

УДК 342.8

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ИСПАНИИ

А. В. Сивопляс

Уральский государственный юридический университет

Поступила в редакцию 3 ноября 2016 г.

**Аннотация:** *подробно анализируется законодательство о партиях в Испании, рассматривается процедура регистрации политических партий. Характеризуются процедуры участия партий в выборах и в деятельности выборных органов власти. Большое внимание уделяется формированию имущества партии.*

**Ключевые слова:** *Испания, законодательство о политических партиях, политические партии, регистрация партий, участие партий в политической жизни, финансирование партий.*

**Abstract:** *the article focuses on the right to associate in political parties in Spain. The author analysis in detail of the law on political parties in Spain, describes the procedure for registering of political parties. The author characterizes the procedure parties' participation in the elections and in the activities of elected bodies. Much attention is paid to the formation of the property of the party.*

**Key words:** *Spain, the legislation on political parties, political parties in Spain, the registration of parties in Spain, the participation of parties in political life, party financing.*

Вопросы регулирования формирования и деятельности политических партий в Испании не часто рассматриваются в отечественной юриспруденции<sup>1</sup>. Гораздо большее внимание этим проблемам уделяется в политологии и истории<sup>2</sup>, причем большинство работ посвящено определению роли партий в политической системе Испании<sup>3</sup> либо опи-

---

<sup>1</sup> См.: Баглай М. В., Лейбо Ю. И., Энтин Л. М. Конституционное право зарубежных стран. М., 2004 ; Мальцев В. А. Справочное пособие по курсу «Конституционное (государственное) право зарубежных стран». Воронеж, 2001 ; Конституционное право зарубежных стран / под ред. А. В. Малько. М., 2004 ; Волкова Г. И., Дементьев А. В. Политическая история Испании. М., 2005 ; Петров М. А. Трансформация политических институтов в период перехода от авторитаризма к демократии на опыте Испании : автореф. ... дис. канд. полит. наук. СПб., 2009 ; и др.

<sup>2</sup> См.: Кутузова В. М. Националистические партии в политической системе Испании // Латинская Америка. 2005. № 11 ; Роговицкий Д. А. Народная партия и Испанская социалистическая рабочая партия в 1996–2004 гг. : разногласия и консенсус : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2006 ; Тишков В. А. Политическая антропология. Российские исследования в гуманитарных науках. N.Y., 2000 ; Испания – Каталония : империя и реальность : сборник статей / пер., сост. и предисл. Елены Висенс. М., 2007. URL: <http://www.iarex.ru/books/book70.pdf> ; и др.

<sup>3</sup> См.: Данилевич И. В. Государство и институты гражданского общества в период перехода от авторитаризма к демократии (Чили, Португалия, Испа-

санию самих партий<sup>4</sup>. В качестве исключения можно назвать работу А. А. Куракиной<sup>5</sup>, однако она посвящена избирательному процессу с точки зрения политической науки. Юридические аспекты деятельности партий и их участия в выборах, как правило, остаются вне поля зрения российских авторов.

В зарубежной юридической науке указанные вопросы получили должное освещение<sup>6</sup>. Однако, к сожалению, многие работы иностранных авторов не используются российскими правоведами. Кроме того, в 2011 г. в правовом регулировании указанных вопросов произошли серьезные изменения, которые не могли быть отражены в изданных ранее работах. В частности, были приняты два органических закона (аналог федеральных конституционных законов в Российской Федерации), существенно изменяющих избирательное законодательство<sup>7</sup>. Указанные законы не были предметом анализа в Российской Федерации, да и в Испании можно назвать лишь несколько работ, описывающих эти перемены<sup>8</sup>.

При таких обстоятельствах исследование проблем создания и функционирования политических партий в Испании приобретает особую актуальность.

---

ния). М., 1996 ; *Галкин А. А.* Роль партийно-политической системы в стабилизации общества (Испания 1970–1990 -е годы). URL: [https://www.old.nasledie.ru/iss/16\\_7/kniga1/article.php?art=4](https://www.old.nasledie.ru/iss/16_7/kniga1/article.php?art=4) ; *Волкова Г. И., Дементьев А. В.* Политическая история Испании. М., 2005 ; *Кутузова В. М.* Роль умеренных националистических партий в политической системе Испании : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007 ; *Гаранжа А. П.* Курс лекций по конституционному праву зарубежных стран. М., 2008 ; и др.

<sup>4</sup> См.: URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Список\\_политических\\_партий\\_Испании](https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_политических_партий_Испании) ; [www.hyno.ru/tom1/779.html](http://www.hyno.ru/tom1/779.html) ; *Данилевич И. В.* Испытание властью. Испанская социалистическая рабочая партия в 80-е годы. М., 1991 ; *Острогорский М. Я.* Демократия и политические партии. М., 1998 ; *Тишков В. А.* Политическая антропология. Российские исследования в гуманитарных науках. N.Y., 2000 ; *Аникеева Н. Е.* Основные направления внешней политики Испании (1976–2004 гг.) : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2009 ; и др.

<sup>5</sup> См.: *Куракина А. А.* Избирательный процесс и электоральные технологии в современной Испании : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009.

