



Страсбург, 31 марта 2006 года

Исследование № 366 / 2006

CDL-AD(2006)014  
Or. Engl.

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**  
**(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**О ЗАПРЕТЕ НА ФИНАНСОВЫЕ ВЗНОСЫ**  
**В ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ ИЗ ИНОСТРАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

**Принятое Венецианской Комиссией**  
**на своей 66-й пленарной сессии**  
**(Венеция, 17-18 марта 2006 года)**

**на основе комментариев**

**Кестутиса ЛАПИНСКАСА (члена Комиссии, Литва)**  
**Ханса-Хайнриха ФОГЕЛЯ (члена Комиссии, Швеция)**

**СОДЕРЖАНИЕ**

I.	<i>Введение</i> .....	3
II.	Правовые нормы о запрете финансирования политических партий со стороны зарубежных политических партий в государствах-членах Совета Европы.....	3
	a. Национальное законодательство о финансировании политических партий .....	3
	b. Вывод.....	7
III.	Юридический анализ вопроса о том, в какой степени запрет на то, чтобы иностранная политическая партия финансировала политическую партию, может рассматриваться "необходимым в демократическом обществе" на основании статьи 11 ЕКПЧ	7
IV.	Особый подход к финансированию политической партии, созданной в стране-члене ЕС, со стороны партии из другого государства-члена ЕС .....	10
V.	Вывод.....	13
	ПРИЛОЖЕНИЕ .....	14

## **I. Введение**

1. 13 декабря 2005 года Первая палата Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) попросила Венецианскую комиссию подготовить заключение о проблеме получения политическими партиями финансовых взносов из-за границы. Запрос состоит из двух вопросов:

1. Является ли финансирование политических партий со стороны зарубежных политических партий, как правило, запрещенным или ограниченным в государствах-членах Совета Европы? Если да, то, какие страны приняли такую меру?

2. В какой степени запрет на финансирование со стороны зарубежной политической партии в отношении политической партии может рассматриваться как "необходимый в демократическом обществе", в соответствии со статьей 11 Конвенции? Необходимо ли в этом случае исходить из особого подхода к финансированию политической партии, созданной в стране-члене Европейского Союза, со стороны партии, созданной в другом государстве-члене Европейского Союза?

2. Венецианская комиссия попросила К. Лапинскаса и Х.-Х. Фогеля подготовить ответ на вышеуказанный запрос.

3. Следующее заключение основывается на национальном законодательстве, предыдущих докладах Венецианской комиссии о политических партиях<sup>1</sup> и других материалах исследований, посвященных проблеме финансирования политических партий. Часть этой информации размещена в Интернете.

4. На своей 66-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 марта 2006 года) Венецианская комиссия приняла следующий текст.

## **II. Правовые нормы о запрете финансирования политических партий со стороны зарубежных политических партий в государствах-членах Совета Европы**

### **а. Национальное законодательство о финансировании политических партий**

5. Исследование, проведенное Комиссией, показывает, что 28 государств-членов Совета Европы запрещают или значительно ограничивают иностранные взносы для политических партий, а 16 не устанавливают каких-либо ограничений такого рода<sup>2(1)</sup> (см. таблицу ниже). В Приложении 1 к данному заключению излагается более подробная информация по этому вопросу.

---

<sup>1</sup> CDL-INF(2000)001 – Руководящие принципы о запрете и роспуске политических партий и аналогичные меры, утвержденные Венецианской комиссией на 41-й пленарной сессии (Венеция, 10-11 декабря 1999 года), CDL-INF(2001)007 – Руководящие принципы и Доклад о финансировании политических партий, принятые Венецианской комиссией на 46-й пленарной сессии (Венеция, 9-10 марта 2001 года) и CDL-AD(2004)007rev – Руководящие принципы и Пояснительный доклад о законодательстве о политических партиях: некоторые конкретные вопросы, принятые Венецианской комиссией на 58-й пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2004 года).

<sup>2</sup> <sup>(1)</sup>Что касается положения в Лихтенштейне и Монако, то никаких надежных данных найдено не было.

6. Законодательные нормы, касающиеся политических партий, в разных странах значительно отличаются. Законодательные рамки в отношении партий, как особого типа объединений, во многом основываются на национальной истории, политических традициях и практике и поэтому весьма трудно сделать однозначные выводы о преимуществах и недостатках каждой системы.

1. 7. Например, в "старых демократиях" существует широкий спектр подходов к финансированию партий: от полного отсутствия регулирования финансирования политических партий (например, в Швейцарии) до конкретно установленного запрета на иностранные взносы и пожертвования, как, например, во Франции (*"Ни один из кандидатов не может получать, прямо или косвенно, на какие-либо расходы взносы или материальную помощь со стороны иностранного государства или юридического лица, чья деятельность регулируется иностранным правом"* (Избирательный кодекс (2005), статья L52-8)). В некоторых странах, притом что существует запрет на такие пожертвования в принципе, есть и конкретные исключения и разрешается финансирование из-за границы, если оно поступает от государств-членов Европейского Союза (ЕС). Такие исключения существуют, например, в законодательстве Испании (*пожертвования политическим партиям со стороны других государств или других государственных иностранных органов запрещаются, за исключением дотаций со стороны Европейского парламента*), в Германии (*"Партиям не разрешается получать следующие пожертвования: <...> 3. Пожертвования, не подпадающие под сферу действия настоящего закона, при условии: что такие пожертвования передаются партии напрямую из имущества гражданина Германии, как это определено Основным законом, гражданином Европейского Союза, или частной компанией, 50% акций которой владеют граждане Германии, как это определено в Основном законе, или гражданином Европейского Союза или лицом, основное место жительства которого находится в государстве-члене Европейского Союза; это является пожертвованиями партиям национальных меньшинств в их стране предков, которые предоставляются им из государств, граничащих с Федеративной Республикой Германией, и в которых проживают члены их этнического сообщества, или это пожертвования, не превышающие 1 000 евро от иностранца"* (Закон о политических партиях (Партийный закон) (2002), статья 25)), и частично – в Соединенном Королевстве (за исключением Северной Ирландии). В Швеции не существует контроля, установленного на основании закона, в отношении ограничений на финансирование партий, и политика основывается на добровольных соглашениях, скорее чем на законодательстве государства. В других странах, таких как Кипр, иностранные пожертвования не запрещаются<sup>3</sup>.

8. Законодательные положения в странах Центральной и Восточной Европы также весьма разные. Можно сказать, что с учетом их недавней истории, большинство стран этого географического региона чувствительно относятся к внешнему политическому влиянию. Исходя из этого, процесс строительства нации-государства или либерализации порождает особые законодательные нормы, касающиеся финансирования политических сил из иностранных источников. Регулирование, связанное с иностранными взносами, в большинстве случаев является ограничительным и основано на запретах, то есть регулирующие нормы ограничивают иностранные пожертвования как с количественной, так и качественной точки зрения. Это особенно касается новых демократических стран, которые возникли в

<sup>3</sup> См. также: Ingrid van Biezen, Financing political parties and election campaigns guidelines. Integrated project "Making democratic institutions work", Council of Europe publishing, December 2003. (Ингрид ван Бизен, "Руководящие принципы политических партий и избирательных кампаний". Комплексный проект "Содействие деятельности демократических институтов", издательство Совета Европы, декабрь 2003 года).

постсоветском пространстве, таких как Армения, Азербайджан, Грузия и Молдова. Российская Федерация также запрещает любой тип иностранных взносов в свои политические партии.

