

Точка зрения

Правовое регулирование финансирования политических партий в Королевстве Испании и Российской Федерации: сравнительный анализ

Наталья Игоревна ПЛАТОНОВА

кандидат юридических наук, старший преподаватель, МГИМО МИД России.
Адрес: 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76. E-mail: platonovani@gmail.com

Гарегин Николаевич МИТИН

кандидат юридических наук, управляющий партнер Консалтингового бюро T&M.
Адрес: 123112, Москва, набережная Пресненская, д. 8. E-mail: garegin.mitin@gmail.com

ЦИТИРОВАНИЕ: Платонова Н.И., Митин Г.Н. (2018) Правовое регулирование финансирования политических партий в королевстве Испании и Российской Федерации: сравнительный анализ // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 11. № 3. С. 213–229. DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-3-213-229

АННОТАЦИЯ. *Статья посвящена изучению опыта правового регулирования современных механизмов финансирования политических партий Российской Федерации и Королевства Испании. В современном мире эффективность политических партий напрямую зависит от возможности привлечь необходимый объем финансовых ресурсов. В этих условиях задачей любого демократического государства является создание такой модели партийного финансирования, которая минимизировала бы влияние «частных денег» и при этом не допускала бы огосударствления партий. При формировании такой модели необходимо принимать во внимание особенности становления института политических партий и их финансирования, сложившуюся практику. Полезным также является изучение опыта зарубежных стран. В настоящей работе исследуются особенности правового регулирования источников партийного фи-*

нансирования в России и Испании. Значительное внимание уделяется вопросам государственного финансирования, как прямого, так и косвенного. Подчеркивается роль последнего для развития партийной конкуренции. Отмечается, что государственное финансирование должно осуществляться на базе определенных принципов. Наряду с принципами законности и прозрачности, выделяются принципы «разумности» и «отражения поддержки избирателей». Авторы изучили последние изменения законодательства обоих государств в области регулирования порядка предоставления государственных субсидий. Определяются тенденции развития института партийного финансирования. Особое место в статье отводится вопросам частного финансирования партий, особенностям подходов законодателей относительно определения источников частного партийного финансирования. Отмечаются тенденции ужесточать

ограничения размеров пожертвований, а также лиц, обладающих соответствующим правом, возможности привлечения кредитных денежных средств. Сравнительно-правовой анализ, а также анализ данных финансовых отчетов политических партий России и Испании позволяют по-новому взглянуть на проблемы формирования сбалансированной модели партийного финансирования.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *политические партии, финансирование политических партий, государственное партийное финансирование, пожертвования, вступительные взносы, членские взносы, финансовая отчетность, займы (кредиты)*

*Голодные деньги
порой про шумят над бульваром...*

Федерико Гарсиа Лорка¹

Прошлый век для обоих государств был насыщен революционными событиями, братоубийственной гражданской войной, свержением монархии и жестокой диктатурой. В отличие от России, Испания не отделялась от остальной Европы и пришла к демократии примерно на десять лет раньше, чем Россия [Волкова, Дементьев 2005, с. 5, 85]. Например, первый Закон о политических партиях был принят там в 1978 г., а первый Органический закон о финансировании политических партий – в 1987 г. Несмотря на такое отставание, ряд положений российского законодательства о финансировании политических партий более прогрессивны с позиций кон-

троля. Участие России и Испании в глобальных и европейских международных организациях, особенно Совете Европы и ОБСЕ, постепенно нивелирует подходы в регулировании демократических процессов.

За последние пять лет изменения в Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее – Федеральный закон «О политических партиях»)² по вопросам финансирования политических партий вносились, полагаем, исключительно на основании докладов и рекомендаций Группы государств против коррупции (далее – ГРЕКО)³. Органический закон о финансировании политических партий (Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos)⁴ (далее – Закон о финансировании партий) также не остался без внимания этой организации – соответствующие изменения вносились в 2012 и 2015 гг.

Мы последовательно рассмотрим правовое регулирование государственного и частного финансирования политических партий в Испании и России с учетом последних изменений законодательства и подходов ГРЕКО.

Государственное финансирование политических партий

Одним из основных источников партийного финансирования в России и Испании является государственное финансирование. Несмотря на не утихающие споры относительно целе-

1 [Лорка 1983, с. 127].

2 Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

3 Имеются в виду Федеральные законы от 28.06.2014 № 185-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26. Ст. 3391) Федеральный закон от 05.12.2017 № 375-ФЗ «О внесении изменений в статьи 29 и 34 Федерального закона “О политических партиях”» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 50. Ст. 7546). Законы, по которым индексировались размеры государственного финансирования политических партий, сюда не относятся.

4 BOE num. 160, de 04 de julio de 2007 // <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022>, дата обращения 21.04.2018.

сообразности данного института, поддержка партий со стороны государства предоставляет шанс вновь созданным партиям выступить на политическую арену⁵. При этом в первую очередь речь идет о косвенном государственном финансировании партий.

Следует отметить, что государственное партийное финансирование должно осуществляться на основе принципов разумности и отражения интересов граждан. На современном этапе четкого определения или некоей формулы, позволяющей точно определить разумный размер государственных субсидий, не существует. С одной стороны, он должен позволять небольшим и вновь созданным партиям участвовать в политической борьбе, с другой – не ведет к огосударствлению этих политических институтов.

Согласно принципу отражения интересов граждан, государство должно финансировать политические партии с учетом поддержки их населением (в зависимости от количества полученных голосов на последних предыдущих выборах или мест в парламенте).

Таким образом, задача государства – создать систему финансирования партий, представляющую собой некий баланс между публичным и частным финансированием, чтобы предотвратить политическую коррупцию [Платонова (1) 2013, с. 88]. В испанской модели, как и в российской, едва ли существует такой баланс. В Испании для крупнейших партий характерна преобладающая роль государства. Стоит от-

метить, что всего на территории этого государства зарегистрировано 4772 политические партии. Столь значительное число объясняется рядом факторов: легкостью процедуры регистрации партии и отсутствием требований относительно минимальной численности ее членов, а также правом создания на территории отдельных автономных областей, в Стране Басков и Каталонии. Однако большинство этих партий существуют лишь на бумаге. Последние выборы показали, что в них приняла участие всего 51 партия, 20% из которых созданы в течение года-двух до проведения указанных выборов. По результатам прошедших в 2016 г. выборов 16 партий вправе получать прямое государственное финансирование⁶, 9 из них представлены в парламенте⁷.