<sup>6</sup> См.: например: *Sartori G.* Parties and Party Systems. L., 1976 ; *Diez años en la vida de los españoles.* Barcelona, 1986 ; *Preston P.* The triumph of Democracy in Spain. L., 1986 ; *Vilar P.* Historia de España. Barcelona, 1995 ; *Дюверже М.* Политические партии. М., 2000 ; *Jiménez F., Villoria M.* Political finance, urban development and political corruption in Spain // *Mendilow J.* Public Funding of Political Competition and the Future of Democracy. Lexington Books, 2012 ; и др.

<sup>7</sup> Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-1639](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-1639); Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-1640](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-1640)

<sup>8</sup> См.: *Galindo J., Llaneras K., Medina O., San Miguel J., Senserrich R., & Simón P.* La urna rota. Debate. 2014.

**Право на объединение в политические партии: общие положения**

Конституция Испании 1978 г.<sup>9</sup>, Органический закон 9/1983 о регулировании права на объединение<sup>10</sup> и Органический закон 6/2002 о политических партиях<sup>11</sup> регулируют различные аспекты деятельности партий. Тем не менее нормативно определение «политическая партия» не закреплено. Более того, в разных документах понятие партии размывается. Так, согласно ст. 1 Органического закона 8/2007 о финансировании политических партий<sup>12</sup> «для целей настоящего закона термин “политическая партия” должна включать в себя, в случае необходимости, федерации, коалиции или группы избирателей». В Испании существуют лишь доктринальные определения партии.

Организация, функционирование и деятельность политических партий должны быть демократическими и соблюдать положения Конституции и законов, осуществлять «функции, которые они получили по конституции, демократически и при полном уважении плюрализма» (ст. 2 Органического закона 6/2002). Как подчеркивается в Решении КС Испании STC 56/1995<sup>13</sup>, партии должны стремиться «обеспечить эффективное выполнение ими функций конституционно санкционированных и в конечном счете помогать обеспечивать демократическое функционирование государства». Как отмечают испанские ученые, партии могут быть описаны как частные организации, целью которых является выражение политической воли граждан и содействие их участию в демократии, в частности путем поддержки предложений о выдвижении кандидатов на выборах<sup>14</sup>.

Согласно ст. 1 Органического закона 6/2002, граждане Европейского союза могут свободно создавать политические партии в соответствии с положениями Конституции и настоящего закона. Членство в политической партии является свободным и добровольным. Никто не может быть вынужден создать партию или присоединиться или остаться в ней.

Регистрация политических партий является обязанностью Министерства внутренних дел<sup>15</sup>. Процедура регистрации описана Королевским де-

<sup>9</sup> URL: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>

<sup>10</sup> Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión. URL: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo9-1983.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo9-1983.html)

<sup>11</sup> Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos. URL: [http://www.noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo6-2002.html](http://www.noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-2002.html)

<sup>12</sup> Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022>

<sup>13</sup> STC 56/1995 // Sentencia 56/1995, de 6 de marzo // BOE núm. 77, de 31 de marzo de 1995.

<sup>14</sup> См.: *Tezanos J. F., Montero M. J., Diaz J. A.* (eds) *La transición democrática española*. Madrid, 1989 ; *Merino-Blanco E.* *Spanish Law and Legal System*. London, 2005 ; *Lopez Guerra L., Espín E., García Morillo J., Pérez Tremps P., Satrústegui M.* *Derecho Constitucional*. Valencia, 2010 ; и др.

<sup>15</sup> URL: <http://www.mir-es>

кретом 2281/1976, регулирующим ведение Реестра политических объединений<sup>16</sup>.

В соответствии со ст. 3 Органического закона 6/2002 для регистрации партии должен быть представлен устав. Устав содержит информацию об учредителях, членах временных руководящих органов, а также название партии. Последнее не может включать в себя термины или выражения, которые вводят в заблуждение или противоречат закону или основным правам человека. Уставы как минимум должны содержать: а) название партии и аббревиатуру; б) символ партии, с его описанием и графическим представлением; в) местонахождение с указанием города, провинции, улицы и почтовый индекс; г) веб-сайт и адрес электронной почты; д) уровень партии (национальный, региональный или местный); е) цели партии; ж) требования и процедуру приема в члены; з) права и обязанности членов, меры дисциплинарной ответственности; и) руководящие органы, состав, избрание, сроки (переизбрание, максимум один раз в четыре года), полномочия, кворум, процедуры; к) порядок избрания руководящих органов путем свободного и тайного голосования, а также процедуры демократического контроля над избранными лидерами; л) орган юридического представительства партии, а также определение «финансовый директор партии»; м) управление и систему учета, которая будет включать в себя бухгалтерские книги; н) система документации, список аффилированных лиц; о) порядок утверждения годовой бухгалтерской отчетности, в которых включена обязанность ежегодного представления в Суд аудиторов; п) положения о роспуске в политической партии, в данном случае, каким будет судьба их наследия; р) орган, ответственный за филиалы; с) систему проступков и наказаний членов и порядок их применения.

Согласно ст. 4 Королевского декрета 2281/1976 Министерство внутренних дел вносит партию в Реестр<sup>17</sup> в течение 20 дней с момента подачи необходимых документов. Если в представленной документации содержатся дефекты, МВД информирует заинтересованные стороны и приостанавливает регистрацию до их исправления.

С момента регистрации партия получает статус юридического лица и может приобретать права и обязанности. В Реестр вносятся также все изменения устава и состава руководящих органов. Информация о партии общедоступна.

