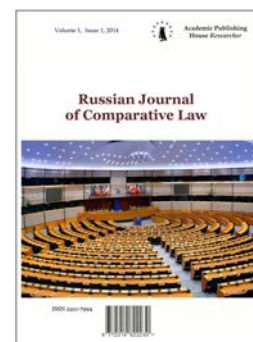


Copyright © 2015 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation
Russian Journal of Comparative Law
Has been issued since 2014.
ISSN 2411-7994
Vol. 4, Is. 2, pp. 44-53, 2015

DOI: 10.13187/rjcl.2015.4.44
<http://ejournal41.com>



UDC 342.84

Some Questions of Political Financing in Switzerland

Pavel N. Biriukov

Voronezh State University, Russian Federation
394033, Voronezh, Universitetskaja, pl. 1
Doctor of Legal Sciences, Professor
E-mail: birukovpn@yandex.ru

Abstract

The article deals with the legal status of political parties of Switzerland. A number of national norms of Switzerland, which measured legal status and liability of political subjects is given. In particular, it analyzes the provisions of the Civil Code, the Act on Political Parties and others Switzerland's normative acts. The main attention is paid to the description of the existing types of political financing, and the liability of political parties. Switzerland is one of the rare European countries to have no specific regulations on political parties and their financing, or on the federal funding of election campaigns. Political parties and election, referendum and initiative campaigns do not receive any public funding at federal level or in almost any of the cantons. In certain cases parties have internal financial rules. In the absence of specific rules on the transparency of political financing in Switzerland, including ones on accounting, there is no mechanism or body at federal level to monitor this financing. The author proposes measures to improve the legislation of Switzerland.

Keywords: Switzerland, the political financing, political parties, election campaigns, rules applicable to legal persons.

Введение

Швейцарская конфедерация состоит из 26 кантонов, чье единство основано на Конституции 1848 года. При образовании государства кантоны отдали Конфедерации небольшую часть своих полномочий, сохранив за собой многие предметы ведения. В настоящее время в Швейцарии действует федеративная Конституция от 18 апреля 1999 г. [1].

Материалы и методы

Основным источником для написания данной статьи стали официальные документы Швейцарии, материалы журнальных публикаций и архивы. В процессе исследования были использованы основные методы познания: проблемно-хронологический, историко-ситуационный, системный и сравнительного правоведения. Рассуждения автора строятся на базе проблемно-хронологического подхода. Использование историко-ситуационного метода позволило воспроизвести оценку подхода Швейцарии к проблеме деятельности финансирования политических партий. Метод сравнительного правоведения определяет разницу во взглядах на действующие ныне международно-правовые и внутригосударственные нормы о финансировании деятельности партий в Швейцарии.

Применение системного метода делает достижения различных дисциплин (конституционного, административного и финансового права,) доступными и сравнимыми, поскольку настоящее определяется прошлым, а будущее – настоящим и прошлым.

Обсуждение

В соответствии с Конституцией 1999 г. законодательная власть в Швейцарии осуществляется Объединенным Федеральным Собранием [2]. Собрание состоит из Национального Совета [3] и Совета Кантонов [4], которые избираются на четыре года. Федеральное Собрание четыре раза в год проводит трехнедельные сессии.

Национальный Совет состоит из 200 членов, которые избираются по пропорциональной избирательной системе (двадцать кантонов) или мажоритарной системе (шесть Кантонов). В зависимости от численности своего населения Кантоны в Совете располагают от одного до 34 мест.

В Совете Кантонов 20 кантонов имеют право требовать по два места, в то время как шесть кантонов, которые до 1999 года были указаны как Полукантоны (*Halbkantone*), располагают только одним местом.

После выборов в Советы Конфедерации (*die eidgenössische Räte*), которые проводятся каждые четыре года в октябре – через два месяца в декабре созывается Федеральное Собрание, чтобы члены правительств кантонов избрали Федеральный Совет (Правительство Швейцарии). Семь членов Федерального Совета имеют равные полномочия. Они возглавляют Департаменты (Министерства) и избираются на четырехлетний период работы Парламента.

Каждый год Федеральное Собрание по принципу старшинства избирает из своих семи членов по очереди Президента сроком на один год, а также Вице-президента Федерального Совета (статья 176 Конституции). Коллегиальный состав гарантирует учет различных политических настроений внутри страны, а также всех языков и регионов. На основании «системы согласия» (*das Konkordanzsystem*) в Швейцарии ни одна партия не может располагать большинством ни в правительстве, ни в парламенте.

