

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ В ИСЛАНДИИ

Инна Ракитская*

Настоящая статья посвящена институту финансирования политических партий и избирательных кампаний в Исландии. В статье рассматриваются источники финансирования политических партий и их кандидатов, предусмотренные действующим исландским законодательством, предельные нормы для частных пожертвований, требования, предъявляемые к отчетности партий и кандидатов в связи с их финансовой деятельностью, ответственность за нарушение законодательства о финансовой деятельности политических партий и кандидатов и предоставления ими отчетов. Отдельно в статье перечислены рекомендации, направленные на усовершенствование законодательства Исландии о финансировании политических партий.

В Исландии зарегистрировано порядка 350 политических партий (включая местные отделения), однако не все они принимают активное участие в политической жизни страны¹. В настоящее время на политической авансцене Исландии действуют 7 наиболее популярных общенациональных партий:

Альянс социал-демократов (Samfylkingin - SF) – сильнейшая политическая сила в Исландии на сегодняшний день. Альянс сформировался в 2000 г. после объединения четырех левых партий: Социал-демократической партии (Alþýðuflokkurinn), Народного альянса (Alþýðubandalagið), Женского альянса (Samtök um kvennalista) и Национального движения (Þjóðvaki). Его лидер Йохана Сигурдардоттир в настоящее время занимает пост премьер-министра Исландии.

Независимая партия (Sjálfstæðisflokkurinn - SSF) была образована в 1929 г. в результате слияния Консервативной и Либеральной партий. В настоящий момент она является правоцентристской партией, выступающей против членства Исландии в НАТО и за вступление страны в ЕС.

Движение левых зеленых (Vinstrihreyfingin - grænt framboð - VG) был преобразован в 1999 г. из Народного альянса (Alþýðubandalagið), который отказался при-

соединиться к Альянсу социал-демократов. Движение левых зеленых придерживается социалистических ценностей, скептически относится к рыночной экономике и сотрудничеству с западными странами, основным пунктом программы являются экологические вопросы.

Прогрессивная партия (Framsóknarflokkurinn - FSF) была образована в 1916 г. Основной социальной базой партии являются рыбаки и фермеры. Прогрессивная партия проповедует либеральные ценности.

Движение граждан (Borgarahreyfingin - BH) было сформировано накануне парламентских выборов 2009 года из сторонников, выступающих против глобальной экономической рецессии, от которой особенно серьезно пострадала Исландия.

Либеральная партия (Frjálslyndi flokkurinn - FF) была образована в 1998 г. в результате раскола в Независимой партии на волне протеста против существовавшей системы управления в рыбной отрасли.

Демократическое движение (Lýðræðishreyfingin - LH) на парламентских выборах в 2009 г. набрало 0,6 % голосов избирателей и является второй после Либеральной партии крупнейшей партией, не представленной в Альтинге.

В Исландии организация, деятельность и финансирование политических партий,

* Ракитская Инна Александровна, доцент кафедры конституционного права МГИМО(У) МИД России

в том числе их участия в избирательной кампании регламентируется, прежде всего, Законом № 162/2006 г. «О финансовой деятельности политических партий и кандидатов и их обязанности предоставлять соответствующую информацию» от 21 декабря 2006 г. (вступил в силу 1 января 2007 г.), а также Правилами о финансовых счетах политических партий, разработанными Национальным ревизионным ведомством в марте 2007 г. Следует отметить, что до принятия Закона «О финансовой деятельности политических партий и кандидатов и их обязанности предоставлять соответствующую информацию» 2006 г. в Исландии отсутствовало четкое законодательное регулирование вопроса о финансировании и отчетности политических партий. В этой связи исландцы исходили из нормы, закрепленной в статье 74 Конституции 1944 г., провозглашающей свободу ассоциаций и политических партий в том числе. Им была предоставлена свобода в принятии решений о внутреннем функционировании, об источниках и видах их доходов и расходов. В этой связи отсутствовали какие-либо ограничения оказания партиям и кандидатам финансовой помощи со стороны физических и юридических лиц, за исключением, правда, введенного в 1978 г. запрета на получение иностранных пожертвований.