Доля государственного участия в формировании крупнейших партий Испании может быть охарактеризована как бюджетобразующая (рис. 1) и составляет от 47 до 90%⁸.

В связи с этим представляется возможным говорить об огосударствлении политических партий. Эта модель не однократно подвергалась критике, в том числе со стороны ГРЕКО, которая в своих отчетах указывала на необходимость внести изменения в действующее законодательство. Несмотря на реформирование системы партийного финансирования (относительно частного партийного финансирования, ограничения объемов государственного финансирования и т.д.), проблема слишком значительного влияния на де-

5 Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Spain. Transparency of Party Funding. Adopted by GRECO at its 60th Plenary Meeting, Strasbourg, June 17–21, 2013 // <https://rm.coe.int/16806c9db2>, дата обращения 21.04.2018.

6 Gálvez J.J. (2017) Spain: 4,772 Political Parties and Counting // El País, August 15, 2017 // http://elpais.com/elpais/2017/08/15/inenglish/1502785263_174098.html, дата обращения 21.04.2018.

7 В России, для сравнения, зарегистрированы 70 политических партий. Из них, согласно сводным финансовым отчетам, осуществляют деятельность не более 25. Средства от государства получают лишь 4, что связано с установленным барьером в 3% для получения доступа к государственному прямому финансированию.

8 Pina R. (2017) El 80% de los Ingresos de los Partidos Proceden de Fondos Públicos // El Mundo, March 24, 2017 // <http://www.elmundo.es/espana/2017/03/24/58d4369646163f9b648b4626.html>, дата обращения 21.04.2018.

тельность партий со стороны государства при помощи финансовых инструментов так и не была решена.

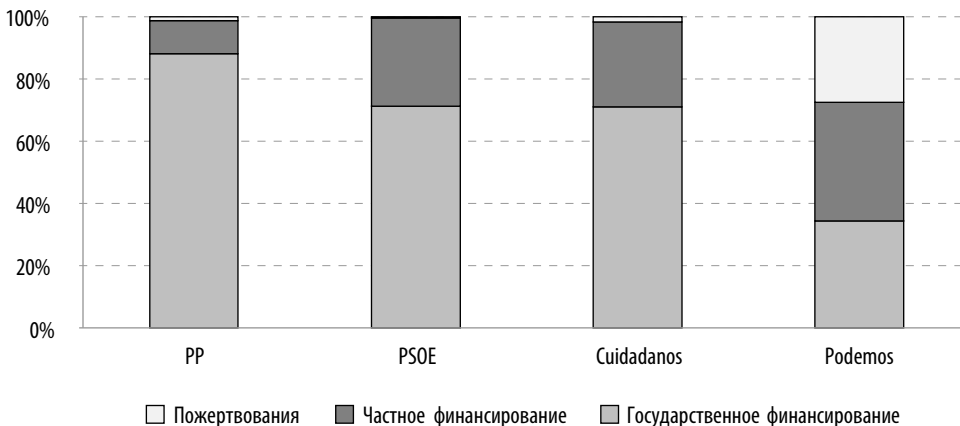
Интересен и заслуживает внимания опыт Испании в области допуска политических партий к средствам государственного субсидирования. В отличие от России, где установлен трехпроцентный барьер, испанские партии вправе рассчитывать на финансовую поддержку со стороны государства независимо от результатов выборов, что позволяет малым и вновь созданным партиям получать необходимые для развития ресурсы. А поскольку государственная поддержка партиям осуществляется в форме выплат и косвенного финансирования, установление указанного барьера не способствует развитию партийной конкуренции. В подобных условиях партии вынуждены прибегать к иным источникам финансовых ресурсов, что может привести их к потере независимости при принятии политических решений.

В целом для России доля государственных средств в бюджетах политических партий (лишь 4 из них получают прямое государственное финансирование) менее значительна (рис. 2). Дан-

ные, приведенные на рисунках 1 и 2, позволяют говорить о том, что в России сложилась более сбалансированная система партийного финансирования. Действительно, при формировании своих бюджетов партии России в большей степени тяготеют к частным источникам. Это связано в том числе и с введением в 2015 г. в Испании запрета на пожертвования от юридических лиц, а максимальный размер подобных поступлений от физических лиц был сокращен вдвое. В России подобные изменения также обсуждались, однако не были приняты. Напротив, в 2016 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» объем средств, выделяемых из федерального бюджета на поддержку партий, увеличен на 38%. Что едва ли соответствует принципу разумности.

Рассмотрим подробнее порядок осуществления прямого государственного партийного финансирования партий Испании и России. В соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» государственные средства предоставляются в двух случаях:

Рис. 1. Доля источников партийного финансирования в бюджетах партий Испании за 2015 год



1) если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

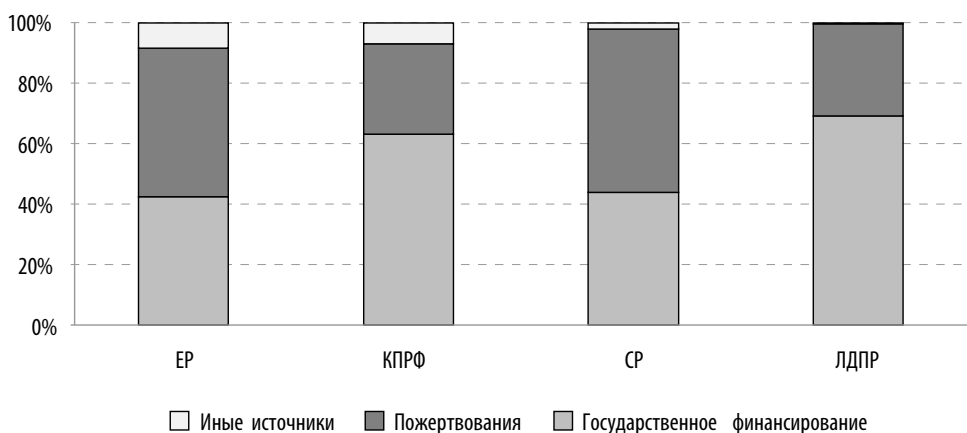
2) если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании¹⁰.