Гарантия этого – право на референдум граждан, обладающих правом голоса. Таким образом, политические партии не единственные действующие лица в политических событиях Швейцарии. Специально сформированный Инициативный комитет или Комитет референдума может независимо от политических партий продвигать инициативу или требовать референдума. Поскольку против федерального закона в любое время может быть использован референдум, это заставляет политиков искать решение, способствующие согласию, принимать законы, которые будут одобрены народом.

Федеративная структура Швейцарии состоит из трех уровней: а) федеральный уровень (*Bundesebene*); б) уровень кантонов (*kantonale Ebene*); в) уровень общин (*kommunale Ebene*).

Кантоны могут себя организовывать автономно, если они соответствуют двум условиям, установленные Федеральной Конституцией. Они должны, во-первых, иметь демократическую конституцию и, во-вторых, парламент, избираемый путем всеобщих и прямых выборов. По собственному усмотрению кантоны могут позволить избирать свои правительства непосредственно народу или парламенту, даже если они приняли первое решение. Они определяют автономно также принципы работы своих органов, административно-территориальное деление внутри кантонов и др. вопросы.

Автономия общин также гарантирована Федеральной Конституцией (однако, исключительно в пределах границ, утвержденных правом кантонов). На уровне общин имеется собственное законодательство, управление, органы власти. Автономия, предоставленная общинам, зависит от права соответствующего кантона.

В соответствии со ст. 137 Конституции «политические партии участвуют в формировании мнения и воли народа». Однако в законодательстве понятие политической партии не закреплено. Постановление Федерального Собрания «О реестре партий» от 13 декабря 2002 г. [5] дает следующее пояснение. В качестве политической партии «выступает объединение, которое на основании своего устава преследует, главным образом, политические цели» (ст. 2).

В большинстве случаев партии в Швейцарии имеют организационно-правовую форму общественных объединений (ст. 52 и 60-79 Гражданского кодекса Швейцарии [6]). Партии

могут существовать также в форме простого общества (ст. 530-552 Кодекса об обязательствах [7]), но тогда они не имеют статуса юридического лица.

Реестр партий ведет Федеральная Канцелярия [8]. Партии не обязаны регистрироваться в Реестре, однако партия может потребовать, чтобы ее зарегистрировали.

Для регистрации партия должна соответствовать определенным условиям. Она должна быть образована в форме объединения и должна быть представлена, по меньшей мере, одним членом в Национальном Совете или иметь, как минимум, по три члена в трех парламентах кантонов (требование т. н. «обязательного кворума»).

Для внесения в реестр партий партия должна представить в Федеральную Канцелярию следующие документы и сведения: один экземпляр их устава и все изменения, внесенные дополнительно, официальное наименование федеральной партии, адрес местонахождения федеральной партии, ФИО и место проживания председателя и секретаря партии. При добровольной регистрации партии освобождаются на федеральных выборах от некоторых административных формальностей.

Зарегистрированная партия освобождается от требования обязательного кворума, если она представит одного кандидата на выборах (абз. 3 ст. 24 Федерального закона «О политических правах» 1976 г. [9] и:

а) в истекшем сроке полномочий она была представлена в Национальном Совете от одних и тех же избирательных округов; или

б) на последних всеобщих выборах в том же кантоне получила, по меньшей мере, 3 % голосов.

Партия, соответствующая этим условиям, должна представить только обязательные подписи всех кандидатов, а также подписи председателя партии и должностных лиц (абз. 4 ст. 24 закона «О политических правах»).

Федеральная канцелярия ведет реестр с данными, которые предоставляются партиями. Реестр открытый и доступен в Интернете [10]. В настоящее время в Реестре зарегистрированы 12 партий.

Участие партий в выборах.

Право голоса и право на участие в выборах принадлежит всем швейцарским гражданам, которые достигли 18 лет. Однако граждане Швейцарии, проживающие за границей, должны быть внесены в списки избирателей.

На федеральных выборах списки кандидатов должны быть представлены в кантонах, которые образуют избирательные округа. Интересно отметить, что не во всех кантонах у партий одинаковые наименования.

Из 200 членов Национального Совета шесть избираются по мажоритарной системе и 194 по пропорциональной, причём каждый кантон образует один избирательный округ. Число мест в Национальном Совете, на которое имеет право претендовать Кантон, зависит от численности его населения. Данное число составляет от 34 (Кантон Цюрих) и до одного у шести наименьших кантонов. В шести избирательных округах, которые имеют право только на одно место, выборы в Национальный Совет проводятся по мажоритарной системе.

