

§3 ПАРТИИ И ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ

Платонова Н. И.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАРТИЙНЫХ ЗАЙМОВ

Аннотация. Настоящая статья посвящена изучению правового регулирования источников финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации. Автор подробно рассматривает такие аспекты темы как возможность партий привлекать необходимые ресурсы путем заключения договоров займа и кредитных договоров. Недостаточное внимание к данным вопросам со стороны законодателя позволяет партиям использовать данный источник формирования партийных бюджетов в качестве «обхода» требований и ограничений, предусмотренных для пожертвований, что противоречит принципу прозрачности и независимости партий от источников финансирования. Достоверность и обоснованность результатов, полученных в ходе исследования была достигнута путем применения системно-структурного, формально-юридического, метода анализа толкования, лексическо-грамматического анализа. Проведенный анализ действующего законодательства, а также данных сводных финансовых отчетов политических партий России за период с 2007 по 2015 годы позволил выявить ряд недостатков правового регулирования порядка привлечения партиями финансовых средств, путем заключения договоров займа (кредита). В связи с чем автором были разработаны и предложены способы усовершенствования соответствующего законодательства. В частности, предлагаются изменения в отдельные статьи Федерального закона «О политических партиях».

Ключевые слова: финансирование политических партий, политические партии, договор займа, кредитный договор, пожертвования, ограничение размеров пожертвований, финансовые отчеты партий, политическая коррупция, проценты договора займа, условия договора займа.

Review. This article is dedicated to the examination of legal regulations of sources of financing the current work of the political parties in the Russian Federation. The author thoroughly examines such aspects of the topic as ability of the parties to attract necessary funds via concluding a loan agreement and credit agreements. Insufficient attention to these questions from the legislator's side allows the parties to use this source of forming the party budgets as a "detour" of the requirements and limitations provided for donations, which contradicts the principle of transparency and independency of the parties from the sources of financing. The conducted analysis of the current legislation, as well as data from the consolidated financial reports of the political parties of the Russian Federation in the period of 2007–2015 allowed determining a number of flaws of the legal regulation of methods used by the political parties for attracting the finances via signing loan agreements (credit). Due to this fact, the author develops and proposes ways for improving the corresponding legislation; particularly, it is suggested to make changes in separate articles of the Federal Law "On Political Parties".

Keywords: political corruption, party's financial statement, limits of donations, donations, credit agreement, loan agreement, political parties, parties funding, interests fo loan agreement, terms and conditions of loan agreement.

В современных условиях политической борьбы успех той или иной партии во многом определяется ее возможностью привлечь необходимый и достаточный объем финансовых средств. Федеральным законодательством установлен перечень источников партийного финансирования, имеющие определенные особенности в условиях текущего партийного финансирования и электорального. Проведенный анализ представленных сводных финансовых отчетов политических партий за период с 2007 года показал, что основными источниками партийного финансирования являются пожертвования и государственное финансирование.

Однако стоит иметь в виду, что на сегодняшний момент лишь 5 зарегистрированных политических партий имеют право на получение государственной поддержки. Остальным партиям приходится обращаться к иным, альтернативным, предусмотренным законом источникам формирования партийных бюджетов, среди которых хотелось бы выделить договоры займа и кредита. Долгое время вопросы правового регулирования порядка заключения соответствующих договоров партиями не находили должного внимания со стороны законодателя, следовательно, применялись общие нормы гражданского законодательства. Однако, политические партии представляют собой особый институт гражданского общества, и подобная небрежность может привести к попаданию пар-

тий в зависимость от кредиторов. Дело в том, что Федеральным законом «О политических партиях», до внесения соответствующих изменений в июне 2014, не ограничивался ни размер займов, кредитов, ни круг лиц, которым предоставлялось право их предоставлять.

Говоря в целом, стоит отметить, что договоры займа / кредита представляют собой разновидность договора об оказании услуг, оказании финансовых услуг. Согласно ст. 801 ГК РФ по договору займа одна сторона (займодавец) передает в собственность другой стороне (заемщику) деньги или иное имущество, определенное родовыми признаками, а заемщик обязуется возвратить займодавцу такую же сумму денег (сумму займа) или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества. Субъектами такого договора могут выступать как физические и юридические лица, так и государство, и муниципальные образования. Гражданский кодекс допускает возможность заключения договора займа под условия, так называемый целевой договор. В этом случае политическая партия, получая заем обязуется не только расходовать полученные средства на указанные в договоре цели, но и обязана предоставить по требованию займодавца доказательство надлежащего использования предмета договора. Как правило, примером такого доказательства называют проверку заемных операций, проводимых политическими партиями, по сводным финансо-

вым отчетам. Однако стоит отметить, что это практически невозможно.