9. Тем не менее, существует ряд исключений, особенно в Центральной Европе: иностранные пожертвования не запрещены в Боснии и Герцеговине (это исключение объясняется той важной ролью, которую играет международная помощь в послевоенном восстановлении Боснии и Герцеговины), в Чешской Республике и в Венгрии.

10. Очень часто те страны, которые запрещают финансирование из-за границы, принимают данную меру для того, чтобы избежать влияния на свою внутреннюю политическую жизнь с стороны других государств. В политической истории XX века имеется несколько примеров, когда некоторые государства оказывали финансовую поддержку политическим противникам правительств в других странах. В этой связи, наиболее острую критику вызывает внешнее финансирование политических партий. После русской революции в 1917 году Ленин создал Коммунистический интернационал (Коминтерн), в задачу которого входило, помимо прочего, направление денег и других форм помощи коммунистическим странам по всему миру. В 1930 году гитлеровский режим использовал межпартийные связи для распространения нацистских идей в других странах и проведения подрывных кампаний, прежде всего в Центральной Европе. "Холодная война" породила ту атмосферу, в которой СССР и США использовали финансирование для экспорта своего идеологического и политического влияния. В то время правительства получали субсидии, и "сверхдержавы" финансировали партизанские движения и политические партии "подходящей" ориентации. На это выделялись огромные ресурсы, и за деньги можно было купить самых невероятных идеологических "партнеров". После падения Берлинской стены некоторые страны продолжали опасаться, что иностранное финансирование может поддерживать, например, исламистские партии или иные политические движения, угрожающие их территориальной целостности и другим конституционным принципам. Некоторые из новых демократических стран в Центральной и Восточной Европе обосновывают ограничения на иностранное финансирование тем, что это может привести к искажениям в процессе выборов: например, в связи с экономическими проблемами, те партии, которые получают поддержку из-за границы, будут иметь преимущества на этапе предвыборной кампании, по сравнению с другими партиями в этой стране, такой поддержки не имеющими.

11. В ряде стран, в связи с интеграцией в ЕС, положение в настоящее время меняется. Некоторые новые государства-члены Европейского Союза пересматривают свое регулирование политических партий, для того чтобы в полной мере соответствовать требованиям Римского договора (см. часть IV настоящего доклада). Например, 23 августа 2004 года парламент Литвы принял новый Закон о финансировании и финансовом контроле в отношении политических партий и политических кампаний, в соответствии с которым запрет на пожертвования из-за границы был частично отменен: частные юридические лица государств-членов НАТО или ЕС, которые зарегистрированы в Литве, получили право финансировать политические партии. В соответствии с новым Законом финансовыми источниками политических партий являются членские взносы, дотации со стороны государства, доход от иной деятельности политической партии, вклады международных организаций (членами которых является Литва или литовская политическая партия) и пожертвования (статья 7). В соответствии со статьей 12, единственными лицами, которые имеют право предоставлять пожертвования политическим партиям, являются физические лица (граждане Литвы, граждане другого государства-члена ЕС, постоянно проживающие в Литве, другие постоянные жители Литвы и лица без

гражданства) и юридические лица (частные юридические лица, которые зарегистрированы в Литве и которые не имеют государственного или муниципального участия в своем капитале, или частные юридические лица государств-членов НАТО или ЕС, зарегистрированные в Литве). Аналогичная тенденция наблюдается в ряде других новых государств-членов ЕС.

12. Следующая таблица иллюстрирует наличие официального запрета на иностранные пожертвования (включая пожертвования со стороны иностранных государств, иностранных граждан и иностранных юридических лиц).

**Государство-член СЕ / запрет на иностранные пожертвования (включая пожертвования со стороны иностранных физических и юридических лиц)**

1	Австрия	-
2	Азербайджан	+
3	<a href="#">Албания</a>	+
4	Андорра	+
5	Армения	+
6	Бельгия	-
7	Болгария	+
8	<a href="#">Босния и Герцеговина</a>	-
9	<a href="#">"бывшая Югославская Республика Македония"</a>	+
10	Венгрия	-
11	Германия	+
		<i>(за исключением пожертвований из ЕС; пожертвования менее 1 000 евро)</i>
12	Греция	+
13	Грузия	+
14	Дания	-
15	Ирландия	+
16	Исландия	+
17	Испания	-
		<i>(запрет распространяется только на иностранные государства и иностранные государственные органы, за исключением учреждений ЕС)</i>
18	Италия	-
19	Кипр	-
20	Латвия	+
21	<a href="#">Литва</a>	+
		<i>(за исключением юридических лиц из государств-членов ЕС и НАТО, зарегистрированных в Литве)</i>
22	<a href="#">Лихтенштейн</a>	Нет данных
23	Люксембург	-

24	Мальта	+
25	Молдова	+
26	<a href="#">Монако</a>	Нет данных
27	Нидерланды	-
28	Норвегия	-
29	Польша	+
30	Португалия	+
31	Российская Федерация	+

32	Румыния	+
		<i>(за исключением материальных благ под эгидой международных политических организаций)</i>
33	Сан-Марино	-
34	<a href="#">Сербия и Черногория</a>	+
35	Словакия	+
36	Словения	+
37	Соединенное Королевство	+
		<i>(за исключением Северной Ирландии)</i>
38	Турция	+
39	Украина	+
40	Финляндия	-
41	Франция	+
42	Хорватия	+
		<i>(однако избежать этого запрета на иностранные пожертвования легко)</i>
43	Чешская Республика	-
44	Швейцария	-
		<i>(никакого регулирования не существует)</i>
45	Швеция	-
46	Эстония	+

<b>Запрет</b>	<b>Количество государств</b>	<b>%</b>
+	<b>28</b>	<b>60,9</b>
-	<b>16</b>	<b>34,8</b>
<b>Нет данных</b>	<b>2</b>	<b>4,3</b>

**в. Вывод**

13. Учитывая вышеизложенные данные, Комиссия пришла к выводу, что каждый случай запрета на финансирование партий из иностранных источников необходимо рассматривать отдельно. При этом должное внимание следует уделять политической системе соответствующей страны, ее отношениям с соседями, ее Конституции и конституционным ценностям, а также общей системе финансирования политических партий. Следует соблюдать широко принятые международные или региональные правовые документы и стандарты, такие как статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ).

**III. Юридический анализ вопроса о том, в какой степени запрет на то, чтобы иностранная политическая партия финансировала политическую партию, может рассматриваться "необходимым в демократическом обществе" на основании статьи 11 ЕКПЧ**

14. Прежде всего, нужно указать на то, что на своем 46-ом пленарном заседании (9-10 марта 2001 года), Венецианская комиссия утвердила "Руководящие принципы и Доклад о финансировании политических партий" (CDL-INF (2001) 8), в соответствии с которыми политические партии могут изыскивать и получать финансирование путем государственного или частного финансирования, то есть политические партии могут получать частные финансовые пожертвования, но *"пожертвования со стороны иностранных государств или компаний должны, тем не менее, быть запрещены"*. Такой запрет не должен препятствовать финансовым пожертвованиям со стороны граждан, проживающих за рубежом.

15. 8 апреля 2003 года Комитет министров Совета Европы принял Рекомендацию Rec (2003) 4 "Об общих правилах, направленных против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний"; в статье 7 Рекомендации предусматривается, что *"государства должны конкретно ограничивать, запрещать или иным образом регулировать пожертвования со стороны иностранных доноров"*.

