

УДК 340

© *Н.И. Платонова*

соискатель

Московский государственный институт

международных отношений при МИД РФ

Москва, Россия

platonovani@gmail.com

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ: ПРОЕКТ РЕФОРМ

[*Platonova N.I. Political parties funding: reforms draft*]

Law on political parties funding has been greatly amended. Although according to report of GRECO in general on Russian Federation legislation compliance with the international standards and requests, it contains certain gaps that may affect adversely on transparency of political parties funding and democratic development of political system of the country. This year The Ministry of Justice has elaborated the draft amendments of the Law on Political Parties to improve the legal regulation of general parties funding. But such propositions are debatable. In accordance with current Russian legislation on political parties funding and consolidated financial statements of Russian political parties the alternative way of amendments was offered.

Key words: political parties, political parties finding, entrance fee, membership duties, donations, loan agreement, non-commercial associations.

Институт финансирования политических партий в России регулируется широким кругом нормативно-правовых актов, что создает определенные неудобства для правоприменения. В ряде стран для более детального регулирования финансирования избирательных кампаний и текущей деятельности политических партий принимаются «специальные» законы, чья сфера применения распространяется исключительно на указанные вопросы. Законы о финансировании политических партий существуют в Финляндии, Швеции, Италии, Испании, Узбекистане и иных государствах. В России также разрабатывался законопроект о финансировании политических партий, призванный устранить пробелы законодательства в данной сфере, однако он так и не был принят. Представляется, что принятие подобного акта было бы своевременным и обоснованным, способствующим усовершенствованию законодатель-

ства и развитию прозрачности финансирования политических партий, как метода борьбы с политической коррупцией.

За последнее время в Федеральный закон от 11.07.2001 N 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013) "О политических партиях" в части регулирования порядка финансирования текущей деятельности партий было внесено значительное количество изменений, которые коснулись, например, размера прямого государственного финансирования партий. В феврале 2013 года министерством юстиции были разработаны предложения по реформированию законодательства в данной области. Прежде всего, предлагается ограничить возможность партий взимать членские или вступительные взносы от одного лица в размере, превышающем максимально допустимый размер пожертвований привлекаемых от одного физического лица за один год, предусмотренный законом[5]. В ряде иностранных государств также существуют законодательные ограничения на размер взносов. В отдельных иностранных государствах, например, в Чехии, фиксируются предельные размеры вступительных и членских взносов[1]. Согласно законодательству Франции взнос не может быть приравнен к пожертвованию, так как представляет собой акт единомышленника, который разделяет взгляды соответствующей партии. Порядок и размер взноса определяется партией, однако предельно допустимый размер взноса все же определен законом[13, стр. 42]. Подобные изменения законодательства России позволили бы избежать использования взимания вступительных и/или членских взносов в качестве «обхода» требований о максимальном размере пожертвований, установленных законом для физических лиц. Хотя, еще раз подчеркнем, что лишь две партии, из рассматриваемых в настоящем исследовании, за 2012 год привлекли финансовых средств от данного источника финансирования свыше 5 млн. рублей: Единая Россия и КПРФ[6].

Законопроект содержит еще одно важное предложение по реформированию законодательства в области финансирования текущей деятельности партий. Предлагается запретить политическим партиям привлекать денежные средства по договору займа. В пояснительной записке к указанному законопроекту указывается: «зачастую условия предоставления кредитов/займов в значительной мере отличаются от рыночных, кроме того задолженности по таким займам зачастую списываются кредитором»[4]. Так же подчеркивается, что согласно пункту 4 статьи 61 Гражданского Кодекса Российской Федера-

ции партии не подлежат ликвидации вследствие признания ее несостоятельной (банкротом), что в свою очередь, создает дополнительные риски для злоупотреблений правом со стороны недобросовестных политических партий[2]. С данными доводами сложно не согласиться. Однако полный запрет на получение займов представляется более, чем радикальным способом борьбы за прозрачность партийного финансирования. Довод же о том, что политическая партия не может быть ликвидирована в результате ее несостоятельности (банкротства), то есть в данном случае способности партии вернуть заемные средства, едва ли может рассматриваться как достаточное. Дело в том, что согласно действующему законодательству физические лица также не могут быть признаны несостоятельными (банкротами), однако им не запрещается заключать договоры займа и кредитные договоры[3]. Более того, на основе проведенного анализа сводных финансовых отчетов политических партий России за несколько последних лет едва ли можно говорить о широком распространение данного источника для формирования партийных бюджетов. Фактически лишь одна политическая партия, а именно «Патриоты России» используют право на привлечение финансовых средств за счет заключения договоров займа. Согласно сводному финансовому отчету данной партии за 2012 год ее было получено займов на сумму, составляющую до 46 % от общего объема средств, привлеченных партией за соответствующий год[7].