Как указано в решении КС Испании от 2 февраля 1981 г.<sup>18</sup>, «только судебная система исполняет функции обеспечения соблюдения Конституции и выносит решение о законности деятельности политической партии». В соответствии со ст. 61 Органического закона 6/1985 о судебной си-

---

<sup>16</sup> Real Decreto 2281/1976 por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas. URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1976-18818](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1976-18818)

<sup>17</sup> URL: [http://www.mir-es/DGPI/Partidos\\_Politicos\\_y\\_Financiación/Registro\\_Partidos\\_Politicos](http://www.mir-es/DGPI/Partidos_Politicos_y_Financiación/Registro_Partidos_Politicos)

<sup>18</sup> Sentencia 3/1981, de 2 de febrero // BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981.

стеме<sup>19</sup> суд вправе распустить политическую партию, если она совершает действия, противоречащие Конституции.

### Конституционно-правовые основы участия политических партий в выборах

Как известно, Испания является конституционной монархией, представленная в виде многопартийной парламентской демократии<sup>20</sup>. Парламент<sup>21</sup> состоит из двух избранных палат: Конгресс депутатов<sup>22</sup> – основной орган законодательной власти и Сенат<sup>23</sup> – палатой представительства территорий. Законы представляются на обсуждение в Конгресс, а затем передаются в Сенат. Сенат может предлагать поправки и даже использовать право вето. Конгресс может преодолеть вето абсолютным большинством<sup>24</sup>.

Избирательное право в Испании регулируется Органическим законом 5/1985 об общем избирательном режиме<sup>25</sup> (играет роль федерального Избирательного кодекса). В настоящее время закон действует в редакции 2015 г.<sup>26</sup>

Конгресс депутатов (350 чел.) избирается по правилу д'Хондта бюллетенем, содержащим закрытые списки. Сенаторы избираются двумя различными способами: 208 избираются прямым голосованием по системе простого большинства (на уровне провинций) и 50 избираются путем непрямого голосования парламентами автономных регионов. Конгресс депутатов и Сенат избираются сроком до четырех лет<sup>27</sup>. По-

---

<sup>19</sup> Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. URL: [noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo6-1985.11t4.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-1985.11t4.html)

<sup>20</sup> См.: *Aparicio M. A.* Temas de Derecho Constitucional. Barcelona: Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, 1998 ; *Enterría E. G.* Curso de Derecho Administrativo. Madrid, 2008 ; *García Canales M.* La monarquía parlamentaria española. Madrid, 1991 ; *Rowat D. C.* Public Administration in Developed Democracies. N. Y., 1988 ; *Marsden G. J.* Legal System of Spain // IALS Conference on Teaching, Legal Education and Strategic Planning, 2011 ; и др.

<sup>21</sup> Cortes Generales. URL: <https://www.cortesgenerales.es>

<sup>22</sup> Congreso de los Diputados. URL: <https://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

<sup>23</sup> Senado. URL: <https://www.senado.es/web/index.html>

<sup>24</sup> См.: *Трещенкова Н. Ю.* Конгресс депутатов и Сенат Генеральных кортесов Испании // Институты конституционного права иностранных государств / отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 2002 ; *Lopez Guerra L., Espín E., García Morillo J., Pérez Tremps P., Satrustegui M.* Derecho Constitucional. Valencia, 2010 ; и др.

<sup>25</sup> Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General // BOE. núm. 147, de 20/06/1985.

<sup>26</sup> URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672&tn=1&vd=&p=20150331&acc=Elegir>

<sup>27</sup> См.: Конституционное право зарубежных стран / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 2004 ; Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001 ; Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. М., 2006 ; *Бирюков П. Н.* История формирования правовой системы Испании // Актуальные проблемы государства и права / отв. ред. П. Н. Бирюков. Воронеж, 2013. Вып. 6/7. С. 5–10 ; и др.

следние парламентские выборы в Испании состоялись в воскресенье 26 июня 2016 года. Были избраны Генеральные Кортесы 12-го созыва. Избиралось 350 депутатов Конгресса и 208 сенаторов из 266. На выборах в конце 2015 г. ни одна из партий не получила необходимого большинства. Партиям не удалось договориться о формировании коалиционного правительства, в связи с чем и были назначены досрочные парламентские выборы<sup>28</sup>.

В соответствии с Органическим законом 5/1985 избираются 54 члена Европарламента.

Как известно, Испания состоит из 17 регионов. Четыре из них имеют статус национальных автономий, остальные – региональных автономий. Статьей 148 Конституции Испании установлен перечень полномочий, которыми обладают автономные сообщества, и в рамках которых они самостоятельны.

Все автономии избирают однопалатный законодательный орган на четыре года<sup>29</sup>. Специальное законодательство о выборах имеется почти во всех регионах. В качестве примера можно привести Избирательный закон Мадрида 11/1986 от 16 декабря, Закон о выборах в Парламент Наварры 16/1986 от 17 ноября. Практически все регионы (кроме Каталонии) в своем избирательном законодательстве используют метод д'Хондта<sup>30</sup>.

Наконец, на муниципальном уровне избираются городские советы, которые избирают мэров и должностных лиц местного самоуправления. Муниципальные выборы проводятся каждые четыре года<sup>31</sup>.

На основании ст. 23 Конституции Испании выборы проводятся на основе всеобщего, свободного, равного, прямого и тайного голосования.