В кантонах, выборы в Национальный Совет в которых проходят по пропорциональной системе, избиратели получают для каждой партии напечатанные листы (на которых приведены наименование партии, номер списка и имя кандидата), а также пустой избирательный бюллетень. Избиратели имеют следующие возможности: а) подать неизменный партийный список, б) вычеркнуть имена кандидатов, приведённых в списке, в) добавить имена кандидатов из других списков, г) дважды вносить имена кандидатов в избирательные бюллетени, д) вносить в пустой бланк имена выбранных кандидатов. В пустой бюллетень можно внести наименование партии или соответствующий номер списка.

Каждый голос, который отдают за кандидата (голос за кандидата), считается также голосом за его партию. Если в списке предусмотрено наименование партии, но избиратель внес в этот список кандидатов, чем имеется мест для данного избирательного круга, строки, оставленные пустыми, считаются голосами за соответствующую партию. Голоса за партию и за кандидатов считаются отдельно друг от друга. Количество мест, которые получила каждая партия, определяется при первом распределении на основании голосов, отданных за

каждую партию (ст. 40 и 41 закона «О политических правах»). С этой целью применяют т.н. «процесс Хагенбах-Бишофа (так в Швейцарии именуется способ Д'хонта - D'Hondt [11]).

На втором этапе (ст. 43 закона о политических правах) определяются кандидаты каждой партии, которые получили места (при этом речь идет о тех кандидатах, которые получили наибольшее число голосов). Избиратели, однако, могут внести неизменный список. В целом, однако, эта система имеет преимущество в том, что избиратели могут очень детально делать свой выбор.

Два списка могут быть соединены между собой (ст. 42 Закона «О политических правах»). В этом случае они рассматриваются при первом распределении (определение количества мандатов на данную партию на основании числа голосов, отданных за нее) как один список. На втором этапе общее число полученных мандатов разделяется между обоими списками. Большинство партий часто прибегают к объединению списков. Объединение списков должно быть отмечено в избирательных бланках (ст. 31 абз. 2 закона о политических правах); они опубликуются в Ведомственных Бюллетенях (*Amtsblatter*) Кантонов.

Совет Кантонов состоит из 46 членов. На основании абз. 3 ст. 150 Конституции каждый кантон устанавливает положение и процедуру, которые действуют при выборах своих собственных членов Советов. За исключением кантона Юра (*Jura*) и кантона Неуенбург (*Neuenburg*), во всех кантонах применяется мажоритарная система. Как следствие, часто проводится второй тур выборов, поскольку в первом туре ни один кандидат не набрал больше, чем 50 % голосов.

Система финансирования политических партий в Швейцарии достаточно сложна.

Вследствие федерализма в Швейцарии многие партии организованы на уровне кантонов и уровне общин в маленькие объединения. Как следствие, партийные бюро на федеральном уровне распоряжаются только скромными средствами. На этом уровне в значительной степени деятельность политических партий ведется на основании милицейской системы, это форма организации, в рамках которой обычные граждане и гражданки берут на себя публичные функции во время определенного периода параллельно со своей основной профессиональной деятельностью. Эти функции отчасти осуществляются бесплатно и в большинстве случаев за скромное вознаграждение. На уровне кантонов только 45 % партий имеют персонал, выполняющий преимущественно административные задачи.

Что касается финансирования политических партий и избирательных кампаний, то на федеральном уровне в Швейцарии нет соответствующих норм. Однако, проблема финансирования политических партий – предмет регулярных парламентских инициатив. Так, в 1996 году Федеральным Советом в процессе изменения Федеральной Конституции было предложено внести абзац 2 в ст. 127а. В соответствии с ним осуществление политических прав и финансирование должны быть законодательно урегулированы, чтобы обязать Инициативные комитеты и Комитеты по референдумам раскрывать свои отношения с третьими лицами и гарантировать независимость непосредственной демократии. Однако эти положения были раскритикованы во время процедуры обсуждения и, в конечном итоге, были отклонены. Цель различных парламентских инициатив в этой области состоит, в общем, не столько в борьбе с коррупцией, сколько в заботе о финансовых взглядах на общие борьбы при голосовании по инициативам и на референдумах.