Согласно Федеральному закону от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» государственная поддержка политических партий

осуществляется «в целях компенсации затрат по их участию»¹¹ в выборах. Однако это положение допустимо лишь во втором случае – при выборах Президента Российской Федерации. Именно тогда субсидии государства предоставляются одновременно и по сути являются компенсацией затрат на избирательную кампанию. Государственное финансирование партий по результатам выборов депутатов в Государственную Думу, напротив, осуществляется ежегодно. Это позволяет говорить о наличии нецелевого государственного партийного финансирования, иными словами – финансирования их текущей деятельности.

Порядок определения размеров государственного финансирования по законодательству России довольно прост. И рассчитывается с июня

Рис. 2. Доля источников формирования партийных бюджетов в РФ в 2016 году⁹



9 Сводные финансовые отчеты политических партий Российской Федерации (2016) // ЦИК РФ // http://www.cikr.ru/political-party/finance/svodn_otchet_16.php, дата обращения 21.04.2018.

10 Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

11 По информации, опубликованной в «Российской газете» 23 декабря 2016 г.; данный Федеральный закон со всеми приложениями к нему опубликован на официальном Интернет-портале правовой информации по адресу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102421077&intelsearch=%D4%E5%E4%E5%F0%E0%EB%FC%ED%FB%E9+%E7%E0%EA%EE%ED+%EE%F2+19.12.2016+%B9+415-%D4%C7+%AB%CE+%F4%E5%E4%E5%F0%E0%EB%FC%ED%EE%EC+%E1%FE%E4%E6%E5%F2%E5+%ED%E0+2017+%E3%EE%E4+%E8+%ED%E0+%EF%EB%E0%ED%E5%E2%B9%E9+%EF%E5%F0%E8%EE%E4+2018+%E8+2019+%E3%EE%E4%EE%E2%BB+>, дата обращения 21.04.2018.

2018 г. как 152 рубля за каждый голос избирателя, полученного партией на последних предыдущих выборах Президента РФ и депутатов Государственной думы РФ. Стоит отметить, что подобная система подвергается серьезной критике, так как в российских реалиях не создает условий для развития политической системы. Более того, исследователи отмечают и тот факт, что размер государственных субсидий определяют политические партии, имеющие представительство в парламенте, путем принятия соответствующего закона [Меликян 2011, с. 62]. При этом именно данные политические партии являются фактически единственными выгодоприобретателями, поскольку непосредственно заинтересованы в увеличении размера таких субсидий [Зорькин 2013, с. 42]. Существующий механизм определения размера субсидий не исключает возможности злоупотреблений [Ильин 2015, с. 90], выраженных в необоснованном увеличении размера государственных ассигнований, выделяемых на указанные цели. Потому представляется целесообразным предусмотреть, что изменения размеров государственного субсидирования вступают в силу в день начала работы Государственной Думы нового созыва. А также ограничить возможность принятия такого закона по срокам – скажем, не позднее, чем за полгода до окончания полномочий Государственной думы данного созыва. Учитывая существующие противоречия прямого государственного партийного финансирования в России, интересно будет обратиться к опыту Испании, которая также сталкивается со схожими проблемами. Правовую основу регулирования государственного финансирования политических партий Испании составляют: Органический закон «О политических партиях», Органический

закон 5/1985 «О выборах» и Органический закон «О финансировании политических партий». Последний в ст. 2(1) устанавливает, что государственное финансирование осуществляется в нескольких видах. Прежде всего речь идет о прямом государственном финансировании с целью возместить затраты на проведение избирательных кампаний. Эти средства перечисляются одновременно в год, следующий за годом, в котором состоялись выборы. В 2016 г. партиям было перечислено 15,5 млн евро на эти цели.

Следующим видом является прямое государственное финансирование на осуществление текущей деятельности политических партий, представленных в нижней палате парламента – Конгрессе депутатов Генеральных Кортесов Испании, которое осуществляется ежегодно. Размер этих инвестиций определяется правительством при разработке закона о бюджете на следующий год.

Интересным представляется порядок определения размеров текущего партийного государственного финансирования. Общая сумма государственных субсидий делится на три равные части. Две из них распределяются между партиями пропорционально процентам голосов, полученных на последних предыдущих выборах в Конгресс депутатов. Третья распределяется пропорционально полученным каждой политической партией на последних предыдущих выборах в указанную палату парламента местам. Таким образом, политические партии, не набравшие необходимого количества голосов для получения мест в законодательном органе страны, но все же пользующиеся поддержкой населения, получают государственную финансовую поддержку. В 2018 г. размер государственных ассигнований остался на уровне 2017 г. и составил 52,7 млн евро.

Стоит отметить, что подобные субсидии могут быть предусмотрены и законодательством автономных областей и Страны Басков для политических партий, представленных в их законодательных органах. В этом случае они также выплачиваются ежегодно, однако из средств бюджетов соответствующих автономных областей или Страны Басков.