Главными целями Закона «О финансовой деятельности политических партий и кандидатов и их обязанности предоставлять соответствующую информацию» 2006 г., как сказано в его статье 1, являются «снижение риска конфликтов интересов и обеспечение прозрачности в финансовой деятельности исходя из первоочередной цели по усилению общественного доверия в политической сфере и укреплению демократии». Следует отметить, что Закон распространяет свое действие только на политические партии, участвующие в парламентских и муниципальных выборах, а также на кандидатов, баллотирующихся на выборные муниципальные должности или участвующих во внутрипартийных выборах (первичных выборах). Кандидаты, баллотирующиеся на должность Президента Исландии, не подпадают под действие указанного Закона, что является явным упущением.

В пункте 1 статьи 2 Закона сформулировано следующее определение политической партии: «Политическая партия – это ассоциация, которая принимает участие в парламентских или муниципальных выборах».

Регистрацию партий осуществляет Исландский регистр предприятий, подчиняющийся министерству финансов. Для регистрации политической партии необходимо предоставить следующую информацию: фамилии и идентификационные номера учредителей, членов правления, наименование партии, ее цели, правила внутренней организации.

Закон «О финансовой деятельности политических партий и кандидатов и их обязанности предоставлять соответствующую информацию» регулирует финансирование политических партий, участвующих в парламентских и местных выборах, а также отдельных кандидатов, участвующих в первичных (внутрипартийных) выборах и на выборах на муниципальные должности.

Закон предусматривает следующие основные источники финансирования политических партий:

- 1) *прямое государственное финансирование;*
- 2) *частное финансирование;*
- 3) *членские взносы;*
- 4) *доходы от издательской и иной деятельности партии.*

Прямого государственному финансированию посвящена глава II Закона. *Прямое государственное финансирование*, в свою очередь, может осуществляться в одной из двух форм:

(1) *Ежегодные платежи из государственной казны* (на основании бюджета). Государственное финансирование включает две различные формы финансирования:

а) *финансовые гранты*, распределяемые между политическими партиями с учетом количества голосов избирателей, набранных на последних всеобщих выборах. При этом претендовать на такой грант могут только те политические партии, которые получили хотя бы один депутатский мандат или набрали более 2,5 % голосов избирателей на последних всеобщих выборах;

б) т.н. *парламентское финансирование*, т.е. финансовая поддержка каждой политической партии, представленной в парламенте: осуществляется в виде выплаты суммы (т.н. базовой единицы) как за каждый мандат, так и за парламентскую группу (фракцию). Более того, сумма в размере 12 базовых единиц предоставляется пропорционально количеству голосов, отданных избирателями тем парламентским группам и политическим партиям, которые не представлены в правительстве.

Таблица
Размер прямого государственного финансирования политических партий за период
2003-2008 гг.
(млн. евро)²

	2008 г.	2007 г.	2006 г.	2005 г.	2004 г.	2003 г.
Политические партии	3,2	3,2	2,1	2,1	2,1	2,1
Парламентские группы (фракции)	1,2	1,2	1	1	1	0,9
ВСЕГО:	4,4	4,4	3,1	3,1	3,1	3

(2) *Ежегодное финансирование, осуществляемое муниципалитетами:* коммуны, насчитывающие более 500 жителей обязаны финансировать политические партии, которые получили хотя бы один мандат в муниципальном совете или набрали по меньшей мере 5 % голосов избирателей на последних муниципальных выборах. Общая сумма финансирования должна быть установлена местными властями в местном бюджете и должна быть распределена на пропорциональной основе между политическими партиями. Малочисленным коммуна (насчитывающим менее 500 жителей) предоставлено право самим решать вопрос о финансировании политических партий³.

Частное финансирование – второй основной вид финансирования политических партий, предусмотренный Законом. Оно может осуществляться в форме пожертвований, под которыми понимается любой прямой финансовый взнос или предоставление вещи, обладающей денежной стоимостью, несмотря на происхождение или природу взноса (представляют ли они собой материальные или нематериальные блага), включая скидки, услуги, концессии, предоставление помещений, бесплатное использование персонала, бесплатное пользование помещениями, оборудованием, предоставление на особых условиях займа и пр.