В принципе, нет зависимости между финансовыми средствами сторонников референдума, с одной стороны, и итогом голосования, с другой. Большинство голосований (пожизненное содержание под стражей, неприменение давности к преступлениям педофилов и др.) были выиграны с очень скромными финансовыми средствами. Так, в 1987 году Инициативный комитет по изменениям Конституции, которыми было введено двойное «За» и для народной инициативы, и для встречного предложения Федерального Совета, смог выиграть голосование с бюджетом только 26 000 швейцарских франков. У противников этого проекта в распоряжении был бюджет больше, чем 1 миллион франков.

Надо сказать, что швейцарская конфедерация не финансирует напрямую ни политические партии, ни избирательные кампании. В соответствии с ФЗ «О доходах и инфраструктуре членов Советов Конфедерации и о взносах на фракцию» 1988 г. [12] (далее Закон «О парламентских ресурсах») публичное финансирование осуществляется в пользу членов Советов Конфедерации и фракций. Это ежегодное финансирование служит для

покрытия расходов их секретариата фракций. Оно состоит из основных взносов от 94500 франков на фракцию и взноса от 17500 франков на члена фракции (ст. 12 Закона «О парламентских ресурсах»). С 1 января 2010 года на основании абз. 2 ст. 10 Постановления Федерального Собрания от 18 марта 1988 года к Закону «О парламентских ресурсах» (171.211) [13] фракции должны предоставлять делегации управления Федерального Собрания ежегодно не позднее конца марта отчет об использовании взносов в предшествующем отчетном году.

Что касается частного финансирования политических партий и избирательных кампаний, в этой области нет ни предписаний, ни ограничений. В ГК Швейцарии также не предусмотрено положения о финансировании объединений. Объединения должны самостоятельно регулировать этот вопрос в своих уставах (абз. 2 ст. 60 ГК).

Уставы некоторых партий (SVP, FDP-LP, BDP, Die Grunen) показывают различные источники доходов, которые на практике предусмотрены партиями. В результате получается комбинация различных элементов, которые были установлены в уставах. В то время как некоторые уставы содержали все эти элементы, в других уставах были записаны только часть из них. В их числе: а) ежегодные взносы членов, б) подарки и пожертвования; в) доходы от продажи продукции и оказания услуг; г) взносы фракции; д) взносы парламентариев, судей, также членов муниципалитетов, которые принадлежат к этой партии.

10 июля 1999 г. Федеральный суд Швейцарии [14] признал несоответствующим Конституции положения закона кантона Тичино [15]. Данным решением были ограничены взносы третьих лиц для финансирования избирательной кампании на кандидата на выборах в кантонах, максимально до 50000 швейцарских франков: «Определение закона об осуществлении политических прав в Кантоне Тичино, которое ограничивает финансирование политических борьбы одного кандидата третьими лицами 50000 швейцарских франков, нарушает как принцип равенства возможностей, так принцип соответствия». Однако Федеральный Суд признал неконституционным не столько сам принцип плафонирования (*Plafonierung*) взносов, сколько установленные наибольшие суммы как «слишком низкие».

Законом «О возможности налоговых вычетов пожертвований политическим партиям» 2009 г. [16] были введены уменьшенные налоговые вычеты пожертвований политическим партиям. В результате были внесены изменения в действующее законодательство как на федеральном уровне, так и на уровне кантонов.

Так при прямых федеральных налогах членские взносы и пожертвования политическим партиям могут быть вычтены из суммы налогооблагаемых доходов до общей суммы 10 000 швейцарских франков, если выполняются следующие условия: а) партия должна быть внесена в реестр партий; б) партия должна представлять парламент кантона; или в) партия должна получить в кантоне на последних выборах в Парламент кантона, как минимум, 3 % голосов (абз. 1-1 ст. 33 ФЗ «О прямых федеральных налогах» 1990 г. [17] в ред. закона 2009 г.).

При налогообложении кантонов членские взносы и пожертвования партий (которые выполняют условия о представительстве партий, указанные раньше) в соответствии с абз. 2-1 ст. 9 ФЗ «О согласовании прямых налогов кантонов и общин» [18] (в ред. закона 2009 г.) могут вычитаться из налогооблагаемых доходов вплоть до наибольшей суммы, установленной правом кантонов. Кантоны обязаны привести свое законодательство в соответствие в течение двух лет после вступления в силу указанных положений. После истечения этого срока ст. 9 абз. 2-1 применяется напрямую при коллизии с налоговым правом кантонов. Кроме того, в этом случае действуют правила ст. 33 абз. 1-1.

