Глобальные стандарты политического финансирования

Международный Фонд
Избирательных Систем

Данное издание подготовлено при содействии Фонда демократии Организации Объединённых Наций (UNDEF). Международный фонд по избирательным системам (IFES) несёт исключительную ответственность за содержание данного издания, которое возможно не отражает официальную позицию Организации Объединённых Наций, Фонда демократии Организации Объединённых Наций и Консультативного совета ФДООН.

Глобальные стандарты политического финансирования

Под редакцией: Магнуса Йомана и Гани Заинулбаи

Авторские права защищены. Право издания МФИС (IFES).

IFES
1850 K Street, NW
Fifth Floor
Washington, DC
U.S.A.

Уведомление об авторских правах.
Все авторские права защищены. Воспроизведение и передача текста данного издания, частично или полностью, без предварительного согласия издателей запрещены.

Издание в Соединённых штатах Америки
ISBN 1-931459-42-8

Содержание:

Предисловие 7

Благодарность 9

Об авторах 11

Введение 13

Глава I 25

Практические решения вопроса об обнародовании информации о финансировании избирательных кампаний политических партий

Джек Сантуччи и Магнус Йоман

Глава II 43

Практические решения вопроса о лимитах на расходы

Марцин Валецки

Глава III 55

Практические решения вопроса о государственном финансировании политических партий и избирательных кампаний

Магнус Йоман

Глава IV 85

Практические решения вопроса о правореализационной деятельности, направленной на надзор и исполнение положений политического финансирования

Гани Заинулбаи

Заключение 103

Магнус Йоман

Глоссарий терминов политического финансирования 111

Индекс стран 115

Таблицы

Введение

17 Таблица 1. Совокупные ключевые положения
20 Таблица 2. Указатель совокупных ключевых положений в рамках международных обязательств

Обнародование

27 Таблица 1. Рекомендации по обнародованию информации, предлагаемые международными организациями

Лимиты расходов

48 Таблица 1. Финансирование избирательных кампаний президентских выборов: официальные расходы основных кандидатов в России, Украине и Польше
50 Таблица 2. Рекомендации международных организаций по вопросу лимитов на расходы.
52 Таблица 3. Введение лимитов на расходы во время избирательных кампаний: Мифы и реальность
53 Таблица 4. Потолки на расходы в Европе и других демократичных государствах

Государственное финансирование

58 Таблица 1. Рекомендации по государственному финансированию, выдвинутые международными организациями
59 Таблица 2. Задачи и преимущества государственного финансирования
62 Таблица 3. Государственное финансирование в различных регионах
63 Таблица 4. Типы распределяющих органов
64 Таблица 5. Типы критериев правомочности
65 Таблица 6. Порог для получения государственного финансирования
67 Таблица 7. Типы получателей
68 Таблица 8. Типы финансируемой деятельности
69 Таблица 9. Типы косвенного финансирования
70 Таблица 10. Расчет распределения финансирования в различных странах
71 Таблица 11. Принципы формул распределения
72 Таблица 12. Уровень государственного финансирования в различных странах
73 Таблица 13. Время распределения
74 Таблица 14. Возможные трудности, связанные с государственным финансированием
79 Таблица 15. Обзор аспектов государственного финансирования с учетом целевой направленности

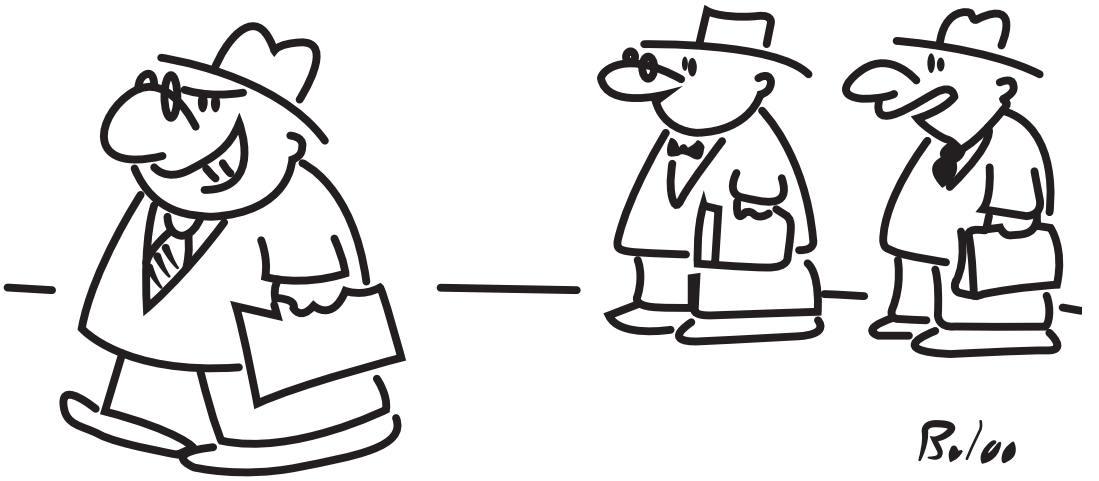
Правореализационная деятельность

90 Таблица 1. Какие учреждения отвечают за исполнение и правовую реализацию нормативно-правовых актов?
91 Таблица 2. Мандат Наблюдательной комиссии по избирательной кампании (НКИК)
91 Таблица 3. Мандат Совета министров/ Министра внутренних дел и муниципалитетов
91 Таблица 4. Мандат Конституционного совета
96 Таблица 5. Поддержка санкций на международном и региональном уровнях

Заключение

109 Таблица 1. Государства-участники Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, применяющие систему обнародования, в соответствии со статьёй 7(3)

КОНГРЕСС



«Его настоятельный подход к реформе финансирования избирательных кампаний – мелкими купюрами».

Предисловие

В каждом обществе проблемы финансирования политической деятельности находятся непосредственно на пересечении политических и правительственных сфер. Ресурсы, необходимые для обеспечения успешных выборов, оказывают воздействие одновременно на целостность государственной политики и взаимосвязь между политическим руководством и гражданами. Законодательные процедуры и процесс регулирования расходов на избирательные кампании, которые несут политические партии и кандидаты - одна из арен государственной политики, на которой каждый участник процесса реформирования обладает уникальными знаниями и опытом, полученными в ходе собственных политических кампаний.

«Глобальные стандарты политического финансирования» – попытка МФИС внести свой вклад в развитие диалога о политическом финансировании: главного компонента реформ избирательного законодательства. Благодаря поддержке Фонда демократии Организации Объединенных Наций, МФИС привлек ведущих экспертов в сфере «денег и политики» для систематизации знаний и опыта с целью обеспечения большей прозрачности различных систем политического финансирования для всех задействованных сторон. Данная книга – это результат более чем двух лет семинаров, исследований и бесед с представителями партнерских организаций, вовлеченных в дебаты по данному вопросу по всему миру.

Наша цель не состоит в предписании некоего «универсального действующего средства для всех» в сфере политического финансирования. Такой подход был бы настолько наивен, насколько неосуществим. Законы, положения и нормативно-правовые акты политического финансирования заключают в себе национальный опыт, приобретенный в ходе политических кампаний и процесса государственного управления. Наряду с тем, что в наши дни избирательное право граждан во многих государствах «наблюдается» и «оценивается» мировым сообществом, осуществляются одновременные попытки оценить и понять финансирование кандидатов, партий и политической деятельности с тем, чтобы сделать данный процесс более прозрачным для всех задействованных сторон.

Выражаем Вам благодарность за проявленный интерес к важной сфере государственной политики и общественных дискуссий.

Билл Суини
Президент и исполнительный директор МФИС

Благодарность:

МФИС благодарит всех участников, принимавших участие в инициативе «Глобальные стандарты политического финансирования» с момента ее зарождения в 2007 году. Опубликование данной книги - основного издания инициативы - не было бы возможным без самоотдачи, упорной работы и практических знаний большого количества частных лиц и организаций.

Мы чрезвычайно признательны Джеффри Карлсону и Марцину Валецки за их высококвалифицированное руководство и инновационный подход к изучению вопроса политического финансирования. За оказание содействия на протяжении всего проекта МФИС также искренне благодарит доктора Майкла Пинто-Душинского, Майю Сербан, Джека Сантуччи и Ю Терезу Чен.

Целый ряд частных лиц принял участие в проходящем диалоге и обмене международным опытом в сфере правового регулирования политического финансирования. Поэтому, мы выражаем самую искреннюю благодарность членам Консультативной группы МФИС по глобальным стандартам политического финансирования, участникам Международной конференции МФИС/ФИК по политическому финансированию, Семинара МФИС/Центра им. Картера по финансированию кампаний в январе 2009 года и Семинара центра МОСТ в мае 2009 года, посвященного развитию политического финансирования. Все это обеспечило воистину глобальный подход к обсуждаемым вопросам.

Мы также благодарим за работу нашу партнерскую организацию Транспаренси Интернешнл, вклад которой в исследование политического финансирования был и остается особенно значительным. И в заключение, МФИС высоко ценит щедрую поддержку Фонда развития Организации Объединенных Наций за программу «Достижение консенсуса: Глобальные стандарты политического финансирования».

Магнус Йоман и Гани Заинулбаи

Об авторах:

Доктор наук Магнус Йоман

Доктор наук Магнус Йоман – консультант МФИС по вопросам политического финансирования. Он публикует научные работы о политическом финансировании с конца 90-х годов, обращая основное внимание на системы государственного финансирования, проблемы вышеуказанных систем и рациональные варианты их решения. Он работал с инициативами политического финансирования в таких странах, как Афганистан, Индонезия, Ливан, Либерия и выступает соавтором учебной программы МОСТ по политическому финансированию. Д-р Йоман работал директором представительства МФИС в Сьерре-Леоне в 2007-2008, где, помимо прочего, содействовал созданию самой первой системы обнародования информации о политическом финансировании. Ему была присвоена учёная степень доктора политических наук в шведском университете Упсала.

Гани Заинулбаи

Гани Заинулбаи – помощник руководителя программы политического финансирования МФИС. В этой должности она способствовала администрированию программ политического финансирования в Никарагуа, Армении, Ямайке и в других странах. Гани сотрудничает в качестве стажёра с инициативой МФИС с 2007, а также принимает участие в инициативах Вашингтон Репорт по делам Ближнего Востока. В университете им. Джорджа Вашингтона ей была присвоена степень бакалавра международных отношений и международной экономики.

Джек Сантуччи

Джек Сантуччи – научный сотрудник Центра прикладных исследований Клифтона Уайта и редактор Интернет-ресурса www.electionguide.org. У него значительный опыт работы в рамках инициатив политического финансирования МФИС. Ранее, до сотрудничества с МФИС, Джек занимался проблемами выборов в двух американских исследовательских и правозащитных организациях: Институте финансирования избирательных кампаний и институте Фэаруоут. В Джорджтаунском университете ему была присвоена степень магистра демократических исследований и государственного управления, а в Университете МакГилла - степень бакалавра политологии.

Доктор наук Марцин Валецки

Доктор Марцин Валецки занимает пост исполнительного директора Европейского партнерства за демократию (EUPD); прежде - старший советник МФИС по вопросам политического финансирования. Профессиональный опыт д-ра Валецкого насчитывает более десяти лет, в течение которых он проработал в 25 странах мира, уделяя особое внимание вопросам борьбы с коррупцией, политического финансирования, политической этики и развития политических партий. Ему была присвоена степень доктора политологии в колледже Св. Антония в Оксфорде и звание почетного магистра юриспруденции первого класса на юридическом факультете в Варшавском Университете.

Введение

«Политическое финансирование - жизненно важный аспект демократии, государственного управления и прогресса. Независимо от того, насколько безупречны выборы в государстве, насколько активно гражданское общество, насколько конкурентоспособны партии и ответственны местные власти, роль денег в политике неоспоримо влияет на качество демократии и государственного управления. Только при более высоком уровне прозрачности можно полностью понять глубину и природу данного влияния" [1]

Именно по причине признания существенной роли такого влияния было решено включить в Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией (КООНБК/UNCAC) призыв ко всем странам «увеличить прозрачность финансирования кандидатов на избираемые государственные должности и, по мере возможности, финансирования политических партий» (статья 7(3)).

Несмотря на все благие намерения, невыполненной работы ещё много. Из 136 стран, входящих в Конвенцию на 1 сентября 2009 года, 107 предоставили достаточно данных для оценки их на соответствие требованиям к обнародованию информации о финансировании кандидатов. Из этих 107 стран в 61 стране (57%) *не существует* официально оформленных требований к обнародованию информации о доходах и расходах политических партий.[2] Мы также должны признать часто существующую пропасть между официальными правилами и их практическим соблюдением и учесть, что де-факто количество стран с недостаточно эффективными механизмами надзора гораздо больше. Безусловно, нельзя сказать, что какая-то отдельная страна окончательно и полностью преодолела все сложности, связанные с политическими партиями и обнародованию информации о финансировании.

Однако политическое финансирование не заключается только в вопросе обнародования информации. Его часто определяют как процесс, распространяющийся не только на финансирование политических партий, но и на финансирование избирательных кампаний. Политическое финансирование охватывает широкий спектр проблем, где далеко не последней является проблема того, как и в чьих интересах действуют политические партии и государственные чиновники после завершения выборов (предмет нескольких других статей Конвенции ООН по борьбе с коррупцией). Сфера законодательного регулирования, надзора и наблюдения за политическим финансированием, включает в себя, помимо обнародования, вклады, запреты и лимиты на расходы, прямое и косвенное государственное финансирование, а также менее очевидные механизмы, такие как ограничение периода проведения кампаний. Мировой опыт также отчетливо свидетельствует о том, что регулирование и наблюдение за политическим финансированием, проводимые государственными органами, недостаточны: необходимо задействовать активное гражданское общество и бдительные средства массовой информации, чтобы достичь эффективного надзора за данным процессом.

На общем уровне политическое финансирование существует на пересечении многих ключевых аспектов политической жизни. Свободные и честные политические выборы, демократичная политика, эффективное государственное управление и коррупция имеют непосредственное отношение к политическому финансированию, а финансирование политических партий и избирательных кампаний может положительно или отрицательно влиять на всё вышеперечисленное. Достаточное количество средств даёт возможность политическим конкурентам обратиться к электорату со своими посланиями, но также может и исказить избирательную конкуренцию. По окончанию выборов ресурсы необходимы для поддержания эффективного диалога с гражданами; в то время как государственные лица, возможно, несут обязательства перед состоятельными спонсорами, что может непосредственно повлиять не только на от-

1 Office of Democracy and Governance (2003) Money in Politics Handbook: A Guide To Increasing Transparency in Emerging Democracies. U.S. Agency for International Development. Техническое серийное издание. Вашингтон, с.5.

2 Ситуация немного лучше для обнародования информации о политических партиях. Данные доступны для 120 стран, из которых 39, или одна треть, не имеют официальных требований к отчетности. Ситуация по каждой стране и источники данных доступны в заключительной главе данной книги.

зывчивость политиков к потребностям общества, но и на эффективность распоряжения ими финансовыми средствами. В конечном счете, защищённые в финансовом плане политики и политические партии способны более свободно противостоять соблазнам незаконных денежных пожертвований, однако чрезмерное влияние денег также может создать порочные круги коррупции и существенно снизить общественное доверие к политической системе в целом.

Так как политическое финансирование играет центральную роль во всех вышеперечисленных сферах, МФИС содействовал осуществлению проектов, направленных на повышение осознанности и прозрачности финансирования политических партий и избирательных кампаний в более чем 20 странах на протяжении последнего десятилетия. В рамках деятельности МФИС сотрудничал с представителями законодательно-регулятивных органов политического финансирования, политическими партиями, гражданским обществом и средствами массовой информации во многих странах Европы, Азии, Африки, Латинской Америки и района Карибского моря.

Данный проект

Фонд демократии Организации Объединенных Наций (ФДООН) был основан Генеральной Ассамблеей ООН менее чем через два года после одобрения Конвенции по борьбе с коррупцией, и приблизительно за полгода до вступления Конвенции в силу. Осознавая потребность увеличения осведомленности в вопросах денег и политики во всем мире, ФДООН щедро включил в первый раунд финансирование многолетнего проекта МФИС, направленного на всеобъемлющий, плодотворный диалог о мировых стандартах и оптимальных методах политического финансировании.[3] В ходе реализации данного проекта МФИС, совместно с партнерскими организациями, провёл серию разнообразных мероприятий о важности осознания возможных способов повышения осведомлённости и прозрачности финансирования политических партий и избирательных кампаний.

Коалиции исследователей, экспертов, активистов за борьбу с коррупцией и специалистов-практиков в сфере политического финансирования было поручено общими усилиями дать определение и разъяснение статьи 7(3) Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, о прозрачности политического финансирования; как в контексте самой Конвенции, так и в контексте возникающих мировых прогрессивных методов. В 2007 году МФИС подготовил «Глобальные стандарты политического финансирования»[4]- основное руководство для осуществления мирового диалога, дополнением к которому служит данное издание. В 2008 году был проведен опрос экспертов по вопросам политического финансирования с целью углубить накопленные знания об основных проблемах и эффективных решениях проблем политического финансировании. Был создан сайт, исключительно посвященный теме политического финансирования (www.moneyandpolitics.net), на котором размещены сопутствующие проекту документы, а также другие ресурсы, представленные в форме новостей, докладов, и законодательно-нормативных актов из 40 стран на английском, арабском, испанском и французском языках. [5]

Во всех обсуждаемых выше сферах были заключены важные партнёрства. Совместно с главным партнёром по проекту, Транспаренси Интернешнл (ТИ) - ведущей мировой организацией по борьбе с коррупцией, МФИС разработал «Промежуточный документ об отчётности и прозрачности в сфере политического финансирования».[6] Совместными усилиями двух организаций было организовано проведение круглого стола во время Международной конференции по борьбе с коррупцией в Афинах в 2008 году. Мы предпримем совместные усилия по освещению проблем прозрачности финансирования избирательных кампаний и политических партий на встрече государств-участников Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, которая будет проходить в ноябре 2009 года в Дохе.

МФИС также сотрудничал с такими ведущими международными группами по наблюдениям за выборами, как Центр им. Картера, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организация американских государств (OAS), Южноафриканский институт по вопро-

3 Более подробная информации о ФДООН (на английском языке: UNDEF), доступна на сайте www.un.org/democracyfund

4 На английском языке: “Global Standard for Political Finance”.

5 Там же находятся ссылки на сайты нормативно-регулятивных органов политического финансирования в 35 странах и образцы документации, включая шаблоны отчетности.

6 Текст документа (на английском языке: ‘Working Paper on Accountability and Transparency in Political Finance”) доступен на www.moneyandpolitics.net и www.transparency.org.

сам выборов (EISA), Секретариат Содружества[7] и Национальный демократический институт международных отношений (НДИ). Была проведена разъяснительная работа о необходимости включения наблюдения за финансированием политических кампаний в инициативы и отчеты миссий по наблюдению. Три встречи в Вашингтоне и Атланте значительно расширили деятельность в этом направлении; совместная миссия Центра им. Картера и МФИС в Леване предоставила важный набор данных для исследования.[8]

В заключение, МФИС совместно работает с Международным институтом демократии и содействия выборам (ИДЕА) для повышения осведомлённости о финансировании политических партий и кампаний и о важной роли осведомлённости в процессе эффективного государственного управления. В частности, две организации совместно разработали специальный модуль политического финансирования в рамках программы МОСТ (создание ресурсов демократии, управлении и выборов) и расширили информацию по данной проблеме в Энциклопедии ACE (администрирования и стоимости выборов).[9]

Для предоставления максимально доступного объёма данных для развития проекта и извлечения пользы из практического опыта международных экспертов, работающих в сферах как правового регулирования и правореализационной деятельности, так и наблюдения и исследований, в рамках проекта МФИС была создана Консультативная группа по политическому финансированию. Всего 60 экспертов из 37 стран мира, охватывающих все континенты, приняли наше приглашение поделиться знаниями о различных проблемах, относящихся к политическому финансированию. Во время написания данной книги наиважнейшие вопросы, затрагиваемые в каждой главе, обсуждались экспертами Консультативной группы; полученные ответы привели к внесению положительных поправок в конечный вариант текста. Собрание мнений экспертов доступно на сайте www.moneyandpolitics.net.

Данная книга объединяет весь практический опыт, полученный в рамках проекта и сопутствующих мероприятий. В то время как уделить внимание всем сферам политического финансирования очевидно невозможно, отдельные главы книги, об обнародовании информации о финансировании, лимитах расходования, государственном финансировании и правореализационной деятельности, демонстрируют практические знания, приобретенные в ключевых сферах. Глоссарий даёт определение основным понятиям в рамках терминологии политического финансирования, а для тех, кто заинтересован в получении более глубоких знаний, приводится дополнительный список изданий, включающий основные документы и ссылки на Интернет-ресурсы.

Приобретение практических знаний во всем мире, вместо навязывания «универсального действующего средства для всех»

В важном научном труде по политическому финансированию Карл-Гейнц Нассмахер пишет, что «стремление передать опыт должно начинаться с признания существующих различий»[10]. Майкл Пинто-Душинский аналогично утверждает: «Вероятно, не существует единого свода законов и метода субсидирования, которые можно было бы применить во всех странах, в особенности, если учитывать тот факт, что ресурсы, необходимые для применения таких законов и субсидий, весьма многообразны”.[11]

7 На английском языке: Commonwealth Secretariat

8 Представители таких организаций, таких как Нидерландский институт многопартийной демократии (Netherlands Institute for Multiparty Democracy), Форум «Открытого общества» (Open Society Forum), Ливанская ассоциация за прозрачность (The Lebanese Transparency Association), Центр гибкой политики (Center for Responsive Politics), Брукингский институт (Brookings Institution), Университет им. Дж. Хопкинса (John Hopkins University) и Федеральная избирательная комиссия США (FEC USA), также приняли активное участие в диалоге. Отчет о встрече и отчет о политическом финансировании на ливанских выборах 2009 года доступны на сайте www.moneyandpolitics.net.