16. Во многих странах политические партии страдают от коррупции. Исходя из этого, организация "Трансперенси Интернешнл" также участвовала в разработке стандартов и в 2004 году опубликовала "Стандарты "Трансперенси Интернешнл" в отношении политического финансирования и преимуществ". Четвертый стандарт относится к многообразию ограничений на доходы и расходы: *"необходимо тщательно рассматривать преимущества государственного финансирования партий и кандидатов и поощрение участия граждан через небольшие пожертвования и членские взносы. При этом следует рассмотреть и вопрос об ограничении корпоративной и иностранной поддержки, а также больших индивидуальных пожертвований. Для контроля над спросом на политическое финансирование следует рассмотреть такие механизмы, как ограничения на расходы и субсидируемый доступ к средствам массовой информации"*.

17. Широко признанно, что права человека и свободы представляют собой единую и гармоничную систему. В ЕКПЧ и в национальных конституциях права и свободы любого человека взаимосвязаны с правами и свободами других людей. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен соблюдать основные правовые документы (ЕКПЧ, национальную конституцию) и не должен наносить ущерб правам и свободам других людей. Между правами и свободами отдельного человека и интересами общества часто возникает напряженность, а иногда даже конфликты. В демократическом обществе такие конфликты регулируются путем установления равновесия между разными интересами; для этого может возникнуть необходимость в ограничении прав человека и свобод.

18. Права на свободу собраний и свободу выражения мнения, гарантированные статьей 10 и статьей 11 ЕКПЧ, могут быть ограничены в соответствии с законом и при условии, что эти ограничения необходимы в демократическом обществе и преследуют одну из законных целей, которые перечислены в ЕКПЧ.

19. Понятие "необходимые в демократическом обществе", как оно толкуется Европейским судом по правам человека, описано в недавнем постановлении Суда от 19 января 2006 года: "Объединенная македонская организация "Илинден" и другие против Болгарии" (заявление №59491/00):

*"57. Право на создание объединения является неотъемлемой частью права, изложенного в статье 11 (...) Та форма, в которой национальное законодательство воплощает эту свободу и ее практическое соблюдение властями, свидетельствует о состоянии демократии в соответствующей стране. Разумеется, государства имеют право удовлетворяться тем, что цели и деятельность объединения соответствуют нормам, закрепленным в законодательстве, но они должны делать это таким образом, чтобы это соответствовало их обязательствам на основании Конвенции и при условии проведения проверки органами Конвенции (см. "Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие", стр. 1614-15, § 40).*

*58. Притом что в контексте статьи 11 Суд часто заявлял о той важнейшей роли, которую играют политические партии в обеспечении плюрализма и демократии, сами ассоциации, создаваемые для других целей, в том числе защиты культурного или духовного наследия, преследующие разнообразные социально-экономические цели, провозглашающие религию или распространяющие религиозные верования, стремящиеся к этнической идентичности или утверждающие самосознание меньшинства, также весьма важны для должного функционирования демократии. Ведь плюрализм основывается также на подлинном признании и уважении многообразия и динамичного развития культурных традиций, этнической и культурной самобытности, религиозных верований, художественных, литературных и социально-экономических идей и концепций. Гармоничное взаимодействие лиц и групп с разнообразными формами самобытности является важнейшим условием достижения общественной сплоченности. Поэтому лишь естественно, что там, где гражданское общество развивается на здоровой основе, само участие граждан в демократическом процессе во многом достигается благодаря принадлежности к объединениям, в которых граждане могут интегрироваться друг с другом и коллективно преследовать общие цели (см. "Горзелик (Gorzelik) и другие", § 92).*

*59. Учитывая, что соблюдение принципа плюрализма невозможно без объединения, которое способно свободно выражать свои идеи и мнения, Суд также признал, что защита мнения и свободы выражения мнения, в рамках*



значения статьи 10 Конвенции, является одной из задач свободы объединения (см. "Горжелик и другие", см. выше, § 91). Такая связь особо актуальна, когда (...) вмешательство со стороны властей против ассоциации объясняется, по крайней мере частично, реакцией на ее взгляды и заявления (см. "Станков (Stankov) и Объединенная македонская организация "Илинден"", § 85 в конце).

60. Свобода выражения мнений представляет собой одну из важнейших основ демократического общества и одно из основных условий его прогресса и самореализации каждого человека. При условии соблюдения пункта 2 статьи 10, эта свобода распространяется не только на "информацию" или "идеи", которые благоприятно принимаются или рассматриваются как безвредные или воспринимаются безразлично, но и к тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят. Таковыми являются требования плюрализма, толерантности и открытости ко мнению других людей, без чего не существует "демократического общества" (см. выше § 86; и "Сейлан (Seylan) против Турции" [БП], № 23556/94, § 32, ЕСПЧ 1999-IV, с дальнейшими ссылками).

61. Следовательно, исключения, изложенные в статье 11, должны пониматься в строгом смысле этого слова; только убедительные и неопровержимые доводы могут обосновывать ограничения на свободу объединения. При определении того, существует ли необходимость в значении пункта 2 статьи 11, государства имеют лишь ограниченную сферу усмотрения, которая сочетается с жестким европейским надзором, включающим как право, так и решения, которые принимаются, в том числе со стороны независимых судов (см. "Сидиропулос (Sidiropoulos) и другие", см. выше).

62. Когда Суд проводит свой анализ, его задача состоит не в том, чтобы подменить своим мнением мнение соответствующих национальных властей, а скорее провести обзор на основании статьи 11 тех решений, которые они вынесли при осуществлении ими своих полномочий. Это не означает, что Суд должен ограничить себя проверкой того, действительно ли государство-ответчик осуществляло свою сферу усмотрения разумно, тщательно и добросовестно; Суд должен рассмотреть вмешательство, на которое жалуются, в свете всего дела и определить, было ли это "соразмерно законной преследуемой цели", и действительно ли основания, выдвигаемые национальными властями в обоснование своего решения, являются "обоснованными и достаточными". При этом Суд сам должен убедиться в том, что национальные органы власти применяли такие стандарты, которые соответствовали принципам, воплощенным в статье 11, и, более того, они основывали свои решения на приемлемой оценке соответствующих фактов (см. выше)."

20. Действительно, то, каким образом применяются эти общие принципы в любом конкретном деле, зависит от национального регулирования, и прежде всего – от национальных конституций, то есть от того, как эти "убедительные и неопровержимые доводы" и "обоснованные и достаточные основания" изложены в национальных конституциях и в соответствующих законодательных актах.

21. Более тщательный анализ норм, принятых в странах, которые изложены в приложении 1, выявляет многочисленные основания того, почему существует запрет на получение пожертвований со стороны иностранных политических партий. Все эти

основания, как представляется, глубоко укоренены в политическом и конституционном опыте европейских стран и в их особой истории.

22. Одной из таких причин является опыт в годы между двумя мировыми войнами, связанный с международной политикой экстремистских политических партий правого и левого толка. Вторая причина – аналогичный опыт во время "Холодной войны" и поляризации, во время которой, с одной стороны, существовал "Западный мир", а с другой – "Восточный". Третья причина – существование сепаратистских движений или опасения, с ними связанные. Четвертая причина – последняя и совершенно иная – это выделение государственного финансирования политическим партиям и желание сохранить любые предоставляемые средства в самой стране.