Статья 6 Закона 2006 г. устанавливает ряд ограничений в отношении частных пожертвований. Так, политическим партиям и кандидатам запрещается принимать частные пожертвования от:

- анонимных жертвователей;
- предприятий, которыми владеет государство или муниципалитеты либо которые находятся под контролем государства или муниципалитетов;
- публичных организаций, находящихся в совместной собственности государства и муниципалитетов;
- иностранных граждан, не обладающих избирательными правами в Исландии,

а также организаций и предприятий, зарегистрированных за рубежом.

Законодательно закреплено ограничение размера частного пожертвования. Он не может превышать 300 000 исл. крон в год от одного жертвователя (физического или юридического лица). Пожертвования, превышающие сумму в размере 300 000 исл. крон, должны быть незамедлительно возвращены жертвователю. Если их возврат по какой-то причине невозможен, то они хранятся отдельно и депонируются на отдельном временном депозитном счете политической партии или кандидата (ст. 2 Правил о финансовых отчетах политических партий).

Закон № 90/2003 «О налоге на прибыль» 2003 г. предусматривает особый налоговый режим для юридических лиц, финансирующих деятельность политических партий и кандидатов. Такие юридические лица имеют право на необлагаемую налогом часть дохода: она составляет 0,5 % от общего дохода юридического лица (п. 2 ст. 31 Закона «О налоге на прибыль»).

Членские взносы также признаются источником финансирования политических партий в Исландии. Закон устанавливает, что размер членских взносов, которые члены партии могут уплачивать в год, не должен превышать 100 000 исл. крон (прибл. 830 евро).

Доходы от издательской и иной деятельности партии регламентируются статьями 11-12 Закона 2006 г., которые предусматривают запрет на продажу товаров и услуг с целью сбора средств партии, за исключением некоммерческой продажи партийной атрибутики, лотерейных билетов, проведения базаров, входной платы на мероприятия, проводимые партией, стоимость которых не превышает 100 000 исл. крон в год на одного покупателя.

Что касается расходов политических партий, то их общий размер законодательно не лимитирован, зато предусмотрен лимит расходов кандидата, участвующего

во внутрипартийном процессе отбора кандидатов (первичных выборах), которые не должны превышать 1 миллиона исландских крон дополнительно к сумме, исчисляемой в обратной пропорции к количеству избирателей, проживающих в соответствующем избирательном округе (т.н. дополнительной сумме): чем меньше число избирателей, проживающих в соответствующем избирательном округе, тем больше размер дополнительной суммы. Так, согласно статье 7 Закона 2006 г., в избирательном округе с количеством более 50 000 жителей в возрасте от 18 лет размер дополнительной суммы составляет 75 исл. крон на одного жителя; в избирательном округе с количеством от 40 000 до 49 999 жителей в возрасте от 18 лет – 100 исл. крон на одного жителя; в избирательном округе с количеством от 20 000 до 39 999 жителей в возрасте от 18 лет – 125 исл. крон на одного жителя; в избирательном округе с количеством от 10 000 до 19 999 жителей в возрасте от 18 лет – 150 исл. крон на одного жителя; в избирательном округе с количеством менее 10 000 жителей в возрасте от 18 лет – 175 исл. крон на одного жителя.

В соответствии с действующим исландским законодательством финансовые отчеты политических партий и кандидатов подпадают под действие Закона № 3/2006 «О ежегодных финансовых отчетах» 2006 г. В этой связи на них возлагается обязанность вести бухгалтерский учет и отчетность. Все бухгалтерские книги, отчеты, документы, а также письма, факсимильные сообщения, телеграммы или их копии, включая документы, содержащиеся в компьютере, отснятые на пленку или находящиеся на иных носителях, необходимо хранить в течение не менее 7 лет по завершении соответствующего отчетного года (п. 1 ст. 20 Закона № 145/1994 «О бухгалтерском учете» 1994 г.), а ежегодный отчет подлежит хранению в течение не менее 25 лет (п. 4 ст. 20 Закона № 145/1994 «О бухгалтерском учете» 1994 г.). Фальсификация либо уничтожение отчетов и бухгалтерских документов рассматриваются исландским законодательством как преступление и в соответствии с Уголовным кодексом страны наказываются в виде уплаты штрафа или лишения свободы сроком до 6 лет.