9 МОСТ (BRIDGE) (www.bridge-project.org) стал отраслевым стандартом, применяемым Программой развития ООН, Отделом ООН по оказанию помощи в проведении выборов, Международной ИДЕА и Австралийской избирательной комиссией (на английском: The Australian Election Committee). Встреча, посвященная развитию модуля состоялась в Стокгольме в мае 2009 года. В ней также приняли участие представители Избирательной комиссии Великобритании (на английском: UK Electoral Comission) и Транспаренси Интернешнл (Transparency International) из Германии и Латвии. Электоральная информационная библиотека ACE - постоянно обновляющийся информационный ресурс в Интернете (www.aceproject.org).

10 Nassmacher (2003) “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy” in International IDEA Funding of Political Parties and Election Campaigns. Серийное издание ИДЕА, Стокгольм, с 2.

11 Pinto-Duschinsky, Michael (2002) Political Finance in the Commonwealth. Taking Democracy Seriously Series, No. 1. Commonwealth Secretariat, Лондон, с. 25.

Данный принцип стал доминирующим в проекте, в процессе которого была написана эта книга. Как и во всех иных видах деятельности МФИС, нашей целью не является прописать, или навязать, некие определённые подходы или решения. Наоборот, наши намерения направлены на то, чтобы пригласить к участию в диалоге с использованием существующих на данный момент практических знаний о том, как осознание значимой роли и влияния денег в политике может оказаться полезным любой стране.

Несмотря на то, что создание единого свода правил, с которым бы согласилось большинство заинтересованных сторон, потенциально возможно, результатом таких усилий стало бы принятие правил до такой степени общих и расплывчатых, что они утеряли бы своё изначальное предназначение. Гораздо предпочтительнее было бы популяризировать ведение беспрерывного диалога о ценностях и эффективности разнообразных решений в различных ситуациях.

Ключевые положения в сфере политического финансирования

В то время как о важной роли денег в политике было известно на протяжении многих веков (подкуп голосов существовал еще в Древней Греции), в последние несколько десятилетий мы стали свидетелями существенно увеличившегося количества попыток контролировать деньги в политике по всем миру: путем выдвижения требований к обнародованию информации о финансировании, а также введения различных запретов и лимитов и предоставлению государственного финансирования. В наши дни группы гражданского общества как никогда активны в наблюдении за финансовой деятельностью политических партий, кандидатов и избираемых государственных лиц.

В последнее время вопрос: «Какую роль играют деньги в делах политических партий и проведении избирательных кампаний?» привлекает всё больше и больше мирового внимания. Следовательно, в данной сфере накопился обширный практический опыт, приобретенный в ходе вовлечения различных сторон, регулятивной деятельности, наблюдения за политическим финансированием, научного интереса и международной поддержки вышеуказанных видов деятельности.

Стремясь к углублению знаний на основании уже накопленного практического опыта, ряд организаций разработал списки ключевых практических навыков и положений сферы политического финансирования. Несмотря на то, что каждый такой список отражает различные практические подходы и навыки, основные темы неизменно повторяются. Основные ключевые навыки и положения распределены по группам, озаглавлены и указаны в приведённой ниже таблице. Мы последовательно классифицировали следующие существенные положения, оказавшие значительное влияние на проект и на содержание данного издания:

1. Деньги необходимы для демократичной политики; политические партии должны иметь доступ к финансам для активного функционирования в качестве составляющего компонента политического процесса. Правовое регулирование не должно искажать здоровую конкуренцию
2. Деньги - не беспроблемная часть политической системы, поэтому желательно наличие системы правового регулирования
3. При разработке стратегий управления деньгами в политике необходимо учитывать контекст и политическую культуру
4. Эффективное правовое регулирование и обнародование информации могут содействовать устранению отрицательного влияния денег на политику, но только при условии тщательной разработки и администрирования процесса
5. Эффективность надзора зависит от совместной деятельности нескольких участников процесса (таких как регулятивные органы, гражданское общество и средства массовой информации) и зиждется на принципах прозрачности

Вышеприведённые положения тщательно обработаны и приведены в Таблицах 1 и 2. Таблица 1 описывает ряд сгруппированных ключевых положений из разных источников. Информация из источников, не вошедших в таблицу (во многих случаях не включающих подробные списки ключевых положений, но, тем не менее, описывающих приобретенный опыт) также использовалась в целях дальнейшего уточнения и расширения понятий ключевых положений. Табли-

ца 2 демонстрирует факт поддержки вышеуказанных ключевых положений международными обязательствами в сфере политического финансирования.[12]

Совокупные ключевые положения заключают в себе практический опыт и знания многих организаций и частных лиц со всех уголков мира. Хотелось бы выразить особую благодарность участникам семинара, организованного МФИС и Международной ИДЕА в мае 2009 года в Стокгольме, а также членам упомянутого выше Консультативной группы экспертов.

В заключение, хотелось бы сказать, что подобно Комитету министров Совета Европы, мы «убеждены в том, что растущее формирование общественной осведомленности о проблемах предотвращения и борьбы с коррупцией в сфере политического финансирования играет жизненно важную роль в функционировании демократических учреждений».[13]

Таблица 1. Совокупные ключевые положения

Категория 1	Ключевые положения (Источник)
Деньги необходимы для демократичной политики; политические партии должны иметь доступ к финансам для активного функционирования в качестве составляющего компонента политического процесса. Правовое регулирование не должно искажать здоровую конкуренцию.	• Деньги - наиболее важный компонент демократичных выборов. (МФИС (IFES)) • Политические партии и их борьба за политическую власть чрезвычайно значимы для стабильной демократии и качественного государственного управления. (ИДЕА (IDEA)) • Деньги - значимый компонент данного процесса и должны рассматриваться, как существенный ресурс положительной политической деятельности. (ИДЕА (IDEA)) • Неблагоразумно чрезмерно полагаться на финансирование: как из частного сектора общества, так и из государственного. • Политические партии должны представлять собой часть решения. (НДИ (NDI)) • Политические партии должны укрепляться, чтобы выполнять свою роль в обществе. (НДИ (NDI)) • Необходимо рассматривать государственное финансирование совместно с вопросом реформирования партий. (НДИ (NDI)) • Честность и целостность при доступе к средствам массовой информации. (ТИ (TI) 2003) • Потребность избегать чрезмерного правового регулирования и законодательно регулировать только то, на что можно влиять и подвергать надзору. (ИДЕА/ОАГ (IDEA/OAS)) • Указание в законе чётко-сформулированных санкций, в соответствии с природой и степенью серьезности нарушений действующих норм… чрезмерный упор на карательные санкции не приводит к более честному финансированию политических партий, а наоборот несет риск нарушения санкций, которые абсолютно не могут быть исполнены. (АПОО (PASOS))
Приобретённый опыт	
• Демократия непостижима без организации. Майклс (Michaels) • Сильная демократия требует здоровых политических партий. В свою очередь, политические партии нуждаются в ресурсах для поддержания и управления главной структурой партии в достаточной степени для того, чтобы выдвигать кандидатов, развивать способность соперничества на выборах и плодотворно участвовать в политических дебатах. По этой причине партии вынуждены увеличивать свои фонды. ИДА (IDASA) • Деньги являются вспомогательным средством, а их значимость заключается в способах их использования в целях повышения собственного влияния, конвертирования в другие ресурсы или использования совместно с другими ресурсами для приобретения политической власти. Александр (Alexander) • Корректно проводимое правовое регулирование действительно может укрепить здоровую конкуренцию. Лопрест (Loprest)	

12 Под понятием «международные обязательства» здесь и далее подразумеваются документы, в которых чётко сформулированы обязательства в контексте международного права или документы, представляющие собой толкования таких обязательств, имеющих юридическую силу. Естественно, не все вышеуказанные документы имеют юридическую или моральную силу и обязательны к исполнению для всех стран.

13 Council of Europe (2003) Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. принята 8 апреля, 2003.

Категория 2	Ключевые положения (Источник)
Деньги - не беспроблемная часть политической системы, поэтому желательно наличие системы правового регулирования.	• Ограничение торговли политическим влиянием и конфликтов интересов. (ТИ (TI) 2003) • К сожалению, некоторые действия политических партий осуществляются исключительно в интересах данных партий.* (ИДЕА (IDEA)) • Установленные проблемы: (АМР США (USAID)) o Неровная игровая арена для политической борьбы o Неравномерный доступ к государственным должностям o Кооптированные политики o Запятнанная политика • Значения, в просторечии, понятия «коррумпированное» политическое финансирование: (Пинто-Душинский (Pinto-Duschinsky) 2005) o *Политические вложения, которые нарушают существующие законодательные нормы политического финансирования;* o *Использование для кампании или достижения целей партии денег, полученных политическим чиновником путем незаконного денежного перевода;* o *Неправомочное использование государственных ресурсов для осуществления целей партии в ущерб государству;* o *Принятие денег за неправомочное покровительство обещание или обещание такого покровительства в случае избрания на должность;* o *Взносы из источников, пользующихся дурной репутацией;* o *Трата денег на запрещенную деятельность, такую как покупка голосов.*
Приобретённый опыт	
• В конечном счете, неправомочные и незаконные фонды могут вносить пожертвования, чтобы коррумпировать партии в частности и демократическую политическую систему в целом. Нассмахер (Nassmacher) • Политическое финансирование несет ответственность за политические изменения во всем мире, а также за идеологические нарушения, затруднительные отставки, коррупцию, скандалы и, в наихудшем случае, анархию. Эмелони (Emelonye)	
Категория 3	**Ключевые положения (Источник)**
При разработке стратегий управления деньгами в политике необходимо учитывать контекст и политическую культуру.	• Необходимо определять решения, учитывая особенности страны, в которой они будут примененяться. (НДИ (NDI)) • Не существует единой корректной политической формулы для правового регулирования политического финансирования. (МФИС (IFES)) • Существует тесная связь между политическим финансированием, характеристиками политической системы в целом и системой политических партий в частности. (ИДЕА/ОАГ (OAS/IDEA)) • Политическое финансирование неразрывно связано с ценностями политической культуры. Это означает, что одно и тоже решение может считаться положительным в одном национальном контексте и отрицательным в другом. (ИДЕА/ОАГ (OAS/IDEA)) • Политическое финансирование – тема, обреченная постоянному законодательному реформированию, поэтому следует всегда помнить о его изменяющейся и переходной природе. (ИДЕА/ОАГ (OAS/IDEA)) • Финансирование политических партий представляет собой сложную и противоречивую проблему, которая остается неразрешимой и для которой не существует единого универсального действующего средства или волшебных формул. (ИДЕА/ОАГ (OAS/IDEA))
Приобретённый опыт	
• Проблемы и решения различны в разных странах. Не существует единого свода законов и метода субсидирования, которые бы можно было применить ко всем нациям, особенно учитывая тот факт, что требования к применению таких законов и субсидий весьма многообразны. Пинто-Душинский (Pinto-Duschinsky) 2002 • Один из ключевых практических навыков гласит, что не существует общих правил разработки систем политического финансирования в постконфликтных ситуациях – особый подход зависит от уровня международной вовлеченности , политической изощренности местных партнеров, сроков проведения выборов и.т.д. Карлсон, Даль и Валецки (Carlson, Dahl & Walecki) • … пересмотры и изменения должны осуществляться в рамках закона. Лопрест (Loprest)	

Категория 4	Ключевые положения (Источник)
Эффективное правовое регулирование и обнародование информации могут содействовать устранению отрицательного влияния денег на политику, но только при условии тщательной разработки и администрирования процесса.	• Правореализационная деятельность, направленная на политическое финансирование, заключается в гармоничном сочетании прозрачности, надзора и санкций. (МФИС (IFES)) • Регулятивный орган по политическому финансированию должен обладать большой степенью независимости. (МФИС (IFES)) • … любая реформа системы политического финансирования должна являться неотъемлемой частью всеобщей избирательной/политической реформы, с учетом того, что такая реформа направлена на ключевые факторы, такие как: конкуренция среди политических партий, условия конкуренции, система политической партии и, следовательно, авторитет и законность самой демократии. (ОАГ/ИДЕА (OAS/IDEA)) • Законы и нормативно-правовые акты должны быть направлены не только на регулирование финансов. (НДИ (NDI)) • Эффективность в правореализационной деятельности и контроля за мерами правового регулирования. (ТИ (TI) 2003) • Разнообразие доходов и лимитов на расходы. (ТИ (TI) 2003) • …потребность исследовать системы финансирования не только в контексте целей определенной реформы и желаемых результатов… но, также в контексте эффективности и возможных незапланированных негативных последствий нормативно-правовых актов, всегда избегая ошибки выставления абстрактных оценок, основанных на идеальных моделях. (ОАГ/ИДЕА (OAS/IDEA)) • Политическое финансирование – тема, обреченная постоянному законодательному реформированию, поэтому следует всегда помнить о его изменяющейся и переходной природе. (АПОО (PASOS))

Приобретённый опыт

- Обнародование информации о политических счетах – обязательное, хотя и недостаточное - условие учёта политических факторов и сокращения политической коррупции. Карлсон и Валецки (Carlson & Walecki)
- Искусство состоит в нахождении баланса, при котором наилучшим образом реализуется цель предоставить каждой стороне разумную возможность четко выразить свое послание; это достигается как с помощью политического финансирования, так и контроля за избирательными расходами. Гудвин-Гилл (Goodwin-Gill)
- На вид здравые правовые нормы могут быть дисфункциональными на практике, или же плохо соблюдены или применены. Инициатива Института «Открытое Общество» (Open Society Justice Initiative)
- Без соответствующего мандата, статуса и ресурсов институт регулирования может превратиться в вывеску или стать опасным оружием в руках правящих партий. Вилкс (Vilks)
- [Следующее обязательно] *отчетность*: в форме периодических отчетов о доходах и расходах в органы надзора; и *аудит*: периодически аудит отчетов, выполняемый аудиторской компанием с хорошей репутацией. Дундас (Dundas)

Категория 5	Ключевые положения (Источник)
Эффективность надзора зависит от совместной деятельности нескольких участников процесса (таких как регулятивные органы, гражданское общество и средства массовой информации) и зиждется на принципах прозрачности.	• Финансирование политической деятельности, осуществляемое партиями и кандидатами, должно стать темой общественного обсуждения. (ИДЕА (IDEA)) Доступ к информации о политическом финансировании укрепляет правоприменительную деятельность государства. (МФИС (IFES)) • Гражданское общество должно выступать в роли наблюдателя. (НДИ (NDI)) • Прозрачность через обнародование информации и опубликования. (ТИ (TI) 2003) • Участие гражданского общества. (ТИ (TI) 2003) • Пропаганда прозрачности в отношениях между партиями и гражданами, интересы которых они представляют, путем опубликования финансовых документов общественных партий и гарантирования более широкого доступа общественности к данным. (АПОО (PASOS))

Приобретённый опыт

- Чтобы внедрить любой нормативно-правовой акт политического регулирования, нужно чтобы существовал способ проверки финансовой деятельности партий и кандидатов. Поэтому прозрачность политического финансирования посредством обнародования информации является начальной точкой отсчёта любой нормативно-правовой базы. Прозрачность также позволяет гражданам сделать осознанный выбор в день голосования. ТИ (TI) 2005
- Необходимо предпринимать усилия по предоставлению информации и обучению всех агентов обнародования – недавно созданных регулятивных органов политического финансирования, политических групп, кандидатов, организаций гражданского общества, средств массовой информации и широкой общественности – роли системы политического финансирования и степени насущности такой системы для создания правомочных избирательных и демократических процессов. Бонео и Даль (Boneo & Dahl)

* Некоторые комментаторы утверждают, что от политических партий ожидается, что они будут действовать в своих интересах. Вероятно, данное ключевое положение из международной терминологии МФИС следует понимать, как «К сожалению, некоторая деятельность политических партий направлена на следование интересам исключительно своей партии, даже если это может оказать негативные последствия на общегосударственные интересы».

Таблица 2. Указатель совокупных ключевых положений в рамках международных обязательств

Совокупные ключевые положения	Текст международного обязательства (Источник)
1. Деньги необходимы для демократичной политики; политические партии должны иметь доступ к финансам для активного функционирования в качестве составляющего компонента политического процесса. Правовое регулирование не должно искажать здоровую конкуренцию.	• Усиление политических партий и других политических организаций есть приоритет демократии (Организация Американских Государств, статья 5 (OAS (Art. 5)) • Политические партии должны получать финансовую поддержку из государственного бюджета, в целях предотвращения зависимости от частных спонсоров и гарантии равных возможностей политическим партиям. (Совет Европы 2001 (пар. 8(ii)) (Council of Europe 2001, Par. 8 (ii))) • Политические партии могут искать источники и получать финансовую поддержку посредством государственного или частного финансирования. (Венецианская Комиссия, пар. 2 (Venice Comission, Par. 2)) • [Государства обязаны] Предоставлять условия для образования и свободного функционирования политических партий, вероятно регулировать финансирование политических партий и избирательных кампаний, обеспечивать разделение партий и государства и создавать условия для конкуренции в правомочных выборах на основе равноправия. (Межпарламентский Союз, статья 4(1) (IPU, Art. 4(1))
2. Деньги - не беспроблемная часть политической системы, поэтому желательно наличие системы правового регулирования.	• Особое внимание будет уделено проблемам, связанным с высокой стоимостью проведения избирательных кампаний и образованием сбалансированной и прозрачной системы их финансирования. (Организация Американских Государств, статья 5 (OAS, Art. 5)) • Каждое государство должно принимать законодательные и другие меры по (a) осуждению и запрещению использования финансовых средств, полученных незаконно или в результате коррумпированной деятельности для финансирования политических партий. (Африканский Союз, статья 10 (African Union, Art. 10)) • Закон о выборах должен запрещать правительству помогать или оказывать поддержку любой партии, предоставляя им незаслуженное преимущество. (Сообщество развития стран южной Африки, статья 3(i) (SADC, Art. 3(i)))

Совокупные ключевые положения	Текст международного обязательства (Источник)
3. При разработке стратегий управления деньгами в политике необходимо учитывать контекст и политическую культуру.	• (По своей природе международные законодательные документы не призывают к национальным изменениям. Потребность адаптации подробных нормативно-правовых актов к местным условиям обычно воспринимается, как сама собой разумеющаяся, до тех пор, пока данные нормативно-правовые акты соблюдают общие рекомендации в международных документах. Следует учесть, что статья 7(3) Конвенции ООН по борьбе с коррупцией гласит, что государство-участник должно предпринимать меры для увеличения прозрачности в политическом финансировании, которые должны исполняться «в соответствии с фундаментальными принципами своего внутригосударственного права»).
4. Эффективное правовое регулирование и обнародование информации могут содействовать устранению отрицательного влияния денег на политику, но только при условии тщательной разработки и администрирования процесса.	• Прозрачность избирательных кампаний должна достигаться путем опубликования избирательных счетов. (Венецианская Комиссия, пар. 12 (Venice Comission, Par. 12)) • Умеренные ограничения расходов избирательных кампаний могут быть оправданы, если это необходимо, чтобы обеспечить безопасность свободного выбора избирателей и препятствовать искажению демократического процесса несоразмерными расходами в интересах любого кандидата или партии. (Комитет ООН по правам человека, пар. 19 (UNHRC, Par.19)) • Государства должны обеспечивать независимое наблюдение в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний… Данное независимое наблюдение должно осуществлять контроль финансовых счетов политических партий и расходов по избирательным кампаниям, а также их предоставление и опубликование. (Совет Европы 2003, ст. 14 (Council of Europe 2003, Art. 14))
5. Эффективность надзора зависит от совместной деятельности нескольких участников процесса (таких как регулятивные органы, гражданское общество и средства массовой информации) и зиждется на принципах прозрачности.	• Каждое государство должно принять законодательные и другие меры по: (б) включению принципа прозрачности в состав процесса финансирования политических партий. (Африканский союз, статья 10 (African Union, Art. 10)) • Каждое государство также должно рассмотреть принятие соответствующих законодательных и административных мер, сопутствующих целям данной Конвенции, и соответствующих фундаментальным принципам внутригосударственного права, чтобы обеспечить прозрачность в финансировании кандидатов на избираемые государственные должности и, где применимо, финансировании политических партий. (Организация Объединенных Наций, статья 7(3) (United Nations, Art. 7(3)))

Источники ключевых положений

International IDEA (2004) Handbook on the Funding of Political Parties and Election Campaigns. International IDEA, Стокгольм.

International Foundation for Electoral Systems (IFES) (2009) Key Understandings. Составитель: Jeffrey Carlson, 2009.

National Democratic Institute (2005) Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries (с. 25)

Organisation of American States/International IDEA (2005) Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas. OAS/International IDEA.

Pinto-Duschinsky, Michael (2005) Статья "Financing Politics: A Global View" в журнале Journal of Democracy; том 13, № 4.

Policy Association for an Open Society (PASOS) (2005) Legislation and control mechanisms of political parties' funding. Institute for Public Policies, Бухарест (с. 245f)

TransparencyInternational (2003) The TI Standards on Political Finance and Favours

USAID (2003) Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparencyin Emerging Democracies. Техническое серийное издание. Вашингтон, с.5.(2)

Приобретённый опыт

Alexander, Herbert F. (1989) Comparative Political finance in the 1980s. Cambridge University Press, Кембридж (с. 10).

Boneo, Horacio & Dahl, Bob (2006) "Lessons Learned about Political finance in Post-Conflict Societies" в Fischer, Jeff, Walecki, Marcin & Carlson, Jeffrey (ред.) Political finance in Post-Conflict Societies. International Foundation for Electoral Systems, Вашингтон (с. 9).

Carlson, Jeffrey, Dahl, Bob & Walecki, Marcin (2006) "Contemplating Political Finance Reform in Post-Conflict Environments" в Fischer, Jeff, Walecki, Marcin & Carlson, Jeffrey (ред.).

Political finance in Post-Conflict Societies. International Foundation for Electoral Systems, Вашингтон (с. 120).