23. Однако Приложение 1 свидетельствует также и о том, что есть много стран, которые не запрещают пожертвований со стороны зарубежных политических партий (например, Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия). Причины такой позиции определить труднее. В некоторых странах, в которых полностью отсутствуют положения о запрете, отсутствие таких норм объясняется тем, что там просто никогда не было необходимости в введении такого рода запретов. Однако другие страны скорее всего намеренно избегали принятия законодательства о запрете, для того чтобы политически способствовать собственной поддержке политических движений в третьем мире. Третья группа стран, наконец, как представляется, избегает регулирования, исходя из того, что необходимо принимать во внимание те потенциальные трудности, которые любое подобное законодательство может иметь в отношении многочисленных форм совершенно законного и приемлемого сотрудничества политических партий в рамках Парламентских ассамблей Совета Европы и ОБСЕ, Европейского парламента и организаций регионального сотрудничества таких, как, например, Северный Совет.

#### **IV. Особый подход к финансированию политической партии, созданной в стране-члене ЕС, со стороны партии из другого государства-члена ЕС**

24. Что касается особого подхода к разрешению финансирования политической партии, созданной в государстве-члене ЕС, со стороны политической партии из другого государства-члена ЕС, то Комиссия полагает, что такой подход является разумным и целесообразным в свете особого и реального характера Европейского Союза. Должен учитываться тот факт, что юридическая система Европейского Союза отличается от международного публичного права, которая создана в основном благодаря заключению международных соглашений. Например, в своем постановлении от 5 февраля 1963 года (26/62, "Ван Генд и Лоос" (*Van Gend & Loos*)) Суд Европейского Союза постановил, что "Сообщество представляет собой новый правовой порядок ... во имя которого государства ограничили свои суверенные права, хотя и в отдельных областях, и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их граждане".

25. В Римском договоре, в статье 191, предусматривается, что:

*"Политические партии на европейском уровне являются важным фактором интеграции в рамках Союза. Они содействуют формированию европейского сознания и выражению политической воли граждан Союза.*

*Совет, в соответствии с процедурой, предусмотренной в статье 251, устанавливает нормы, регулирующие политические партии на европейском уровне и, в частности, нормы в отношении их финансирования".*

26. В этом контексте следует сказать, что совершенно недавно Европейский Союз принял Директиву (ЕС) № 2004/2003 Европейского парламента и Европейского совета от

4 ноября 2003 года о регулировании политических партий на европейском уровне, а также правила, касающиеся их финансирования<sup>4</sup>, *совместно* с Решением Бюро Европейского парламента от 29 марта 2004 года, в котором излагаются процедуры выполнения Директивы (ЕС) № 2004/2003<sup>5</sup>. Путь к принятию этих положений был трудным<sup>6</sup>, и данное законодательство в большой степени является тем компромиссом, с которым будет не просто обращаться в будущем. Положения о сочетании финансирования на уровне ЕС, с одной стороны, с финансированием на национальном уровне, с другой, являются немногочисленными и достаточно простыми: в статье 6 Директивы № 2004/2003 предусматривается, что вклады со стороны политических партий, которые являются членами политической партии на европейском уровне, приемлемы, но не могут превышать 40% ежегодного бюджета партии. В соответствии со статьей 7 этой же Директивы, финансирование политических партий на европейском уровне из общего бюджета ЕС или из любого другого источника не может использоваться для прямого или косвенного финансирования других политических партий, и в частности, национальных политических партий, которые должны по-прежнему регулироваться национальными нормами. "Подготовительная работа" не содержит подробностей в отношении причин принятия таких положений, но разумно было бы предположить, что руководящий принцип состоял в том, чтобы провести достаточно ясную и практически реализуемую границу между бюджетной сферой ЕС, с одной стороны, и бюджетными сферами государств-членов и их политическими партиями, с другой. Нет свидетельств того, что положения статей 6 и 7 Директивы были введены для достижения конкретных политических целей. Однако само принятие и существование Директивы № 2004/2003 подчеркивает, что сотрудничество и, в определенной степени, интеграция существующих финансовых систем не только неизбежны, но и весьма необходимы для функционирования политических партий в качестве институтов демократии, как на национальном уровне, так и на уровне Европейского Союза, когда речь заходит о международном сотрудничестве.

27. Еще один вопрос, который возникает в отношении финансирования политических партий из иностранного источника – это влияние на свободное передвижение капитала, как это закреплено в статьях 56 и далее Договора о создании Европейского сообщества (ЕС). В статье 56 предусматривается следующее:

1. *В рамках положений, изложенных в этой главе, все ограничения на перемещение капитала между государствами-членами и между государствами-членами и третьими странами запрещаются.*
2. *В рамках положений, изложенных в данной главе, все ограничения на выплаты между государствами-членами и между государствами-членами и третьими странами запрещаются.*

28. В статье 56 не определяется термин "перемещение капитала", но это понятие в принципе применимо к любому переводу денежных средств между государствами-членами. Кроме того, в соответствии с установившейся прецедентной практикой<sup>7</sup> Суда

<sup>4</sup> "Официальный журнал Европейского Союза" (OJ) 2003 L 297/1.

<sup>5</sup> OJ 2004 C 155/1.

<sup>6</sup> См. обсуждения предложений Комиссии COM(2000) 898 final и COM(2003) 77, как они изложены в базе данных PreLex ЕС и в Специальном докладе № 13/2000 Суда аудиторов Европейских сообществ о расходах политических групп Европейского парламента, вместе с ответами Европейского парламента, OJ 2000 C 181/1.

<sup>7</sup> См. Постановления от 4/6/02, "Комиссия против Португалии", C-367/98, ECR 2002, р. I-4731, § 37; "Комиссия против Франции", C-483/99, ECR 2002, р. I-4781, § 36, и "Комиссия против Бельгии", C-503/99, ECR 2002, р. I-4809, § 37, и постановления от 13/5/03, "Комиссия против Испании", C-463/00, ECR 2003, р. I-4581, § 52, и "Комиссия против Соединенного Королевства", C-98/01, ECR 2003, р. I-4641, § 39, а также постановления от 16/3/99, "Труммер и Мэйер" (Trummer & Mayer), C-222/97, ECR 1999, р. I-1661, §§ 20, 21.

Европейского Союза, Директива Совета 88/361/ЕЕС<sup>8</sup> и ее Приложение 1 могут использоваться для определения термина "перемещение капитала". В приложении 1 предусматривается *неисчерпывающее* перечисление видов перемещения капитала, охватываемых Договором ЕС, что включает дары и пожертвования (пункт XI.B), а также средства оплаты любого характера (пункт XII.B), то есть категории, которые могут применяться к финансированию политических партий со стороны зарубежных политических партий.

29. Свобода перемещения капитала является основополагающей свободой, предусмотренной в Договоре, то есть она имеет первичное и напрямую применяемое<sup>9</sup> значение с точки зрения права Договора. В соответствии с установившейся прецедентной практикой Суда Европейского Союза, это применяется даже к тем вопросам, которые являются предметом регулирования каждого государства-члена, в соответствии с конкретной нормой Договора<sup>10</sup>. Это означает, что финансирование политических партий должно соблюдать этот принцип, даже если полномочия Европейского Сообщества в области политических партий ограничиваются нормами, регулирующими политические партии на европейском уровне<sup>11</sup>.