Правление политической партии и ее управляющий директор отвечают за составление ежегодного финансового отчета, отражающего доходы партии, ее баланс, поступление денег, иную информацию (ст. 15 Правил о финансовых отчетах политиче-

ских партий). Отделения партии, имеющие ежегодный доход менее 300 000 исл. крон, исключаются из консолидированного отчета.

Кандидаты, участвующие в избирательном процессе, обязаны вести финансовый учет средств, используемых в ходе избирательного процесса, отдельно от своих частных финансовых операций. Для этих целей кандидаты должны открыть специальный банковский счет на нужды избирательной кампании. Все поступления на такой счет подлежат учету в соответствии с общими бухгалтерскими принципами и должны быть подкреплены оригиналами счетов, расписок на получение пожертвований и пр.

В соответствии со статьей 9 Закона «О финансовой деятельности политических партий и кандидатов и их обязанности предоставлять соответствующую информацию» 2006 г. политические партии обязаны ежегодно предоставлять Национальному ревизионному ведомству Исландии свои консолидированные финансовые отчеты, которые должны включать:

- декларацию о доходах;
- консолидированный баланс;
- примечания.

Декларация о доходах в обязательном порядке должна содержать:

а) информацию о *доходах*:

- государственное субсидирование;
- субсидии от муниципалитетов;
- финансовые пожертвования от юридических лиц;
- пожертвования от юридических лиц, сделанные в форме эксклюзивных скидок;
- другие формы пожертвований от юридических лиц (например, услуги и концессии, безвозмездное использование персонала, бесплатное пользование помещениями и оборудованием, предоставление займов на особых условиях и пр.);
- финансовые пожертвования от физических лиц;
- пожертвования от физических лиц, сделанные в форме эксклюзивных скидок;
- другие формы пожертвований от физических лиц (например, услуги и концессии, безвозмездное использование персонала, бесплатное пользование помещениями и оборудованием, предоставление займов на особых условиях и пр.);
- общая сумма членских взносов;
- доход от аренды недвижимого имущества;

- доход от аренды движимого имущества;

- доходы от предоставления услуг, включая входную плату на собрания, развлекательные и иные социальные мероприятия;

- доходы от продажи товаров, включая доходы от продажи лотерей, розыгрышей и пр.;

- иные операционные доходы;

б) информацию о расходах, произведенных:

- руководящим органом партии;

- парламентариями;

- региональными отделениями;

- общим собранием партии;

- в связи с проведением внутрипартийных выборов;

- в связи с участием в парламентских выборах;

- в связи с участием в муниципальных выборах;

- иные расходы.

Консолидированный баланс должен содержать подробную информацию об активах и долгах.

Примечания, прилагаемые к ежегодному консолидированному финансовому отчету политической партии, должны отражать общую сумму пожертвований, полученных от частных лиц, с указанием их имен и фамилий, а также размера и вида пожертвования, сделанного каждым из них. Кроме того, примечания должны включать информацию об организациях/подразделениях, связанных с деятельностью соответствующей политической партии.

Кандидаты, участвующие в избирательном процессе, также должны предоставить Национальному ревизионному ведомству⁴ отчет о финансировании своей избирательной кампании в течение 6 месяцев после проведения выборов. От кандидатов требуется сообщить размер их собственных средств, вложенных в избирательную кампанию. Они должны вести отдельный учет частных денежных пожертвований. В случае получения пожертвований, выраженных в неденежной форме, должна быть сообщена их рыночная стоимость. Если избирательная кампания кандидата финансируется за счет заемных средств, то должна быть сообщена информация о займодавце, сумме займа, а также условиях займа. Зачет займа и очевидно благоприятные условия займа рассматриваются как пожертвования займодавца, сделанные кандидату-заемщику на нужды его избирательной кампании (ст. 20

и 21 Правил о финансовых отчетах политических партий).

Национальное ревизионное ведомство разработало стандартную форму финансового отчета кандидата, согласно которой финансовый отчет кандидата должен включать:

1) подтверждение финансовой декларации (заявление под присягой кандидата о достоверности задекларированных доходов и расходов);

2) аудиторское заключение;

3) информацию о доходах с указанием периода избирательной кампании;

4) баланс;

5) примечания относительно пожертвований, полученных от юридических лиц (с указанием наименования юридического лица, вида и размера пожертвования), а также от физических лиц, местных исполнительных органов, политической партии, собственных средств кандидата (с указанием вида и размера пожертвования). Более того, если имеет место получение чрезмерно больших сумм или, наоборот, дефицит финансирования избирательной кампании кандидата, то в примечаниях должно быть указано, каким образом будут потрачены средства от сверхфинансирования и каким образом будет финансироваться избирательная кампания с дефицитом финансирования.