Еще одним договором, позволяющим привлекать партиями финансовые средства является кредитный договор, который, будучи видом договора займа, характеризуется особенностями субъектного состава (кредитором может выступать исключительно банк или иная кредитная организация), а также предмета договора (по договору кредита передаются денежные средства, заем может представлять собой не только денежные средства, но и иные вещи, определяемые родовыми признаками).

Рассматриваемые договоры преимущественно регулируются гражданским законодательством, построенном на принципах диспозитивности, свободы договора. Подобный подход естественен и оправдан в рамках гражданских правоотношений. Между тем, учитывая особенности природы партий, а также ту роль, которую они играют в обществе и государстве в целом, предоставление им широких полномочий при определении условий договора и отсутствии строгой регламентации порядка и правил привлечения кредитов/займов, позволяет говорить о возможности ими использовать договоры займа в качестве способа «обхода» законодательных ограничений, предусмотренных для пожертвований. Наряду с этим, отсутствие в законодательстве необходимых ограничений создает возможность политических партий обращаться за получением кредита в иностранный банк.

Говоря о недостатках такого способа привлечения денежных средств, можно отметить обязанность политической партии вернуть заемные средства [1, с.60]. Однако согласно абзацу 2 пункту 1 статьи 810 Гражданского Кодекса Российской Федерации в случаях, когда срок возврата договором не установлен или определен моментом востребования, сумма займа должна быть возвращена заемщиком в течение тридцати дней со дня предъявления займодавцем требования об этом, если иное не предусмотрено договором. При этом законом максимальный срок, на который может заключаться договор, не лимитирован. Таким образом, политическая партия имеет возможность

пользоваться заемными средствами сколько угодно долго.

Стоит также отметить, что согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, если иное не предусмотрено законом или договором займа, займодавец имеет право на получение с заемщика процентов на сумму займа в размерах и в порядке, определенных договором. При отсутствии в договоре условия о размере процентов – их размер определяется существующей в месте жительства займодавца, а если займодавцем является юридическое лицо, в месте его нахождения ставкой банковского процента (ставкой рефинансирования) на день уплаты заемщиком суммы долга или его соответствующей части. С 1 января 2016 года ставка рефинансирования не устанавливается отдельно, а приравнивается к значению ключевой ставки Банка России, определенной на соответствующую дату [2]. С марта 2015 года размер ключевой ставки не подвергался изменению и составляет 11% [3].

Законом между тем не предусмотрены требования ни к минимальному, ни к максимальному размеру взимаемых процентов по договору займа, предоставив право их определения сторонам договора. С учетом вышесказанного, стороны могут предусмотреть не только длительный срок, на который предоставляется заем, но и незначительные проценты по нему, что делает подобный способ финансирования текущей деятельности партий весьма привлекательным.

Проведенный анализ сводных финансовых отчетов политических партий России за несколько лет свидетельствует о достаточной распространенности данного источника партийного финансирования. За 2011 год КППРФ заключила договор займа на сумму 900 000 рублей [4]. Единая Россия заключила 3 договора займа на общую сумму 11 600 000 рублей. Кредиторами Единой России выступают Томский, Санкт-Петербургский и Ульяновский общественные фонды поддержки Всероссийской политической партии «Единая Россия». Более того, например, Санкт-Петербургский общественный фонд, наряду с предоставлением займа в размере 4 млн. рублей, перечислил Единой России в виде пожертвований около 40 млн. рублей [5]. Таким

образом, не нарушив норм законодательства, указанный фонд фактически передал денежных средств и иного имущества свыше установленного максимума для размеров пожертвований, получаемых партией от юридических лиц за календарный год.

Политическая партия «Патриоты России» делает основной акцент своего финансирования на займах. Всего партия привлекла за 2011 год немного более 78 млн. рублей, из которых 58,5 млн. рублей, что составляет 75% от размера общего дохода партии, было получено именно по договорам займа. За 2012 год доля финансовых средств, привлеченных путем получения займов, значительно сократилась, однако осталась на довольно высоком уровне. Так, партией Патриоты России было привлечено свыше 45 млн. рублей, объем общего партийного бюджета составил около 118 млн. рублей. Более того, единственным кредитором партии выступил Семигин Геннадий Юрьевич, являющийся и лидером партии [6].