30. Свободное перемещение капитала, как основополагающий принцип Договора, может быть ограничено лишь в двух отношениях: Сообществом и национальными нормами, которые обоснованы исключениями, конкретно содержащимися в Договоре (см. статью 58 (1) Договора о ЕС, включая возможность для государств-членов "принимать меры, которые оправданы на основании государственной политики или государственной безопасности"), или высшими требованиями общественного интереса, которые были развиты Судом Европейского Союза на основе Договора<sup>12</sup>.

31. Такие меры, однако, не должны, в соответствии со статьей 58 (3) Договора ЕС, составлять меры произвольной дискриминации или скрытого ограничения на свободное перемещение капитала и выплаты, как это определено в статье 56. В этом контексте следует напомнить, что любые исключения в отношении права свободного перемещения капитала, закрепленного в Договоре ЕС, должны толковаться ограничительно<sup>13</sup>. Поэтому, в соответствии с правом Сообщества, запрет на финансирование из источников в других государствах-членах приемлем лишь на основании вышеуказанных исключительных обстоятельств.

<sup>8</sup> Директива Совета 88/361/ЕЕС от 24 июня 1988 года о соблюдении статьи 67 Договора (*OJ L 178, 8.7.1988, p. 5*).

<sup>9</sup> См. постановления от 14/12/95, "Санц де Лера (Sanz de Lera) и другие", объединенные дела C-163, 165 и 250/94, ECR 1995, p. I-4821; см. постановления от 23/02/95, Бордесса (Bordessa), объединенные дела C-358 и 416/93, ECR 1995, p. I-361.

<sup>10</sup> См., например, вышеуказанные постановления от 4/6/02, "Комиссия против Португалии", C-367/98, § 28, и "Комиссия против Франции", C-483/99, § 44, и постановление от 1/6/99, Конле (Konle), C-302/97, ECR 1999, p. I-3099, § 38. Это прецедентное право относится к системе права собственности, что является вопросом полномочий государств-членов, в соответствии со статьей 295 Договора ЕС, но это должно, по аналогии, распространяться и на другие вопросы, находящиеся в компетенции государств-членов.

<sup>11</sup> Статья 191 Договора ЕС.

<sup>12</sup> Суд Европейского Союза постановил по вышеупомянутым объединенным делам C-358/93 и C-416/93 Бордесса (Bordessa), § 21, что ограничительные меры могут быть признаны, если они направлены на предупреждение "незаконной деятельности ... такой как отмывание денег, торговля наркотиками или терроризм".

<sup>13</sup> См. постановление по делу "Комиссия против Бельгии", C-503/99, § 47, в отношении требования публичной безопасности, как исключения из основополагающего принципа свободного перемещения капитала.

## V. Вывод

32. В том что касается различных подходов в государствах-членах к проблеме финансирования политических партий в целом, может быть лишь один ответ на вопрос, в какой мере запрет на финансирование политической партии со стороны зарубежной политической партии может рассматриваться "необходимым в демократическом обществе". Старые законодательные решения, налагавшие слишком много ограничений на политические партии – и которые принимались между мировыми войнами и во время "Холодной войны" – должны быть пересмотрены в свете той ситуации в Европе, которая складывалась в течение последних 15 лет. Одним из аргументов в пользу намного менее ограничительного подхода является опыт сотрудничества политических партий в рамках многих наднациональных организаций и европейских учреждений в наши дни. Сотрудничество такого рода является "необходимым в демократическом обществе". Неочевидно, что то же самое может быть сказано о создании препятствий в отношении сотрудничества, в связи с ограничениями или запретом в отношении разумных финансовых отношений между политическими партиями в разных странах или на национальном уровне, с одной стороны, и на европейском или региональном уровне, с другой. Что же касается Европейской конвенции о защите прав человека, то сам по себе факт, что между политическими партиями существуют финансовые отношения, не может, как таковой, оправдать снижение уровня защиты прав человека.

33. Может существовать ряд оснований для запрета взносов со стороны зарубежных политических партий. Такой запрет может считаться необходимым в демократическом обществе, например, если финансирование из иностранных источников:

- используется для достижения целей, несовместимых с Конституцией и законами страны (например, иностранная политическая партия выступает за дискриминацию и нарушение прав человека);
- подрывает справедливость или целостность политической конкуренции или приводит к искажениям в избирательном процессе или создает угрозу территориальной целостности страны;
- является частью международных обязательств государства;
- препятствует открытому демократическому развитию.

34. Для того чтобы установить, создает ли запрет на финансирование из-за границы проблемы, с учетом статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека, каждый отдельный случай должен рассматриваться самостоятельно в контексте общего законодательства о финансировании партий, а также с учетом международных обязательств государства и среди них – обязательств, вытекающих из членства в Европейском Союзе.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

ЗАПРЕТ НА ПОЖЕРТВОВАНИЯ ИЗ ИНОСТРАННЫХ ИСТОЧНИКОВ  
В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ

№	ГОСУДАРСТВА-ЧЛЕНЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ	ЗАПРЕТ НА ПОЛУЧЕНИЕ ПОЖЕРТВОВАНИЙ ИЗ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН (+)	ЮРИДИЧЕСКИЙ ИСТОЧНИК (дата последней найденной поправки)
1	Австрия	-	<b>Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien (Parteiengesetz - Part G)</b> BGBl. Nr. 404/1975 idF BGBl. I Nr. 71/2003
2	Азербайджан	+	<b>Закон о политических партиях</b> Финансирование деятельности политических партий со стороны иностранных государств, а также юридических и физических лиц иностранных государств запрещается (статья 17).
3	<u>Албания</u>	+	<b>Закон о политических партиях (2002)</b> Финансовая помощь из зарубежных стран, предоставляемая либо от государственных, либо от частных организаций, запрещается. Пожертвования должны быть зарегистрированы. Органом, ответственным за расследование финансовой деятельности политической партии, назначается Департамент государственного аудита (глава III).
4	Андорра	+	<b>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.</b> (указанный источник: Закон № 2/2001 от 15 декабря 2000 года о финансировании выборов)
5	Армения	+	<b>Закон о партиях (2002)</b> 1. Партии имеют право получать пожертвования в форме собственности или наличных средств от физических лиц, государственных союзов и фондов и других юридических лиц. 2. Не разрешается получать пожертвования от: <...> 7) иностранных государств, иностранных граждан и юридических лиц, а также юридических лиц с иностранным участием, если доля иностранного участника в уставном (акционерном, оплаченном) капитале данного юридического лица составляет более 25%; 8) международных организаций и международных общественных движений; <...> (статья 25)
6	Бельгия	-	<b>Закон от 4 июля 1989 года об ограничении контроля расходов на выборы, в связи с выборами федеральных палат, а также о финансировании и открытой отчетности политических партий</b>
7	Болгария	+	<b>Закон о политических партиях (1998)</b> (2) Политические партии не могут получать помощь, пожертвования и завещания от иностранных государств и организаций, а также из анонимных источников. Они могут получать пожертвования со стороны иностранных граждан в сумме до 500 долларов США, когда это делается от имени отдельных лиц, и до 2 000 долларов США, когда это делается