Согласно положениям Органического закона 5/1985 право избирать и быть избранным на выборах испанские подданные получают по достижении 18-летнего возраста, за исключением лиц, осужденных по приговору суда. В выборах в Европарламент вправе участвовать также иностранцы – граждане ЕС, постоянно проживающие в Испании.

Депутатский мандат несовместим с определенными должностями в правительстве, а также государственных служащих, военнослужащих или члена региональной ассамблеи или избирательной комиссии<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> BOE (núm. 176, de 22 de julio de 2016): 51661-51727.

<sup>29</sup> См. подробнее: *Balaguer Callejon F., Camara Villar G, Montilla Martos J.A., Ruiz Robledo A.* El Nuevo Estatuto De Andalucia. Barselona, 2007. P. 34–35.

<sup>30</sup> См.: *Payne S.* Basque Nationalism. Reno, 1975 ; *Escudero M.* Euskadi: dos comunidades. San Sebastian, 1978 ; *Escudero M.* La autonomía del País Vasco desde el pasado al futuro. San Sebastian, 1976 ; *Arana Goiri S.* Obras escogidas: Antología política. San Sebastian, 1978 ; *Risco V.* Teoría do nacionalismo galego. Santiago de Compostela, 2000 ; и др.

<sup>31</sup> См.: *Conde E. A.* Curso de derecho constitucional. Madrid, 2008 ; *Nohlen D. & Stöver P.* Elections in Europe: A data handbook. 2010.

<sup>32</sup> См.: *Balaguer Callejon F., Camara Villar G., Lopez Aguilar J.F., Balaguer Callejon M. L.* Manual de Derecho Constitucional. Madrid, 2012.

Согласно указанным законам и Королевскому декрету 605/1999<sup>33</sup>, выборы в Испании находятся в ведении системы, состоящей из Центрального избирательного совета, избирательных советов автономий, провинций, муниципалитетов. Наконец, важную роль в избирательном процессе играет Министерство внутренних дел, осуществляющее контроль за деятельностью партий.

Согласно ст. 43 и 44 Органического закона 5/1985 г. списки кандидатов могут быть поданы политическими партиями, коалициями и группами граждан. Кандидаты в Конгресс депутатов представлены в закрытых списках в каждом округе. Список партии содержит перечень кандидатов в конкретном избирательном округе; избиратели должны голосовать за весь список.

В соответствии со ст. 51 Органического закона 5/1985 избирательная кампания длится 15 дней. На практике кампания начинается за 54 дня до дня выборов (как только неофициально объявят о проведении выборов). Кроме того, даты различных видов выборов (парламентских, местных и муниципальных, в Европарламент) не совпадают. Поэтому, как отмечают испанские ученые, конкурирующие политические партии должны непрерывно вести предвыборную кампанию<sup>34</sup>.

### **Конституционно-правовые гарантии финансовой независимости политических партий**

Как правильно отмечают испанские авторы<sup>35</sup>, правила, регулирующие финансирование политических партий, включены в Органический закон 5/1985. Однако в 2007 г. был принят Органический закон 8/2007 о финансировании политических партий. Это было сделано, как пишет Ариньо Гаспар, чтобы закрыть лазейки в правовой базе (обвинения в коррупции, связанные с финансированием партий – дела Filesa, Naseiro и др.)<sup>36</sup>.

Закон 8/2007 включает в себя подробные положения о государственных и частных источниках финансирования политических партий, механизмы контроля и санкции. Закон применяется не только в отношении собственно партий, но и федераций, союзов и групп избирателей.

---

<sup>33</sup> Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales. URL: [https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa/esta-tal?packedargs=idLeyJunta=412201&template=Loreg%252FJEC\\_Contentido](https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa/esta-tal?packedargs=idLeyJunta=412201&template=Loreg%252FJEC_Contentido)

<sup>34</sup> См.: *Fusi J. P.* Política, nacionalidad y iglesia en el País Vasco. San Sebastian, 1988 ; *Cataluña-España. Relaciones políticas y culturales.* Barcelona, 2003 ; *Ferreres Comella V.* The Constitution of Spain: A Contextual Analysis. Oxford, 2012.

<sup>35</sup> См.: *Del Castillo, Pilar.* La financiación de los partidos políticos en España // La financiación de la política en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1998 ; *Pajares Montolío E.* La financiación de las elecciones. Colección Monografías. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998 ; *Martín de la Vega A.* Los Partidos Políticos y la Constitución de 1978. Libertad de Creación y Organización de los Partidos en la Ley Orgánica 6/2002 // Revista Jurídica de Castilla y León, n° extraordinario, Enero, 2004. P. 207.

<sup>36</sup> См.: *Ariño Ortiz Gaspar.* La Financiación de los Partidos Políticos. Foro de la Sociedad Civil, Octubre de 2009. P. 11.

По законодательству Испании допускается как государственное, так и частное финансирование партий.

*Государственное финансирование* возможно как в прямой, так и в косвенной форме.

На основании ст. 2 Органического закона 8/2007 *прямое* финансирование осуществляется в следующих формах: а) средства на проведение выборов; б) ежегодные государственные субсидии для операционной деятельности и расходов на безопасность (например, суммы, выделяемые политическим партиям для обеспечения их защиты от нападений); в) ежегодные гранты автономиям и муниципалитетам; г) специальные субсидии на расходы на рекламу; е) взносы на парламентские группы в Кортесах, парламенты регионов и муниципалитетов (общин).