С точки зрения действующего законодательства никаких нарушений в использовании подобных способов финансирования нет. Однако для целей обеспечения прозрачности финансирования политических партий необходимо ограничить размер финансовой помощи, осуществляемый одним и тем же лицом за год, в различных формах. Иными словами, необходимо законодательно закрепить, что одно и то же лицо не может перечислить партии пожертвований и предоставить заем и/или кредит на сумму, в совокупности превышающую установленный законом максимум для размера пожертвований. Представляется также целесообразным распространить ограничения относительно круга лиц, которым запрещено выступать в качестве партийных жертвователей на круг лиц, выступающих займодавцами/кредиторами партий. Таким образом, предлагается дополнить п. 3 ст. 29 Федерального закона «О политических партиях» следующим содержанием: «Не допускается заключение договоров займа и/или кредитных договоров политическими партиями с лицами, предусмотренными в п. 3 ст. 30 настоящего Федерального закона». Подобные ограничения могли бы гарантировать отсутствие, напри-

мер, скрытого финансирования из-за рубежа, когда партии получают займы от иностранных компаний.

В 2014 году, согласно рекомендациям по реформированию законодательства России в области регулирования партийного финансирования в целях борьбы с политической коррупцией, Министерством Юстиции России был разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон о политических партиях», предусматривающий полный запрет партиям привлекать финансовые ресурсы путем получения займов. В пояснительной записке к указанному законопроекту указывалось, что зачастую условия предоставления кредитов/займов в значительной мере отличаются от рыночных, а задолженности по таким займам списываются кредитором. Подчеркивалось и то, что согласно пункту 4 статьи 61 Гражданского Кодекса Российской Федерации партии не подлежат ликвидации вследствие признания ее несостоятельной (банкротом), что в свою очередь, создает дополнительные риски для злоупотреблений правом со стороны недобросовестных политических партий. С данными доводами сложно не согласиться, однако полный запрет на получение займов представляется весьма радикальным способом борьбы за прозрачность партийного финансирования.

В конечной редакции был принят 28 июня 2014 года Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» №185-ФЗ, став важной вехой в развитии правового регулирования финансирования текущей деятельности политических партий, основанной на принципе прозрачности. Первостепенное значение данного законодательного акта заключается во включении норм, направленных на урегулирование порядка привлечения партиями финансовых средств путем заключения договоров займа/кредита. В отличие от первоначальной редакции соответствующего законопроекта, политическим партиям предоставляется право заключать договора займа с физическими и юридическими лицами, а также кредитные договора с юридическими лицами. Однако стоит отметить, что законодатель оставил за партиями право на запрет использования

данного источника партийного финансирования Уставом.

Наиболее важным положением рассматриваемого закона представляется установление ограничений на общую сумму, на которую та или иная партия заключает договоры займа (кредита), с одним физическим или юридическим лицом в течение календарного года. Подобные ограничения установлены на уровне пятикратного размера установленного максимального размера пожертвования от одного физического лица, которое политическая партия вправе принять за один календарный год, и равны 21 млн. 650 тысяч рублей. Для осознания причин, по которым законодатель ввел соответствующие ограничения на данном уровне необходимо обратить внимание на ряд факторов. Прежде всего, напомним, что физическое лицо в течении одного календарного года вправе предоставить партии в качестве пожертвования 4 млн. 330 тыс. рублей, а юридическое лицо – в 10 раз больше – 43 млн. 300 тыс. рублей. Во-вторых, законом предусмотрено право партий на заключение договоров займа с физическими и юридическими лицами, кредитных договоров – с юридическими лицами. В-третьих, законопроектом №385644-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» (в части совершенствования порядка финансирования политических партий), принятом в первом чтении Государственной Думой Российской Федерации предлагалось ограничить сумму, на которую партия может заключать договоры займа с физическими лицами в размере не более, чем в пять раз превышающую установленную законом сумму ежегодного пожертвования от одного физического лица. А сумму, на которую может быть заключен договор займа, кредитный договор с юридическим лицом – не более пяти кратного размера установленной суммы ежегодного пожертвования от одного юридического лица [7]. Исходя из вышесказанного, можно говорить о том, что установление рассмотренных ограничений размеров займов/кредитов представляет собой некий компромисс.