			<p>группой лиц. В течение календарного года не может быть получено более одного пожертвования от одного и того же лица или одной и той же группы лиц.</p> <p>(3) Политические партии не могут получать финансирование от предприятий, учреждений и организаций (статья 17)</p>
8	<b><u>Босния и Герцеговина</u></b>	-	<p><b>Закон о финансировании партий</b> <b>Статья 4</b> <b>(Вклады)</b></p> <p>Юридические и физические лица и частные компании могут вносить свои вклады в политические партии. В целях настоящего закона вкладом в партию является также любой дар, переданный политической партии, бесплатные услуги партии или оказание услуг партии, или продажа товаров партии на условиях, которые предоставляют преференциальное обращение данной партии, по сравнению с другими бенефициариями услуг юридических и физических лиц и частных компаний или покупателей продукции таких лиц.</p> <p>Юридическое или физическое лицо или частная компания, которые оказывают партии услугу или продают продукцию, должны предоставить партии счет-фактуру, независимо от того, кто оплачивает услугу, или от того, какова цена продукции, или, независимо от того, была ли услуга оказана или продукция передана бесплатно.</p> <p>Партийная работа, осуществляемая гражданами, должна в принципе быть неоплачиваемой работой. Выплаты натурой и услуги, предоставляемые членами партии на некоммерческой основе и, как правило, бесплатно, не будут засчитываться как доход.</p>
9	<b><u>"бывшая Югославская Республика Македония"</u></b>	+	<p><b>Закон о выборах членов парламента Республики Македония</b></p> <p>Избирательные кампании не финансируются из &lt;...&gt; финансовых средств от иностранных правительств, международных учреждений, органов и организаций иностранных государств и других иностранцев; а также из фондов от предприятий со смешанным капиталом, в которых основным владельцем является иностранный инвестор (статья 62).</p>
10	<b>Венгрия</b>	-	<p><i>Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead</i>, Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002))</p> <p><b>Закон 1990 года о деятельности и финансовом функционировании политических партий</b></p> <p>В отношении пожертвований со стороны иностранных граждан или некоммерческих организаций не устанавливается каких-либо ограничений на размер взноса.</p> <p>Партия не может принимать имущество или финансовые средства от правительства другой страны или каких-либо пожертвований из анонимных источников.</p>
11	<b>Германия</b>	<p>+</p> <p>(за исключением пожертвований из ЕС, пожертвования менее 1 000 евро)</p>	<p><b>Закон о политических партиях (Партийный закон) (2002)</b> <b>Статья 25</b> <b>Пожертвования</b></p> <p>&lt;...&gt;</p> <p>(2) Партиям не разрешается принимать следующие пожертвования:</p> <p>2. Пожертвования от государственных корпораций, парламентских фракций и групп, а также от фракций и групп муниципальных учреждений;</p> <p>3. Пожертвования от политических фондов, акционерных обществ, ассоциаций лиц и фондов, которые, на основании своих уставов, хартий или иных правил и регулирования и в силу осуществляемого ими бизнеса, ориентированы,</p>

			<p>исключительно и прямо, на некоммерческие цели, благотворительность или церковные задачи (пункты 51-68 Закона о налогообложении)</p> <p>4. <u>Пожертвования, не подпадающие под сферу действия настоящего закона, при условии:</u></p> <p>a. что такие пожертвования передаются партии напрямую из имущества <u>гражданина Германии</u>, как это определено Основным законом, <u>гражданином Европейского Союза</u>, или частной компанией, 50% акций которой владеют граждане Германии, как это определено в Основном законе, или гражданином Европейского Союза или лицом, основное место жительства которого находится в государстве-члене Европейского Союза;</p> <p>b. это является пожертвованиями партиям национальных меньшинств в их стране предков, которые предоставляются им из государств, граничащих с Федеративной Республикой Германией, и в которых проживают члены их этнического сообщества, или</p> <p>c. это пожертвования, <u>не превышающие 1 000 евро от иностранца</u>.</p> <p>4. Пожертвования от профессиональных ассоциаций, которые были выделены им при условии, что они будут переданы политической партии.</p> <p>5. Пожертвования от предприятий, которые полностью или частично находятся в государственной собственности или управляются или регулируются публичными властями, если у государства имеется более 25% капитала.</p> <p>6. Пожертвования, которые превышают 500 евро и доноры которых не могут быть определены, или пожертвования со стороны анонимной третьей стороны, которые очевидно были перенаправлены.</p> <p>7. Пожертвования, которые очевидно сделаны стороной в ожидании или в порядке компенсации за конкретное экономическое или политическое преимущество.</p> <p>8. Пожертвования, испрашиваемые у третьей стороны, за выплату с ее стороны, если такая выплата превышает 25% стоимости запрашиваемого пожертвования.</p> <p>&lt;...&gt;</p>
12	<b>Греция</b>	+	<p><b>Закон № 3023/2002</b></p> <p>1. Пожертвования</p> <p>a) Ограничения на индивидуальные пожертвования кандидатам или политическим партиям</p> <p>Ограничения являются следующими:</p> <p>– 15 000 евро в год для политических партий.</p> <p>– 3 000 евро в течение избирательного периода для кандидатов.</p> <p>Донор, который превышает эту сумму, может быть приговорен к тюремному заключению до одного года и штрафу до 15 000 евро.</p> <p><u>Запрещается предоставлять пожертвования партиям со стороны лиц, которые не являются гражданами Греции, государственных предприятий, частных компаний, местных органов самоуправления и владельцев СМИ.</u></p> <p>b) Ограничения на корпоративные пожертвования кандидатам или политическим партиям</p> <p>Законодательство не разрешает корпоративные пожертвования, за исключением компаний, находящихся в полной собственности политических партий.</p> <p>(Источник:  <a href="http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_greece.pdf">http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_greece.pdf</a>)</p>
13	<b>Грузия</b>	+	<p><b>Закон о политических партиях (статьи 25, 29, 31, 32, 33, 34) и</b></p>



			<p><b>Объединенный избирательный кодекс (статья 47) (2002)</b>          Неприемлемо получать следующие вклады в фонд избирательной кампании: а) от других государств; б) от физических или юридических лиц других государств; с) от лиц без гражданства; d) от международных организаций и движений; е) от некоммерческих юридических лиц и религиозных организаций; f) от коммерческого юридического лица Грузии, в котором есть доля государственного участия.</p>
14	<b>Дания</b>	-	<p><b>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.</b></p>
15	<b>Ирландия</b>	+	<p>Политическая партия не должна принимать иностранных пожертвований. Иностранцами пожертвованиями являются пожертвования от:</p> <p>(i) отдельного лица (не являющегося гражданином Ирландии), который проживает вне границ острова Ирландия, или</p> <p>(ii) корпоративного или некорпоративного органа лиц, который не имеет бюро на острове Ирландия, из которого осуществляется один или несколько видов его основной деятельности (раздел 23A(2))</p>
16	<b>Исландия</b>	+	<p><b>Доклады стран о политической коррупции и финансировании партий – ИСЛАНДИЯ (Кристиан Ги Бёрджесс, контактное лицо в "Трансперенси Интернешнл" в Исландии, журналист "Ágúst Þór Árnason") (2002)</b>  <a href="http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_iceland.pdf">http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_iceland.pdf</a>          Единственным ограничением является то, что в соответствии с Законом № 62/1978, иностранным гражданам, учреждениям и посольствам не разрешается оказывать политическую поддержку партиям в Исландии, поддерживать любые их публикации или передавать подарки или товары исландским партиям.</p> <p><b>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.</b></p>
17	<b>Испания</b>	– (запрет распространяется лишь на иностранные государства и иностранные органы, за исключением учреждений ЕС.)	<p>Пожертвования политическим партиям со стороны других государств или иных иностранных государственных органов запрещаются, за исключением дотаций со стороны Европейского парламента.</p> <p><b>Ley orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (2003)</b>          Artículo 6          1. Los partidos políticos <u>podrán recibir</u> aportaciones no finalistas, <u>procedentes de personas extranjeras</u>, con los límites, requisitos y condiciones establecidas en la presente Ley, y siempre que se cumplan, además los requisitos de la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales.          2. No obstante lo anterior, los partidos <u>no podrán aceptar cualquier forma de financiación por parte de Gobiernos y organismos públicos extranjeros</u>, sin perjuicio de las subvenciones de funcionamiento establecidas por el Parlamento Europeo.</p> <p><b>Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general (2003)</b>          Artículo 128          1. Queda prohibida la aportación a las cuentas electorales de fondos provenientes de cualquier Administración o Corporación Pública, Organismo Autónomo o Entidad Paraestatal, de las empresas del sector público cuya titularidad corresponde al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Provincias o a los Municipios y de las empresas de economía mixta, así como de las empresas que,</p>