На основании ст. 73 Закона 11/1999 о местном самоуправлении<sup>37</sup> прямое бюджетное финансирование могут получить и политические группы, участвующие в муниципальных выборах. При этом муниципальные образования должны получать фиксированные, одинаковые для всех суммы, пропорционально числу мест, полученных партией на выборах.

Наконец, государство может предоставить партиям дополнительное финансирование на референдуме<sup>38</sup>. Этот вариант был предоставлен, в частности, на референдуме по Евроконституции 2004 г., который состоялся в 2005 г. Распределение упомянутых выше средств регулировалось Королевским декретом 6/2005 от 14 января 2005 г.

Финансирование производится в соответствии с количеством голосов (и, соответственно, депутатских мандатов), полученных партией на последних выборах. Органический закон 5/1985 и избирательное законодательство автономий устанавливают сумму в евро за каждый голос, полученный партией.

Только партии, которые получили места в представительных органах, имеют право получать государственное финансирование. Его максимальный размер не закреплен; минимальный предел устанавливается с учетом изменения индекса потребительских цен. Органический закон 8/2007 предусматривает 20 %-ное увеличение средств, выделяемых для финансирования операционных расходов и безопасность партий.

Согласно ст. 126 Органического закона 5/1985, государственные средства не могут быть предоставлены партиям, лица из руководящего состава которых были осуждены за тяжкие преступления (например, терроризм, преступления против государства и др.).

*Косвенное* государственное финансирование заключается в предоставлении бесплатного эфирного времени в СМИ во время избирательной кампании. Время делится между всеми претендентами в соответствии с формулой, основанной на числе голосов и мест, полученных каждой пар-

<sup>37</sup> Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos. URL: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022>

<sup>38</sup> Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de Referéndum // BOE núm. 20, de 23 de enero de 1980.

тием на предыдущих парламентских выборах. Если партия не получила представительства на последних выборах, она имеет право на фиксированный минимум рекламного времени. В дополнение ко времени для рекламных роликов, общественное телевидение дает время для партий в информационных программах (в соответствии с результатами на выборах). Как отмечает Р. Робледо, одной из гарантий соблюдения равных условий является правило, согласно которому правительство не может проводить кампании по информированию общественности в период проведения выборов, за исключением кампаний о ходе избирательного процесса и кампаний, необходимых для защиты общественных интересов<sup>39</sup>.

Кроме того, партии имеют право на пониженные почтовые тарифы для оформления грузов в ходе предвыборной кампании. Наконец, бесплатны рекламные щиты, используемые в выборной кампании, а также предоставления общественных мест для встреч с избирателями (например, в колледжах, зданиях муниципалитетов и др.).

Частное финансирование предусмотрено ст. 2(2) Закона 8/2007: а) членские взносы; б) доходы от партийной деятельности (например, рекламная деятельность, сбор средств, публикации и т.д.); в) пожертвования в денежной и натуральной форме от физических лиц (как внутренних, так и иностранных граждан) и юридических лиц<sup>40</sup>; г) кредиты; д) имущество, полученное по завещанию.

Частное финансирование осуществляется с учетом определенных ограничений. В частности, партия не может принять следующие средства: а) пожертвования из анонимных источников; б) взносы физического или юридического лица, превышающие 100 000 евро в год; в) пожертвования из публичного сектора; г) пожертвования от частных компаний, которые предоставляют товары или услуги государственным органам, или компаний, которые принадлежат или контролируются ими; д) суброгация третьих лиц в оплату товаров, работ или других расходов, понесенных партией; е) пожертвования иностранных государств, иностранных государственных органов или компаний, связанных (прямо или косвенно) с ними.

Исключение составляют выборы в Европейский парламент, которые финансируются за счет средств Европейского союза<sup>41</sup>.

В Испании нет количественных ограничений на членские взносы или на общие суммы займов/кредитов и доходов от деятельности партий и сбора средств<sup>42</sup>. Частные пожертвования не могут ставиться в зависимость от личности дарителя или быть связаны с конкретной целью.

Наконец, партии не могут участвовать в предпринимательской деятельности (ст. 6 Закона 8/2007). То же правило действует в отношении

<sup>39</sup> См.: Ruiz Robledo A. Constitutional law in Spain. London, 2012. P. 87–88.

<sup>40</sup> Пожертвования юридического лица должны быть предварительно одобрены его органом управления.

<sup>41</sup> См.: Law of the European Union: a Textbook for Master Students / ed. P. Biriukov and V. Tuliakov. Voronezh, 2016. P. 272.

<sup>42</sup> См.: José Luis Mateos Crespo. Análisis jurídico-constitucional de la financiación de partidos y de campañas electorales en España. Salamanca, 2014. P. 32.

ассоциаций и фондов, прямо или косвенно связанных с партиями, представленными в парламенте.

В соответствии с Законом 8/2007 допустимы пожертвования, полученные ассоциациями и фондами, связанными с партиями с учетом ограничений/запретов на указанные выше частные пожертвования со следующими особенностями: а) они могут получить гранты в размере до 150 000 евро в год; б) пожертвование юридического лица, превышающее 120 000 евро, должно быть оформлено нотариально.