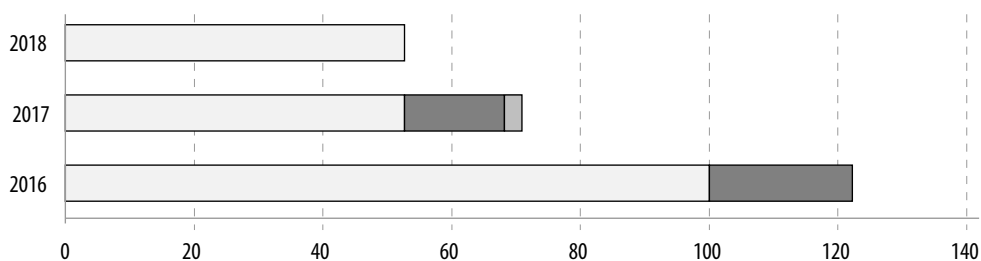
Также законодатель предусмотрел возможность предоставлять дополнительное государственное субсидирование партиям в качестве возмещения понесенных затрат на обеспечение безопасности своей деятельности (рис. 3).

Если сумма государственных субсидий, предоставляемых какой-либо партии, превышает 12 млн евро (что эквивалентно 836 млн руб.), то необходимо получить дополнительное разрешение-одобрение от кабинета министров

Испании. Лишь одна партия – Partido Popular соответствует этим критериям. Проведенный анализ позволяет говорить о том, что затраты государства на поддержку партий в России значительно выше, чем в Испании (рис. 4). Если в России затраты на поддержку партий составляют 0,047% от общего размера государственного бюджета, то в Испании этот показатель значительно меньше и составляет 0,005%.

Особое место в системе государственного финансирования политических партий занимает косвенное финансирование. Развитие именно этого института представляется наиболее соответствующим демократическим принципам государства. Он позволяет создать условия для политической борьбы и обеспечивает партиям возможность участвовать в политической жизни страны. Однако, как правило, косвенное финансирование

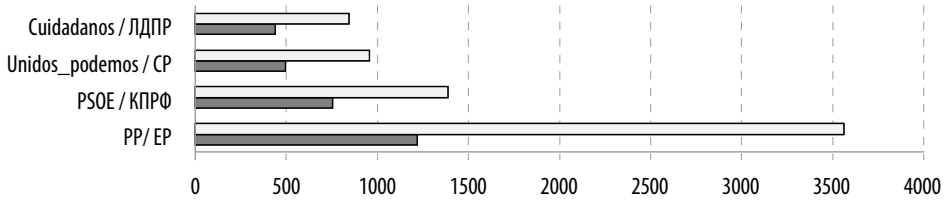
Рис. 3. Объемы выделяемых средств¹²



	2016	2017	2018
□ Текущее финансирование	100	52,7	52,7
■ Электоральное финансирование	22,2	15,5	0
■ (На безопасность)	0	2,7	0

¹² El Gobierno Revalida en 2018 los 52,7 Millones de Euros para Subvenciones a Partidos Politicos (2018) // El Periódico, February 23, 2018 // <https://www.elperiodico.com/es/politica/20180223/el-gobierno-revalida-en-2018-los-527-millones-de-euros-para-subvenciones-a-partidos-politicos-6645821>, дата обращения 21.04.2018.

Рис. 4. Объем государственного финансирования крупнейших политических партий России и Испании на 2018 год, млн руб.¹³



	PP / EP	PSOE / КПРФ	Unidos_podemos / СР	Ciudadanos / ЛДПР
□ Партии России	3560	1385	956	843
■ Партии Испании	1218	752	494,5	439

предоставляется партиям в период проведения выборов.

Прежде всего речь идет о предоставлении бесплатного эфирного времени. Федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁴ предусматривается, что лишь те политические партии, которые смогли преодолеть трехпроцентный барьер голосов избирателей на последних предыдущих выборах в ГД РФ, вправе рассчитывать на бесплатное эфирное время.

Установление таких барьеров едва ли имеет основание и стимулирует развитие политической конкуренции. Чтобы усовершенствовать российское законодательство, необходимо отменить соответствующий барьер полученных голосов для доступа к СМИ. Однако стоит также иметь в виду и действительную поддержку партий со стороны избирателей. В этом случае интересен опыт Испании, где согласно ст. 56 Избирательного кодекса партиям предоставляется бесплатное эфирное время в государ-

ственных средствах массовой информации пропорционально процентам голосов, полученных политическими партиями на последних предыдущих выборах в Конгресс депутатов (табл. 1).

Такая система предоставления бесплатного эфирного времени отражает уровень существующей поддержки партии и предоставляет возможность заявить о себе и развиваться вновь созданным партиям.

Не менее важным является предоставление помещений и средств связи. Согласно российскому законодательству, партиям предоставляются помещения, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности, на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным и муниципальным учреждениям. Государственный, муниципальный орган не вправе отказать партии в предоставлении помещений, залов, зданий при необходимости проведения партийных мероприятий [Авакьян 2011, с. 160]. Стоит отметить, что создание равных условий предоставления помещений и средств

¹³ Данные сводных финансовых отчетов политических партий, см.: www.cikrf.ru, дата обращения 21.04.2018.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

Таблица 1¹⁵. Бесплатное эфирное время, предоставляемое партиям в государственных СМИ

10 минут	Вновь созданным политическим партиям, не принимавшим участие в последних предыдущих выборах
15 минут	Политическим партиям, получившим не более 5% голосов
30 минут	Политическим партиям, получившим от 5 до 20% голосов
45 минут	Политическим партиям, получившим свыше 20% голосов

связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности, политическим партиям «преимущественно ложится на плечи государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» [Митин 2015, с. 42]. Схожие меры государственной поддержки предусмотрены и в Испании.

В период избирательных кампаний испанские политические партии пользуются значительными скидками на почтовые отправления, а также им предоставляется право пользования специальными местами для размещения агитационных материалов – так называемыми билбордами. Такие меры способствуют развитию добросовестной политической конкуренции.

Частное финансирование политических партий

Закон о финансировании партий, на первый взгляд, жестко очерчивает круг негосударственных источников партийного имущества (*recursos privados*):

- 1) членские взносы и сборы;
- 2) доходы от деятельности политической партии, включая продажу сувенирной продукции (*los productos de las actividades propias del partido*) и доходы от управления своими активами;

- 3) пожертвования физических лиц;
- 4) кредитные и заемные средства;
- 5) наследство или легат.