Тем не менее, реформирование законодательства в данной области в целях ограничения возможности недобросовестных партий использовать займы в качестве способа «обхода» законодательных ограничений на привлечение финансирования в форме пожертвований представляется необходимым, своевременным и целесообразным. Предлагаем ввести следующие изменения в соответствующую статью Федерального закона «О политических партиях»:

1. Предусмотреть невозможность получения займов от лиц, на которых распространяется законодательный запрет на осуществление пожертвований. Подобные ограничения могли бы гарантировать отсутствие, например, скрытого финансирования из-за рубежа, когда партии получают займы от иностранных компаний.
2. Ограничить размер займа суммой предусмотренной в качестве максимально допустимой при внесении пожертвований в бюджет партий.

3. Предусмотреть невозможность одним лицом за один год передавать той или иной партии финансовые средства в форме пожертвований и займов на сумму, в совокупности превышающую установленный максимум для пожертвований.

В целом, предложенные изменения Федерального закона «О политических партиях» Министерством юстиции Российской Федерации являются важными, между тем, в действующем законодательстве существует ряд пробелов, которые в большей степени могут негативным образом влиять на обеспечение прозрачности финансирования партий, и как следствие на развитие политической конкуренции. Речь идет, прежде всего, о возможности финансирования партий некоммерческими организациями. В ряде стран, например, во Франции существует полный запрет на внесение пожертвований партиям со стороны юридических лиц [13, стр. 44]. В России, хотя и существует норма, предусматривающая перечень лиц, которым запрещено внесения пожертвований той или иной партии, все же существует ряд проблем. Именно некоммерческие организации могут использоваться в качестве посредника для финансирования политических партий лицами, которым запрещено непосредственно вносить пожертвования в партийные бюджеты. Также подобный способ может быть использован для того, чтобы оставаться в тени основным донорам партии. Согласно сводным отчетам политических партий за 2011 год такая практика широко распространена, фонды участвуют в процессе формирования бюджетов партий особенно активно. Так, согласно отчету всероссийской политической партии «Единая Россия» за 2011 год получила пожертвования от 260 юридических лиц, из которых 72 являлись региональные фонды поддержки Единой России. Более того данные организации стали крупнейшими донорами партии, перечислив 1 853 285 730 руб., что составляет около 67% от общего размера полученных пожертвований от юридических лиц и около 47% от объема привлеченных средств за соответствующий год [8]. За 2012 год доля финансовых средств, полученных от 64 региональных фондов поддержки «Единой России» из 132 юридических лиц, осуществивших финансирование в форме пожертвований, составила сумму значительно меньшую, по сравнению с 2011 годом, в размере 950 374 703 рублей. Между тем стоит все же обратить внимание на то, что подобный размер пожертвований составляет около 98% всех средств, привлеченных из данного источника [9]. Однако стоит отметить, что и у иных партий,

например «Яблоко», доля участия некоммерческих организаций в формировании бюджета партий также весьма велика. Согласно опубликованным данным из 20 юридических лиц, оказавших финансовую поддержку политической партии «Яблоко» в 2011 году, 19 являются общественные организации. Размер пожертвований, полученных от данных организации, достигает 97% от общего объема финансовых средств, поступивших на осуществление уставной деятельности[10]. Согласно сводному финансовому отчету партии за 2012 год около 98% финансовых средств, привлеченных партией в качестве пожертвований, были получены от различных общественных организаций[11]. С точки зрения закона подобная практика имеет право на жизнь. Законом разрешено получать денежные средства и иное имущества в виде пожертвований от юридических лиц, с учетом установленных ограничений. Если требование закона соблюдено, то, следовательно, передача пожертвований от некоммерческих организаций, в частности от фондов, общественных организаций, является правомерной. Тем не менее, подобная практика препятствует обеспечению прозрачности источников финансирования политических партий. Согласно российскому законодательству и общественные организации и фонды являются некоммерческими организациями, источниками формирования бюджета которых, помимо прочего, могут выступать и добровольные взносы, пожертвования, и выручка от реализации товаров и услуг, дивиденды и иные[12]. Между тем, законом не устанавливаются ограничения на круг лиц, вносящих добровольные взносы и пожертвования таким организациям, за исключением прямо предусмотренных законом. Также для некоммерческих организаций, в частности для фондов и общественных организаций, не установлена обязанность по опубликованию своих финансовых отчетов в сети интернет, не опубликованы они и на официальном сайте Министерства Юстиции. Таким образом, можно говорить о непрозрачности источников финансирования некоммерческих организаций. Учитывая вышесказанное, возникает подозрение, что финансирование политических партий через соответствующие фонды поддержки партий, иных общественных организаций используются в качестве способа привлечения финансовых ресурсов, которые иначе согласно закону поступить бы не могли. Еще раз подчеркнем, что никаких публичных отчетов о своей работе и финансировании эти организации предоставлять не обязаны[14].