Carlson, Jeffery & Walecki, Marcin (2006) Guide to Applying Lessons Learned. MAP Money and Politics Program. International Foundation for Electoral Systems, Вашингтон (с. 1).

Dundas, Carl (2009) Advisory Group Member Response to Draft Key Understandings. July 2009. Текст на английском языке доступен в Интернете: www.moneyandpolitics.net

Emelonye, Uche J. (2004) "Political finance in Nigeria: a Policy Agenda for Reform" в Ndubisi Obiorah (ред.) Political finance and Democracy in Nigeria, Prospects and Strategies for Reform. Centre for Law and Social Action, Лагос (с. 45).

Goodwin-Gill, Guy S. (2006) Free and fair elections, New Expanded Edition. Inter-Parliamentary Union, Женева (с. 142).

Institute for Democracy in South Africa (IDASA) (2003) Regulation of Private Funding to Political Parties. Idasa Position Paper, Составители: Political Information and Monitoring Service-South Africa [PIMS-SA] & The Right to Know Programme, октябрь 2003 (с. 3).

Loprest, Amy (2009) Advisory Group Member Response to Draft Key Understandings. Июль 2009. Текст на английском языке доступен в Интернете: www.moneyandpolitics.net

Michels, Robert (1915) Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchial Tendencies of Modern Democracy, с. 61, Глава 1.

Nassmacher, Karl-Heinz (2009) The Funding of Party Competition, Political finance in 25 Democracies. Номос (с. 346)

Open Society Justice Initiative (2005) Monitoring Election Campaign finance: a Handbook for NGOs. Open Society Institute, Нью-Йорк (с. 17).

Pinto-Duschinsky, Michael (2002) Political finance in the Commonwealth. Серия изданий Taking Democracy Seriously , № 1. Commonwealth Secretariat, Лондон (с. 25).

Транспаренси Интернешнл (2005) Standards on Political Funding and Favours. TI Policy Position, № 1, 2005.

Vilks, Alvis (2009) Advisory Group Member Response to Draft Key Understandings. Июль 2009. Текст на английском языке доступен в Интернете: www.moneyandpolitics.net

Международные обязательства

African Union (2003) African Union Charter on Preventing and Combating Corruption. Принят 11 июля 2003. Текст на английском языке доступен в Интернете: http://www.africa-union.org/root/AU/Documents/Treaties/treaties.htm

Council of Europe (2001) Parliamentary Assembly of The Council of Europe, Recommendation 1516 (2001). Текст на английском языке доступен в Интернете: http://assembly.coe.int/main.asp?link=/Documents/ AdoptedText /ta01/erec1516.htm

Council of Europe (2003) Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. Принят 8 апреля 2003. Текст на английском языке доступен в Интернете: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75

Inter-Parliamentary Union (IPU) (1994) Declaration on Criteria for Free and fair elections. Unanimously Принят by the Inter-Parliamentary Council at its 154th Session (Paris, 26 March 1994). Available online at http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm

Organisation of American States (2001) Inter-American Democratic Charter. Принят 11 сентября 2001. Текст на английском языке доступен в Интернете: http://www.OAS.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm

Southern African Development Forum (SADC) (2001) Norms and Standards for Elections in the SADC Region. Принят 25 марта 2001. Текст на английском языке доступен в Интернете: http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/regional-resources-africa/sadcpf_electionnormsstandards.pdf/view

Комитет ООН по правам человека (UNHRC) (1996). CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote) - The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service. Принят на 57 Пленарном заседании Комитета ООН по правам человека 12 августа 1996. (Fifty-seventh Session of the Human Rights Committee, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. Текст на английском языке доступен в Интернете: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651 e004bc0eb?Opendocument

ООН (2003) Конвенция ООН по борьбе с коррупцией. (United Nations Convention Against Corruption. General Assembly resolution 58/4. Принята 31 октября 2003. Текст на английском языке доступен в Интернете: http://www.unodc.org/unodc/en/ treaties/ CAC/index.html

Венецианская комиссия 2001 (Venice Commission (2001) Guidelines on the Financing of Political Parties) Принята 9-10 марта 2001. Текст на английском языке доступен в Интернете: http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.as

Глава 1

Практические решения вопроса об обнародовании информации о финансировании избирательных кампаний политических партий

Джек Сантуччи и Магнус Йоман

Глава 1

Практические решения вопроса об обнародовании информации о финансировании избирательных кампаний политических партий

Джек Сантуччи и Магнус Йоман

Введение

Серия недавних скандалов, связанных с политическими и финансовыми злоупотреблениями, демонстрирует потребность общественного надзора в делах политического сектора. В Великобритании скандал о расходах Парламента вынудил около 20 членов Парламента подать в отставку; обвинительное заключение против бывшего премьер министра Израиля Эхуда Ольмерта и импичмент американского губернатора Рода Благоевича – примеры, подтверждающие острую насущность проблемы политической коррупции.

Глава II, статья 7(3) Конвенции ООН по борьбе с коррупцией обязывает государств-участников к принятию действенных попыток улучшить прозрачность в финансировании кандидатов на выборах и политических партий. Обнародование информации о политическом финансировании - основной инструмент для достижения такой прозрачности. Обнародование информации подразумевает своевременное распространение информации о поступлениях и расходах финансовых ресурсов политическими партиями. Также, доступны и другие формы нормативно-правового регулирования для контроля денежных средств в политическом процессе – например, лимиты на использование, запреты отдельных видов доходов и предоставление государственного финансирования – эффективное обнародование информации необходимо, чтобы подобные акты корректно функционировали. Это было признано рядом международных организаций, как поясняется в Таблице 1, приведенной ниже.

Таблица 1. Рекомендации по обнародованию информации, предлагаемые международными организациями.

Организация	Рекомендация
Венецианская Комиссия, Руководство по финансированию политических партий[1]. Принято 9-10 марта 2001, пар. 12	«Прозрачность избирательных расходов должна достигаться через опубликование счетов избирательных кампаний».
Комитет министров Рекомендация Рек(2003)4, Статья 13(a)[2]	«a. Государства должны обязать политические партии предоставлять счета, указанные в Статье 11 [консолидированные счета, которые включают прямо или косвенно относящиеся субъекты], регулярно, и по крайней мере, ежегодно в независимый орган, указанный в статье 14 [независимое наблюдение, которое включает контроль счетов политических партий и расходов избирательных кампаний]».
Транспаренси Интернешнл, Политическое положение 01/2005[3], с. 2	«Политические партии, кандидаты и политики должны обнародовать информацию о счетах, активах, доходах и расходах в независимом агентстве».
Парламентская Ассамблея Совета Европы, Рекомендация 1516 (2001), пар. 8 C (i)[4]	«...вести строгий учет всех доходов и расходовов, сведения о которых должны предоставляться как минимум ежегодно в независимый аудиторский орган и затем подлежать всеобщему оглашению»
Сообщество развития стран южной Африки[5] (СРСЮА), Нормы и стандарты выборов в регионе СРСЮА, статья 6.	«[Избирательная комиссия] должна быть уполномочена контролировать своевременность предоставления верных данных об избирательных расходах, проверять счета партий, а партии обязаны иметь выверенные аудиторами счета»

Данная глава начинается с обсуждения различных компонентов и проблем в модели режима обнародования информации. Прозрачность позволяет осуществлять правореализационную деятельность других политических инструментов и может быть средством, применимым к разным нормативным сферам. Мы рассмотрим систему ценностей и её влияние на различные

1 На английском языке: Guidelines on the Financing of Political Parties, Venice Comission
2 На английском языке: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2003)4, Art. 13(a)
3 На английском языке: Transparency International, Policy Position 01/2005
4 На английском языке: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1516 (2001), para 8 C (i)
5 На английском языке: SADC, Norms and Standards for Elections in the SADC Region, Art. 6.

аспекты систем обнародования информации о финансировании избирательных кампаний. В конечном счете, признавая, что страны отличаются не только в контексте преимуществ, которые они стремятся максимизировать, мы рассмотрим способы разработки эффективных систем обнародования информации в свете особых политических синдромов, включая недостаток возможности правового регулирования или политической воли и злоупотребление сильными политическими партиями хорошей государственной политики.

Как и утверждается на протяжении всей книги, эта глава определяет политическое финансирование не только, как финансирование избирательных кампаний (в которых обычно принимают участие кандидаты и партии), но и как текущее финансирование политических партий. Вполне возможно проводить наблюдение за обоими видами посредством нормативно-правовых актов по обнародованию информации, хотя некоторые аспекты, такие как период проведения обнародования, будут отличаться.

Системы обнародования информации: построение блоков

Главными переменными величинами в любой системе обнародования информации о политическом финансировании являются: Кто обнародует?, Что обнародует?, Кому обнародует?, и Когда обнародует? Как только ответы на эти вопросы становятся неотъемлемой организованной законодательной базы, должен существовать правореализационный орган (в дальнейшем по тексту “регулятивный орган политического финансирования”), обычно являющийся частью правительства. Политические партии и комитеты по проведению избирательных кампаний (по мере возможности) также должны иметь штатного специалиста, который обеспечивает соблюдение организацией законодательных требований к обнародованию информации. В конечном счете, закон об обнародовании информации не будет осуществим, если он логически не продуман и практически выполним, что обсуждается ниже.

Кто обнародует

Тип организаций, ответственных по закону за обнародование информации, зависит от политических институтов страны и национального контекста: например, избирательной системы страны, степени децентрализации и структуры конституционных органов. Часто зарегистрированные политические партии или организации, созданные специально для проведения кампаний, наделяются независимой ответственностью обнародовать информацию о своих финансах. По возможности, каждая организация должна иметь должностное лицо, ответственное за ведение детализированного учета финансовых материалов партии, и несущее прямую ответственность за соответствие отчетов законодательным требованиям к обнародованию информации.

Как было упомянуто выше, мы должны изначально различать отчетность, относящуюся к текущей деятельности политических партий, от отчетности по проведению предвыборных кампаний.

Для отчетности по финансированию избирательных кампаний системы обнародования информации сосредотачивают основное внимание на участвующих политических партиях, кандидатах, либо тех и других. Ответственность за обнародование информации должна, по возможности, распространяться на всех агентов, ответственных за проведение избирательной кампании. В системах простого большинства, например, логически обоснованно обнародовать информацию кандидатов, в то время как в системах пропорционального представительства по закрытым спискам, следует обнародовать информацию партий, поскольку именно они непосредственно влияют на проведение выборов. В президентских системах акцент на обнародование информации предпочтительно смещать на кандидата.[6] Агентом, ответственным за обнародование информации, может являться как комитет избирательной кампании, так и отдельный кандидат или политическая партия - в зависимости от структуры избирательной кампании. Те же принципы действительны и для местных выборов, хотя в них обычно вовле-

6 Это не всегда верно. Несмотря на использованную в Сьерре-Леоне систему простого большинства, с акцентом накандидатах, только политические партии были обязаны предоставлять отчеты; в то время как в Ливане это было обязательством отдельных кандидатов, вопреки тому, что основное влияние в стране исходило от политические партий и союзов.

чено значительно большее количество кандидатов; и при разработке систем обнародования необходимо учитывать тот факт, что у большего количества кандидатов может отсутствовать ключевое понимание отчетности.

Как правило, тип агента, несущего основную ответственность за отчетность перед регулятивными органами, зависит от избирательной системы.[7] Чем больше ориентированность системы на партии, тем больше смысла для кого-нибудь на уровне партии предоставлять отчеты. Чем больше ориентированность системы на кандидата, тем большая ответственность возлагается на комитет по проведению предвыборной кампании кандидата. В случае смешанных систем и систем открытых списков, выбор субъекта, ответственного за обнародование информации зависит от степени получения и использования кандидатами денег вне рамок своих политических партий. Во многих случаях кандидаты в Парламент и, в особенности, на выборах в местные органы управления несут гораздо большую ответственность за финансирование избирательных кампаний, чем кандидаты на более престижных президентских выборах, где приоритет обычно отдаётся политическим партиям.

Однако неуправляемые деньги имеют тенденцию находить свой путь в политику, следовательно кандидаты и партийные организации должны представлять отчеты не только о том, где они получили, одолжили деньги, но и как их потратили на проведение избирательных кампаний. Системы обнародования информации, в которых только кандидаты или только политические партии вынуждены представлять отчеты, часто подвержены риску возникновения лазеек, позволяющих направлять финансовые средства через любую иную группу, которая не обязана предоставлять отчеты.

Вне зависимости от того, лежит ли ответственность на партии или на кандидате, каждая организация должна назначить единого казначея и, по возможности, назначить штат сотрудников в его подчинении, для обработки всех поступлений и расходов, а также регистрации и отчетности. Существует две причины, по которым обоснованно иметь единого агента. Первая состоит в том, что задача отслеживать и готовить отчетность обычно требует полной занятости, а также специализированных знаний установленных норм бухгалтерии и требований законодательства. Во-вторых, наличие подотчетного казначея в штате сокращает нагрузку как на правительство, так и на политических соперников. Внутренние сотрудники, ответственные за контролирование, могут наблюдать за деятельностью партий и избирательных кампаниями и не допускать наложение штрафа. Внутреннее правовое регулирование может также сократить количество правительственных проблем, связанных с регулированием.[8] Законодательство об обнародовании информации о политическом финансировании должно разъяснять, несут ли такие казначеи или внутренние контролеры юридическую ответственность за соблюдение требований к отчетности или же подобная ответственность лежит исключительно на кандидатах и исполнительных органах политических партий.

По возможности аудиторами партий и избирательных кампаний должны быть специалисты, привлеченные из частного сектора, карьера которых не зависит от избирательных перспектив партий. Это минимизирует мотивы аудиторов сфальсифицировать информацию, подлежащую обнародованию. В таких странах как Канада и Сьерра-Леоне в нормативно-правовых актах особенно подчеркивается, что аудитор, привлекаемый политической партией, не может быть членом или должностным лицом данной партии. На практике полную объективность трудно обеспечить, но подобное стремление должно стать ведущим принципом при разработке любого института надзора. Даже там, где регулятивные органы независимы, наличие внутренних регулятивных структур облегчит процесс соответствия и правореализационной деятельности для всех участников.

В странах, где доступны и широко используются банковские операции, казначеи партий и кандидатов должны проводить все операции через один банковский счет. Это облегчает деятельность регулятивных органов по проверке данных операций на соответствие действующему законодательству. Такие системы используются, например, в Афганистане, Ливане и многих избирательных округах США.

7 Для получения информации о недавнем исследовании о том, насколько «кто обнародует» зависит от сосредоточенности избирательной системы на кандидате, см. публикацию: Johnson, Joel (2008) “Democracy and Disclosure: Electoral Systems and the Regulation of Political Finance” в журнале Election Law Journal, № 7(4), октябрь 2008.

8 На английском языке: Walecki, Marcin (2007) Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance Standards. (Washington: IFES).

В некоторых странах спонсоры, оказывающие финансовую поддержку политическим партиям или избирательным кампаниям, также обязаны предоставлять отчетность о своих вкладах. Данный подход не столь широко распространен (около 15 стран по всему миру, включая Эквадор, Индию, Папуа-Новую Гвинею и Сингапур), и его часто тяжело применить на практике. Однако, предложение о понижении налогов на вклады, направленные на финансирование политической деятельности, создает стимул для предоставления отчетности, и такое обнародование информации может стать целесообразным дополнением к отчетам, предоставляемым политическими соперниками.[9]

Обнародование информации о текущем финансировании политических партий частично выполняет другие цели, отличные от обнародования информации о проведении избирательных кампаний. Цель заключается не столько в оказании информационной поддержки избирателям для осознанного выбора в день голосования, сколько в обеспечении соблюдения политическими партиями принципов финансовой прозрачности и достоверного учета. При верной правовой реализации, требования к обнародованию информации могут также нейтрализировать вклады на проведение кампаний, внесённые до официального отчетного периода по финансовой поддержке данной кампании. Это имеет место особенно часто в странах, где политические партии обязаны предоставлять финансовую отчетность только в течение периода избирательной кампании (один-два месяца перед выборами). Обычно штаб-квартира национальной партии предоставляет отчетность в контролирующий орган, хотя возможно существование и менее централизованных систем.

Что обнародовать

При идеальных обстоятельствах законодательство требует предоставления всеобъемлющего отчета обо всех видах финансовой деятельности, уточняя типы транзакций к указаниию в отчете. В таком случае регулятивный орган политического финансирования может предоставить подробные инструкции по данным, необходимым к предоставлению в отчете, включая возможные пороги и исключения. Существует четыре основных категории. Первые две обычно распространяются на контроль финансовых потоков во время определенного периода, а последние две являются выборочными проверками, демонстрирующими ситуацию в единичном интервале:

1. **Доход:** Когда возможно, подотчётный субъект должен предоставить данные о размерах и источниках всех политических взносов, среди которых могут быть взносы наличными деньгами, чеками, переводы с кредитных карт, или неденежные вклады. Неденежные вклады включают товары и услуги. Где возможно, следует указывать эквивалент текущей рыночной стоимости таких товаров и услуг. Полное обнародование информации включает идентификационные данные, адрес, род деятельности и место работы (если применимо) каждого спонсора. Если вклады осуществлялись корпорациями, достаточно указать идентификационные данные, адрес и отрасль бизнеса корпорации.

   При обнародовании информации о доходах можно применить следующий тест на прозрачность, чтобы проверить предоставлена ли вся необходимая информация;[10]

   - Кто дает?
   - Сколько?
   - Когда?
   - Кому?
   - Для чего?

   База нормативно-правовых актов политического регулирования ИДЕА показывает, что требование к политическим партиям предоставлять отчетность по доходам существует в 53%

9 В число стран, применяющих практику обнародования информации спонсорами, входят Аргентина, Таиланд и Великобритания. В некоторых странах, как, например, в России и Ирландии, спонсоры обязаны обнародовать информацию только в тех случаях, когда сумма вклада превышает размер определенной денежной величины.

10 Ward, Gene (2002) Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America. (Заседание Organization of American States, Ванкувер).

странах, о которых получена информация.[11]

2. **Расходы:** Ответственное лицо должно обнародовать информацию обо всех тратах, датах, суммах каждого расхода и получателях денег. Расходы включают долги и ответственность, которые несет партия или кандидат во время отчетного периода.

3. **Ответственность:** Ответственное лицо должно обнародовать информацию обо всех займах и авансах соответствующей инстанции или комитету; род занятий ссудодателя и, если возможно, нанимателя, сумму займа или аванса, дату предоставления и дату возврата.

4. **Активы:** В конечном счете, ответственные лица должны обнародовать информацию об активах партий и/или кандидатов. Активы включают содержимое банковских счетов, размеры кредитных линий и ценность капиталовложений, таких как недвижимость и транспортные средства. Обнародование информации об активах особенно важно в странах, где отсутствуют другие виды регистрации для определения их владельцев и происхождения.

Некоторые системы также требуют дополнительного предоставления информации, такой как идентификационные данные управляющего или аудитора кампании, подробные данные о банковском счете/счетах кампании и в некоторых случаях о том, как будут распределены финансовые средства кампании, составляющие излишки прибыли.

Важно учитывать, что эти категории включают не только финансы, относящиеся к управлению партиями и комитетами по проведению избирательных кампаний между выборами, но и доходы, расходы и долги, возложенные на них во время проведения избирательных кампаний.

В нормативно-правовых актах обнародования информации должен быть указан период предоставления отчетности по доходам и расходам. Отчеты по текущей деятельности политических партий имеют обычно ежегодный характер и последовательно включают предыдущий год. Для обнародования информации по проведению избирательных кампаний самые общие требования к отчетности обязуют политические партии представлять отчеты о своих доходах и расходах в течение периода избирательной кампании; хотя отчетный период иногда завершается вскоре после дня голосования, для того, чтобы политические партии и кандидаты не смогли скрыть вклады и расходы посредством затягивания транзакций до поствыборного периода.

На президентских выборах в Афганистане в 2009 году для подачи отчетности по проведению избирательной кампании был назначена конечная дата, но даты начала периода отчётности не существовало. Суть такого подхода состояла в том, что полученные вклады и понесённые расходы по выборам обязательны к предоставлению в отчете независимо от того, когда они имели место.[12]

Учет

В дополнение к осуществлению периодического обнародования информации, необходимо обязать партии и кандидатов вести текущий учет всех выше упомянутых элементов. Учет должен проводиться в соответствии с требованиями бухгалтерской отчетности в бухгалтерской книге на основе двойных записей.[13] Учетные записи позволяют регулятивным органам проводить точечный аудит, который играет важную роль в обеспечении соответствия текущим нормативно-правовым нормам политического финансирования и является важным дополнением к анализу полученных отчетов. Необходимо учитывать, что регулятивный орган политического финансирования должен обладать достаточными ресурсами, включая сведущих аудиторов для эффективного осуществления вышеописанной деятельности. Точечный аудит подразумевает право доступа представителей регулятивного органа к штаб-квартире партии и учетным

11 Международная ИДЕА (2008). International IDEA: Political Finance Database. (Международный институт демократии и содействия выборам (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), Стокгольм. Ресурс на английском в Интернете: http://www.idea.int/parties/finance/db/.

12 Независимая избирательная комиссия Афганистана, 2009 Руководство по отчетности кандидатов.

13 Фиксирование операций в бухгалтерских книгах на основе двойных записей в финансовой системе государства содействует эффективности обнародования информации и комплексных проверок. С одной стороны контролирующие лица, привлеченные из частного сектора, с наибольшей вероятностью будут иметь опыт в данной сфере. С другой стороны бухгалтерские книги на основе двойных записей создают “следы” для аудита, позволяющие проверять отчетность партий и кампаний на основе отчетности спонсоров, ссудодателей и получателей расходованных средств.