По существу, вторая позиция – доходы от деятельности политической партии – аналогична источникам денежных средств политической партии, указанным в подпунктах «г» и «д» пункта 1 статьи 29 Федерального закона «О политических партиях». Таким образом, в рассматриваемой части Федерального закона «О политических партиях» от испанского Закона о финансировании политических партий отличается только наличие иных не запрещенных законом поступлений (подпункт «е» пункта 1 статьи 29 Федерального закона «О политических партиях»). К этой категории относятся различные экстраординарные поступления вроде компенсаций, выплат по суду, возмещений затрат и т.п. [Митин 2015, с. 63]. Полагаем, что эти поступления испанские партии относят к доходам от своей деятельности.

Таким образом, по факту, несмотря на видимую жесткость в определении видов источников, испанские политические партии пользуются практически тем же их кругом, что и российские политические партии. При этом в Испании, по данным негосударственной организации Civio, с 2007 г. наблюдается рост поступлений из частных источ-

15 Gálvez J.J. (2017) Spain: 4,772 Political Parties and Counting // El Pais, August 15, 2017 // http://elpais.com/elpais/2017/08/15/inenglish/1502785263_174098.html, дата обращения 21.04.2018.

ников, в том числе пожертвований¹⁶. В России же для парламентских партий превалирует государственное финансирование¹⁷; а многие непарламентские партии вынуждены вести деятельность за счет средств, полученных от их руководства.

Взносы (las cuotas) – «денежные суммы, регулярно вносимые через первичные партийные организации в бюджет партии»¹⁸. Правовая природа членских взносов отлична от правовой природы пожертвований. Во-первых, взнос – это обязательный платеж, введение которого допускается законом и осуществляется уставом политической партии (подп. «а» п. 1 ст. 29 Федерального закона «О политических партиях», п. 2 ст. 123.6 Гражданского кодекса Российской Федерации). Во-вторых, круг субъектов, на которых возлагается обязанность уплачивать членские взносы, ограничен. В него входят только члены политической партии. В-третьих, должна быть предусмотрена внутрипартийная система мер, которые бы обеспечивали выполнение членами партии установленной обязанности по уплате членских взносов.

Поскольку, по-видимому, правоприменитель не в состоянии контролировать процесс взимания членских взносов, с учетом рекомендаций ГРЕКО было принято решение ограничить совокупный размер членского взноса от одного члена политической партии за год – 4 330 000 руб. (или примерно 360 833 руб. в месяц). Конечно,

такое ограничение наряду с установленными предельными размерами пожертвований и займов осложняет частное финансирование политической партии, в том числе использование этих институтов для оплаты выдвижения в качестве кандидата, места в списке кандидатов или депутатского мандата, но не препятствует этому. Например, один и тот же гражданин за год может перечислить политической партии 8 660 000 руб.: 4 330 000 руб. до вступления в политическую партию как жертвования и столько же после вступления в качестве членского взноса.

Закон о финансировании партий не содержит никаких ограничений на размеры членских взносов и сборов, никаких требований к их перечислению (ср.: п.п. 5, 6 ст. 30 Федерального закона «О политических партиях»). В отличие от российских правоприменителей Счетный трибунал (Tribunal de Cuentas) видит необходимость в законодательном определении взносов для их разграничения с пожертвованиями в интересах контроля¹⁹.

Пожертвования (las donaciones) – первый по значимости источник партийного финансирования, поскольку не только обеспечивает политические партии денежными средствами, но и показывает уровень их поддержки в обществе. Второй такой индикатор – волонтерство, однако его учет вряд ли ведется самими политическими партиями²⁰.

Чтобы сохранять финансовую независимость политических партий, раз-

16 Gavilanes M.Á. (2016) *Cómo se financian los Partidos Políticos?* // Civio.es // <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2016/11/14/como-se-financian-los-partidos-politicos/>, дата обращения 21.04.2018.

17 Есть тому и сугубо юридическое объяснение – требования пункта 9 статьи 30 Федерального закона «О политических партиях».

18 Словарь по партийному строительству (1987). М.: Политиздат. С. 345.

19 Informe № 1.262 de 21 de diciembre de 2017 de Fiscalización de los Estados Contables de los Partidos Políticos y de las Aportaciones Percibidas por las Fundaciones y Demás Entidades Vinculadas o Dependientes de Ellos, Ejercicios 2014 y 2015 (2017) // Tcu.es, December 29, 2017 // www.tcu.es/repositorio/4b80fca6-2263-40f8-a9d2-fa82c4ddc174/11262.pdf, p. 961, дата обращения 21.04.2018.

20 У авторов настоящей статьи нет информации об учете волонтерства всеми российскими политическими партиями, а также испанскими политическими партиями.

меры пожертвований можно законодательно ограничивать. Предельные размеры пожертвований определены и в российском, и в испанском законах (п.п. 8, 9 ст. 30 Федерального закона «О политических партиях», п. «b» ч. 1 ст. 5 Закона о финансировании партий). Однако Закон о финансировании партий не содержит, на наш взгляд, дискриминационного ограничения на общий размер пожертвований, полученных партией за год в целом.

Кроме анонимных пожертвований (*donaciones anonimas*), Закон о финансировании политических партий запрещает целевые пожертвования и возвратные пожертвования, чтобы исключить влияние жертвователей на деятельность политических партий. Федеральный закон «О политических партиях» допускает целевые пожертвования, а вот требование возврата пожертвования может быть связано только с нарушением целевого использования пожертвования (п. 5 ст. 582 Гражданского кодекса Российской Федерации). То есть пожертвование политической партии нецелевого характера в принципе не может быть отменено (п. 6 ст. 582 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Закон о финансировании политических партий разрешает пожертвования иностранных граждан (ст. 5 и ч. 1 ст. 7). Такая ситуация, вероятно, оправдана в рамках единой Европы, однако в отношении иных государств она выглядит нелогичной. Тем более что Общие правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (далее – Общие правила), принятые 08 марта 2003 г. Комитетом министров Совета Европы, в статье 7 рекомендуют государствам-членам специально ограничивать, за-

прещать или иным образом регулировать пожертвования от иностранных юридических и физических лиц. Федеральный закон «О политических партиях» запрещает принятие пожертвований иностранных граждан и апатридов (подпункты «b» и «v» пункта 2 статьи 30).