			<p>mediante contrato vigente, prestan servicios o realizan suministros u obras para alguna de las Administraciones Públicas.</p> <p>2. Queda igualmente <u>prohibida</u> la aportación a estas cuentas de fondos procedentes de <u>Entidades o personas extranjeras</u>, excepto los otorgados en el Presupuesto de los órganos de las Comunidades Europeas para la financiación de las elecciones al Parlamento Europeo, y, en el supuesto de elecciones municipales, únicamente con relación a las personas para quienes sea aplicable lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Constitución.</p>
18	<b>Италия</b>	-	<p><i>Доклады стран о политической коррупции и финансировании партий – ИТАЛИЯ (Мария Паола Ферретти) (2002)</i> (<a href="http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_italy.pdf">http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_italy.pdf</a>)</p> <p><i>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.</i></p>
19	<b>Кипр</b>	-	<p><i>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.</i></p>
20	<b>Латвия</b>	+	<p><i>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.;</i> <i>Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead</i>, Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002))</p> <p><b>Закон о финансировании партий, 2004.</b> Партиям запрещается получать пожертвования от лиц без гражданства, иностранных или анонимных источников, религиозных организаций, государственных или муниципальных учреждений или от компаний, в которых акции государства составляют 50% или более.</p>
21	<b><u>Литва</u></b>	<p>+</p> <p><i>(за исключением юридических лиц из государств-членов ЕС или НАТО, зарегистрированных в Литве)</i></p>	<p><b>Закон о финансировании и финансовом контроле в отношении политических партий и политических кампаний (2004)</b> Финансовыми источниками политических партий являются членские взносы; государственные дотации; доход от иной деятельности политической партии; взносы от международных организаций, членами которых является Литва или литовская политическая партия; пожертвования (статья 7).</p> <p>В соответствии со статьей 12, единственными лицами, которые имеют право вносить пожертвования в политические партии, являются физические лица (граждане Литвы, постоянные жители Литвы, которые являются гражданами другого государства-члена ЕС, иные постоянные жители Литвы и лица без гражданства), а также юридические лица (частные юридические лица, которые зарегистрированы в Литве и которые не имеют государственных или муниципальных акций в своем акционерном капитале и части права голоса, что позволяет контролировать деятельность юридического лица, принадлежат лишь к вышеупомянутым физическим лицам или юридическим лицам, зарегистрированным в Литве, или к частным юридическим лицам государств-членов НАТО или ЕС).</p>
22	<b><u>Лихтенштейн</u></b>	?	
23	<b><u>Люксембург</u></b>	-	
24	<b>Мальта</b>	+	<p><b>Закон об иностранном вмешательстве (1 сентября 1982 года).</b> <b>Статья 3. ... Является незаконным для иностранца осуществлять, проводить, иметь, участвовать, помогать или содействовать или давать возможность любой ограниченной деятельности на Мальте. В целях данного Закона "ограниченная деятельность означает – [...]</b></p>

			(b) предоставление в любое время или содействие политической партии, лицу, клубу или аналогичному учреждению, как напрямую, так и через посредника, любых денег, оборудования или иного материала, путем дарения или иным путем, взамен соответствующего ценного взноса, за исключением книг или иных публикаций, предназначенных для продажи или распространения не исключительно или не в основном на Мальте, за исключением тех случаев, когда это разрешено Комитетом по мониторингу в соответствии с настоящим Законом [...].
25	<b>Молдова</b>	+	<b>Избирательный кодекс</b> Прямое или косвенное финансирование, материальная поддержка в любой форме избирательных кампаний кандидатов на выборах, а также поддержка кандидатов на выборах другими государствами, иностранными предприятиями, учреждениями и организациями, международными и смешанными, а также со стороны физических лиц, не являющихся гражданами Республики Молдова (статья (1)).
26	<b>Монако</b>	?	
27	<b>Нидерланды</b>	-	<i>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.</i>
28	<b>Норвегия</b>	-	<i>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.</i>
29	<b>Польша</b>	+	<b>Закон о политических партиях</b> (Статья 25 (1)) Политическая партия может собирать финансовые средства исключительно от отдельных лиц, при условии соблюдения положений пункта 2 (политическая партия не может получать какие-либо финансовые средства от лиц, не имеющих места жительства (за исключением польских граждан, проживающих за границей), и иностранных граждан) (статья 25 (2)), и политическая партия может получать государственные дотации (при соблюдении определенных условий) (статья 28).
30	<b>Португалия</b>	+	<b>Закон о выборах в парламент (2002)</b> Политические партии, кандидаты и представители в списках не могут принимать какие-либо наличные средства на избирательную кампанию от национальных компаний или отдельных иностранных организаций (статья 76).  <b>Финансирование политических партий и избирательных кампаний (2003)</b> 1 – Политические партии не могут получать денежные или материальные пожертвования или займы от национальных или иностранных юридических лиц, за исключением положений, изложенных в следующем подпункте. 2 – Партии могут получать займы от кредитных и финансовых учреждений. 3 – Партии не могут приобретать товары или услуги от национальных или иностранных индивидуальных лиц или юридических лиц по ценам, ниже рыночных цен. 4 – Политическим партиям также запрещается получать или принимать любые не прямые вклады или пожертвования, с участием оплаты третьими сторонами любых расходов, понесенных политическими партиями и выходящих за границы, установленные в статье 4. (статья 5)
31	<b>Российская Федерация</b>	+	<b>Федеральный закон № 175-ФЗ от 20 декабря 2002 года " О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "</b>  Статья 66. Избирательные фонды кандидатов, политических