Наряду с этим при прекращении обязательств по таким договорам займа (кредита) не в связи с исполнением обязательств или пе-

ремены кредитора, на сумму неисполненных обязательств предусматривается распространение положений о пожертвованиях, в том числе о возрасте пожертвований. Однако не находят должного правового регулирования случаи, когда у политической партии отсутствуют необходимые финансовые средства для исполнения требований о возврате «сумм пожертвований». Более того, политические партии относятся к юридическим лицам, которые в соответствии со ст. 65 Гражданского Кодекса Российской Федерации не могут быть признаны несостоятельными (банкротом).

Еще одной новеллой, на которую необходимо обратить внимание, является требование о включении данных, относительно договоров займа (кредита), заключенных партией, в финансовые отчеты, предоставляемые в Центральную избирательную комиссию. К подобной информации относятся: имя (наименование) кредитора, реквизиты договора, сумма основных обязательств (без учета сумм процентов), годовая процентная ставка, срок договора, сведения о способах обеспечения соответствующих обязательств, а также сведения об исполнении обязательства по такому договору в отчетном периоде. Подобные изменения соответствуют рекомендациям ГРЕКО и характерны для многих зарубежных стран. Однако стоит отметить, что раскрытие данных относительно условий договоров займа (кредита) носит скорее информационный характер. Дело в том, что законодательством ни ЦИК РФ, ни Минюст, никакой-либо иной орган не наделен полномочиями опротестовывать договора займа или кредита в случае их формального соответствия закону, даже при очевидно более льготных условиях таких договоров относительно рыночным.

Не смотря на ряд недостатков принятых изменений можно констатировать, что они все же представляют собой важный шаг на пути усовершенствования правового регулирования системы партийного финансирования, основанной на принципе прозрачности и законности, значение которого едва ли можно переоценить. Реформирование соответствующего законодательства является своевременным и целесообразным, однако недостаточным.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Митин Г.Н. Финансирование политических партий. Теория и практические рекомендации/ Г.Н. Митин-М.: ЛЕНАНД, 2015. – с. 60
2. Указание Центрального Банка Российской Федерации «О ставке рефинансирования Банка России и ключевой ставке Банка России» от 11.12.15 №3894-У
3. www.cbr.ru
4. Сводный финансовый отчет Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» за 2011 год /<http://cikrf.ru/politparty/finance/2011/kprf.PDF>
5. Сводный финансовый отчет Всероссийской политической партии «Единая Россия» за 2011 год//<http://cikrf.ru/politparty/finance/2011/edros.PDF>
6. Сводный финансовый отчет Политической партии «Патриоты России» за 2011-2014 года// <http://cikrf.ru/politparty/finance>
7. www.duma.gov.ru
8. Платонова Н.И. финансирование политических партий: понятие, виды, особенности // Право и политика. – 2013. – 11. – С. 1495 – 1500. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.11.9855.

REFERENCES

1. Mitin G.N. Finansirovanie politicheskikh partii. Teoriya i prakticheskie rekomendatsii/ G.N. Mitin-M.: LENAND, 2015. – s. 60
2. Ukazanie Tsentral'nogo Banka Rossiiskoi Federatsii «O stavke refinansirovaniya Banka Rossii i klyuchevoi stavke Banka Rossii» ot 11.12.15 №3894-U
3. www.cbr.ru
4. Svodnyi finansovyi otchet Politicheskoi partii «Kommunisticheskaya partiya Rossiiskoi Federatsii» za 2011 god /<http://cikrf.ru/politparty/finance/2011/kprf.PDF>
5. Svodnyi finansovyi otchet Vserossiiskoi politicheskoi partii «Edinaya Rossiya» za 2011 god//<http://cikrf.ru/politparty/finance/2011/edros.PDF>
6. Svodnyi finansovyi otchet Politicheskoi partii «Patrioty Rossii» za 2011-2014 goda//<http://cikrf.ru/politparty/finance>
7. www.duma.gov.ru
8. Platonova N.I. finansirovanie politicheskikh partii: ponyatie, vidy, osobennosti // Pravo i politika. – 2013. – 11. – С. 1495 – 1500. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.11.9855.