Логика российского законодателя в отношении пожертвований юридических лиц заключается в том, чтобы отсечь участие в финансировании политических партий иностранных лиц и лиц, тесно с ними связанных, включая иностранных агентов, государственных (муниципальных) органов и организаций, а также юридических лиц, аффилированных с ними, или некоммерческих организаций, получавших деньги от таких органов и организаций. При этом ограничиваются простые способы обхода указанных запретов: запрещаются пожертвования юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за год до перечисления пожертвования, а также посредничество некоммерческих организаций (подп. «н» и «о» п. 2 ст. 30 Федерального закона «О политических партиях»). Эти ограничения по большей части соответствуют требованиям статьи 5 Общих правил.

Испанский законодатель пошел радикальным путем, в 2015 г. полностью запретив пожертвования юридических лиц и объединений без статуса юридического лица (п. «с» ст. Закона о финансировании политических партий). Это изменение было обусловлено рекомендациями ГРЕКО и чередой коррупционных скандалов²¹. Составители справочника «Политические системы современных государств» отмечают, что «по данным различных социологических опросов, около 36% испанцев счи-

21 См., например: <http://www.alertadigital.com/2012/05/05/ciu-recibio-el-42-de-las-donaciones-anonimas-a-partidos-en-toda-espana/>; <https://www.20minutos.es/noticia/1699362/0/financiacion-ilegal/unio/pallerols/>, дата обращения 21.04.2018.

тают, что государство предпринимает недостаточные меры для борьбы с коррупцией» [Peres Francesch 2009, p. 250]. Запрет пожертвований юридических лиц как раз и позиционируется как мера борьбы с политической коррупцией [Миñoз 2013, p. 189].

В России организации, не являющиеся юридическими лицами, также не могут передавать денежные средства и иное имущество политическим партиям, за исключением случая с передачей имущества от организационного комитета к созданной политической партии (п. 3 ст. 13 Федерального закона «О политических партиях»).

Пожертвования юридических лиц для российских политических партий выступают значимым внешним источником финансовых средств (таблица 2).

Непарламентская политическая партия может получить значительную финансовую поддержку в виде пожертвований юридических и физических лиц только после участия в избирательной кампании, показывающего восприятие партии избирателями и адекватность

ведения самой кампании²³. Исключение – политические проекты, например партии-спойлеры (не всегда), партии, созданные для имитации конкуренции на выборах, и т.п.

Запрет пожертвований юридических лиц в Федеральном законе «О политических партиях», полагаем, приведет к использованию политическими партиями различных обходных схем, в том числе с использованием уже существующих околупартийных фондов (иных некоммерческих организаций) [Авакьян 2016, с. 239]. Вряд ли такой запрет серьезно повлияет на уровень политической коррупции, но видимый уровень доходов политических партий снизит. Возможно, произойдет перераспределение соотношений источников партийных доходов²⁴. Однако политические партии, в большей степени зависимые от пожертвований юридических лиц, будут изыскивать способы обходить запрет. Такая ситуация сделает эти политические партии потенциальными правонарушителями²⁵.

Таблица 2. Роль пожертвований как источника финансирования партий

Партия	Год	2013	2014	2015
		Доля пожертвований юридических лиц / граждан среди источников имущества, %		
ЕДИНАЯ РОССИЯ		25,29 / 1,48	38,00 / 1,91	18,48 / 2,69
КПРФ		1,49 / 2,48	2,39 / 2,30	1,21 / 0,78
ЛДПР		56,79 / 0,49	63,49 / 0,37	15,20 / 0,82
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ		13,65 / 9,49	8,93 / 4,84	7,69 / 1,46
ЯБЛОКО		18,54 / 0,44	44,52 / 2,49	0,00 ²² / 0,31
КОММУНИСТЫ РОССИИ		0,00 / 9,62	0,00 / 0,32	3,94 / 0,03

22 Размер пожертвований юридических лиц мизерный и составляет 0,0040%.

23 Гипотеза, требующая подтверждения.

24 К сожалению, финансовые отчеты испанских политических партий не публикуются, поскольку нет такой обязанности по Закону о финансировании партий.

25 Правонарушение (у Н. Кристи речь идет о преступлении) – «это понятие, применяемое в определенных социальных ситуациях, когда это возможно и соответствует интересам одной или нескольких сторон. Мы можем создавать преступления созданием систем, которые требуют этого понятия. Мы можем ликвидировать преступления, создавая системы противоположного типа» (Кристи Н. (2011) Причина боль. Роль наказания в уголовной политике. СПб.: Алетейя. С. 75). Зачем из политических партий делать нарушителей?

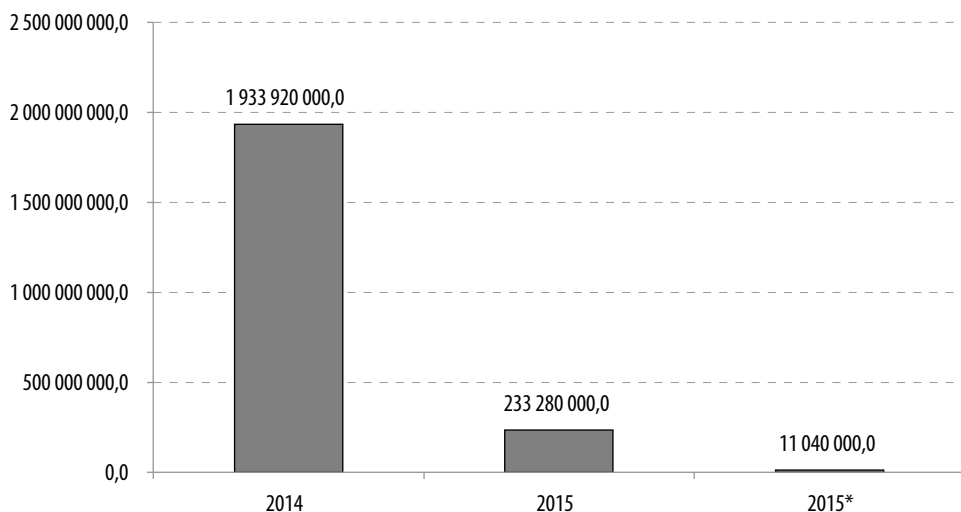
Таким образом, российская модель точечных запретов в отношении жертвователей представляется в российских же условиях оптимальной. При этом ни она, ни испанская модель полного запрета пожертвований юридических лиц не защищены от посредничества по передаче пожертвований²⁶.

