberg et al. (eds.) Basic rights and freedoms. Helsinki: WSOYpro, 2006. – URL: <http://www.wsoypro.fi>.
6. The Government Decree on Press Subsidies (1481/2001). – URL: <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/1/Finland.pdf>
7. The Local Government Act (365/1995). – URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/haku.php?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Local+Government+Act+&submit=Search>
8. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. – URL: http://www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1;161;279
9. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. – URL: http://www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1;161;279

10. The Finnish Broadcasting Company (Oy Yleisradio Ab). – URL: <http://yle.fi/fbc/actyle.shtml>

11. Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's second Cabinet, 19 April 2007. – URL: <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/en.pdf>

12. The Fundraising Act (255/2005). – URL: [http://www.coe.int/t/dg1/Greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)2_Finland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/Greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)2_Finland_Two_EN.pdf)

13. URL: <http://www.electoralgeography.com/new/ru/category/countries/f/finland>

14. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/haku.php?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Election+act&submit=Search>

В редакцию материал поступил 01.12.08.

Ключевые слова: политическая партия, частное и политическое финансирование, финансовая помощь, пожертвования, источник финансирования, коррупция.