Согласно ст. 10 Закона 8/2007 пожертвования, полученные партиями, освобождаются от уплаты налога на прибыль. Пожертвования от физических лиц подлежат вычету из подоходного налога (в сумме до 600 евро в год (ст. 12 Закона 8/2007). Законом 49/2002 о налогообложении некоммерческих организаций и создании налоговых стимулов для спонсорства<sup>43</sup> предусмотрены и иные исключения из налогообложения для партий.

Органический закон 3/2015<sup>44</sup> полностью запрещает списание задолженности партии кредитными учреждениями полностью или частично (ст. 1, п. 3). В этом случае норма конституционно-правового характера имеет приоритет перед нормами ГК Испании<sup>45</sup>.

Испанское законодательство вводит ограничения (как качественные, так и количественные) расходов на избирательные кампании.

Что касается количественных ограничений, то на основании ст. 130 Органического закона 5/1985 партия может включать в «выборные» лишь расходы, связанные со следующими видами деятельности: а) подготовка конвертов и избирательных бюллетеней; б) объявления о выборах и реклама в отношении того или иного кандидата; в) аренда помещений для проведения мероприятий в ходе кампании; зарплата временных сотрудников, работающих во время кампании; г) транспортные расходы кандидатов, партийных руководителей, а также сотрудников, участвующих в избирательной кампании; д) почтовые расходы; е) проценты по кредитам, взятым для избирательной кампании; ж) некоторые другие расходы.

Следующие количественные ограничения закреплены в ст. 131, 175, 193 и 227 Органического закона 5/1985. Они рассчитываются путем умножения определенной суммы на число жителей в соответствующем избирательном округе, где партия представила свой список: а) выборы в Конгресс и Сенат: максимум 0,24 евро; б) выборы в Европарламент: максимум 0,12 евро; в) муниципальные выборы: максимум 0,07 евро. Кроме того, если партия представляет списки кандидатов, по меньшей мере, в 50 % муниципалитетов в данной провинции, она имеет право потратить

---

<sup>43</sup> Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. URL: [https://www.noticias.juridicas.com/base\\_datos/Fiscal/149-2002.html](https://www.noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/149-2002.html)

<sup>44</sup> Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. URL: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3444](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3444)

<sup>45</sup> Código Civil. URL: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Privado/cc.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/cc.html)

дополнительно 96 162 евро на каждую провинцию<sup>46</sup>. В случае, если выборы совпадают по времени, дополнительные расходы не могут превышать 25 % от максимально допустимых расходов на всеобщих выборах.

### **Отчетность как средство обеспечения транспарентности деятельности партий**

В отношении бухгалтерского учета и финансовой отчетности партий действуют общие правила, указанные в Органическом законе 8/2007.

Партии обязаны вести бухгалтерский учет, в том числе точные записи учета доходов и расходов, иметь баланс и отчет о прибыли<sup>47</sup>. В частности, должна содержаться следующая информация (ст. 14 (2) Закона 8/2007): а) ежегодная инвентаризация активов; б) информация о доходах (членские взносы, субсидии; доходы от деятельности и т.д.); в) информация о расходах (на персонал, на приобретение товаров и услуг, затраты на кредиты, другие административные расходы, связанные с деятельностью партии); г) информация по операциям (кредиты и дебиторская задолженность, инвестиции, дебиторы и кредиторы).

В соответствии со ст. 4 и 8 Закона 8/2007 партия должна открыть отдельные счета для учета членских взносов и всех видов частных пожертвований. Партии должны предоставлять спонсорам документ, удостоверяющий дату и размер пожертвования, а также содержащий ИНН донора.

Кроме того, Закон 5/1985 требует детального учета доходов и расходов во время избирательных кампаний. Как отмечают в испанской литературе, партии на основании ст. 121–123 Закона 5/1985 нанимают так называемых «администраторов», чтобы управлять финансами<sup>48</sup>. Им может быть гражданин, которому исполнилось 18 лет, имеющий полную дееспособность. Представители партии могут также выступать в качестве организаторов выборов, однако кандидатам запрещено выполнять эти функции. Кроме того, открывается счет специально для выборной кампании: все пожертвования и расходы проходят через него.

Что касается расходов, понесенных в ходе избирательных кампаний, средства на этих счетах могут быть использованы лишь в течение 90 дней после выборов и только на соответствующие цели. При совпадении дат двух выборных кампаний, ведутся отдельные счета и записи для каждой из них.

<sup>46</sup> URL: [https://www.abc.es/espana/20150217/abci-partidos-financiacion-campana-201502131342\\_1.html](https://www.abc.es/espana/20150217/abci-partidos-financiacion-campana-201502131342_1.html)

<sup>47</sup> См. подробнее: Resolución de 31 de marzo de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno, de 26 de marzo de 2015, que aprueba la Instrucción relativa a la fiscalización de las contabilidades de las elecciones locales y autonómicas de 24 de mayo de 2015 // BOE. núm. 84, de 8 de abril de 2015.

<sup>48</sup> См.: Margarita Soler Sánchez. Campañas electorales y democracia en España. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I, 2001. P. 219. URL: <https://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/administrador-electoral/administrador-electoral.htm>

Органический закон 3/2015 (ст. 1, п. 10) предусмотрел новое обязательство партий: в течение месяца после выборов предоставить информацию Счетной палате о финансах, включая баланс и отчет о прибылях и убытках. Отчет должен также включать информацию о сумме непогашенных кредитов, процентах и сроках выплаты. Новеллы, введенные Органическим законом 3/2015, увеличивают прозрачность финансовой и экономической деятельности партий и закрывают лазейку в законодательстве Испании.