Заемные средства, как правило, представляют собой способ финансирования политической партии ее руководителем (руководителями). Этот способ позволяет сохранять контроль за политической партией, защищать от «рейдерского захвата». Например, в 2015 г. Коммунистическая партия «Коммунисты России» получила заемных средств на несколько миллионов рублей только от двух лиц, занимающих в ней руководящие должности. Политическая пар-

тия «Патриоты России», как правило, ежегодно получает заемные средства от гражданина, имя которого полностью совпадает с именем лидера (председателя) партии.

Несмотря на фактическую функцию займов в партийном финансировании (кредитные договоры у российских политических партий не востребованы), на основании рекомендаций ГРЕКО российский законодатель установил предельные размеры займов (кредитных средств), выдаваемых политической партией, и обязал указывать сведения обо всех таких договорах в сводном финансовом отчете. Если прекращение обязательств по договору займа (кредитному договору) наступает не в результате исполнения, заемные средства приравниваются к пожертвованию.

Рис. 5. Общий размер долга политических партий Испании по банковским кредитам (€)²⁷



* На конец года.

26 Этот вопрос поднимался в правоприменительной практике: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 07.12.2007 № 36-Г07-11.

27 Informe № 1.262 de 21 de diciembre de 2017 de Fiscalización de los Estados Contables de los Partidos Políticos y de las Aportaciones Percibidas por las Fundaciones y Demás Entidades Vinculadas o Dependientes de Ellos, Ejercicios 2014 y 2015 (2017) // Tcu.es, December 29, 2017 // www.tcu.es/repositorio/4b80fca6-2263-40f8-a9d2-fa82c4ddc174/11262.pdf, p. 953, data обращения 21.04.2018.

В Испании проблема состояла в отношениях политических партий с кредитными учреждениями. Первые получали кредиты на очень выгодных условиях по ставке ниже рыночной; возникавшие задолженности кредитные учреждения попросту списывали, часто кредитные договоры прекращались прощением долга [Платонова 2013, с. 94]. Кредитные средства, полученные партиями, вероятно, «осваивались» их руководящим составом.

На основании рекомендаций ГРЕКО испанский законодатель также ограничил размер заемных (кредитных) средств – €50 000, запретил установление процентной ставки ниже рыночной, в том числе ее изменение в ходе исполнения кредитного договора. Было запрещено и прекращение кредитного договора прощением основного долга, а равно и прощение процентов по нему (ч. 4 ст. 4 Закона о финансировании партий).

Оба закона, испанский и российский, допускают выдачу бессрочных займов. Авторы разделяют озабоченность Счетного трибунала²⁸, которая связана с необходимостью ограничить срок их предоставления, чтобы займы не использовались для обхода лимитов пожертвований.

В отличие от Федерального закона «О политических партиях», Закон о финансировании политических партий выводит *наследство и легат* (las herencias y legados) в отдельную категорию источников денежных средств политической партии (п. «е» ч. 2 ст. 2). С учетом положений гражданского законодательства Российской Федерации наследуемое политической партией имущество относится к доходам от гражданско-правовых сделок. В силу п. 4.1

ст. 31 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия (ее региональное отделение) не вправе принимать наследство (завещательный отказ) иностранного гражданина. В Законе о финансировании партий такие ограничения не установлены, т.е. испанские политические партии вправе принимать наследство от иностранных граждан.

Нет в российском и испанском законах ограничений на размеры имущества, передаваемого по наследству: умерший собственник имущества никоим образом не может повлиять на деятельность политической партии.

Имущество, полученное политической партией в виде пожертвования или по наследству, подлежит оценке – требуется определить его *справедливую стоимость* (valor razonable). Федеральный закон «О политических партиях» требует оценки только имущества, полученного в виде пожертвования (п. 7 ст. 30), однако для целей бухгалтерского (финансового) учета оценивается стоимость любого имущественного объекта, принадлежащего политической партии.

Полагаем, что в связи с деятельностью ГРЕКО список ограничений в Федеральном законе «О политических партиях» в отношении юридических лиц будет расширяться: не исключается запрет на пожертвования юридических лиц, участвующих в государственных закупках. Однако полный запрет пожертвований юридических лиц может привести к росту теневого финансирования политических партий, да и политической деятельности в целом.

Формализация понятия «членский взнос», по нашему мнению, необходима и в Законе о финансировании поли-

28 Informe № 1.262 de 21 de diciembre de 2017 de Fiscalización de los Estados Contables de los Partidos Políticos y de las Aportaciones Percibidas por las Fundaciones y Demás Entidades Vinculadas o Dependientes de Ellos, Ejercicios 2014 y 2015 (2017) // Tcu.es, December 29, 2017 // www.tcu.es/repositorio/4b80fca6-2263-40f8-a9d2-fa82c4ddc174/11262.pdf, p. 962, дата обращения 21.04.2018.

тических партий, и в Федеральном законе «О политических партиях».

Мы полагаем, что под влиянием внешних (рекомендации ГРЕКО, ОБСЕ) и внутренних факторов (коррупционные скандалы, общественный мониторинг партийного финансирования, позиции испанских юристов) испанский законодатель введет требования к порядку перечисления пожертвований и членских взносов. Возможно, указанные требования будут аналогичны российским.