В этой связи основной задачей государства в рамках регулирования партийного финансирования представляется создание такой системы финансирования текущей деятельности политических партий, которая бы минимизировала возможность недобросовестных политических партий привлекать финансовые средства в «обход» законодательных ограничений и запретов, обеспечивала прозрачность финансирования, а также предусматривала бы меры ответственности за нарушения законодательства в области регулирования финансирования текущей деятельности политических партий.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Авакьян С.А.* Конституционно-правовой статус политических партий в России, учебное пособие. М., 2011.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301
3. Может ли политическая партия одалживать деньги? 16.02.13//www.zakon.ru
4. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 33 Федерального закона о политических партиях»//www.duma.gov.ru
5. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях»//www.duma.gov.ru
6. Сводные финансовые отчеты политических партий Единая Россия и КПРФ за 2012 год//www.cikrf.ru
7. Сводный финансовый отчет Политическая партия «Патриоты России» за 2012 год// www.cikrf.ru
8. Сводный финансовый отчет всероссийской политической партии «Единая Россия» за 2011 год//www.cikrf.ru
9. Сводный финансовый отчет всероссийской политической партии «Единая Россия» за 2012 год// www.cikrf.ru
10. Сводный финансовый отчет Российской объединенной демократической партии «Яблоко» за 2011 год//www.cikrf.ru

11. Сводный финансовый отчет Российской объединенной демократической партии «Яблоко» за 2012 // www.cikrf.ru
12. Федеральный закон от 12.01.1996 №7-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О некоммерческих организациях" // Собрание Законодательства Российской Федерации 15.01.1996. № 3. Ст. 145
13. Финансирование политических партий во Франции: правовое регулирование: сборник переводов/ РАН. ИНИОН. М., 2010.
14. Шулин К. Партийный бюджет неизвестного происхождения. 17.06.13. Свободная пресса // www.svpressa.ru

REFERENCES

1. *Avakyan S.A.* Constitutional and legal status of political parties in Russia, Tutorial. M., 2011.
2. The Civil Code of the Russian Federation (Part One) of 30.11.1994 No 51-FZ (as amended on 02.07.2013) // Selection of Legislation of the Russian Federation, 05.12.1994, No 32, art. 3301
3. Can a political party borrow money? 16.02.13 // www.zakon.ru
4. Explanatory note "to the draft federal law" On Amending Article 33 of the Federal Law on Political Parties»// www.duma.gov.ru
5. Draft Federal Law "On Amendments to the Federal Law On Political Parties» // www.duma.gov.ru
6. Consolidated financial reports of political parties United Russia and the Communist Party in 2012 // www.cikrf.ru
7. Consolidated Statement Political party "Patriots of Russia" for 2012 // www.cikrf.ru
8. Consolidated Statement All-Russian political party "United Russia" for 2011 // www.cikrf.ru
9. Consolidated Statement All-Russian political party "United Russia" for 2012 // www.cikrf.ru
10. The consolidated financial statement of the Russian United Democratic Party "Yabloko" for 2011 // www.cikrf.ru

11. The consolidated financial statement of the Russian United Democratic Party "Yabloko" 2012 // www.cikrf.ru
12. Federal Law of 12.01.1996 № 7-FZ (as amended on 02.07.2013) "On Noncommercial Organizations" / Collected Legislation of the Russian Federation of 15.01.1996. No 3. Art. 145
13. Funding of political parties in France: legal regulation: a collection of translations / RAS. INION. Moscow, 2010.
14. *Shulin A.K.* Party budget of unknown origin. 17.06.13. Free Press / www.svpressa.ru

12 января 2014 г.