Органический закон 3/2015 требует консолидации в единый документ отчетов партии и ее региональных отделений. Относительно организаций, связанных с партией, закон предусматривает: а) полное определение действий, связывающих данный фонд/ассоциацию и партию; б) регистрацию политических фондов и связанных организаций в Регистре политических партий; в) подробный перечень требований к отчетности; г) запреты пожертвований от государственных предприятий; д) принятие корпоративных пожертвований на сумму свыше 120 000 евро Советом политического фонда/организации в документе; е) контроль счетов партии и связанных организаций Счетной палатой; ж) те же санкции, что и применяются в отношении самой партии. Закон 3/2015 не требует консолидации отчетов партии и связанных с ней предприятий. В то же время закон устанавливает четкое обязательство партий ежегодно сообщать Министерству финансов обо всех полученных пожертвованиях и вкладах, а также уведомлять Счетную палату обо всех корпоративных пожертвованиях, полученных в течение трех месяцев после их принятия.

Законодательство о финансировании партии не содержит каких-либо требований в отношении хранения документов партиями. Партии связаны общими правилами в отношении юридических лиц и должны храниться в течение не менее шести лет<sup>49</sup>.

Законом 27/2014 о налоге на прибыль<sup>50</sup> и ст. 184 Налогового кодекса 58/2003<sup>51</sup> предусмотрены финансовые санкции за нарушение правил по хранению документов. Кроме того, ответственность за такого рода деяния предусмотрена ст. 310 УК Испании<sup>52</sup>.

Партии, получающие государственное финансирование, представляют в МВД информацию о своей текущей деятельности и избирательных кампаниях<sup>53</sup>. Разделение отчетности текущего финансирования и избирательных кампаний соответственно направлено на содействие аудиту.

---

<sup>49</sup> См.: *Бирюков П. Н.* Юридические лица в Испании // *Международное публичное и частное право.* 2016. № 2. С. 34–38.

<sup>50</sup> Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades. URL: <https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=62&modo=1&nota=0&tab=2>

<sup>51</sup> Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>

<sup>52</sup> Código penal // URL: [http://www.ub.edu/dpenal/CP\\_reforma%20fiscal\\_tabla%20comparativa3.pdf](http://www.ub.edu/dpenal/CP_reforma%20fiscal_tabla%20comparativa3.pdf)

<sup>53</sup> URL: <http://web.archive.org/web/20140628003747> ; <http://www.infoelectoral.mir.es/index.htm>

При этом текущие «избирательные» финансы объединяются в консолидированной годовой отчетности политических партий.

Что касается обычной хозяйственной деятельности партии, руководство несет ответственность за подготовку годового финансового отчета, в том числе: а) баланса, состоявшего из активов и пассивов; б) расходов и доходов; в) пояснительной записки, содержащей подробную информацию о различных пожертвованиях от государственных и частных источников. В частности, относительно частных пожертвований, необходимо предоставить подробную информацию о личности спонсора и сумме. Единственное исключение – доходы от партийной деятельности, если сумма менее 300 евро (ст. 6 Органического закона 8/2007). Кроме того, отчет сопровождается приложением, содержащим подробную информацию по кредитам (т.е. личность кредитора, общая сумма кредита, процентная ставка, срок погашения, задолженность и любые другие изменения, влияющие на начальные условия по получению кредита). Эти документы представляются в Счетную палату Испании<sup>54</sup> до 30 июня каждого года (ст. 14 Закона 8/2007).

Относительно финансирования избирательной кампании, администраторы должны представить в течение 100–125 дней после соответствующей избирательной кампании в Счетную палату Испании или соответствующего автономного Сообщества финансовый отчет, включая информацию о доходах и расходах избирательных кампаний (ст. 133 Органического закона 5/1985). Счетная палата проверяет и публикует свое заключение. Так, Счетная палата Испании в 2013 г. опубликовала «Информацию»<sup>55</sup> о результатах проверки партийного финансирования на предыдущих выборах.

Интересно отметить, что партии в этой части, не подпадают под правила, регулирующие свободный доступ к информации (Закон 19/2013 о прозрачности<sup>56</sup>). Таким образом, подробная финансовая информация не является общедоступной (за исключением той части, которая включена в ежегодный доклад, публикуемый Счетной палатой).

Формально Счетная палата Испании не обязана публиковать финансовые отчеты партий. Тем не менее она ежегодно представляет доклад в Генеральные Кортесы о финансировании партий в течение шести месяцев с момента подачи такой отчетности (ст. 16(2) Закона 8/2007). Доклад направляется в Парламент, а затем публикуется в Официальном бюллетене государства (*Boletín Oficial del Estado*<sup>57</sup>) и на сайте Счетной палаты.

<sup>54</sup> URL: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

<sup>55</sup> Informe del Tribunal de Cuentas nº 1001, de fecha 30 de octubre de 2013, de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicios 2009, 2010 y 2011.

<sup>56</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. URL: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

<sup>57</sup> URL: [http://www.boe.es/diario\\_boe](http://www.boe.es/diario_boe)

Существует общее правило, закрепленное в ст. 15 Закона № 8/2007, согласно которому партии должны иметь собственные механизмы внутреннего контроля. Отчет по внутреннему контролю представляется в Счетную палату вместе с соответствующими финансовыми документами. Счетная палата Испании осуществляет полномочия по контролю за финансированием партий.