записям, при предварительном извещении о проверке, за короткий срок или без такового.[14]

Данные, предоставляемыми для отчётности партиями и кандидатами (по мере возможности):

1. Копии всех чеков, денежных переводов, операций по кредитным картам и карт подтверждения, подписанных спонсорами, переводившими наличные[15];
2. Письменный договор займа и копии чеков, денежных переводов, операций по кредитным картам или денежным поступлениям, связанные с получением или возвратом финансовых средств;
3. Копии всех счетов, накладных, чеков и квитанций о приобретенных товарах и услугах;
4. Копии чеков, денежных переводов или денежных поступлений по кредитным картам, использованных для оплаты;
5. Документация о предоставленных услугах в связи с выплатой жалований и зарплат;
6. Сводный счет по всем используемым дебетовым и кредитным картам и соответствующие квитанции, идентифицирующие продавца приобретенных товаров и услуг.

Примите к сведению, что нельзя ожидать от политических партий и кандидатов предоставления отчетности по незафиксированным транзакциям. Следовательно, если регулятивный орган политического финансирования желает, чтобы политические соперники представляли отчеты, содержащие определенную финансовую информацию, он должен заранее их об этом проинформировать. Например, если политические партии должны представить отчеты о финансовых транзакциях во время избирательной кампании, регулятивный орган политического финансирования должен заблаговременно, до начала избирательного периода, их об этом проинформировать и указать подробные требования к предоставляемой информации. Хорошим примером того, что не следует делать, являются выборы 2009 года в Индонезии, в которых регулятивный орган политического финансирования (Национальная избирательная комиссия,) выпустил нормативно-правовые акты политического финансирования *через* десять дней после начала официальной избирательной кампании.

Кому обнародовать

Почти незамедлительно финансовая информация будет предоставлена правительственному регулятивному органу. Процесс предоставления информации регулятивному органу зачастую довольно прост: ответственное лицо подаёт информацию в соответствии с законодательством. Органом, который получает такие отчеты, могут быть: избирательный орган управления, как в Великобритании; институт, основанный специально для наблюдения за деятельностью политических партий, как в Сьерре-Леоне; или институт, который в целом работает над проблемами финансового контроля, как в Болгарии.[16]

В общих чертах данный орган должен обладать достаточными ресурсами для исполнения мандата и не зависеть от пагубного политического влияния со стороны любого актора. Ресурсы, которые необходимы для успешного функционирования регулятивного органа политического финансирования определяются дальнейшей деятельностью органа по обработке предоставленных отчетов: от простой регистрации до проведения полного аудита.

В конечном счете, предоставленная информация должна быть доступна общественным массам. Общественное обнародование - более сложный процесс, который возлагает на регулятивный орган большую ответственность. Ответственные учреждения в разных странах, от Боснии и Герцеговины до США, размещают предоставленные отчеты на своих Интернет-сайтах. Казначеи политических партий также могут на добровольной основе предоставить информацию широкой общественности. Данная практика, например, привела в Коста-Рике к существенному улучшению прозрачности, что потенциально невозможно было бы достичь с помощью только правовой базы.[17]

14 В ситуациях, когда на регулятивный орган политического финансирования может быть оказано незаконное влияние со стороны правящего режима, такие полномочия могут быть использованы для запугивания оппозиционных политических партий и кандидатов.

15 Карта подтверждения представляет собой короткий формуляр, который заполняет спонсор при внесении вклада. Данный формуляр обычно содержит идентификационные данные спонсора и основную контактную информацию.

16 В Великобритании финансовые отчеты отправляются в Избирательную комиссию, в Сьерре-Леоне - в Комиссию по регистрации политических партий, а в Болгарии - в Офис национального аудита.

17 Ninua, Tinatin (2009) Remarks at IFES-Carter Center conference on global standards in political finance. 22-23 января.

Для обеспечения целостности процесса и информирования избирателей, средства массовой информации, политики-реформаторы, ученые, группы независимых наблюдателей и избирателей должны иметь доступ к отчётам.[18] Существует три главных канала – закон о свободе предоставления информации, печатные общественные издания и Интернет, который набирает все большую популярность. Законодательством может определяться предоставление обнародованных данных отдельным издательствам (таким как государственные, официальные органы печати). Обнародование информации через Интернет остается самым дешевым и эффективным способом достижения различных слоёв общества во многих странах.

Информация для общественности должна быть адаптирована для аудитории. Независимые организации гражданского общества по наблюдению могут использовать необработанную информацию, но средства массовой информации и особенно избиратели извлекут большую пользу из информационных сводок об общих тенденциях и основных акторах. В допустимой мере, возможно, необработанная информация будет более эффективно использована при хранении в машиночитаемых форматах (динамические таблицы или загружаемые файлы баз данных). Данный формат нецелесообразен для средств массовой информации, работающих в периодическом цикле, или особенно для общественности, которая извлекает большую пользу из структурированной информации. В данном контексте очень полезными могут стать независимые гражданские организации, которые анализируют данные и переводят их в легкий для восприятия формат. Подобными действиями независимые общественные организации могут информировать избирателей и средства массовой информации, тем самым снижая рабочую нагрузку агентств по регулированию.[19]

Там, где Интернет не имеет широкого распространения или где практическое решение лежит на плечах регулятивного органа, исчерпывающая информация, например: копии чеков, квитанции израсходованных финансовых средств и.т.д., может быть доступна для просмотра в офисе регулятивного органа. Это даёт дополнительную возможность независимым наблюдателям проводить аудит и вести основные исследования.

Когда обнародовать

Время обнародования информации о политическом финансировании зависит от видов деятельности, которые подлежат обнародованию, а также от целевого использования предоставленной информации (например: подробный аудит или общественное обнародование).

В свете предварительного обсуждения мы определили, что политическим партиям и кандидатам предпочтительно обнародовать информацию о финансовых средствах, имеющих отношение к проведению избирательной кампании. Информация о партии и финансировании избирательной кампании для избирателей должна быть доступна намного ранее, задолго перед днём выборов. По возможности, действующие организации должны периодически предоставлять информацию на протяжении всего избирательного цикла, независимо от того, произошли ли изменения на банковских счетах данных организаций.[20] Организации, созданные в процессе подготовки и ведения избирательных кампаний должны регулярно и полностью обнародовать информацию о регистрации, от первого дня существования до дня закрытия всех банковских счетов.

Система финансовой отчетности может включать следующие виды отчетных обязательств, касающихся избирательных кампаний.

Следующие административные меры могут увеличить скорость обработки отчетности госу-

18 Zovatto, Daniel (2003) “The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America” в International IDEA Funding of Political Parties and Election Campaigns. International IDEA, Руководство. Стокгольм, с. 112.

19 Федеральная избирательная комиссия США даёт возможность пользователям своего Интернет-сайта просматривать финансовые средства кандидата по имени спонсора, названию бизнеса, месту происхождения и т.д. Выборы Канады предоставляет подобную интерактивную базу данных. Неправительственная организация Центр гибкой политики США использует электронную базу данных, изданную Федеральной избирательной комиссией США, для создания отчётов для средств массовой информации и общества, таких как сводки взносов, осуществленных основными видами бизнеса. Для более подробной информации см. www.fec.gov и www.opensecrets.org.

20 Партии в Великобритании и комитеты по проведению избирательных кампаний в США ежеквартально предоставляют отчеты. GRECO (2008) Third Evaluation Round: Evaluation Report on the United Kingdom on the Transparency of Party Funding (Страсбург: GRECO), с. 14.

дарственными регулятивными органами: электронное обнародование информации партиями и кандидатами в режиме реального времени, стандартизация форм, оптические технологии сканирования, а также базы данных, в которые можно непосредственно загружать финансовую информацию.

Логично и исполнимо: эмпирическое правило для законодательных баз

Ни один режим обнародования не может быть осуществим на практике, если он предусматривает неисполнимые правила. Законодательство должно быть направлено на достижение разумных целей, и соблюдение такого законодательства реально как для регулятивных органов, так и казначеев организаций. Разумные требования логически не противоречат политическим, инфраструктурным и экономическим характеристикам государства. Например, обнародование информации в сети Интернет в режиме реального времени не есть мудрое использование ресурсов в стране, где доступ к сети Интернет не распространён. Исполнимые реформы подразумевают положения, которые потенциально могут быть исполнены партиями, кандидатами и регулятивными органами. Требования к обнародованию информации о любом взносе выше €1 стало бы настолько отягчающим, что партии не стали бы утруждать себя его исполнением, а регулятивные органы не стали бы отслеживать соответствующие отчеты. Так как правовое регулирование бессмысленно без реального правового контроля над его исполнением, системы политического финансирования должны разрабатываться с учетом правового климата соответствующей страны.[21]

Общие пороги и исключения для обнародования информации

Несмотря на то, что прозрачность - главная цель, к которой надо стремиться при раскрытии данных, некоторые виды информации, предоставляемые политическими партиями и кандидатами можно отнести к исключениям. Существуют исключения также и для регулятивных органов политического финансирования, по определению стремящихся передать предоставленную им информацию широкой общественности.

Самой распространённой причиной ограничения информации, предоставляемой политическими партиями и кандидатами, является обыкновенная целесообразность. Во многих случаях неприемлемо требовать, чтобы каждая отдельная статья расходов указывалась в отдельном отчете с приложением подтверждающей документации. Многие страны устанавливают порог на сумму расходов, ниже которого не требуется предоставление отчётности, либо требуется предоставление отчётности в консолидированной форме.

Аналогичные исключения характерны для вкладов малых размеров. Сложность заключается в том, что некоторые спонсоры, политические партии и участники политического процесса иногда стремятся скрыть нежелательные для обнародования вклады посредством разбиения их на более мелкие транзакции, каждая из которых по размеру не достигает порога для предоставления отчетности. Первым ответным шагом противостояния этому должно стать положение, согласно которому пороги отчетности должны быть основаны на общей сумме вкладов, осуществлённых спонсором в течение отчетного периода, а не на размере отдельных вкладов. Порог для вкладов, подлежащих отчетности, колеблется в пределах сумм в эквиваленте от $100 в Афганистане до $8,000[22] в Великобритании.

Другая проблема - должен ли регулятивный орган публиковать всю информацию, которую он получил от политических соперников. В данном случае исключение распространяется на личные данные спонсоров. Следовательно, часто присутствует двухсторонний подход к идентификации спонсоров: в случаях очень малых вкладов они даже не указываются в отчетности, предоставляемой в регулятивный орган, который в свою очередь не предоставляет широкой

21 Carlson, Jeffrey & Walecki, Marcin (2005) Money and Politics Program: Guide to Applying Lessons Learned. IFES. Вашингтон, с 17.

22 Данная сумма подразумевает вклады в национальные партии. Для вкладов, направляемых в местные партии и кандидатам, существуют более низкие пороги. Закон, принятый в июле 2009, поднял порог для национальных партий до GBP 7 500 (приблизительно USD 11 800).

общественности информацию о вкладах, слегка превышающих определенный размер. Даже в США, где полная прозрачность - главный подход к финансовому регулированию избирательных кампаний, адреса спонсоров не публикуются (хотя указываются имена и места работы).

Адаптирование закона об обнародовании информации к нормативным сторонам

В зависимости от поставленных нормативных целей существует возможность структурирования специфики законов об обнародовании информации. В данном исследовании мы учитываем следующие цели: конкурентоспособность, прозрачность и минимизация пагубного влияния. Данный раздел даёт определение каждой из целей и кратко обсуждает её взаимосвязь с системой обнародования информации.

Прозрачность

Прозрачность политического финансирования отражает намерение информировать общественность об источниках финансирования политических партий и кандидатов и, следовательно, об основаниях их поддержки и предполагаемого поведении. Цель заключается в лучшем понимании политических предпосылок партий и кандидатов избирателями и более осознанному выбору в День выборов.

Время обнародования информации, уровень подробности обнародованных данных и попытка регулятивного органа распространить данную информацию - важные факторы обеспечения прозрачности. Как гласит один афоризм: «Доступ отсрочен – в доступе отказано».

Так как время сделать собственный, осознанный выбор у избирателей ограничено, крайне важно, чтобы регулятивные органы вели активную деятельность по распространению обнародованных данных легко усваиваемыми частями. Это подразумевает логическую обработку данных и их распространение по многим каналам. Ведение учета просмотра информации в открытом для общественности офисе - один из методов. Отправка данных в Интернет, выпуск данных в печать и телевизионные программы новостей, а также предоставление текущих тенденций в отчетах - другие способы повышения информированности общественности о политическом финансировании.

Неправительственные организации и ученые возможно критично отнесутся к подобным действиям. При некоторых обстоятельствах, средства массовой информации могут быть не намного успешнее избирателей в напрасных попытках рассортировать информацию в по осмысленным категориям. Поэтому можно порекомендовать публикацию регулятивными органами информации в популярных машиночитаемых форматах, например: текстовые файлы в формате с разделителями-запятыми, динамические таблицы или базы данных. Это даст возможность независимым исследователям быстро анализировать данные при помощи программного обеспечения. Всеобщая доступность отчетов, предоставленных политическими партиями и кандидатами также может вдохновить журналистов на пристальное расследование финансовой деятельности участников политического процесса. То, что политические соперники имеют право *не* обнародовать, зачастую гораздо интереснее того, что они активно оглашают; а журналисты обычно находятся в состоянии особой готовности для выяснения более детальной информации.

Чтобы информация представлялась более осмысленной, регулятивным органам необходимо предоставлять данные о спонсорах. Приведенный выше раздел подробно указал, какие данные должны быть обнародованы. При оглашении любого типа информации, степень прозрачности зависит от знания личных данных, адреса, рода занятий и места работы каждого спонсора или получателя политических денег. В случаях, когда корпоративные структуры имеют право внесения вкладов, весьма существенным станет указание их реквизитов, адреса и сферы бизнеса каждого из них. Что касается цели по улучшению прозрачности, то информация о спонсорах даст избирателям возможность узнать о связях партий и кандидатов с отдельными отраслями бизнеса и влиятельными политическими группами.

В заключение, время обнародования информации играет чрезвычайно важную роль в контексте прозрачности. Если избиратели получат ценную информацию позже, во время или совсем незадолго до дня голосования, вероятность, что избиратели смогут ей воспользоваться значительно меньше. Это подразумевает, что регулятивные органы должны выпустить необработанную информацию в гражданское общество и средства массовой информации, по крайней мере, за несколько недель до выборов, чтобы СМИ успели обеспечить её полезность для избирателей.

Минимизация пагубного влияния

Пагубное влияние одного участника политического процесса начинается тогда, когда распределение ресурсов приводит к тому, что у другого участника не остается хоть сколь либо весомой власти на отстаивание своих интересов. О существовании пагубного влияния говорят, когда «должностное лицо подавлено и вынуждено совершать или терпеть такое действие или бездействие, которое не имело бы место при его полной свободе действий»”[23] Можно говорить, что политическая группа оказывает пагубное влияние, если она в одностороннем порядке диктует содержание государственной политики и реформ. Такое влияние можно приобрести через выборы, помогая благосклонным к группе кандидатам и политическим партиям одержать победу, или в период между выборами путём подкупа избранных лиц, ответственных за разработку политики. Альтернативно, группа, которая контролирует государственные органы и ресурсы, может оказывать пагубное влияние, понижая целостность избирательных процессов, либо используя общественные блага и службы исключительно для своей избирательной выгоды. Последнее из двух иногда называют злоупотреблением служебным положением, или если применить терминологию, использованную в бывшем коммунистическом блоке, злоупотреблением административными ресурсами.

Пагубное влияние может содействовать вынесению на рассмотрение правительства предложений в интересах крупных капиталистов, или прочих заинтересованных сторон, которые противоречат интересам, подразумеваемых избирательным мандатом. В особенности, лоббисты определенных групп могут иметь особый доступ к лицам, ответственным за разработку политики, благодаря возможности внести материальные или неденежные взносы в проведение кампаний. В результате государственная политика склоняется в пользу их пожеланий, вместо служения более широким группам населения.

Не смотря на то, что пагубное влияние трудно обнаружить и ещё труднее предотвратить, увеличение прозрачности возможно представляет собой эффективный способ уменьшения проблем. Законы об обнародовании информации могут минимизировать проблемные аспекты процесса и обеспечить предоставление избирателям информации о том, кто именно вносит вклады в политические партии и проведение избирательных кампаний, а также уполномочить ответственные органы распознать и предотвратить нарушения этики и лоббизма регулирующих положений. До выборов эффективное обнародование информации приводит к честной игре партий и кандидатов, не настроенных на выплату штрафных затрат (независимо от того будут ли такие затраты финансовыми, административными или политическими). После выборов обнародование информации стимулирует избирательную отчетность, даёт возможность средствам массовой информации, гражданскому обществу и избирателям соединить политику с преимущественными моделями финансовой поддержки. Главным политическим инструментом здесь является увеличение объема и детальности обнародованой информации. Требования к обнародованию информации в период между выборами также может препятствовать дарениям по принципу «ты мне – я тебе», согласно которому финансовые вклады предоставляются с осознанием того, что политики отблагодарят дарителя через контракты, налоговые льготы и т.д.

Другая форма пагубного влияния исходит от самого государства. Влиятельные стороны, имеющие доступ к правительственным ресурсам, могут использовать их для влияния на результаты выборов. Использование государственных механизмов и средств массовой информации - два примера. Главным инструментом обнаружения данной формы злоупотребления служит обнародование информации о природе и источниках неденежных займов и вкладов, особенно в период между выборами. Более сложно обнаружить ситуацию, в которой правящие партии могут предлагать должности, контракты и патронаж другим участникам, в обмен на выход последних из предвыборной гонки. Подробное обнародование информации может помочь ак-

23 Black’s Law Dictionary, 5-е издание, 1979.

тивистам и регулятивным органам выявить подобные формы пагубного влияния. Признаки нарушений можно выявить при тщательном отслеживании данных о географическом положении, месте работы, характерных особенностях пожертвований лиц, заинтересованных в особых решениях правительства. В странах, где правительство применяет незаконные средства для победы на выборах, особенно важно (хотя, к сожалению менее вероятно), чтобы орган, ответственный за получение и анализ отчетов политических партий и кандидатов, был независим и хорошо оснащён.

Подкуп голосов создает пагубное влияние, ведёт к искажению политических предпочтений избирателей и получению краткосрочной материальной выгоды за счёт продолжительных негативных последствий в будущем. Покупка голосов – одно из самых трудновыявляемых явлений. Пристальный контроль за расходами партий и кандидатов и сравнение предоставленной информации о расходах с результатами реальной инвентаризации, может помочь выявить данный негативный феномен. Сама по себе потребность контролировать покупку голосов ещё раз подчёркивает значимость обнародования информации о расходах.

Конкурентоспособность

Третья основанная цель – повышение конкурентоспособности. Концептуальное восприятие понятия «конкуренция» возможно влияет на формирование системы политического финансирования. Тем не менее, мнения всех сторон сходятся в том, что ресурсы, обладающие денежной ценностью, – есть опора всех избирательных кампаний.

Согласно одному подходу, конкуренция подразумевает «равное игровое поле» или равноправные начальные возможности для всех серьезных партий и кандидатов для пропаганды своих идей.[24] В практическом отношении это означает доступ к телевидению, печатным изданиям, рекламным щитам, митингам и т.д. Двойная опасность заключается в том, что у одной избирательной кампании может быть недостаточно денег для использования вышеуказанных ресурсов, а ресурсы другой соперничающей избирательной кампании могут настолько превышать возможности первой и полностью заглушить её послание избирателям. Существует объективный подход к тому, как «выровнять» игровую арену. При радикальном подходе «выравнивание» ставит целью сокрушить все неравенства между соперниками, в то время как более мягкий подход ставит упор на предоставление всем соперникам доступа к необходимым ресурсам для того, чтобы их послания были услышаны.

Повышение конкурентоспособности предполагает деятельность целого ряда регулятивных органов политического финансирования, для обеспечения равноценного использования ресурсов соперниками, что включает в себя лимиты взносов и расходов, ограниченный период проведения избирательной кампании и государственное финансирование деятельности партии и избирательной кампании. Всё это подчёркивает важность подробных и частых обнародований соответствующей информации. Не имея подробной информации о личных данных, роде занятий и месте работы спонсора, правовой контроль над реализацией лимитов вкладов может быть невыполним на практике. Один спонсор может осуществлять вклады несколько раз под слегка разными именами через супругу или детей, либо через работодателя. Аналогично этому работодатель также может сделать несколько вкладов через своих служащих.[25]

С другой стороны, лимиты расходов и государственного финансирования подразумевают частые и всеобъемлющие обнародования информации на протяжении всего избирательного цикла. В зависимости от системы, применяемой для государственного финансирования, регулятивные органы должны получать систематическую информацию об активах избирательной кампании, чтобы точно определить право организации на получение финансовых средств. В большинстве случаев подобные решения основаны на обнародованной информации об активах партий. В конечном счете, чтобы обеспечить равную игровую арену при расходах, регулятивные органы, очевидно, должны иметь информацию о том, сколько денег было потрачено политическими партиями и кандидатами.

24 Casas-Zanora, Kevin (2009) Remarks at IFES-Carter Center conference on global standards in political finance. 22-23 января.

25 Федеральная избирательная комиссия США и Центр гибкой политики, неправительственная организация, созданная для финансирования прозрачности, предоставляют значительные ресурсы для выявление конечной суммы, переданной отдельным лицом.

Рассмотрения препятствий обнародования информации

В предыдущих разделах условно предполагалось существование политических условий, которые часто отсутствуют в реальности. В их число входят независимый и хорошо оснащенный регулятивный орган, политическая воля к правовой реализации и/или уважению процесса обнародования информации и свободные и честные избирательные процессы в более общем смысле. Данный раздел представляет начальные соображения, как развивать обнародование информации в ситуациях, когда отсутствуют необходимые сопутствующие условия.