Поскольку в швейцарском праве отсутствуют предписания о финансировании политических партий и избирательных кампаний, не закрепляют они и правил о прозрачности и о контроле.

Что касается ведения учета, регламентация идет как на федеральном уровне, так и на уровне кантонов.

Федеральные правила.

Поскольку политические партии, как правило, образуются в форме общественных объединения, они обязаны вести книгу о доходах и расходах, а также об имущественном

положении объединения (ст. 69а ГК). Правда, в этой области нет специальных предписаний ни о форме, ни о деталях. Однако, займы должны быть показаны в сведениях об имущественном положении объединений. Кроме того, все расходы отмечаются в расходной книге. На усмотрение объединений оставлен вопрос об учете пожертвований.

С 2008 года в Швейцарии действует «Положение о Коммерческом Реестре» 2007 г. [19]. Регистрация в этом Реестре обязательна для всех коммерческих юридических лиц. Исключения составляют общественные объединения, не вовлеченные в коммерческую деятельность. Однако если они осуществляют коммерческую деятельность, партии обязаны зарегистрироваться в реестре. Коммерческий Реестр в Швейцарии ведется на кантональном уровне, за исключением кантона Valais. В этом кантоне реестр не является централизованным, а делится на три части.

Если партия регистрируется в Коммерческом Реестре, в ее отношении действует предписание о бухгалтерском учете (ст. 61 ГК). Обязанность по проверке партии возникает, если две величины превышены за два следующих друг за другом хозяйственных года: а) сумма баланса составляет больше, чем 10 миллионов франков или оборот свыше 20 миллионов франков), или б) среднегодовая численность персонала составляет больше 50 штатных работников. В Швейцарии партии, как правило, не занимаются коммерческой деятельностью и не достигают указанного денежного порога. В среднем бюджет партии на уровне кантонов составляет от 10 до 100 тысяч франков. В настоящее время только одна партия (Зелёная партия Швейцарии – GPS), внесена в Коммерческий Реестр на основании ее добровольного заявления.

Субъекты, которые связаны с политическими партиями, как правило, также являются объединениями и, следовательно, также подчиняются вышеуказанным правилам. Некоторые субъекты существуют в форме простых обществ (ст. 530ff Кодекса об обязательствах), для которых относительно бухгалтерского учета нет специальных предписаний.

Что касается бухгалтерского учета финансирования избирательных кампаний партий, также не существует специальных предписаний.

Правила на уровне Кантонов

Только в двух кантонах (Тичино и Женеве) предусмотрены специальные обязанности относительно прозрачности.

В кантоне Тичино политические партии должны сообщать Канцелярию кантонов о пожертвованиях свыше 10 000 франков. Кандидаты и кандидатки на выборах, также в инициативных комитетах и комитетах референдума должны сообщать Канцелярии кантонов о пожертвованиях свыше 5 000 франков.

В кантоне Женева ежегодно все политические партии, объединения и группировки, которые подают списки кандидатов на выборы в кантонах или в общинных выборах, в общинах с численностью жителей больше 10 000 должны представлять Финансовой инспекции кантона, ежегодный финансовый отчет со списком пожертвовавших – мужчин и женщин. Такое правило закреплено в ст. 29А Закона Кантона от 15 октября 1982 года «Об осуществлении политических прав», RSG A 5 05 [20]. Этот закон был изложен в новой редакции законом «О прозрачности и финансировании политических партий» от 27 января 2011 года, которым был изменен закон «Об осуществлении политических прав». Анонимные или пожертвования, переданные под псевдонимом, запрещены. Также каждое объединение, которое дает заключение в связи с голосованием на федеральном уровне, уровне кантонов или общин, должно представить Финансовой инспекции кантона в течение 60 дней ежегодный финансовый отчет по данному голосованию, в том числе список пожертвовавших.

Для политических партий и кандидатов на выборах не существует обязанности представлять или опубликовывать финансовый отчет избирательной кампании. В соответствии с Кодексом об обязательствах обязанность опубликования действует только для ежегодного финансового отчета обществ, например, для котирующихся на бирже акционерных обществ.

Что касается бухгалтерской документации политических партий, в Швейцарии, нет обязанности по опубликованию. В кантоне Женева ежегодные финансовые отчеты и списки пожертвований, которые были представлены партиями, участвующими в выборах,

отделениями и объединениями, могут просматриваться всеми лицами, которые проживают в кантоне и осуществляют там свои политические права.