Заслуживающим внимания видится опыт Испании в области государственного партийного финансирования. Порядок распределения государственных средств между партиями, получившими право на такую поддержку, представляется в большей степени соответствующий демократическим ценностям.

Список литературы

Авакьян С.А. (2011) Конституционно-правовой статус политических партий в России. Учебное пособие. М.: Норма.

Авакьян С.А. (ред.) (2016) Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы. Коллективная монография. М.: Юстицинформ.

Волкова Г.И., Дементьев А.В. (2005) Политическая история Испании. М.: Высшая школа.

Лорка Ф.Г. (1983) Избранное: Стихи. Театр. Статьи. М.: Московский рабочий.

Митин Г.Н. (2015) Финансирование политических партий: Теория и практические рекомендации. М.: ЛЕНАНД.

Платонова Н.И. (1) (2013) Правовое регулирование источников финансирования текущей деятельности политических партий в Королевстве Испания // Л.А. Андреева (ред.) История государства и права, сравнительное правоведение. Новосибирск. С. 87–103.

Платонова Н.И. (2) (2013) Цели и задачи деятельности политических партий // Современная юриспруденция: проблемы и решения (материалы международной заочной научно-практической конференции, 13 февраля 2013). Новосибирск: СибАК. С. 85–88.

Peres Francesch J.L. (2009) La Financiación de los Partidos Políticos en España. Consideraciones a Partir de los Informes del Tribunal de Cuentas y de la Nueva Ley Organica 8/2007, de 4 de julio // Papers, no 92, pp. 249–271.

Muñoz O. (2013) La Financiación de los Partidos Políticos en España: Ideas para un Debate // Revista Española de Derecho Constitucional, no 99, pp. 161–200.

Point of view

Legal Regulation of Political Party Financing in the Kingdom of Spain and the Russian Federation: Comparative Analysis

Natal'ya I. PLATONOVA

PhD in Law, Senior Lecturer, MGIMO of the MFA of Russia. Address: 76, Vernadskij Av., Moscow, 119454, Russian Federation. E-mail: platonovani@gmail.com

Garegin N. MITIN

PhD in Law, Managing Partner of the Consulting Bureau T & M. Address: 8, Presnenskaya Emb., Moscow, 123112, Russian Federation. E-mail: garegin.mitin@gmail.com

CITATION: Platonova N.I., Mitin G.N. (2018) Legal Regulation of Political Party Financing in the Kingdom of Spain and the Russian Federation: Comparative Analysis. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 11, no 3, pp. 213–229 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-3-213-229

ABSTRACTS. *This article deals with the modern mechanisms of the political parties financing in Russia and Spain. Nowadays the parties may be effective if they are effective in fundraising. That's why we may say that all and any democratic country shall create a balanced model of parties financing. Such model shall minimize the influence of private money and at the same time of public funds. For this purpose, it is necessary to take into consideration the peculiarities of the political system, order of parties funding and the practice. It is also useful to learn the experience of parties funding of foreign countries. The subject of this study is the legal regulation of sources of political parties financing in Russia and Spain. The special attention is paid to public funds and principles of legal regulation of it. Such principals are rule of law, transparency of parties funding as well as reasonableness and compliance with voters' support. The authors analyze recent amendments of law on political parties in the field of state subsidies. A great atten-*

tion is paid to private sources of parties financing. The study reveals the tendency of tightening of legal regulation of political parties funding especially concerning the amount of donations, donors and credits. The legal comparative study and analyze of financial reports helps to look at the problem of parties funding from other side.

KEY WORDS: *political parties, political parties' funding, state funding, donations, membership fee, financial reports, loan, credit*

References

Avakian S.A. (2011) *Konstitutsionno-pravovoj status politicheskikh partij v Rossii. Uchebnoe posobie* [Constitutional and Legal Status of Political Parties in Russia. Textbook]. Moscow: Norma.

Avakian S.A. (ed.) (2016) *Protivodejstvie korrupszii: konstitutsiono-pravovye podkhodi: kollektivnaya monografija* [Constitutional and Legal Status of Political Par-

ties in Russia. Textbook], Moscow: Ustizinform.

Lorka F.G. (1983) *Izbrannoe: Stikhi. Teart. Statii* [Favorites: Poems. Theatre. Articles], Moscow: Moskovskij rabochij.

Mitin G.N. (2015) *Finansirovanie politicheskikh partij: teoriya i prakticheskie rekomendatsii* [Political Party Financing: Theory and Practical Recommendations], Moscow: LENAND.

Muñoz O. (2013) La Financiación de los Partidos Politicos en España: Ideas para un Debate. *Revista Española de Derecho Constitucional*, no 99, pp. 161–200.

Platonova N.I. (1) (2013) Pravovoe regulirovanie istochnikov finansirovaniya tekushchej deyatel'nosti politicheskikh partij v korolevstve Ispanii [Legal Regulation of Sources of Financing of Current Activities of Political Parties in the Kingdom of Spain]. *Istoriya gosudarstva i prava, sravnitel'noe pravovedenie. Kollektivnaya monografiya* [History of State and Law,

Comparative Law. Collective Monograph] (ed. Andreeva L.A.), Novosibirsk, pp. 87–103.

Platonova N.I. (2) (2013) Tseli i zadachi deyatel'nosti politicheskikh partij [Goals and Objectives of Political Parties]. *Sovremennaya yurisprudentsiya: problemy i resheniya (materialy mezhdunarodnoj konferentsii 13 fevraliya 2013)* [Modern Jurisprudence: Problems and Solutions (Proceedings of the International Correspondence Scientific-Practical Conference, February 13, 2013)], Novosibirsk: SibAK, pp. 85–88.

Peres Francesch J.L. (2009) La Financiación de los Partidos Politicos en España. Consideraciones a Partir de los Informes del Tribunal de Cuentas y de la Nueva Ley Organica 8/2007, de 4 de julio. *Papers*, no 92, pp. 249–271.

Volkova G.I., Dementiev A.V. (2005) *Politicheskaya istoriya Ispanii* [Political History of Spain], Moscow: Visshaya shkola.