Нет политической воли – слабый регулятивный орган

Существует один вопрос, по которому политики соперничающих партий могут согласиться друг с другом - ничто не должно препятствовать деятельности, которая, по их представлениям, поможет одержать победу на выборах. По этой причине демократии, имеющие институционализированные партийные системы, редко вносят значительные изменения в избирательные системы. Подобно этому, попытки установить независимые предельные ограничивающие процедуры крайне тяжелы на подъем. То же самое можно сказать о реформе обнародования информации о финансировании избирательных кампаний. Согласно недавнему отчету экспертов МФИС и регулятивных органов, многие респонденты считали, что сильнейшим аргументом против обнародования информации служит мнение о том, что «невозможно осуществить правовую реализацию обнародования информации, так как всегда будут оставаться обходные пути».[26] Даже в Соединенных Штатах Америки законы об обнародовании информации, принятые с 1910, года не имели действительной правовой реализации до 1975 года, когда после разразившегося большого скандала, Сенат создал независимый регулятивный орган. В данной ситуации возникает вопрос, как эффективно разрабатывать и воплощать реформы, когда партии и политики отказываются обеспечить соблюдение закона об обнародовании информации.

Первым шагом в данном направлении может стать наделение регулятивных органов независимым статусом. Правящие партии могут использовать государственный контроль в целях препятствия обеспечению соблюдения законодательства. Институциональная независимость может минимизировать эффективность таких стратегий. Организационное отделение бюджета регулятивного органа, его персонала и должностной пролонгации от сферы полномочий избранных ветвей власти, независимая модель может предоставить регулятивным органам политическое пространство и ресурсы для правовой реализации закона об обнародовании информации, без страха сотрудников быть уволенными или подверженным другими карательным мерам. Во многих отношениях регулятивный орган политического финансирования должен придерживаться тех же критериев, что и независимый избирательный орган управления.[27] Во многих странах регулирование политического финансирования безо всяких сомнений является ответственностью, возлагаемой на избирательный орган.

Однако официальной организационной независимости может быть недостаточно для обеспечения правовой реализации. Так как назначение должностных лиц регулятивных органов почти во всех случаях зависит от избранных государственных чиновников, они могут в равной мере быть предрасположены к пожеланиям политиков в отношении миссии регулятивного органа. Даже если регулятивный орган получит статус независимости и мандат на осуществление пристального надзора за политическим финансированием, его ресурсы могут быть настолько ограничены, что это приведёт к дополнительным препятствиям для эффективного проведения расследования. Когда организационная независимость недостаточна для обеспечения правовой реализации, реформы должны стать более обширными. Для проведения реформ часто необходима народная поддержка и, как бы это ни было печально признать, такая поддержка зачастую мобилизируется в результате скандалов о политической коррупции.

Злоупотребление правящими партиями обнародованной информации

Полное обнародование информации обязательно включает оглашение спонсоров и получателей политических денег. В зависимости от уровня социальной стабильности, действенности

26 IFES (2008) Political Finance Survey Report 2008. The survey included academics, reformers and election stakeholders. N107.

27 Для краткого описания независимой избирательной модели управления, см. International IDEA (2006) Election Management Design: The IDEA Handbook, с. 7-11.

общественных организаций и приверженности общества к демократическим нормам, данное оглашение может представлять существенный риск. В пример можно привести Украину: президент Кучма в 2002 году использовал полученные в процессе обнародования информации данные в целях преследования оппозиционных партий посредством подчиненных президенту налоговых органов, пожарной инспекции и государственной милиции.[28] Опасность преследований в результате обнародования информации еще больше выражена в постконфликтных странах, где «напряженность и постоянная угроза насилия осложняют достижение международных стандартов прозрачности».[29]

Возможно ожидать, что обнародование информации будет использоваться как средство преследования в менее свободных странах, где выборы хоть что-то значат. А именно, правящие партии в слабо институционализированных демократиях имеют мощные стимулы злоупотреблять обнародованием информации, когда они сталкиваются с относительно сильным соперником за власть. В данных ситуациях попытки пролоббировать реформу усиления прозрачности политического финансирования должны учитывать, что последствием может оказаться преследование оппозиции. С другой стороны, потребность защитить своих спонсоров от преследования является аргументом, обычно употребляемым политиками, которые более обеспокоены тем, что могут потерять вклады от спонсоров, боящихся огласки, а не безопасностью своих спонсоров.

Вероятность преследования может привести к установлению оптимального баланса между прозрачностью и личной безопасностью. На базовом уровне можно регулировать пороги раскрытия информации и соответственно содержание обнародованной информации. Посредством установления относительно высоких порогов вкладов и расходов, вклады «обыкновенных людей» будут защищены. Вдобавок, высокие пороги обнародования информации не смогут защитить самых влиятельных спонсоров от оппозиционных кампаний.

Другим средством является исключение из необходимости обнародования особых личных данных, например: имен спонсоров, лиц, получающих деньги, сотрудников. В зависимости от степени вероятности преследования, следует или не следует рекомендовать также исключение данных о сфере бизнеса источника. Если количество акторов в отдельном бизнесе небольшое, вероятность того, что отдельное лицо будет определено, возрастает. Безусловно, настанет момент, когда удаление увеличивающихся объемов информации о доходах устранит необходимость в предоставлении таких отчетов.

Можно спорить о том, что прозрачность не может играть приоритетную роль в особо несвободных странах. Когда существует вероятность преследования оппозиции, более важным может стать определение приоритета соперничества над прозрачностью и честной игрой, так как применяемые политические технологии не обязательно оглашают личные данные людей. Важность гражданского общества и средств массовой информации (и несомненно международного сообщества) состоит в уличении серьезной опасности личной безопасности спонсоров. Также не следует забывать, что они могут обеспечить самое эффективное наблюдение за операциями политического финансирования. Причина заключается в том, что во многих типах стран, описанных здесь, существует очень слабая вероятность того, что независимым и хорошо обеспеченным регулятивным органам политического управления будет разрешено функционировать.

Рекомендации

Несмотря на то, что каждому государству придётся разрабатывать собственную систему обнародования информации, ниже можно ознакомиться с практическим мировым опытом по правовому регулированию финансовой отчетности за последние несколько десятилетий.

1. *Обнародование информации является краеугольным камнем надзора за политическим*

28 Walecki, Marcin (2004) “Ukraine: the authoritarian abuse of disclosure” in Global Corruption Report 2004, Transparency International. (Лондон: Плуто Пресс),с. 41-2.

29 Boneo, Horacio and Dahl, Bob (2006) “Lessons learned about political finance in post-conflict societies” in Political Finance in Post-conflict Societies. (Вашингтон: МФИС/АМР США), с. 13.

финансированием. Без эффективного обнародования информации невозможно обеспечить соблюдение на практике прочих нормативно-правовых средств, таких, как лимиты ограничения и запреты отдельных видов вкладов. Поэтому правильное понимание роли системы обнародования информации чрезвычайно важно для выявления проблем, на которые направлены положения и нормативно-правовые акты политического финансирования.

2. Эффективный надзор за политическим финансированием обычно вне зоны досягаемости одного актора. *Оглашая информацию, регулятивный орган политического финансирования может получать содействие в наблюдении за финансовой деятельностью кандидатов и политических партий от средств массовой информации и представителей гражданского общества (и, несомненно, от соперничающих политических партий)*.

3. Создание абсолютно безупречной системы обнародования информации, скорее всего, невозможно. Необходимо позаботиться о том, *чтобы в требованиях к отчетности не осталось очевидных лазеек* (таких как, единственное требование предоставлять отчетность в течение очень короткого периода избирательной кампании или освобождение политических партий или кандидатов от соблюдения обязательств отчетности).

4. В то же время, важно *не отягощать участников политического процесса диспропорциональными требованиями к обнародованию информации.* Чрезмерно осложненные требования к отчетности препятствуют их же соблюдению и часто приносят мало пользы. Очевидно, что громадные объемы информации, вероятнее всего, усложнят работу регулятивных органов, средств массовой информации и актеров гражданского общества, по поиску действительно интересных данных.

5. Согласно изложенному выше, *убедитесь, что система обнародования информации учитывает локальные факторы*, такие как значительный объём деятельности, проводимой регулятивными органами политического финансирования и прочими ответственными органами, уровень финансовой компетенции и финансовой грамотности кандидатов, технологии, доступные для отчетности и распространения информации, и временные рамки для предоставления, аудита и опубликования финансовых отчетов.

6. *Введение требований к обнародованию информации, несомненно, повлечет за собой открытый диалог с теми людьми и организациями, которых обязуют предоставлять отчетности*, что включает в себя дискуссии по системам подробной отчетности и учебных занятий для представителей политических партий и кандидатов.

7. *Будьте готовы к реформированию любой системы обнародования информации с течением времени.* Новые системы всегда требуют тонкой настройки, в то время как даже установившиеся системы нуждаются в систематическом пересмотре для их адаптации к изменениям функций политического финансирования по всей стране.

Вывод

В данной главе мы сосредоточили основное внимание на главных проблемах систем обнародования информации о политическом финансировании. Не смотря на то, что тема может показаться исключительно трудной, процесс создания такой системы достаточно структурирован. Сперва реформаторы должны определиться с желаемыми нормативными целями: более информированные избиратели, более равные условия соперничества партий и кандидатов либо более равноправный доступ в политику, например, через социально-экономические группы. Руководствуясь вышеуказанным решением, реформаторы могут вообразить идеальную систему обнародования информации в отношении ключевых направлений регулирования: что обнародуется, кто обнародует, как часто и какому типу регулятивного органа. В конечном счете, необходимо учитывать специфические требования, применимые в контексте отдельно взятой страны и приемлемые для регулятивных органов, политических партий и акторов избирательных кампаний, в будничной жизни с учётом доступных ресурсов. Процесс разработки данных процедур должен в максимальной степени проводиться в диалоге как с теми, кого обязуют предоставлять отчеты, так и с теми, кто будет использовать обнародован-

ную информацию (регулятивные органы, средства массовой информации, гражданское общество и, в конечном счете, электорат.

Принимая во внимание тот факт, что различные нормативно-правовые базы способствуют различным нормативным результатам, можно сделать вывод, что не существует единой модели системы обнародования информации о политическом финансировании. Официальные политические институты имеют свои дополнительные намерения для каждой из основных переменных системы, таких как изменение конституционного устройства и характеристик избирательных систем. Помимо этого, уровни технологии, грамотности, социальной стабильности и развития гражданского общества различны в разных обществах. В каждом конкретном случае присутствует свой набор передовых методик.

Одна из целей данной главы -инициировать процесс поиска практических решений, положения реформы политического финансирования в иерархии реформ и их влияния на приоритеты реформирования. В некоторых странах, возможно, существует необходимость электронного обнародования информации, в то время как в других требуются более далеко идущие реформы установленных норм бухгалтерской отчетности. После исследования различных систем обнародования информации и способов их применения в разных странах, мы пришли к выводу, что список лучших методик достаточно краток. Ратифицировать всеобщий закон об обнародовании информации не представляет особого труда. Однако целенаправленное соблюдение положений Конвенции ООН по борьбе с коррупцией требует формулирования особых целей и проблем. Как только они определены, реформаторы могут разрабатывать системы обнародования информации, максимизирующие достижение целей и минимизирующие возникновение заблуждений.

Глава II

Практические решения вопроса о лимитах на расходы

Марцин Валецки

Глава II

Практические решения вопроса о лимитах на расходы

Марцин Валецки

Введение

«Без лимитов на совокупные затраты стоимость избирательных кампаний будет неизбежно и бесконечно расти. ... Помимо уменьшения размеров вкладов, лимиты на расходы обладают потенциалом препятствовать коррупции в самих выборах в федеральные органы».

Судья Верховного суда Уайт
(мнение, высказанное во время процесса Бакли против Валео)

В стране должна быть равноправное игровое поле, на котором может играть любой участник политического процесса, что в конечном итоге приведёт к созданию честной и конкурентоспособной системы. Среди основных положений закона о политическом финансировании, разработанного для достижения вышеуказанных целей, находятся лимиты на расходы. Лимиты на расходы обеспечивают соблюдение важного принципа демократичного общества и избирательного процесса – равенства возможностей, предоставляемых кандидатам.

На протяжении последних нескольких десятилетий растущее беспокойство по поводу увеличивающейся стоимости избирательных кампаний привело к предложениям об ограничении расходов избирательных кампаний. Во многих странах политики, расположенные к проведению реформ, утверждали, что те, у кого есть доступ к значительным суммам денег, могут просто купить избирательную кампанию, путём доминирования на каналах политической коммуникации (например, средствами массовой информации, рекламными щитами, массовыми мероприятиями) и таким образом подорвать честность процесса. Логика данного аргумента основана на том, что нерегулируемое политическое финансирование не может гарантировать ровную игровую арену в борьбе за власть.

Несомненно, эффективные политические коммуникации - ключевой фактор в борьбе за голоса избирателей, а неограниченные расходы могут помочь информационной кампании одних сразить информационную кампанию других, тем самым создавая нечестное преимущество в избирательной системе. Положения, ограничивающие затраты на избирательные расходы, основаны на принципах честности и доступности. В избирательном смысле, под доступностью понимают удаление препятствий к вхождению в избирательную гонку, а под честностью – предоставление ровной игровой арены для всех участников политического процесса и понижение возможности нечестного преимущества одних над другими посредством использования неограниченных финансовых средств.[1]

Исторически правовое регулирование расходов на избирательные кампании стало ответом на целый ряд злоупотреблений положениями избирательной системы. Принятие Акта по борьбе с коррупцией и незаконной деятельностью в 1883 году в Великобритании было названо Чарльзом Семуа «вехой в истории развития демократии в Англии».[2] Основная особенность Акта 1883 года заключалась во введении лимитов на разрешенные избирательные расходы в каждом избирательном округе, сокращенные сильными нормативно-правовыми положениями для обеспечения исполнения данного нововведения. Лимит расходов составлял £710 для первых 2 000 избирателей в избирательном округе кандидата, и £40 на каждые последующие 1 000 избирателей. Требовалось ведение строгого отчета, чтобы доказать, что расходы не превышались.

В Соединенных Штатах Федеральный Акт по борьбе с коррупцией 1910 года установил лимиты на расходы избирательных кампаний на всеобщих выборах в Палату представителей. Однако, этот акт распространялся только на партии, обладающие законодательной властью и избирательные комитеты, предусматривал малочисленные взыскания и редко исполнялся. В 1911 году был дополнен Закон США о борьбе с коррупцией за рубежом, чтобы расширить

1 Diane R. Davidson, Political Financing in Canada: Achieving a Balance, Paper представлена на Annual Meeting of the Law and Society Association: “Law and Society in the 21st Century: Transformations, Resistances, and Futures”. Берлин, Германия, июль 25-28, 2007.

2 Он также оспаривал, что целью Акта по борьбе с коррупцией было «стремление сократить незаконные расходы, которые заменили место старомодных взяток». См. Charles Seymour, Electoral Reform in England and Wales (Девон: Дэвид и Чарльз, переиздание, 1970), с. 454-455.

требования Акта к кандидатам в Сенат и первичным выборам. Поправки 1911 года также впервые потребовали обнародование финансовой информации кандидатами и установили лимиты на количество денег, которые кандидаты могли израсходовать на проведение избирательных кампаний. Расходы на выборах в Палату представителей не должны были превышать $5 000, а в Сенат - $10 000 или сумму, назначенную федеральным законом штата (сколь угодно малую).

Во многих современных демократичных обществах лимиты на расходы партий и кампаний применяются во избежание чрезмерных повышений стоимости партийной политики, контроля над неравенством между партиями, а также ограничения вредного влияния и коррупции. Алан Вэар, профессор политологии Оксфордского университета, полагает, что «единственным способом попытаться остановить это «подкармливание безумия» среди партий, находящихся в поисках финансовых средств, может стать ограничение сумм, которые они расходуют на очень дорогостоящую деятельность, а именно – проведение избирательных кампаний».[3] Существует еще четыре других аргумента в пользу лимитов на расходы. Во-первых, неограниченное расходование может предоставить нечестное преимущество тем, кто имеет доступ к деньгам и может сделать политиков зависимыми от больших вкладов. Во-вторых, лимиты на расходы являются средством, которое может помешать партиям и кандидатам проводить косвенную покупку голосов (например, посредством приглашения потенциальных избирателей на дорогостоящие мероприятия с бесплатной музыкальной программой, подарками, едой и напитками). В-третьих, лимиты на расходы могут предотвратить искажение политических дебатов во время избирательной кампании, посредством ухода от тем общей значимости к вопросам, связанным с существенной финансовой поддержкой.

В основном, положения о лимитах на расходы обычно содержатся в законе о выборах или законах, имеющих непосредственное отношение к финансированию партий или избирательных кампаний. Из 104 стран, изученных Майклом Пинто-Душинским, 41% имеет разного рода лимиты на расходы.[4] Потолки для расходов на избирательные кампании часто устанавливаются законодательством, избирательным органом управления или другой структурой, на которую возложена задача по исполнению нормативно-правовых актов политического финансирования. В случаях, когда потолки прописаны в законе, такие ограничения устанавливаются либо определением потолка, либо применением формулы (например, умножение среднемесячной заработной платы)[5] с учетом существующих уровней инфляции.

Статистика показывает, что лимиты на расходы в Европе подлежат большему регулированию в странах с молодым демократическим строем, чем в странах с устоявшейся демократией. Более того, жесткие ограничения на расходы кандидатов в Парламент являются общеизвестной характерной чертой Вестминстерской модели нормативно-правовых актов политического финансирования.[6] Однако, лимиты, сосредоточенные только на кандидатах в Парламент, «мало делают в современных условиях для контроля политических расходов в целом»[7], потому что расходы современных избирательных кампаний являются государственными.[8] С появлением рассылки рекламы почтой, телефонной рекламы, плакатов и щитов, отсутствием всеобъемлющей системы, включающей лимиты на государственные расходы, исчез резон полагаться на местные лимиты. В Канаде лимиты на расходы политических партий и кандидатов впервые были введены в 1974 году и расширены в 2003. Их считают краеугольным камнем канадской демократии. В 2003 году лимиты были повышены, было дано более широкое определение расходам на избирательные кампании. Сейчас регулируемые расходы включают расходы на организацию и проведение опросов общественного мнения, поездки лидера и зарплаты персонала. Лимиты на расходы также включают расходы третьих лиц. В соответствии с законодательством Канады, «третье лицо» – любой субъект или группа, не являющийся непо-

3 Peter Burnell and Alan Ware (eds.), Funding democratization (Manchester: Manchester University Press, 1998), с. 240

4 Michael Pinto-Duschinsky, Journal of Democracy, т. 13 н. 4, октябрь 2002

5 В случае президентских выборов Болгария, Польша и Словакия установили определенные лимиты квот, в то время, как Россия и Украина используют специальную формулу (минимальная зарплата, умноженная 300,000 и 100,000, соответственно).

6 В случае президентских выборов Болгария, Польша и Словакия установили определенные лимиты квот, в то время, как Россия и Украина используют специальную формулу (минимальная зарплата, умноженная 300,000 и 100,000, соответственно).

7 Michael Pinto-Duschinsky (1981),с. 268.

8 Общие расходы Лейбористской и Консервативной партий на местных и общегосударственных уровнях в течение всеобщих выборов составили £60 миллионов, из которых около 90% составили государственные взносы. Для сравнения в 1880 году государственные расходы двух основных политических партий составляли до 2 процентов общих расходов.

средственно группой кандидата, зарегистрированной политической партией или ассоциацией избирательного округа зарегистрированной политической партии.

Необходимо отметить, что в случаях, когда система политического финансирования налагает верхние пределы на расходы кандидатов и политических партий для ограничения нечестного преимущества, должны существовать лимиты и для других действующих субъектов (так называемых «третьих лиц»). Иначе состоятельные благодетели или активные группы могли бы напрямую расходовать деньги во благо одного кандидата или с целью помешать избранию другого. Если лимиты расходов будут применяться только к кандидату или партии, атаки против кандидата могут остаться без сопротивления ввиду того, что лимит денежной суммы, которую кандидат может израсходовать, чрезвычайно мал. В целях эффективности лимиты расходов должны также применяться к заинтересованным группам. В Великобритании, например, новый верхний предел избирательных расходов для партийных организаций составляет около 30 миллионов USD (GBP 20 миллионов) в дополнение к верхнему пределу для влиятельных групп в 1,5 миллионов USD (GBP 1 миллионов). Но даже это не решает проблему обхода. Если лимит для профессионального союза равен 1,5 миллионов USD, то ничто не может помешать данному профсоюзу создать несколько дополнительных структур, каждая из которых официально независима и наделена правом расходовать 1,5 миллионов USD. Умение быстро размножать «независимые» комитеты и влиятельные группы подрывает перспективы эффективности верхних пределов расходов. Некоторые эксперты утверждают, что ограничения на расходы третьих лиц могут помочь обеспечить независимость кандидата от влияния мощных заинтересованных групп.

Проблемы с лимитами на расходы

Лимиты на расходы избирательных кампаний никоим образом не должны восприниматься как идеальный механизм для использования государством в целях снижения стоимости политической деятельности. Лимиты на расходы могут внести свой вклад в конфликт двух основополагающих принципов современной либеральной демократии: потребности оберегать политическое равенство и потребности оберегать политическую свободу. Данная проблема проявилась в двух интересных судебных делах. Сперва в Соединенных Штатах Америки в деле Бакли против Валео, когда Верховный суд признал три основных положения лимитов на расходы неконституционными. В их число вошли лимит на независимые расходы, ограничение количества частных ресурсов, которые мог использовать кандидат и лимит на общие расходы кандидатов, баллотирующихся в Федеральное Правительство.[9] В ярком решении по делу Бакли пр. Валео, Верховный Суд США руководствовался первой поправкой и соображениями о свободе слова, надорвав комплексное законодательство, принятое в результате Уотергейтского скандала. Вторым стало дело г-жи Бауман в Великобритании, Суд признал, что чрезмерно строгое ограничение на расходы по выборам, понесенные частным лицом, является нарушением свободы волеизъявления. Суд признал раздел 75 Акта 1983 года, в практическом использовании, тотальной преградой для опубликования информации г-жи Бауман. Суд поинтересовался, было ли необходимо ограничивать ее расходы до 5 GBP, для исполнения законодательную цели сохранения равенства кандидатов. Суд сделал вывод, что рассматриваемое ограничение является несоразмерным преследуемой цели. Европейский суд напомнил, что свободные выборы и свобода волеизъявления, особенно свобода политических дебатов, совместно образуют основание любой демократической системы.