В соответствии с положениями абз. 1б ст. 160 ГПК Швейцарии [21] политические партии обязаны участвовать в получении доказательств и должны предоставлять суду требуемые документы. Аналогичные предписания существуют в уголовном и налоговом праве, но эти правовые предписания относятся не к политическим партиям, а ко всем юридическим лицам.

Закон от 22 декабря 1999 г. [22] запрещает компаниям производить вычеты любых незаконных платежей из налоговой прибыли. Федеральные власти подробно урегулировали этот запрет в двух циркулярах (*circulars*) от 22.06.2005 г. [23] и 13.07.2007 г. [24]. Их положения были отражены в законодательстве всех кантонов.

Налоговые органы осуществляют проверку счетов, запрашивают подтверждающую документацию или систематически или относительно определенных доходов и расходов, как со стороны кредита, так и дебета. Органы, отвечающие за налоговые сборы, могут назначать ревизии, проводить аудиты и изучать счета и подтверждающие документы на месте.

Налоговое законодательство не требует того, чтобы налоговые органы сообщали о правонарушениях, которые они обнаруживают в ходе налоговых проверок. Однако в большинстве кантонов общепринятым является обязательство для должностных лиц сообщать о серьезных правонарушениях, что также включает и должностных лиц из налоговых органов. Другие кантональные и федеральные должностные лица, которые не подчиняются данному юридическому обязательству, но обнаруживают веские доказательства нарушений в налоговых отчислениях, могут сообщить органам, которые осуществляют уголовное преследование, освобождаясь тем самым от конфиденциальности налогообложения.

В соответствии со ст. 957 Кодекса об обязательствах все лица, зарегистрированные в Коммерческом реестре, должны также вести счета и хранить отчетные бухгалтерские документы в течение десяти лет (ст. 962). Ассоциациям с оборотом менее 100 000 швейцарских франков не требуется регистрироваться в коммерческом реестре, однако они обязаны вести счета, согласно ст. 69а ГК. Правила ведения бухгалтерского учета определены в ст. 52 и 57 ГК.

Согласно ст. 325 УК Швейцарии, любой, кто умышленно или по неосторожности нарушает обязательства по ведению счетов, наказывается штрафом. Кроме того, в соответствии со ст. 251 УК (подложные «документы, имеющие правовые основания» - «*faux dans les titres*» – фр.), фальсификация счетов или подтверждающей документации предусматривает тюремное заключение до пяти лет или штраф. Данное правонарушение распространяется и на неполные счета. Если подложные документы, имеющие правовые основания, являются средством совершения преступления или сокрытия другого правонарушения, которое уже не включает подлог, в дополнение должна применяться ст. 251 УК.

Статья 254 УК предусматривает те же самые санкции за уничтожение документов, имеющих правовые основания, – счета или иная подтверждающая документация. Если фальсифицированные документы предназначены чтобы ввести расследование в заблуждение, возможно привлечение по совокупности за мошенничество (ст. 146 УК) или предоставление ложной информации о коммерческой деятельности (ст. 152). Использование ложных счетов в целях сокрытия преступления третьих лиц может также подпадать по ст. 305 УК (воспрепятствование уголовному преследованию) или подразумевать соучастие в предоставлении недостоверной информации (ст. 322ter/25 УК) [26].

Большинство швейцарских юридических лиц обязано предоставлять возможность для производства аудиторской проверки своей отчетности. Закон, который вступил в силу в январе 2008 г., распространяет данное обязательство и на частные ограниченные компании, установив несколько уровней проверки (в зависимости от вида компании и ее размера). Например, компании, составляющие консолидированные счета, публичные предприятия (особенно компании, акции которых котируются на фондовой бирже, и предприятия, чья прибыль превышает пороговые значения два финансовых года подряд – полный балансовый отчет в 10 миллионов швейцарский франков, товарооборот на 20 миллионов швейцарских франков, среднее число служащих с полной занятостью – 50 за год), будут

обязаны предоставить свою годовую отчетность для детальной проверки независимому аудиторскому органу. Другие компании подвергаются так называемой «ограниченной» проверке. Последняя может проводиться аудиторской компанией, которая вела отчетность только в том случае, если аудитор-ревизор сам лично не вел счета данной компании.