Кандидаты, расходы на избирательную кампанию которых не превышают 300 000 исл. крон, освобождаются от обязанности предоставления финансового отчета.

Юридические лица, осуществляющие пожертвования в адрес политических партий либо кандидатов, участвующих в избирательном процессе, обязаны сообщать о своих пожертвованиях в своих ежегодных налоговых отчетах (ст. 7 Закона «О финансовой деятельности политических партий и кандидатов и их обязанности предоставлять соответствующую информацию» 2006 г.)

Сертифицированные аудиторы, осуществляющие аудиторский контроль бухгалтерского учета политических партий и кандидатов, имеют право затребовать получения любой информации и документов, необходимых для проведения аудиторской проверки. Национальное ревизионное ведомство наделено широкими контрольными полномочиями и вправе в любое время запросить всю документацию с целью проверки законности финансирования и расходовании полученных партиями средств. Налоговые органы также имеют право доступа к финансовым отчетам политических пар-

тий и кандидатов согласно статье 94 Закона № 90/2003 «О налоге на прибыль» 2003г.

Детали финансовой информации, за исключением короткой формы отчетов, публикуемых Национальным ревизионным ведомством, не подлежат обнародованию, поскольку ни политические партии, ни кандидаты, принимающие участие в выборах, ни Национальное ревизионное ведомство не подпадают под действие Закона № 50/1996 «Об информации» 1996 г., который предусматривает принцип свободы получения и распространения информации всеми лицами.

Национальное ревизионное ведомство Исландии отвечает за опубликование выписок из финансовых отчетов политических партий и кандидатов, в которых раскрывается информация об общей сумме доходов соответствующей политической партии или кандидата и понесенных ими расходах. Цифры, указывающие размер дохода, должны детализировать источники поступления средств (государственное или муниципальное финансирование, частные пожертвования от физических или юридических лиц), а также должны быть указаны наименования юридических лиц, осуществляющих финансирование политических партий/кандидатов. Отдельно указывается информация о скидках, предоставленных партии/кандидату (ст. 9, ст. 11 Закона № 162/2006 «О финансовой деятельности политических партий и кандидатов и их обязанности предоставлять соответствующую информацию» 2006 г.)

В случае обнаружения каких-либо несоответствий или нарушений в финансовых отчетах партий и кандидатов Национальное ревизионное ведомство обращается к соответствующей партии/кандидату или ее/его аудиторю с запросом. Если обнаруженные несоответствия или нарушения свидетельствуют о фактах коррупции, то Национальное ревизионное ведомство немедленно направляет уведомление об этом в полицию.

Умышленное или неосторожное нарушение положений законодательства о финансовой деятельности политических партий и кандидатов и предоставления ими отчетов наказывается в виде уплаты штрафа или лишения свободы сроком до 6 лет. При этом действующий Уголовный кодекс Исландии 1940 г. в статье 81 предусматривает сроки давности: так, за преступления, за совершение которых назначается наказание в виде лишения свободы до 6 лет, срок давности составляет 10 лет, а за преступления, за

совершение которых назначается наказание в виде уплаты штрафа – 2 года. Обвинительный приговор суда может быть обжалован в Верховном суде Исландии.

Международная организация *Группа государств против коррупции* (англ.: *Group of States against corruption – GRECO*)⁵, насчитывающая 49 государств-членов, в состав которой входит и Исландия, проанализировала исландское законодательство в области финансирования и отчетности политических партий и выработала ряд рекомендаций по его усовершенствованию. Эти рекомендации, в частности, сводятся к необходимости:

1) законодательно урегулировать вопрос о финансировании президентских избирательных кампаний;

2) четко определить момент, с которого лицо получает статус кандидата, для целей определения начала ведения им финансовой отчетности; определить момент окончания отчетного периода для первого отчета кандидата, который должен быть представлен после проведения внутрипартийных выборов (первичных выборов); обязать кандидата, предоставившего положительный или отрицательный баланс в финансовом отчете, сообщать на регулярной основе финансовую информацию до тех пор, пока оставшиеся средства не будут израсходованы или долг не будет погашен;