Более того, в некоторых странах искусственно созданные низкие законодательные лимиты для дозволенных расходов на избирательные кампании, делают отчетность политических партий по избирательным расходам неактуальной, как проиллюстрировано на примере Индии и Израиля. В дополнение к этому, исследование, проведенное автором данной книги, указывает, что лимиты на расходы осложняют правовую реализацию обнародования информации.

9 С точки зрения Верховного суда: ‘Концепция, согласно которой правительство может ограничивать свободу волеизъявления некоторых элементов нашего общества, чтобы увеличить относительное изъявление других, полностью противоречит первой поправке конституции… Защита первой поправки от правительственного ограничения свободы волеизъявления не может корректно зависеть от финансовой возможности человека участвовать в общественных обсуждениях.’ См. Бакли пр. Валео (Buckly vs. Valeo), 424 США 1 (1976), с. 48-9.

Примеры Польши, а также России[10] и Украины (см. Таблицу 1) показывают, что на практике лимиты на расходы оказались неактуальными, будучи представленными на нереально низких уровнях. Они не только не смогли ограничить «гонки вооружений» политического финансирования, но их провал также подорвал доверие ко всей системе регулирования политического финансирования. Эти правила также осложнили определение истинных уровней расходов. Так как ни одна партия не желает быть подверженной санкциям за нарушение закона о лимитах на расходы, они часто предоставляют отчетность о расходах ниже лимита. Более того, в случаях, когда соперничающие политические партии повсеместно пренебрегают законами о лимитах на расходы и об обнародовании информации, возможно появление «пактов о ненападении». В результате, избиратели, организации гражданского общества и средства массовой информации не смогут получать достоверную информацию, требуемую для наблюдения за политическим финансированием.

Таблица 1. Финансирование избирательных кампаний президентских выборов: официальные расходы основных кандидатов в России, Украине и Польше

Суммы расходов указаны в миллионах долларов США

Россия				
Выборы президента 1996* Кандидат	Лебедь	Жириновский	Явлинский	Ельцин
Расход	2.83	2.72	2.72	2.42
Выборы президента 2000** Кандидат	Зюганов	Титов	Явлинский	Путин
Расход	0.869	0.866	0.840	0.451
Украина				
Выборы президента 1999*** Кандидат	Мороз	Ткаченко	Кучма	Витренко
Расход	0.214	0.195	0.154	0.125
Польша				
Выборы президента 1990 Кандидат	Мазовецкий	Валенса	Тыминьский	Цимошевич
Расход	0.597	0.581	0.351	0.192
Выборы президента 1995 Кандидат	Квасьневский	Валенса	Павлак	Курон
Расход	1.373	1.121	0.544	0.535
Выборы президента 2000**** Кандидат	Квасьневский	Краклевский	Олеховский	Калиновский
Расход	2.29	2.31	0.42	0.46

*Примечания: * Официальный лимит на расходы US$2 850 000; ** Официальный лимит на расходы US$920 000; *** Официальный лимит на расходы US$385 000; **** Официальный лимит на расходы на 2000 US$2,600,000. Не применимо к 1990 и 1995*

10 Способ, согласно которому отчетная статистика отражает изменения лимитов на расходы, демонстрируется финансовыми счетами русских партий и избирательных блоков. Во время избирательной кампании 1993 года, национальные блоки официально израсходовали $3,7 миллионов; двумя годами позже были введены лимиты на расходы, позволяющие отдельным кандидатам тратить не более, чем приблизительно $100 000, а избирательным блокам не более $2,4 миллионов. Цифры официальной отчетности по расходам на избирательную кампанию естественно уменьшились в соответствии с новыми нормативно-правовыми актами. На выборах 1999 года в Государственную Думу Российской Федерации, отдельным кандидатам было разрешено расходовать сумму, эквивалентную $65 000, а избирательным блокам - $1,6 миллионов. Неудивительно, пресса сообщила, что на самом деле, национальные блоки израсходовали гораздо больше, чем разрешено, что, конечно же, политики не могли объявить, не предоставив самих себя в руки правосудия.

Существуют и прочие проблемы лимитов на расходы, заслуживающие внимания. Самое важное - то, что особенно тяжело обеспечить соблюдение и регулирование правовых положений в отношении лимитов. Введение лимитов на расходы может привести к принятию ряда важных политических решений, таких как установление периода времени, в течение которого будут применены лимиты на расходы, определение статей расходов, которые должны быть учтены как «расходы» избирательной кампании и определение организаций, которые требуется включить в рамки лимитов на расходы. Согласно Герберту Е. Александру: «Лимиты на расходы призрачны в плюралистической системе, имеющей множество отверстий для перечисления взносов...». Когда гарантирована свобода волеизъявления и ассоциаций, ограничение денег на той или иной стадии процесса проведения избирательной кампании приводит к прокладыванию новых каналов, осуществляемому отдельными денежными лицами и группами, которые могут направить свое влияние на избирательную кампанию и должностных лиц.[11] Например, если лимит на расходы определять только как «расходы кампании» , применимый к установленному периоду времени до выборов, то партии вполне могут издать литературу до начала кампании, установить рекламные щиты, предоставить свои выступления в радиоэфире и разослать рекламу по почте до наступления установленного периода кампании. Необходимо учесть тот важный фактор, что применение лимитов в странах с экономикой переходного периода осложняется ещё и инфляцией и, как это уже имело место в реальности, гиперинфляцией.[12] Учитывая все обстоятельства, некоторые эксперты полагают, что «запрет на оплачиваемую политическую рекламу по телевидению, бесспорно, является гораздо более эффективным средством ограничения стоимости проведения избирательных кампаний, чем официальные лимиты, возлагаемые на расходы партий».[13]

Лимиты на расходы и международные/региональные организации

Ряд международных правительственных и неправительственных организаций, таких как Организация американских государств, Совет Европы, Всемирный банк, АОВСЕ (Ассоциация организаторов выборов стран Европы и Транспаренси Интернешнл) выступили в защиту стандартов и оптимальных методов в отношениях лимитов на расходы. Проблемы, вызванные высокой стоимостью избирательных кампаний, также получили рассмотрение в рамках многих важных международных документов, таких как Межамериканский демократический устав, принятый в 2001 году, и Общее примечание № 25, принятое Комитетом ООН по Правам Человека в 1996 году.

Большинство международных правительственных и неправительственных организаций предлагают государствам сократить уровень расходов для того, чтобы сделать политику партии как можно дешевле. Некоторые рекомендации уходят еще глубже, предлагая «сокращение кампаний; предоставление равного доступ к прессе, бесплатное эфирное выступлению в часпик для кандидатов включительно; запрет или ограничения на политическую рекламу», а так же «субсидии на доступ к СМИ».

11 Herbert E. Alexander, 'Approaches to Campaign and Party Finance Issues', in Karl-Heinz Nassmacher (ed.) Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance (Баден-Баден: Номос, 2001), с. 198.

12 В Болгарии лимит на расходы 1991 года был применен к выборам 1997 года, но инфляция в 1997 совершенно понизила ценность болгарского лева 1991 года. Максимально допустимые расходы кандидатов не должны были превышать сумму 30 000 BGL, которая снизилась до эквивалента в US$20.

13 См. Michael Pinto-Duschinsky (2001), с. 22.

Таблица 2. Рекомендации международных организаций по вопросу лимитов на расходы.

Организация

- Совет Европы
- ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ «ДЕМОКРАТИЯ ЧЕРЕЗ ЗАКОН» (ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)
- (Проект) КОНВЕНЦИЯ ПО ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ СТАНДАРТАМ, ПРАВАМ И СВОБОДАМ

Рекомендация:

Для создания равных условий для всех кандидатов и политических партий (коалиций) государства-участники обязуются установить резонный верхний порог сумм предвыборного фонда кандидата или политической партии (коалиции), для использования в целях финансирования предвыборных кампаний.

Организация

- ООН
- Общее примечание № 25: Право участвовать в общественной деятельности, право голосовать, и право на доступ к общественным благам (статья 25.) Общее примечание № 25[14]

Рекомендация:

Разумное ограничение расходов кампании может быть оправдано там, где необходимо, для того, чтобы удостовериться, что право свободного голосования не нарушено и что процесс демократического развития не искажен под воздействием несоразмерных расходов в интересах какого-либо кандидата или партии.

Организация

- *Межамериканский демократический устав*[15]
- (принят 11 сентября 2001 года, Генеральной Ассамблеей на внеочередной сессии в Лиме, Перу)

Рекомендация:

Усиление политических партий или любых других политических организаций является первоочередной задачей демократии. Необходимо уделить особое внимание проблемам, связанным с высокой стоимостью предвыборных кампаний и установлением сбалансированной и ясной системы их финансирования.

Организация

- ПАРЛАМЕНТСКИЙ ФОРУМ СООБЩЕСТВ ПО РАЗВИТИЮ СТРАН ЮГА АФРИКИ (СРСЮА). НОРМЫ И СТАНДАРТЫ ВЫБОРОВ В РЕГИОНЕ СРСЮА.[16]
- Принят Пленарной ассамблеей Парламентского форума 25 марта 2001, г. Виндхук

Рекомендация:

Финансирование избирательных кампаний - сфера, в которой злоупотребление государственными средствами является нормой, а «поле для игры» не одинаково для всех. Опыт большинства стран показывает, что правящая партия, как правило, лучше обеспечена ресурсами (финансами и активами), в то время как партии, находящиеся в оппозиции, слабо спонсируются. В данном случае лимит на расходы на политические нужды либо установлен не там, где должен быть либо его просто все игнорируют. Богатые тратят огромные суммы на то, чтобы выиграть больше голосов.

Избирательные комиссии должны быть официально наделены властью, чтобы запретить данные виды расходов, с тем, что бы ограничить чрезмерное влияние денежных средств на демократический процесс и исход выборов. Комиссии должны быть наделены властью, чтобы гарантировать, что расходы по избирательной кампании будут возмещены в надлежащей сумме и представлены вовремя, проверять счета партий, а счета партий подлежат детальной аудиторской проверке.

14 General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) : . 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments)

15 INTER-AMERICAN DEMOCRATIC CHARTER

16 SADC PARLIAMENTARY FORUM NORMS AND STANDARDS FOR ELECTIONS IN THE SADC REGION

Организация

- Транспаренси Интернешнл
- Политическое положение № 5[17]

Рекомендация:

Рассмотреть вопрос контролирования спроса на механизмы политического финансирования, такие как лимиты на расходы, а так же принять во внимание финансируемый доступ к СМИ.

Организация

- СОВЕТ ЕВРОПЫ
- КОМИТЕТ МИНИСТРОВ
- Рекомендация Рек(2003)4 Комитета министров Совета Европы государствам-членам об общих правилах борьбы с коррупцией в финансировании политических партий и избирательных кампаний[18]

Рекомендация:

Государствам следует рассмотреть вопрос о принятии мер по недопущению чрезмерного финансирования политических партий, таких, как установление ограничений на расходы на избирательные кампании.

Организация

- Заявление Совета президентов и премьер-министров Северной и Южной Америки
- «Финансирование демократии: политических партий, кампаний и выборов»[19]
- Центр им. Картера, Атланта, штат Джорджия 19 марта 2003

Рекомендация:

Нужно инвестировать средства в «демократичный характер» партий, а не тратить деньги на долговременную кампанию или контрагитацию. Давление по сбору средств необходимо сокращать, контролируя факторы, повышающие расходы кампании. Такие меры могли бы включать «сокращение кампаний; предоставление равного доступа к прессе, бесплатное эфирное выступлению в час-пик для кандидатов включительно; запрет или ограничения на политическую рекламу».

Организация

- АОВСЕ
- РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ФИНАНСИРОВАНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ КАНДИДАТОВ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ[20] Октябрь, 2001

Рекомендация:

Санкционированные расходы на проведение кампании кандидатов и политических партий подлежат ограничению.

17 TI policy position N°1/2005
18 Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns
19 “Financing Democracy: Political parties, Campaigns, and Elections”
20 RECOMMENDATION ON THE RULING OF ELECTION CAMPAIGN FINANCING OF CANDIDATES AND POLITICAL PARTIES

Таблица 3. Введение лимитов на расходы во время избирательных кампаний: Мифы и реальность

Миф	Реальность
1. Лимиты на расходы нарушают свободу слова кандидатов	Некоторые спорят о том, что «деньги в данном случае являются средством словесного выражения» и что ограничение расходов – неприемлемая жертва для свободы слова. Данные аргументы основаны на неприемлемом представлении того, что в демократии, тот, у кого больше денег имеет право больше высказываться и, следовательно, оказывать больше влияния на выборы и связи с общественностью. Все это прямо противоположно тому, что лежит в основе принципа демократического равенства - «один человек - один голос». Кроме того, обеспечение неограниченных расходов кампании, позволяет хорошо финансируемым кандидатам заглушить голоса своих оппонентов, снижая общее качество и разнообразие дискуссий среди широких слоев населения.
2. Лимиты на расходы помогают лицам занимающим должность и баллотирующимся вновь, а так же жалким претендентам, стоящим у них на пути	На первый взгляд может показаться, что поскольку лиц, занимающих должность и баллотирующихся вновь, как правило, чаще узнают по имени, а остальным претендентам приходится тратить большие суммы денег, чтобы догонять их и выигрывать гонки, предел затрат будет приравниваться к «фактической защите». Однако данные это не подтверждают. Лица, занимающие должность и баллотирующиеся вновь тратят настолько больше денег, чем другие претенденты, что лимит на расходы создаст равные условия конкуренции на игровом поле. К примеру, должностные лица палаты представителей конгресса США опередили других претендентов примерно 7 к 1 на избирательном цикле в 2002 году. Неудивительно, что они выиграли 90% голосов.
3. Лимиты на расходы препятствуют эффективному проведению кампаний, ограничивают получение информации избирателями, что приводит к застою участия	Представление о том, что кандидатам необходимо затрачивать огромные суммы денег и заполнять радио- и телеканалы 30-секуднднй рекламой для проведения «эффективной» кампании является сравнительно новым. На самом деле не многие будут спорить о том, что контрагитация или демонстрационные короткие вставки являются лучшим способом информирования голосующих о продвижении вопросов кампании. Разумный лимит на расходы позволит кандидатам донести свои послания, содержащие больше смысла и правды и меньше пустых обещаний. Освободившись от опроса избирателей по телефону, что стоит денег, участники кампаний смогут воспользоваться возможностью для получения голосов на улицах города, что обойдется им дешевле, но потребует больше времени (например, на посещение общественных собраний, обход всех избирателей на дому, агитацию за кандидата и так далее.)
4. Лимиты на расходы – неиспытанная и потенциально опасная идея	Первый закон об ограничении расходов для кандидатов конгресса был принят в 1911 году и обновлен в Акте Хэтча от 1939. К сожалению, этими законами не предусматривались принудительные механизмы, поэтому пределы затрат часто игнорировались. Однако город Альбукерке, штат Нью-Мексико, ввел лимиты на расходы в 1974. Руководство города указывает многие преимущества данной политики, включая явку избирателей выше среднего уровня, большую уверенность общественности в выборах в местные органы, по сравнению с федеральными, а так же усилившуюся конкуренцию. Это привело к многочисленной общественной поддержке лимита на расходы.

Источник: Государственная программа PIRGs (http://www.buckbuckley.com/pdfs/spending_limits_myths.pdf).

Таблица 4. Потолки на расходы в Европе и других демократичных государствах[21]

Страна	Максимальный уровень затрат при проведении избирательной компании партии	Максимальный уровень затрат
Бельгия	Да, за один избирательный цикл	1 миллион евро
Болгария	Да, за один избирательный цикл	Больше 1,5 миллионов евро
Канада	Да	Зарегистрированные политические партии и кандидаты не должны превышать лимит затрат, рассчитанный главой Избирательного комитета согласно формуле приведенной в Законе о выборах в Канаде
Франция	Да	Во время проведения выборов президента партия и ее кандидат могут потратить более 16 миллионов евро в первом этапе и больше 20 миллионов евро во втором этапе. Для выборов в Парламент, максимальный потолок затрат установлен как для партий так и для кандидатов и составляет 40 000 евро плюс более 0,20 евро на местного жителя.
Венгрия	Да	Потолок затрат кандидата и на избирательную кампанию.
Ирландия	Да	Потолок затрат кандидата и на избирательную кампанию.
Италия	Да	Потолок затрат кандидата и на избирательную кампанию. Так же имеются дополнительные ограничения для партий. Существуют дополнительные лимиты для партий, представляющих кандидатов во всех избирательных округах.
Латвия	Да	Для парламентских выборов: 0,20 на каждого голосующего
Литва	Да	Минимальная заработная плата, умноженная в тысячу раз, на избирательный список в области с большим количеством кандидатов
Польша	Да	Больше 3,5 миллионов евро (на президентские выборы)
Португалия	Да	3 008 600 евро
Испания	Да	Да, за один избирательный цикл, установленный на каждый избирательный цикл Общим учётным судом
Великобритания	Да	18 840 000 фунтов стерлингов
Соединенные Штаты Америки	Нет/да	В общем целом никаких ограничений, за исключением лимитов на определенные местные выборы, и добровольных лимитов на президентские выборы.

Источник: Международная ИДЕА[22]*,* **www.idea.int** *и исследования автора*

Заключение

По причине демократических убеждений в том, что все участники должны иметь равные права для соревнования за получение государственного поста, демократичные государства в основном контролировали приток денег в политическую сферу путём лимитов на расходы, в рамках

21 Суммы указывают размер расходов только на политические партии и не включают расходы кандидатов
22 International IDEA (Международная ИДЕА)

которых велась деятельности политических партий, отдельных кандидатов, а так же третьих сторон. Хорошо продуманные и реалистичные лимиты на расходы могут увеличить честную политическую конкуренцию. Кейт Эвинг, профессор права в Королевском колледже, сравнивает конкуренцию без лимитов с ситуацией, «когда двум людям предлагают посостязаться, только один поднимается в гору на велосипеде, а другой на спортивной машине»[23]. Более того, ограничение расходов на политические нужды поможет сократить желание принимать коррумпированные пожертвования в больших количествах.

Однако, учитывая доводы в пользу лимитов на расходы, общественное обсуждение того «сколько стоит демократия » обычно строится на двух предположениях: а) многие политики и специалисты считают, что в их стране расходы на проведение выборов выше, чем в других демократических странах[24] и что б) расходы на проведение выборов резко возрастают[25]. Во многих странах данное обсуждение основано на неверных предположениях без какого-либо сравнительного метода или детального рассмотрения того, сколько на самом деле стоит политическая деятельность и сколько денег необходимо для эффективных методов коммуникации.

Результаты недавних стравнительных исследований о стоимости политики ставят под сомнение аргументацию сторонников лимитов на расходы. Нассмахер считает, что потенциальная прибыль определяет нынешнею «стоимость демократии» - общественные субсидии частично покрывают расходы на более дорогостоящую избирательную кампанию. Если это так, то существенное общественное и государственное финансирование, имеющее место во многих демократичных государствах, возможно, подрывает другие средства финансового регулирования. Утверждение о том, что спрос на финансовые средства превышает предложение (ведущий к дальнейшему расследованию коррумпированного финансирования) возможно, не выдерживает критики. Фактически, возможно мы пытаемся лимитировать стоимость политики, в то время как предоставляем дополнительные средства, тем самым повышая её.

В заключение, установление низких и строгих лимитов на расходы кампаний могут привести к маргинализации оппозиции в недемократичных режимах, и как результат, укрепить деспотичные режимы путём предоставления им возможности использования иных ресурсов: государственного телевидения, общественного управления, и т.д. На практике, лимиты на расходы обычно осложняют жизнь оппозиционным партиям и кандидатам, так как правящие партии, особенно в странах бывшего коммунистического блока, предпочитают избирательно использовать механизмы соблюдения законодательства. В самых вопиющих ситуациях, нереальные для исполнения лимиты на расходы могут послужить серьезным ограничением свободе слова. Избирательные кампании, скованные очень низкими лимитами на расходы, не в состоянии обеспечить избирателей адекватной информацией о платформах и политиках кандидатов. Таким образом, отсутствие лимитов на расходы в подобных случаях может привести к более открытому и активному политическому диалогу.

23 Keith D. Ewing, Money, Politics and Law (Oxford: Oxford University Press, 1992), c.15

24 Тем не менее, широко распространено мнение, что в Израиле «самая догогая демократия на избирателя в мире». См. Arian Asher, The Second Republic. Politics in Israel (Chatham, N.J.: Chatham House, 1998), с. 155. Также см. Menachem Hoffnung, 'Public financing, Party's Membership and Internal Party Competition', in European Journal of Political Research, 29/1 1996, сс. 73-86.

25 Пример Германии: расходы на кампании в период с 1953 по 19565 гг. возрасли на 300%, в то время как обший индекс цен вырос со 100 в 1950 до 137 в 1965. См. Uwe Schleth и Michael Pinto-Duschinsky, 'Why Public Subsidies Have Become the Major Sources of Party Funds in West Germany, but Not in Great Britain', в Arnold J. Heidenheimer (ed.) Comparative Political Finance (Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1970), с.27.

Глава III

Практические решения вопроса о государственном финансировании политических партий и избирательных кампаний

Магнус Йоман

Глава III

Практические решения вопроса о государственном финансировании политических партий и избирательных кампаний

Магнус Йоман

Введение и общая информация

В процессе регулирования финансовых потоков политических партий и кандидатов следует учитывать тот факт, что деньги потенциально оказывают как положительное, так и отрицательное влияние на демократичную политику. В вопросах государственного финансирования данный факт имеет первостепенное значение. В большинстве случаев средства из бюджета выделяются в целях усиления позитивного влияния политических партий и контролирования излишних финансов в политике.