Законодательство об аудите, которое вступило в силу 1 сентября 2007 г., определяет процедуру утверждения и надзора за работой лиц и организаций, предоставляющих аудиторские услуги. Законодатель определил надзорный орган, уполномоченный назначать, проверять и санкционировать аудиторов. Данный надзорный орган и органы, осуществляющие уголовное преследование, должны обмениваться всей информацией и документацией, необходимой для соблюдения законности. Новый закон не вводит обязанностей аудиторов сообщать органам, осуществляющим уголовное преследование, о правонарушениях, обнаруженных в ходе выполнения их служебных обязанностей.

В соответствии со ст. 728б Кодекса об обязательствах аудиторов, выявившие нарушения закона при выполнении своих обязанностей, должны в письменной форме известить совет директоров, а в серьезных случаях – и общее собрание акционеров компании. Спорной представляется проблема определения того, является ли подтверждающая документация документом, имеющим правовое основание, исходя из того, что она просто существенна для коммерческой отчетности. Такой документ может подпадать под категорию «документа, имеющего правовое основание», если он представлен в счетах как документальное подтверждение, и лицо, его создавшее, намеревалось его использовать для фальсификации счетов или осознавало все возможные последствия таких действий.

В соответствии со статьей 962 Кодекса об обязательствах, которая также действует для объединений, которые должны быть внесены в Реестр торговых фирм, бухгалтерские книги, документация и деловая корреспонденция сохраняются в течение 10 лет. Срок хранения начинается по истечении хозяйственного года, в котором были внесены последние записи, появились бухгалтерские документы и была получена или отправлена деловая корреспонденция.

В случае с объединениями аудиторы осуществляют внутренний контроль ежегодной финансовой отчетности и представляют вниманию членов отчет.

На федеральном уровне предусмотрены только те виды контроля, которые действуют для коммерческих объединений. В соответствии со статьей 3 ФЗ «О назначении аудиторской проверки и аудиторов и об их наблюдении» 2005 г. [25] для аудиторских компаний и физических лиц, предоставляющих услуги по аудиту, требуется лицензия.

Что касается кантонов, в которых существуют определенные обязанности по прозрачности, в предписаниях кантона Тичино не предусмотрены условия проверки финансовой информации, которую предоставляют политические партии и кандидаты. В кантоне Женева независимым контролирующим органом для списков пожертвования, представленных политическими партиями, выдаются решения (*Konformitätsentscheidung*). Этот контролирующий орган, в котором речь идет, как правило, о предприятии доверительного управления, используется (назначается) каждой партией.

Поскольку на федеральном уровне нет предписаний о прозрачности и контроле за политическими партиями и избирательными кампаниями, то санкции также не предусмотрены.

Однако в кантонах Женева и Тичино, в праве которых предусмотрены определенные обязанности по обеспечению прозрачности, соответствующие санкции существуют. Так, в кантоне Женева пренебрежение обязанностями гласности имеет следствием, что кантон не принимает своего обычного участия в расходах партий, объединений или кандидатов, связанных с выборами (ст. 29А Закона Кантона «Об осуществлении политических прав» 1982 г.). В кантоне Тичино несообщение информации о пожертвованиях, полученных политической партией, может иметь следствием сокращение или отмену взносов на фракцию; кандидаты, а также инициативный комитет и комитет референдума при необходимости должны уплатить штраф от 7 000 швейцарских франков.

В соответствии со ст. 957 Кодекса об обязательствах все лица, зарегистрированные в Коммерческом реестре, должны также вести счета и хранить отчетные бухгалтерские документы в течение десяти лет (ст. 962). Ассоциациям с оборотом менее 100 000 швейцарских франков не требуется регистрироваться в коммерческом реестре, однако они

обязаны вести счета, согласно ст. 69а ГК. Правила ведения бухгалтерского учета определены в ст. 52 и 57 ГК. Аудиторы в финансовом секторе обязаны незамедлительно доложить федеральной банковской комиссии о любых уголовно-наказуемых деяниях или о серьезном несоблюдении закона.

Заключение

В качестве рекомендации швейцарским властям можно предложить подумать о необходимости: а) введения правил учета финансов для политических партий и избирательных кампаний; б) о статусе и независимости федерального судебного преследования. Тем самым законодательство будет приведено в соответствие с правилами международного права о политическом финансировании.