3) сформулировать способы обнародования информации, касающейся финансирования избирательной кампании, до проведения выборов;

4) разработать четкие правила, гарантирующие независимость аудиторам, осуществляющим проверку счетов политических партий и кандидатов; разработать для аудиторов процедуру в соответствии с принятыми международными стандартами аудита, которая бы содержала ответы на вопросы о том, когда, как и к кому следует обращаться для сообщения фактов об обнаруженных грубых нарушениях законодательства о финансировании политических партий и кандидатов;

5) наделить Национальное ревизионное ведомство правом проведения в случае необходимости материальной проверки (в дополнение к существующему праву проведения формального надзора) информации, предоставляемой кандидатами;

6) в формах налоговой отчетности отдельно выделить и указывать политические пожертвования некоммерческим организациям (например, благотворительным или религиозным организациям) и пр.⁶

FINANCING POLITICAL PARTIES AND ELECTORAL CAMPAIGNS IN ICELAND

The paper explores the issue of financing political parties and electoral campaigns in Iceland. It examines the sources of financial support of political parties and their candidates provided for by the Icelandic legislation, the maximum size of private donations, requirements for political parties' and candidates' financial reporting, responsibility for violation of the legislation on financial activity and political parties' and candidates' financial accounting. The paper

also contains a list of recommendations aimed at improving the Icelandic legislation on financing political parties.

Inna Rakitskaya,
Candidate of Science (Law), Associate Professor,
Department of Constitutional Law, MGIMO
(University) under the Ministry for Foreign Affairs
of Russia

Ключевые слова:

избирательные кампании в Исландии, финансирование политических партий и кандидатов, финансовые отчеты политических партий, ответственность за нарушение законодательства о финансовой деятельности политических партий.

Keywords:

electoral campaigns in Iceland, financing political parties and candidates, financial reporting of political parties, responsibility for violation of the legislation on financial activity of political parties.

Литература:

¹ Evaluation Report on Iceland. Transparency of Party Funding (Theme 3)/ Adopted by GRECO at its' 37th Plenary Meeting (Strasbourg, 31 March – 4 April 2008). P. 3.

² Evaluation Report on Iceland. Transparency of Party Funding (Theme 3)/ Adopted by GRECO at its' 37th Plenary Meeting (Strasbourg, 31 March – 4 April 2008). P.5.

³ В 2007 г. 32 750 000 исл. крон (прибл. 271 635 евро) было выделено политическим партиям, представленным в городском совете Рейкьявика. В 2008 г. эта сумма составила 33 600 000 исл. крон (прибл. 278 685 евро). – См.: Evaluation Report on Iceland. Transparency of Party Funding (Theme 3)/ Adopted by GRECO at its' 37th Plenary Meeting (Strasbourg, 31 March – 4 April 2008). P. 5.

⁴ Национальное ревизионное ведомство является независимым органом, действующим под эгидой парламента. Его деятельность регламентируется специальным Законом «О национальном ревизионном ведомстве» 1997 г. Спикерский комитет Альтинга, в состав которого входит спикер и вице-спикеры, назначает Генерального ревизора сроком на 6 лет. Национальное ревизионное ведомство самостоятельно разрабатывает и принимает свой устав. В своей деятельности ведомство должно руководствоваться принципами объективности и профессионализма, а также соблюдения международных аудиторских стандартов. Сотрудники Национального ревизионного ведомства являются независимыми и не подчиняются министерствам и организациям, в которых осуществляют аудит. – Прим. автора.

⁵ <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco>

⁶ Evaluation Report on Iceland. Transparency of Party Funding (Theme 3)/ Adopted by GRECO at its' 37th Plenary Meeting (Strasbourg, 31 March – 4 April 2008). P. 18-19.

⁷ Political Organizations (Iceland). 2009. In Europe World online. London, Routledge. University of Bergen. Retrieved October 2009.

⁸ The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic countries./ Ed. by Bernard Grofman, Arend Lijphart. Agathon Press, 2002.

⁹ <http://www.althingi.is>

¹⁰ <http://www.static.is>