В этой главе мы охарактеризуем ключевые характеристики государственного финансирования в многопартийных системах и выделим основные факторы, которые необходимо учитывать при проведении реформ данной сферы. В нижеприведённом исследовании мы учитывали тот факт, что многие регионы и страны обладают специфическими особенностями, поэтому однозначного варианта решения существовать не может. Поэтому при изменении системы государственного финансирования мы призываем законодательные и исполнительные органы сконцентрироваться на основных поставленных целях и руководствоваться ими в процессе реформировании системы. Многие подобные исследования финансирования политических партий и избирательных кампаний ограничиваются данными из стран с окрепшим, зрелым демократическим строем. Это вполне объяснимо, если учесть отсутствие доступа к информации из большинства стран с развивающейся демократией или из недемократичных государств. Тем не менее, данный принцип не слишком удачен в виду игнорирования динамичной сущности вышеуказанной проблемы.[1] Данная работа также затрагивает методы, при помощи которых некоторые политические режимы использовали финансирование государственных партий в целях укрепления собственного положения, а не для развития политического плюрализма.

Государственное финансирование проявлялось в различных формах на протяжении длительного периода времени; в США франк можно рассматривать как раннюю форму государственного финансирования, утверждённую в 1775.[2] Необходимо подчеркнуть, что финансирование политических партий и избирательных кампаний из казны было изобретено далеко не европейцами или англичанами. Государственное финансирование партий впервые было отмечено в Уругвае, Коста-Рике и Аргентине 1928, 1954 and 1959 соответственно,[3] при том, что в Европе такой тип финансирования появился в 1959 в Западной Германии. Как правило, государственное финансирование представляет собой «относительно недавнее изобретение»[4], используя выражение Нассмахера, и многие страны третьей волны демократизации стали использовать государственное финансирование в той или иной форме после появления многопартийной системы.[5] Несмотря на то, что влияние подобных реформ в разных странах отличалось, Касас-Занора рассматривает развитие системы государственного финансирования в качестве «вероятно, наиболее значительной тенденции в сфере современного политического финансирования».[6]

Тема государственного финансирования получила внимание со стороны многих международных организаций. В таблице 1 из книги «Варианты государственного финансирования политических партий в мусульманском обществе» приведено отношение различных институтов власти к роли государственного финансирования.[7]

1 Исключением стала работа Пинто-Душинского о положениях политического финансирования в 104 странах. Michael Pinto-Duschinsky (2002b).
2 Mutch, Robert E (2002), с. 44
3 Posada-Carbó (2008), с. 21.
4 Nassmacher (2009), с. 289.
5 Данные по государственному финансированию, приведенные в данной работе взяты из базы данных Международной ИДЕА по партийным организациям (2008), но были дополнены из других источников. См. ниже.
6 Cassas-Zamora (2005), с. 10.
7 IFES (2009), с 29ф.

Таблица 1. Рекомендации по государственному финансированию, выдвинутые международными организациями

Организация (Год)	Рекомендации
Всемирный банк (2001)	• Учитывает государственное финансирование. Во многих странах была создана система государственного финансирования партий; признаётся роль политических партий в отражении общественных интересов: они делают существенный вклад в политическую состязательность и децентрализованное выражение различных ценностей и интересов. Государственное финансирование помогает снизить активность частных лиц по «приобретению власти» и может также помочь установить жесткие ограничения на расходы, так как избиратели критикуют чрезмерные государственные расходы.
Совет Европы (Венецианская комиссия) (2002)	• В сфере *государственного финансирования* партий или кампаний применяется принцип равных возможностей («строгого» или «пропорционального» равенства). • Все партии, представленные в парламенте, имеют право на государственное финансирование. • Государственное финансирование должно также распространяться на политические структуры, которые представляют интересы значительно части избирателей и выдвигают кандидатов на выборы. • Финансирование политических партий при помощи государственных средств должно включать надзор за партийными счетами, осуществляемый особыми государственными органами.
Центр им. Картера Организация американских государств (2003)	• Рекомендует использовать смешанные системы финансирования , в которых основную роль будет играть государственная поддержка. Государственное финансирование должно заменять или дополнять частное финансирование на всех этапах политического или избирательного процесса. Государственное финансирование текущей деятельности партий и кампаний должно быть распределено между всеми партиями, которые соответствуют определенным показателям, при помощи различных пропорциональных норм и единых субсидий.
Транспаренси интернешнл (2005)	• Особое внимание необходимо уделить вопросам, касающимся выгоды в результате предоставления партиям государственной поддержки и поддержке участия граждан в предоставлении небольших членских взносов и вкладов. • Для контроля потребностей в получении государственного финансирования необходимо учитывать такие механизмы, как лимиты на расходы и субсидированный доступ к СМИ.
Совет Европы Комитет министров (2003)	• Государство обязано оказывать поддержку политическим партиям. Государственная поддержка должна быт ограничена адекватными вкладами. Государственная поддержка может быть выражена в финансовой форме. • Цель — разработка справедливых и разумных критериев распределения государственной поддержки. • Государство должно гарантировать сохранение независимости политических партий не смотря на предоставление любой государственной и/или частной поддержки.

Цели государственного финансирования

Не существует совершенной системы государственного финансирования. Многие с этим согласны, однако лишь по той простой причине, что как не существует двух одинаковых стран, так и система государственного финансирования должна соответствовать конкретным условиям. До тех пор, пока данное утверждение соответствует истине, необходимо признать, что появление системы государственного финансирования могут быть вызвано различными причинами, и что в подобные системы будут отличаться в двух различных странах, если их политические *цели и амбиции различаются*. Например, поддержка в странах Скандинавии мероприятий, которые не относятся к предвыборной кампании, в США даже не сможет появиться в виду того, что политические партии в этой стране играют в основном электоральную роль. Кроме того, каждая страна должна устанавливать систему государственного финансирования политических партий или избирательных кампаний в соответствии с собственной политической и партийной системой, экономическим потенциалом и традициями, а также обязана учитывать цели, которых можно добиться в рамках подобной системы.

Какие же цели стоят перед системой государственного финансирования? На этот вопрос может ответить изучение задач и преимуществ, описанных в ранних работах, касающихся данной проблемы в различных географических контекста.

Таблица 2. Задачи и преимущества государственного финансирования[8]

Нассмахер	• Во-первых, предоставление партиям и кандидатам необходимых ресурсов для выполнения функций, выдвижения идей, а также обеспечение равных условий при доступе к ресурсам и регулирование полномочий, которые могут повлиять на эти условия и • Во-вторых, поощрение и стимулирование участия граждан в предоставлении частного финансирования и увеличения влияния гражданского общества на политику. Данная цель также включает установку лимитов на суммы и условия частных взносов.
Пилдат	• Ввиду того, что партии рассматриваются как ключевой политический институт современной демократии, [государство обязано обеспечивать поддержку] для их дальнейшего существования. • [Кроме того] предоставлять равные возможности для честных и эффективных политических выборов... • … для обеспечения здоровой политической атмосферы должно предоставлять ресурсы партиям, чтобы уравнять их шансы на политическом поле и дать новым небольшим партиям возможность на равных состязаться с господствующими и более состоятельными партиями. • [Кроме того] и ограничивать влияние частного финансирования и снизить опасность нарушения демократического политического процесса.
МФИС	• Государственное финансирование может усилить независимость политиков, помочь предотвратить случаи коррупции, связанные с государственным финансированием и повысить финансовую прозрачность • Государственное финансирование может обеспечить политическое равенство возможностей и избирательных состязаний • Государственное финансирование может обеспечить политических субъектов средствами, достаточными для их демократической деятельности, тем самым ускоряя процесс институционализации партии и увеличивая уровень их стабильности • Государственное финансирование может быть серьезным средством для обеспечения соблюдения других нормативно-правовых актов политического финансирования

8 В таблице приведены данные из следующих источников: Nassmacher (2003a) с. 8, Pildat (2005) с. 33f, IFES (2009) с. 16f, Casas-Zamora (2008) с. 10f, Australian Government (2008) с. 34 (отражают цели и преимущества, указанные Joint Select Committee on Electoral Reform в 1983), SADC Parliamentary Forum (2001) с. 8. Выделение автора данной публикации.

Касас-Занора	• [Оно] укрепляет **независимость политиков, предотвращает случаи коррупции, связанн**ые с политическим финансированием и повышает уровень финансовой прозрачности. • [Оно] обеспечивает равные возможности и эффективную конкуренцию на выборах • [Оно] обеспечивает политических субъектов средствами, достаточными для их демократической деятельности, тем самым ускоряя процесс институционализации и увеличивая уровень стабильности партий.
Парламент Австралии Спец. Совместный комитет	• Оно устраняет необходимость или соблазн поиска средств с невыгодными условиями. • Оно помогает партиям оплатить растущие затраты на избирательные кампании. • Оно помогает партиям и заинтересованным группам эффективно действовать во время выборов. • Оно может избавить партии от постоянного поиска средств, и помочь сконцентрироваться на политических проблемах и их решениях. • Оно гарантирует что участие кандидатов в выборах не будет затрудненно нехваткой средств, необходимых для их деятельности.
СРЮА	• [Финансирование необходимо ввиду] слабой материальной базы большинства партий • Необходимо применять финансирование для обеспечения равных возможностей на политическом поле.

Эти и иные исследования государственного финансирования позволяют нам определить следующие возможные задачи данной системы;

- Повысить эффективность взаимодействия политических партий и кандидатов с электоратом и таким образом позволить избирателям сделать более осознанный выбор (краткосрочный период)
- Нивелировать разницу на политическом поле между политическими партиями и кандидатами разного уровня средств (на время выборов)
- Повысить институционализацию политических партий (долгосрочный период)
- Снизить уровень коррупции в политике (в основном, зависимость политиков от влиятельных спонсоров)
- Минимизировать роль денежных средств в политике (особенно в коррумпированной политике или в целом)
- Повлиять на деятельность политических партий при помощи государственного финансирования (в отношении финансовой прозрачности, гендерного равенства, национальных меньшинств и т.д.)

Многие из этих задач взаимосвязаны, но способы их решения могут противоречить друг другу. Например, предоставление серьезной финансовой поддержки всем соперничающим кандидатам позволит им «достучаться» до электората, но может также и расколоть партийную систему и затруднить процесс институционализации политических партий. Для подведения итога по задачам систем государственного финансирования, отметим, что можно постепенно создавать механизмы для восполнения некоторых пробелов в существующей системе государственного финансирования, однако не стоит пытаться охватить все проблемы разом.

В каких странах используется система государственного финансирования?

Первый вопрос, на который необходимо дать ответ, — это «Что объединяет все механизмы государственного финансирования?» Из всех 183 государств-членов ООН с номинальной многопартийной системой, информация, касающаяся прямого государственного финансирования, доступна только по 174 странам.[9] Из них, 58% имеют правовые нормы, регулирующие прямое государственное финансирование политических партий в той или иной форме.[10]

Во-вторых, почему именно в этих странах применяется государственное финансирование? Политические системы не возникают сами по себе, и подтверждением этого факта становится все, что относится к правилом политического соперничества. Некоторые эксперты пытались выделить факторы, определяющие решение многих стран использовать или игнорировать государственное финансирование. Пинто-Душинский отметил, что страны Британского содружества наций и небольшие государства менее склонны к имплементации подобной системы, чем страны с пропорциональной избирательной системой.[11] Икстенс и его соавторы утверждали, что принятие системы государственного финансирования может стать сдерживающим фактором для «приватизации государства» в странах Центральной и Восточной Европы, в то время как Нассмахер считает, что неприятие подобной системы — это наследие коммунистического прошлого этих стран.[12]

В предисловии к данной работе мы доказали, что для четкого понимания феномена государственного финансирования, необходимо изучить опыт *всех* государств, а не только демократических. Фактически, идея системы государственной поддержки политических партий ни в коем случае не является привилегией только демократических форм правления. *В то время как в группу стран, в которых применяется система государственного финансирования, входит больше свободных и меньше несвободных государств, чем в группу, стран, в которых данная система не используется (согласно данным Дома свободы), разница между ними настолько невелика, что ей можно пренебречь.*[13]

Логично будет связать государственное финансирование с общим уровнем коррупции. Коррумпированные политики стараются избежать государственного финансирования, как утверждал Икстенс с соавторами, или они могут попытаться использовать подобное финансирование для поддержки собственных политических партий или избирательных кампаний. К сожалению, чрезвычайно трудно измерить уровень коррупции, однако следует отметить, что не существует статистически значимой связи между прямым государственным финансированием политических партий и баллами за 2008 год а Международном индексе восприятия коррупции Трансперенси Интнрнешнл.[14]

Доводы Пинто-Душинского о связи между государственным финансированием партий и избирательными системами, тем не менее подтверждаются недавно полученными данными со всего мира. Прямое государственное финансирование политических партий применяется менее чем в 25% стран с мажоритарной системой голосования (First-Past the Post electoral system), в то время как подобная система действует в 85% стран с пропорциональной избирательной системой. Для объяснения данной связи необходимо провести дополнительное исследование, однако вероятнее всего, данный фактор политической культуры, связанной с ролью политических партий, обусловлен типом избирательной системы и системой финансирования.

9 Естественно, во многих странах номинально существует многопартийная система, которая де факто оказывается системой с доминирующей одной партией. Основной источник данных по государственному финансированию — база данных по политическому финансированию международной ИДЕА (2008). Тем не менее, данная база данных неполная и постоянно обновляется, поэтому дополнительные данные взяты из других источников (доступны по требованию).

10 Как часто отмечается, факт законного санкционирования государственного финансирования не означает, что оно на самом деле предоставляется. Йоман (1999) различные пункты.

11 Pinto-Duschinsky (2002b) (2002б) с. 75.

12 Ikstens, Smilov & Walecki (2002), с. 6, Nassmacher (2003a) с. 9.

13 По данным Freedom House и других источников по каждой стране на 2008 год, Freedom House (2009).

14 По данным Transparency International (2008).

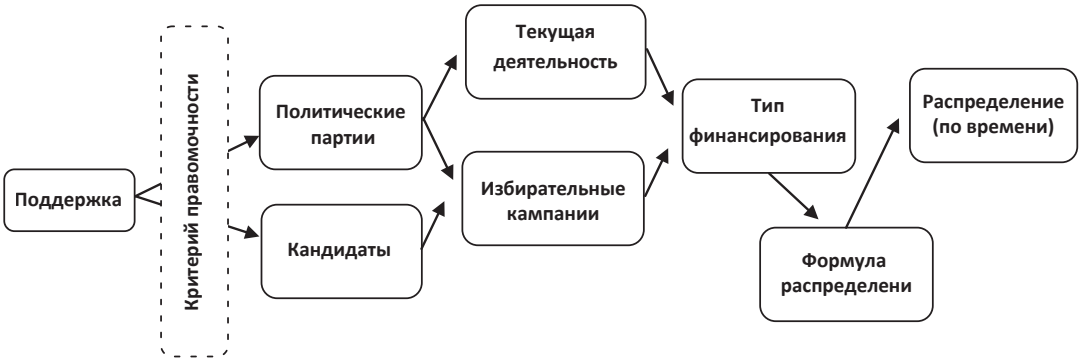
В таблице ниже приведены данные по странам, в которых применяется прямое государственное финансирование.

Таблица 3. Государственное финансирование в различных регионах

Регион	Доля стран с прямым государственным финансированием политических партий
Америка (Северная, Центральная и Южная)	53%
Африка	50%
Австралия	41%
Европа	89%
Ближний Восток	38%

Обзор типологии

Государственное финансирование может быть представлено несколькими способами. В данном исследовании приведено семь основных факторов, которые необходимо принимать во внимание. См. схему ниже.



1. Спонсор средств

Во многих странах распределение и планирование (управление) государственных средств осуществляется национальным органом управления выборами. Кроме того, в некоторых странах (преимущественно в тех, где за проведение выборов отвечают местные учреждения) решение проблем политического финансирования представляет собой основную задачу избирательной комиссии (как, например, в США). В иных случаях такие вопросы решает Министерство финансов или Администрация президента. В Швеции Парламент назначает особый совет судей, которые контролируют распределение государственных средств.[15] В Германии данным вопросом занимается президент или парламент (Бундестаг).[16]

Если правила предоставления государственных средств политическим партиям и/или кан-

15 Riksdagen (1972).
16 Немецкий Бундестаг (2009).

дидатам четко сформулированы, управляющий орган системы обязан выставить некоторые требования к административному органу. Основную обеспокоенность вызывает тот факт, что если политики получают полномочия самостоятельно определять величину выделяемых государством суммы, система становится «уязвимой для краткосрочных манипуляций и быстрому росту».[17] В случае же, если государственное финансирование политических партий и/или избирательных кампаний комбинируется с требованиями по обнародованию информации и лимиту расходов или вкладов, необходимо, чтобы управляющий орган имел должные полномочия и независимость.[18]

Вновь обратимся к описанным выше задачам; если основная цель государственного финансирования — увеличить возможности политических партий путем выделения для них дополнительных средств, методы управления подобной системой могут быть более простыми. С другой стороны, если стоит задача уменьшить уровень коррупции в политической сфере, в систему государственного финансирования необходимо включить минимальные требования к отчетности; кроме того одновременно повышаются и требования к органу, контролирующему распределение государственных средств. В случае, если стоит задача уменьшить затраты на избирательную кампанию, политики должны быть лишены полномочий по определению величины выделяемых денежных сумм.

Таблица 4. Типы распределяющих органов

Тип распределяющего органа	Комментарий	Пример
Избирательный котролирующий орган	Может быть как неотъемлемой частью системы управления выборами, так и теоретической базой	Кения, США
Парламентские/исполнительные учреждения	Может применяться в общепринятых и непротиворечивых системах государственного финансирования	Германия, Албания, Камерун

2.Критерии правомочности

Следующий вопрос для обсуждения — это какие политические партии и кандидаты имеют право на получение государственного финансирования. Самое очевидное решение — предоставление финансовой поддержки всем зарегистрированным политическим партиям и кандидатам. Однако такой подход может быть чрезмерно дорогостоящим (например, в Великобритании в 2009 году действовало 385 зарегистрированных политических партий).[19]

Это может также привести к образованию новых политических партий, созданных лишь с целью получения государственного финансирования, что не может способствовать демократическому развитию. На Национальной конференции 1990 года в Габоне делегатам было предложено организовать политические партии, которые в дальнейшем будут получать финансовую поддержку от государства. В результате было организовано более 70 *самопровозглашенных* партий, для каждой из которых в рамках выборов в законодательные органы было выделено около 34.700 долларов США и служебный автомобиль. Большинство партий самоликвидировались после получения денежных средств и в дальнейшем не были замечены в политике.[20]

Таким образом многие страны, в которых применяется система государственного финансирования, устанавливают определенный «порог» для политических партий, желающих получить финансовую поддержку. Подобный «порог» помогает исключить партии без парламентского представительства или партии с количеством мест в парламенте ниже требуемого. Другой альтернативой (при финансировании кампаний) может стать требование к получению политическими партиями или кандидатами определенного количества голосов избирателей или

17 Cassas-Zanora (2005) с 34.
18 Данный вопрос рассмотрен более подробно в главе, посвященной обнародованию.
19 Избирательная комиссия . Electoral Commission (2009a).
20 Ohman (1999) с 10.

выдвижения определенного числа кандидатов от партии. В Великобритании в этом плане действует не совсем стандартная модель, при которой только *оппозиционные партии* имеют право на получение «денег Шорта», которые составляют основную часть государственного финансирования.[21] В Южной Африке также существует собственная модель определения права на получение государственного финансирования с учетом предвыборного государственного финансирования, которое появилось в 1994 (на первых выборах после окончания), то есть партия должна представить данные о том, что ее поддержало как минимум 2% населения согласно достоверным опросам общественного мнения или, что она набрала определенное количество подписей в поддержку кандидата.[22]

Таблица 5. Типы критериев правомочности

Тип критерия правомочности	Комментарий	Пример
Процент полученных голосов	На предыдущих выборах или на выборах, для которых выделяется государственное финансирование (второй пункт возможен только для финансирования в форме возмещения расходов)	Турция, Швеция, Германия
Места, полученные в выборном органе	На предыдущих выборах или на выборах, для которых выделяется государственное финансирование (второй пункт возможен только для финансирования в форме возмещения расходов)	Великобритания, Финляндия, Нидерланды

Другой вопрос, должны ли политические партии продолжать получать государственное финансирование в течение некоторого периода после утраты права на поддержку государства (как правило, в случае, если партия не смогла сохранить за собой места в Парламенте). Идея заключается в том, что политическим партиям должна быть предоставлена возможность провести реорганизацию и вернуться в Парламент, если они смогут вновь заслужить доверие избирателей на следующих выборах. В Швеции политические партии, которые были вынуждены покинуть Парламент, продолжают получать государственные средства в течение некоторого времени.[23] Подобным примером может служить Христианско-демократическая партия, партия «зеленых» и партия «Новая демократия», которые покинули Парламент в 1988, 1991 и 1994 году соответственно. Впоследствии христианско-демократическая партия и партия «зеленых» вернулись, набрав на следующих выборах соответственно 7% и 5% голосов, и по сей день действуют в Парламенте. С другой стороны партия «Новая демократия» не прошла в Парламент, набрав лишь 1,2% голосов на выборах 1994 года и окончательно провалив выборы 1998 года с 0,2%.

В странах с развитой демократией изредка возникает вопрос о судьбе денежных средств, если политическая партия решает не участвовать в выборах. В таком случае, логичным шагом будет возращение финансов; днный подход был недавно закреплен в новом законе, принятом в Эфиопии. Тем не менее, оппозиционные партии часто выражают недовольство и задают вопрос: «как они могут вернуть деньги, потраченные на избирательную кампанию, если их заставили угрозами и преследованием снять свою кандидатуру?... и это было сделано нарочно для того, чтобы все партии, которые подвергаются преследованию, были вынуждены участвовать в выборах только, чтобы составить компанию правящей партии».[24]

Установка высокого порога для получения государственного финансирования может вызвать слияние более мелких партий или образование предвыборных коалиций. Это может быть выгодно для повышения возможностей и институционализации партии, а также помочь повысить конкурентноспособность на выборах и качественный состав правительства. С другой стороны, исключение мелких партий может снизить количество мнений в политическом диалоге, и сохранит статус-кво. В некоторых случаях установленный порог настолько велик, что гарантирует правящей партии полную монополию на политическом поле без участия оппози-

21 Данное название относится к достопочтенному Эдварду Шорту, лидеру Палаты общин в то время, когда была введена данная система. Келли (2009).