Примечания:

1. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 11. März 2012) // <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf>.
2. die Vereinigte Bundesversammlung // <http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/vereinigte-bundesversammlung/Seiten/default.aspx>
3. das Nationalrat // <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/NATIONALRAT/Seiten/default.aspx>
4. das Ständerat // <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/STAENDERAT/Seiten/default.aspx>
5. Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 über das Parteienregister (Stand am 24. Dezember 2002) // <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/161.15.de.pdf>.
6. Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2012) // <http://www.admin.ch/ch/d/sr/210/index.html>.
7. Das Schweizerische Obligationenrecht vom 30. März 1911 // BBl. 1905. II 1, 1909. III 725, 1911. I 845.
8. Die Bundeskanzlei // <https://www.bk.admin.ch/org/index.html?lang=de>
9. Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (Stand am 1. Februar 2012) // http://www.admin.ch/ch/d/sr/161_1/index.html
10. http://www.admin.ch/ch/d/pore/pa/paar_2_2_2_3.html
11. Das Hagenbach-Bischoff-Verfahren // <http://de.academic.ru/dic.nsf/dewiki/567853>
12. Bundesgesetz über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG) vom 18. März 1988 // http://www.admin.ch/ch/d/sr/171_21/index.html.
13. Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG) vom 18. März 1988 (Stand am 1. September 2014) (171.211) // https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=OCB0QFjAAahUKEwjDlMD_oqbHAhWHhiwKHTaIAqk&url=https%3A%2F%2Fwww.admin.ch%2Fopc%2Fde%2Fclassified-compilation%2F19880055%2F201409010000%2F171.211.pdf&ei=MarMVYO4F4eNsgG2kIrICg&usg=AFQjCNElgyxi4IiBKa6TwY38ivau4CWXFQ&bvm=bv.99804247,d.bGg&cad=rjt
14. das Bundesgericht // <https://www.bger.ch>
15. Bundesgerichtsentscheid vom 10. Juli 1999 // BGE 125/441 (E.3a-b).
16. Bundesgesetz über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an politische Parteien vom 12. Juni 2009 // <http://www.admin.ch/ch/d/as/2010/449.pdf>.
17. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer // <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19900329/index.html>
18. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden // <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19900333/index.html>
19. Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 // AS (Amtliche Sammlung). 2007. S. 4851.
20. Loi cantonale du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (Kantonales Gesetz vom 15. Oktober 1982 über die Ausübung der politischen Rechte) // RSG A 5 0512 – <http://www.ge.ch/legislation>.

21. Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 (Stand am 1. Januar 2012) // <http://www.admin.ch/ch/d/sr/272/index.html>.
22. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/chrono/1999/c19995219.html>
23. <http://www.admin.ch/ch/d/sr/chrono/2007/index.html>; <http://www.admin.ch/ch/d/sr/chrono/2005/index.html>
24. http://www.admin.ch/ch/d/gg/ikt/2007_7.html; http://www.admin.ch/ch/d/gg/ikt/2005_6.html
26. Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. September 2007) // http://www.admin.ch/ch/d/sr/221_302/index.html
26. Strafprozessrecht / A. Donatsch, C. Schwarzenegger, W. Wolers. Zürich, Basel, Genf, 2010.

УДК 342.84

Некоторые вопросы политического финансирования в Швейцарии

Павел Николаевич Бирюков

Воронежский государственный университет, Российская Федерация
394000, г. Воронеж, Университетская пл., 1
Доктор юридических наук, профессор
E-mail: birukovpn@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые институты швейцарского политического финансирования. Исследуется большое число норм швейцарского права, которые регламентируют избирательные компании, правовой статус и ответственность политических партий. Анализируются, в частности, положения гражданского кодекса, закона о партиях и других швейцарских нормативных актов. Главное внимание уделяется описанию существующих типов политического финансирования, компетенцию и ответственность политических партий. Показано, что Швейцария является одной из редких стран Европы, которая не имеет конкретных положений о политических партиях и их финансировании, и на федеральном уровне - финансировании избирательных кампаний. Политические партии и избирательные компании, референдум и народные инициативы не получают государственного финансирования как на федеральном уровне, так и почти во всех кантонах. В некоторых случаях партии имеют внутренние финансовые правила. В отсутствие конкретных правил прозрачности политического финансирования в Швейцарии, отсутствуют механизмы или органы на федеральном уровне, чтобы контролировать это. Автором предложены меры по совершенствованию законодательства Швейцарии.

Ключевые слова: Швейцария, политическое финансирование, избирательные компании, политические партии, правила, применяемые к политическим партиям.