			<p>партий, избирательных блоков &lt;...&gt; 7. Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, политических партий, избирательных блоков: (1) иностранным государствам и иностранным юридическим лицам; (2) иностранным гражданам;</p>
32	<b>Румыния</b>	<p>+ (за исключением материальных средств под эгидой международных политических организаций)</p>	<p><b>Закон о финансировании деятельности политических партий и избирательных кампаний (1996)</b> Пожертвования со стороны иностранных государств и организаций, а также от иностранных физических и юридических лиц запрещаются, за исключением пожертвований, состоящих в материальных благах, необходимых для политической деятельности, которые не являются пропагандистской литературой для выборов, которые получают от международных политических организаций, членом которых является соответствующая политическая партия, или от партий в рамках политического сотрудничества. Такие пожертвования должны публиковаться в "Monitorul Oficial" (официальная газета Румынии) (статья 6 (2)).</p>
33	<b>Сан-Марино</b>	-	<p><i>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.</i></p>
34	<b><u>Сербия и Черногория</u></b>	+	<p><a href="http://www.transparentnost.org.yu/english/MEDIA/1708-e01.html">http://www.transparentnost.org.yu/english/MEDIA/1708-e01.html</a> <b>Закон о финансировании политических партий 1997 года</b> обеспечивает государственное финансирование партий и <u>запрет на иностранные пожертвования</u>. Этот закон ограничивает также пожертвования от компаний, групп компаний и иных организаций в размере 50 средних зарплат, однако не регулирует пожертвования со стороны отдельных лиц. Анонимные пожертвования возможны, но не могут составлять более 3% суммы, полученной партией за предыдущий год. Если партия нарушает данный закон, то наказание лишь немного серьезнее, чем похлопывание по плечу.  В ходе многих публичных дискуссий был сделан вывод о том, что эти положения как раз и являются причиной того, почему новое законодательство еще не принято. Ни одна из партий, в том числе и правящая, не хотят публикации информации о своих доходах, не говоря уж о раскрытии списка доноров.</p>
35	<b>Словакия</b>	+	<p><i>Ikstens J., Smilov D., Walecki M. Party and Campaign Funding in Eastern Europe: A Study of 18 Member Countries of the ACEEEO (paper, presented at the ACEEEO annual conference "Transparent Election Campaign Financing in the 21<sup>st</sup> Century"). Brijuni, 2001.</i> Разрешаются лишь пожертвования со стороны отдельных лиц, имеющих постоянное место жительства на территории Словакии, от юридических лиц, размещенных на территории Словакии, или политических партий или движений, зарегистрированных в Словакии.</p>
36	<b>Словения</b>	+	<p><i>Campaign Finance in Central and Eastern Europe: Lessons Learned and Challenges Ahead, Jānis Ikstens, Ph.D.; Daniel Smilov, Ph.D.; Marcin Walecki, M.A. (2002)</i></p>
37	<b>Соединенное Королевство</b>	<p>+ (за исключением Северной Ирландии)</p>	<p>Зарегистрированным политическим партиям юридически разрешается принимать пожертвования не более 200 фунтов стерлингов от "разрешенных доноров". Разрешенные доноры определяются в <b>Законе о политических партиях, выборах и референдумах (PPERA)</b> как:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>отдельное лицо, зарегистрированное в списке избирателей Соединенного Королевства;</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• политическая партия, зарегистрированная в Соединенном Королевстве;</li> <li>• компания, зарегистрированная в Соединенном Королевстве;</li> <li>• профсоюз, зарегистрированный в Соединенном Королевстве;</li> <li>• строительная компания, зарегистрированная в Соединенном Королевстве;</li> <li>• партнерство с ограниченной ответственностью, зарегистрированное в Соединенном Королевстве;</li> <li>• общество взаимопомощи (строительное), зарегистрированное в Соединенном Королевстве;</li> <li>• неинкорпорированная ассоциация, расположенная в Соединенном Королевстве.</li> </ul> <p>Политическим партиям запрещается принимать пожертвования в размере более 200 фунтов стерлингов, помимо вышеперечисленных источников. Любые пожертвования, в размере более чем 200 фунтов стерлингов из неразрешенных источников, должны быть возвращены, а пожертвования со стороны неустановленных источников не могут приниматься.</p> <p><b>Закон о политических партиях, выборах и референдумах 2000 года</b> (Отказ от применения Части IV к партиям Северной Ирландии и т.д.), постановление 2001 года (в соответствии с которым к партиям в Северной Ирландии более не применяются правила идентификации доноров и иностранного финансирования) было продлено в январе 2005 года на последующие два года, то есть до февраля 2007 года.</p>
38	<b>Турция</b>	+	<p><i>Iktens J., Smilov D., Walecki M. Party and Campaign Funding in Eastern Europe: A Study of 18 Member Countries of the ACEEEO (paper, presented at the ACEEEO annual conference "Transparent Election Campaign Financing in the 21<sup>st</sup> Century"). Brijuni, 2001.</i></p> <p>Партии не могут принимать деньги, собственность или пожертвования со стороны иностранных государств; международных организаций; граждан другой страны; или ассоциаций, групп или учреждений, расположенных в другой стране (Закон о политических партиях; Закон об основных правилах выборов).</p>
39	<b>Украина</b>	+	<p>Финансирование политических партий запрещено получать от зарубежных стран и граждан, компаний, учреждений и организаций; со стороны политических партий, которые не являются членами того же избирательного блока политических партий (<b>Закон о политических партиях</b>); от зарубежных стран и их организаций, международных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства (<b>Закон об объединении граждан</b>).</p>
40	<b>Финляндия</b>	-	<p><b>Закон о политических партиях</b> (1969, с поправками, на английский язык не переведены); <b>Закон о раскрытии финансирования выборов</b> (414/2000); <i>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 p.</i></p>
41	<b>Франция</b>	+	<p><b>Избирательный кодекс</b> (2005) (статья L52-8)</p> <p>4. Ни один кандидат не может получать, прямо или косвенно, какие-либо доходы, вклады или материальную помощь со стороны иностранного государства или юридического лица, регулируемого иностранным правом.</p> <p><b>Закон №88-227 от 11 марта 1988 года о финансовой прозрачности политической жизни</b> (статья 11-4 (5)).</p>

42	<b>Хорватия</b>	+	<i>(однако можно легко избежать этого запрета на иностранные пожертвования)</i>	<a href="http://www.gong.hr/eng/gong.asp?cat=1&amp;subcat=6&amp;cl=670">http://www.gong.hr/eng/gong.asp?cat=1&amp;subcat=6&amp;cl=670</a>
43	<b>Чешская Республика</b>	-		<b>Закон о политических партиях и политических движениях</b> Партия или движение не могут получать каких-либо бесплатных услуг или пожертвований от <...> иностранного юридического лица, <u>за исключением политических партий и фондов</u> (статья 19 (h)).
44	<b>Швейцария</b>	-	<i>(регулирование вообще отсутствует)</i>	<i>Доклады стран о политической коррупции и финансировании партий – ШВЕЙЦАРИЯ (Микаэль Бренде) (2002)</i> ( <a href="http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_switzerland.pdf">http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/case%20studies/political_corruption_party_financing_switzerland.pdf</a> )  <i>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.</i>
45	<b>Швеция</b>	-		<i>Финансирование партий и избирательных кампаний, Стокгольм: IDEA, 2003, 246 р.</i>
46	<b>Эстония</b>	+		<b>Закон о политических партиях (2003)</b> Источником имущества и фондов политической партии являются лишь членские взносы, установленные в соответствии с уставом политических партий, дотации из государственного бюджета, получаемые в соответствии с данным законом, пожертвования физических лиц и доход, получаемый от имущества политической партии (статья 12 <sup>1</sup> (1)); политические партии не могут принимать анонимные или скрытые пожертвования (статья 12 <sup>1</sup> (2)); политические партии <u>не могут принимать анонимные пожертвования или пожертвования от физических лиц</u> . Если возможно, политические партии будут возвращать такие пожертвования донору. При отсутствии такой возможности, политические партии в течение 10 дней переводят пожертвования в государственный бюджет, и эти суммы добавляются к суммам, выделяемым политическим партиям из государственного бюджета в следующем бюджетном году (статья 12 <sup>3</sup> (4)).