Кроме того, в соответствии со ст. 132 Закона 5/1985 в ходе кампаний определенные надзорные функции имеют избирательные комиссии. Они несут ответственность за контроль за соблюдением политическими партиями правил финансирования избирательных кампаний со дня объявления о соответствующих выборах и по 100-й день после голосования (ст. 132 Закона 5/1985). Однако на практике избирательные комиссии мониторят, главным образом, прозрачность избирательного процесса (например, соблюдение права на рекламу, объявления кандидатов и т.д.), а не его финансовую составляющую.

### **Ответственность партий**

В соответствии со ст. 132 и 134 Органического закона 5/1985 и ст. 19 Органического закона 8/2007 регулирующие органы имеют широкие полномочия. Они вправе: запрашивать все документы, которые считают необходимыми (как в отношении государственных, так и частных источников). Партии и любые юридические / физические лица, обязаны сотрудничать с регулирующими органами.

В случае выявления каких-либо нарушений счетная палата или регулирующий орган связываются с проверяемым субъектом для исправления ситуации. Однако, если нарушение серьезное (например, коррупция), Счетная палата должна незамедлительно информировать правоохранительные органы.

Согласно требованиям законов 8/2007 и 5/1985 партии привлекаются к административной ответственности в виде штрафа в двойном размере от незаконно полученной суммы. Этот штраф в части материального права имеет конституционно-правовую природу и налагается соответствующей счетной палатой. Решение может быть обжаловано в Верховном суде Испании. Интересно также заметить, что законодательством не установлено сроков давности привлечения к административной ответственности, связанных с нарушениями Закона 8/2007.

В соответствии с законом 8/2007 к пожертвованиям, полученным ассоциациями и фондами, связанными с партиями, представленными в парламенте, предъявляются те же требования, что и к партиям. Соответственно, к нарушителям правил применяются те же санкции.

Согласно отчетам Счетной палаты Испании, в прошлом имели место случаи нарушения законодательства. Они касались, главным образом, превышения лимитов, отсутствия прозрачности в отношении частных источников средств, неточного ведения документации и т.д. Счетная палата вынесла 70 штрафов за нарушение в отношении выборов 2015 г.

Закон 5/1985 предусматривает, что нарушение обязательства вести учет корректно и качественно, а также нецелевое использование государственных средств наказываются лишением свободы на срок от шести месяцев до трех лет и штрафом в размере от 180 до 1800 евро. Если фонды использовались для личного обогащения, срок лишения свободы от трех до восьми лет (ст. 149 и 150 Закона 5/1985 и ст. 310 УК Испании). Дополнительное наказание включает в себя лишение активного и пассивного избирательного права. Кроме того, Органическим законом 5/2010<sup>58</sup> были внесены изменения в УК Испании. Закон ввел институт уголовной ответственности для юридических лиц. Таким образом, к уголовной ответственности в Испании может быть привлечена и сама партия как организация<sup>59</sup>.

Итак, в Испании имеется развитое конституционно-правовое регулирование создания и функционирования партий – Конституция, органические и простые законы, а также региональное законодательство.

Несмотря на конституционный статус политических партий, нормативного определения партии в Испании не существует; имеются лишь доктринальные толкования.

Основной целью партий определено выражение политической воли граждан и содействие их участию в демократии, в частности путем поддержки предложений о выдвижении кандидатов на выборах.

Членство в политической партии является свободным и добровольным. Членами партии могут быть не только испанские подданные, но и граждане других государств – членов ЕС.

Регистрация политических партий входит в компетенцию Министерства внутренних дел. Законность функционирования политической партии проверяется различными органами, однако ликвидировать партию может только суд.

В Испании существует четырехступенчатая система выборов (Генеральные кортесы, парламенты автономий, муниципальные выборы в Европарламент). Выборы в Испании регламентируются как центральным, так и региональным законодательством, а также нормами права ЕС.

Финансирование политических партий регламентируется органическим (конституционным) законом. Он применяется как в отношении партий, так и к федерациям, союзам, фондам и группам избирателей.

По законодательству Испании допускается государственное и частное финансирование партий. Государственное финансирование возможно как в прямой, так и в косвенной формах. Частное финансирование осуществляется с учетом определенных ограничений.

Большое внимание в Испании уделяется прозрачности финансовой деятельности партии. Она регламентируется нормами конституционного

---

<sup>58</sup> Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal // BOE. № 152. Miércoles 23 de junio de 2010.

<sup>59</sup> См.: *Biriukov P.* Criminal liability of legal persons in EU-countries. Voronezh, 2015. P. 269292.

права и проверяется счетными палатами Испании и автономий. Партии, получающие государственное финансирование, представляют информацию о своей текущей деятельности и избирательных кампаниях в МВД.

Партии должны иметь собственные механизмы внутреннего контроля. Финансовые отчеты партий публикуются.

*Уральский государственный юридический университет*

*Сивопляс А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права*

*E-mail: s65554@yandex.ru*

*Тел.: 8-922-229-38-67*

*Ural State Law University*

*Sivoplyas A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department*

*E-mail: s65554@yandex.ru*

*Tel.: 8-922-229-38-67*