22 Ohman (1999) с 18.

23 Точный интервал времени может различаться согласно принципу постепенного сокращения, но на практике это означает один мандатный период (четыре года). Statens Offentliga Utredningar (1999), с. 164.

24 Эфиополитика (Ethiopolitics) (2009).

ции. В Зимбабве на государственное финансирование имели право только те партии, которые получили не меньше 15 мест в парламенте, что удавалось только правящей партии ZANU-PF на выборах 1990 и 1995 года. В результате Верховный суд предписал изменить порог до 5% голосов.[25]

Кроме того, иногда не представляется возможным установить рациональный порог для предоставления партиям и кандидатом государственной финансовой поддержки ввиду того, что величина финансирования должна определяться целями получателей. Кандидаты на выборах в Южной Корее должны набрать 10% голосов, чтобы иметь право претендовать на государственное финансирование, тогда как Федеральный конституционный суд Германии отменил порог в 2,5%, уменьшив его до 0,5% голосов.[26] Как правило, низкий порог способствует развитию политического плюрализма и способствует уравниванию шансов игроков на политическом поле. С другой стороны слишком низкий порог может расколоть партию и нарушить процесс институционализации партии, что может привести к появлению необоснованных кандидатур или партийных образований.

Возможно, самый лучший совет, который можно дать — это «в некоторой степени меры против появления таких необоснованных кандидатур допустимы только до тех пор, пока подобная дискриминация не мешает новым политическим движениям участвовать в политическом состязании».[27] Установка лимита на выделение государственного финансирования политическим партиям, которые уже имеют представительства в выборных органах, означает опасную вероятность игнорирования новых политических движений.[28]

Таблица 6. Порог для получения государственного финансирования[29]

Страна	Голоса/места для получения
Сан-Томе и Принсипи	0
Дания	1,000 голосов
Германия	0,5% голосов
Финляндия, Нидерланды	Одно место (0,67% голосов минимально)
Словения, Эстония, Венгрия	1% голосов
Уругвай	1,5% голосов
Канада	2% голосов
Испания, Литва, Польша, Словакия, Чехия	3% голосов
Коста-Рика, Италия	4% голосов
Грузия, Хорватия, Танзания	5% голосов
Турция	7% голосов

3. Получатели средств

На данный момент закономерными адресатами государственного финансирования текущей деятельности становятся не только *политические партии*, но и *кандидаты*, которые получают средства на проведение избирательных кампаний. Финансирование кандидатов более популярно в избирательных системах, где особое внимание уделяется кандидатам, а не политическим партиям; таким образом подобный подход может в дальнейшем нивелировать роль

25 EISA (2007).
26 National Election Commission, Republic of Korea (2009), Kommers (1997) с. 210f
27 Nassmacher (2003a) с. 14.
28 Скэрроу также отметил, что более низкие пороги государственного финансирования могут стимулировать небольшие партии добиваться мелких целей, а не стремиться к получению мест в парламенте. Scarrow (2006) с. 624.
29 По данным von Arnim & Schurig (2005) с. 66f, Nassmacher (2009) с. 311, International IDEA (2003) 214 Bryan & Baer (2005) с. 55, East African (2009) и Genckaya (2009) с. 46.

политических партий во время выборов. Государственное финансирование кандидатов встречается не так часто, как финансирование партий, однако такая система широко применяется в США, Молдавии, Мозамбике и Южной Корее.[30] Выделение двух типов получателей финансовой поддержки — весьма существенный пункт, ввиду того, что "система государственного финансирования, которая подходит для кандидатов, может не соответствовать партиям. В то время как кандидатам нужны деньги для победы в собственной (предвыборной) гонке (в основном, путем уничтожения оппонента), партии вкладывают средства в вероятную борьбу на самих выборах."[31] В одном отчете, касающимся политического финансирования в Бельгии, было отмечено, что высокий уровень предоставления государственного финансирования политическим партиям, как и отсутствие подобного финансирования избирательных кампаний, хорошо объясняет феномен «политической монополии партий [на выборах], которые стали ключевым источником средств для кандидатов».[32]

Предоставление государственного финансирования кандидатам напрямую может помочь стать им менее зависимыми от частных источников финансирования (что в свою очередь может способствовать борьбе с коррупцией) и подстегнуть менее состоятельных кандидатов (включая женщин-кандидатов). Однако, такой подход может одновременно ослабить партийную дисциплину и соответственно угрожать эффективной работе партии по взаимодействию с электоратом, что в свою очередь может привести к подрыву доверия ко всей партийной системе в целом.

Если в стране применяется пропорциональная система представительства, которая не позволяет избирателям изменять место, которое кандидат занимает в списке, большинство избирательных кампаний будет проводиться самими партиями и в их собственных интересах, а не отдельными кандидатами. В данном случае государственная финансовая помощь, предоставляемая кандидатам, не будет иметь никакого смысла. В то же время, если на выборах соревнование идет между кандидатами, как, например, было на неоднозначных парламентских выборах в Беларуси в 2008 году, где 94% выбранных члена Парламента не представляли (по меньшей мере, номинально) ни одну партию, разумным шагом будет предоставление государственного финансирования.[33]

Также необходимо разграничить выделение государственного финансирования центральным офисам партии и местным и региональным отделениям. Финансирование последних может стимулировать децентрализацию и внутреннюю демократию, но при этом остается опасность нарушить целостность партии. Как было отмечено в одном исследовании, государственное финансирование местных отделений партии в Хорватии предоставило им «относительно высокий уровень финансовой независимости».[34]

На этот счет есть и другие мнения. Финансирование, которое также включает и выплату зарплаты, предоставляемое *выбранным должностным лицам*, может также относиться к государственному финансированию, особенно в тех странах, где выбранные должностные лица обязаны платить взносы собственной партии. Подобная поддержка также включает оплату услуг административного персонала, исследований и т.д. парламентских групп. Кроме того, государственное финансирование может предоставляться *политическим группировкам, которые связаны с политической партией*, например, молодежное или женское движение. Подобное финансирование может помочь усилить влияние отдельных второстепенных групп внутри партии, особенно если были приняты меры по выделению средств на нужды подобных групп. В некоторых странах финансовая поддержка также предоставляется *благотворительным организациям*, которые относятся к конкретной партии, а также выступают в поддержку многопартийных систем и демократии в других странах. Вопрос, в каких случаях такая поддержка должна рассматриваться в качестве государственного финансирования, остается открытым. Подобный вид финансирования применяется в Германии, Норвегии, Швеции и Великобритании .

Кроме того, вопрос получателей государственных средств относится к цели финансирования. В случае, если основная задача — уравнять возможности игроков на политическом поле вы-

30 Ikstens, Smilov & Walecki (2002) с. 44, EISA (2009).
31 La Raja (2006) с. 5.
32 GRECO (2009a) с. 17.
33 IPU (2009).
34 Epstein (1989) с. 340, Petak (2001) с. 22.

боров, где кандидаты играют основную роль, финансирование должно выделяться непосредственно им. Если получатели стремятся повысить эффективность работы и ускорить институционализацию партий, средства необходимо направлять непосредственно партии; при этом необходимо учитывать вопрос поддержки нижних уровней партийного аппарата.

Таблица 7.Типы получателей

Тип получателей	Комментарий	Пример
Политические партии	Основной получатель государственного финансирования	Албания, Гондурас, Чехия
Кандидаты	Для кандидатов на пост президента и/или члена парламента на выборах в одномандатном округе	США, Мозамбик, Южная Корея
Партийные организации	Женское или молодежное движение или исследовательские организации	Швеция, Великобритания

4. Финансирование деятельности

Следует разграничивать государственное финансирование избирательной кампании и выделение средств на текущую деятельность партий. При этом в первом случае основная цель — четко изложить предвыборную программу партии, а вторая направлена на долговременную поддержку процесса институционализации политических партий и обеспечение функций, не связанных с выборами, например образование общественности и сбор мнений. Например, в Великобритании политические партии получают финансовую поддержку государства в форме грантов на развитие политики, выдаваемых для «предоставления помощи в сфере развития стратегий для их включение в избирательные манифесты»[35]. Как правило, в США государство финансирует оба этих направления, при этом концентрация на мероприятиях, не связанных с выборами, происходит крайне редко.

Наиболее распространенный способ финансирования деятельности партий и кандидатов — использование сроков финансирования (см. далее) и определения целей, на которые пойдут эти средства. В США кандидаты на пост президента могут получать государственное финансирование во время первичных выборов. Основные политические партии также имеют право на получение финансирования такого рода для проведения собрания по выдвижению кандидатур от партий на пост президента.[36]

Первый вариант распространен гораздо шире и может помочь повысить конкуренцию и сократить влияние действующих лиц из кабинетов. Тем не менее, подобная методика вряд ли будет эффективной при отсутствии активных мероприятий, направленных на борьбу с неправомерным использованием государственных средств действующими партиями. Однако, если задача заключается в усилении взаимодействия между политическими партиями и электоратом, поддержке политических дебатов и повышении степени доверия избирателей к партиям, более полезным будет предоставление финансирования для поддержки деятельности, не связанной с избирательными кампаниями. Здесь существует спорный момент, что интенсивная поддержка избирательных кампаний может иметь мало смысла, если партии не заинтересованы во мнениях избирателей во время проведения дебатов.

С другой стороны деньги сами по себе не заставят партии участвовать в дебатах, касающихся политических программ; опыт многих стран с развивающейся демократией показывает, что большинство партий стремятся игнорировать промежуточные выборы. В такой ситуации предоставление государственного финансирования может усилить роль денег в политике партии и опасность злоупотребления подобными финансами. Таким образом подобные реформы необходимо объединить с жестким контролем и определением целей, на которые могут быть потрачены средства. Нехватка информации означает, что к выводам, касающимся общих черт различных систем, надо подходить особенно тщательно, однако согласно доступной информации, две трети стран предоставляют государственное финансирование как для избирательных кампаний, так и для иной деятельности. И только некоторые страны предоставляют фи-

35 Electoral Commission (2009b).
36 Federal Election Commission (2009)

нансовую поддержку, исключительно не связанную с выборами.

Определение деятельности, которую необходимо финансировать, зависит от целей, которые перед собой ставит финансирование. Поддержка избирательных кампаний позволит уравнять шансы игроков на политическом поле и помочь избирателям сделать более осознанный выбор. Финансирование текущей деятельности партий позволит поддержать процесс институционализации партии и долговременный сбор мнений электората. Использование обоих методов может на первый взгляд показаться идеальным, однако такой подход неизменно возложит дополнительную нагрузку на государственную казну. Таким образом можно объяснить, почему те государства, которые предоставляют поддержку исключительно для финансирования кампаний, в основном входят в группу стран с развивающейся демократией.

Таблица 8. Типы финансируемой деятельности

Финансируемая деятельность	Комментарий	Пример
Избирательные кампании	Наиболее распространенная форма государственного финансирования (может включать или не включать отдельные разрешенные формы расходов на кампанию)	Албания, Гондурас, Чехия
Текущая деятельность партии	Направлена на финансирование деятельности партий, не связанной с выборами, например, управление партией или работу с гражданами	Финляндия, Самоа, Швейцария
Отдельные партийные мероприятия	Например, финансирование исследований или тенденций международных событий	Швеция, Нидерланды, Мексика

5. Типы государственного финансирования

Следует разграничивать *прямое и косвенное государственное финансирование*. В первом случае, денежные средства выделяются непосредственно политической партии (или кандидату, см. ниже). Такой тип финансирования обеспечивает политической партии максимальную свободу в использовании этих средств. И как результат, государство в дальнейшем не контролирует распоряжение предоставляемыми средствами; однако элементы регулирования могут действовать при помощи особого механизма лимитов затрат (см. ниже).

Косвенное финансирование, как правило, означает, что политическим партиям (или кандидатам) предоставляются бесплатные услуги или услуги на льготных условиях. Общепринятым типом косвенного государственного финансирования считается предоставление свободного доступа к СМИ. Как правило подобные услуги предоставляются на время избирательных кампаний и только для государственных СМИ. Такой подход помогает увеличить шансы на привлечение внимания потенциальных избирателей и таким образом уравнять возможности политических игроков.[37] Иные формы косвенного финансирования включают официальное использование общественных ресурсов: транспорта, помещений, особых расценок на почтовые услуги и т.д. для мероприятий избирательной кампании или текущей деятельности партии.[38] Гораздо реже в странах с развивающейся демократией финансирование выражается в форме налоговых льгот, предоставляемых как самим политическим партиям, так тем, кто финансирует партии.

Косвенное финансирование политических партий может быть гарантией того, что поддержка государства соответствует конечной цели. Такое финансирование может удержать партии от соблазна получения частного финансирования, которое зачастую включает дополнительные условия и может помочь уравнять шансы игроков на политическом поле более эффективно, чем прямое финансирование. В условиях, когда только одна партия играет главную роль на

37 Иногда предоставление свободного доступа к СМИ включает запрет на использование партиями рекламы во время избирательной кампании. В таком случае, можно сказать, что косвенное государственное финансирование ограничивает роль финансов во время выборов.

38 Не следует путать с официальным (неправильным) применением государственных средств действующими партиями или кандидатами.

политической сцене, прямое финансирование не сможет гарантированно обеспечить доступ другим партиям к СМИ, если средства массовой информации зависят от государства. Но если партии получают бесплатное эфирное время, проблема отпадает.

Таблица 9. Типы косвенного финансирования[39]

Типы косвенного финансирования	Примеры стран
Налоговые льготы/освобождение от уплаты	Австралия
Бесплатный/субсидированный доступ к СМИ	Новая Зеландия, Индия
Бесплатный/субсидированный транспорт	Молдавия
Печать/распространение материалов партии	Испания
Бесплатное использование государственного имущества	Венгрия
Бесплатные или субсидированные офисы партии offices	Италия
Освобождение от уплаты избирательного залога	Казахстан
Поддержка парламентариев или групп в Парламенте	Великобритания

6. Механизмы распределения

Один из самых часто задаваемых вопросов — каким образом будет происходить распределение государственного финансирования или какой объем финансирования должна получать каждая политическая партия или кандидат. При этом можно выделить два основных принципа. Первый — всем соперничающим партиям или кандидатам предоставляется равный объем финансирования, что позволяет уравнять их возможности. На основании этого все соперники получают равные шансы, и таким образом предоставляемое финансирование не должно выделять кого-то одного. Системы равномерного распределения государственного финансирования иногда используются во время выборов кандидатов и слабо распространены на партийных выборах.[40] Второй подход основан на принципе выделения государственного финансирования в соответствии с поддержкой электората, которую получают участники выборов. При этом основная идея заключается в том, что государственное финансирование не должно влиять на политический процесс, если это не соответствует мнению общественности. На практике все участники выборов должны получать свою долю государственного финансирования пропорционально поддержке своих избирателей. Подобная поддержка, как правило, выражается в форме голосов или мест в парламенте, полученных на предшествующих выборах (для финансирования текущей деятельности партии или кампании, выделенного до выборов) или во время последних, только что прошедших, выборов (для финансирования кампании, выделенного после выборов). Расчет поддержки электората на основании полученных голосов применяется в непропорциональных избирательных системах, например в странах с мажоритарной системой.[41] Однако такой подход может быть подвергнуть критике по той причине, что распределение государственного финансирования на основании более ранней деятельности не допускает изменений в системе государственного финансирования в период между выборами, и, в частности, нивелирует возможность возникновения новых политических партий. Так, например, Тэм на примере Австралии заявлял, что подобная система «неизбежно вызовет превосходство многих давно существующих партий перед недавно появившимися.»[42]

Предоставление всем партиям равного объема государственного финансирования поможет избавиться от доминирующего положения крупных партий в политике. Особенно в тех странах, где основную роль на политической сцене играют государственные партии (в таких

39 Источник: Nassmacher (2003b) с. 37, Australian Government (2008) с. 29, Pildat (2005) с.10f, Ikstens, Smilo & Walecki (2002) с. 34 & 44, Nassmacher (2009) с. 299 и OSCE/ODIHR (2007b) с. 15.

40 Равное финансирование применялось в таких странах, как Чад, Габон, Таиланд и Азербайджан. Ohman (1999) p 26, International IDEA (2003) cc 213фф.

41 Nassmacher (2009) с. 317.

42 Tham(2007) с. 23. Цитируется с разрешения автора. Подробнее см. ниже.

странах пропорциональное распределение может стать причиной нивелирования равных условий). Систему пропорционального распределения можно также обвинить в появлении дополнительных трудностей для организации новых партий, но она также имеет и определенные преимущества. Подобная система означает, что наиболее популярная у избирателей партия получает большую государственную поддержку (и в этом случае финансирование рассматривается не как право отдельных партий, а как привилегия, которую необходимо заслужить). Реализация непропорциональной системы может привести к появлению партий, созданных только с целью получения государственного финансирования.

В большинстве стран используется смешанная система, при которой все партии получают одинаковую долю части государственных средств, при этом оставшаяся часть распределяется между ними пропорциональным образом. Около в 80% стран, предоставляющих прямую финансовую поддержку (и которые свободно дают такую информацию), используется данный метод, в основе которого лежит распределение государственного финансирования согласно результатам предыдущих выборов. При использовании подобной смешанной системы особо важно установить долю государственного финансирования, которая рассчитывается пропорциональным методом, и эти цифры могут существенно различаться в разных странах. В таблице 10 приведены примеры расчетов такого распределения.[43]

Таблица 10. Расчет распределения финансирования в различных странах

Страна	Пропорциональная доля[44]	Равная доля
Чад, США, Франция, Канада	0%	100%
Лесото	50% (в)	50%
Босния и Герцеговина, Македония	70% (б)	30%
Колумбия, Мексика	90% (а)	10%
Тунис, Дания, Италия, Марокко	100% (а)	0%

Кроме этого существуют и другие альтернативы. В Мальдивской республике политические партии получают финансирование в зависимости от количества членов партии. В результате, такая система привела к необычной ситуации, когда правительственная партия получает меньшую долю государственного финансирования, чем некоторые другие партии, в результате чего существует опасность появления искаженного механизма набора новых членов партии.[45]

Кроме того, распределение государственных средств между партиями или кандидатами может базироваться на том, сколько сами партии или кандидаты могут изыскать средств для финансирования. Такая система под названием «*встречные фонды*» применяется в США и Германии[46] и предусматривает выделение государством определенного процента от суммы, выделенной самой партией, вплоть до определенного «потолка» (250$ на первичных выборах на пост президента США).[47] Преимущество заключается в том, что подобный подход предусматривает государственное финансирование в соответствии с программой финансовой поддержки участников выборов до выборов и кроме того призывает участников выборов предоставить данные о полученных вкладах, тем самым повышая прозрачность. В случае отсутствия определенного потолка, существует опасность предоставления данных о фиктивных частных вкладах, которые зачастую бывает трудно выявить при помощи слабоэффективных

43 Следует отметить, что формула распределения в разных странах может отличаться от данных. Приведенных в данной таблице. Источники: Ohman (1999) p 8f & 28, Nassmacher (2009) p 314. (funding for political party conventions in the US is distributed equally), Casas-Zamora (2005) c 34, EISA (2006), Ikstens, Smilov & Walecki (2002) c 23, Transparency International & Carter Center (2007) c 51, Lujambio (2002), Damgaard (2006) c 284, Utter & Strickland (2008) c 104, Treneska (2007) c 111, and Elobaid (2009) c. 84.

44 «а» финансирование, пропорционально полученным голосам, «б» — финансирование пропорционально полученным местам в парламенте, и «в» — количеству выдвинутых от партии кандидатов.

45 Издание The Maldivian (2009).

46 Cassas-Zanora (2005) c 34.

47 Federal Election Comission (2009) c 2.

регулятивных органов по политическому финансированию, которые в основном действуют в странах с развивающейся демократией. Некоторые страны предоставляют государственное финансирование в зависимости от количества кандидатов, выдвинутых каждой партией на выборы. Такой подход может рассматриваться в качестве разумного требования к уровню вовлеченности партии в выборах. Однако само по себе (в отдельности) это не говорит о поддержке соответствующих партий народом.

Таблица 11. Принципы формул распределения

Принцип формулы распределения	Комментарий	Пример[48]
Процент полученных голосов	На предыдущих (предварительных) выборах или на выборах, для которых выделяется финансирование (второй пункт возможен только для финансирования в форме возмещения расходов)	Андорра, Италия, Коста-Рика
Количество мест в выборном органе	Если принцип основан на количестве мест, полученных на прошлых выборах, изменения общественной поддержки в период между выборами не учитываются	Бенин, Болгария, Финляндия
Количество выставленных кандидатов	Может побуждать партии выдвигать кандидатов только для получения финансирования	Кабо-Верде, Франция (смешан)
Количество членов политической партии	Списки членов партии могут быть неточными, особенно в странах с развивающейся демократией	Мальдивская Республика, Германия (смешан)
Встречные фонды (Matching funds)	Сумма получаемого партией финансирования зависит от суммы, которая партия получила в частном порядке	США, Канада

Уровень государственного финансирования

Данный вопрос связан с отношениями к частному и государственному (финансированию). Нассмахер отмечал, что «В виду того, что партии не могут быть государственными органами, но должны оставаться частными организациями; **государственное финансирование должно лишь частично покрывать партийные расходы**».[49] Потребность принятия компромисса по государственному и частному финансированию уже принимается всеми сторонами во всех дебатах, касающихся политического финансирования.[50] На данный момент подобная смешанная система стала самой распространенной формой структуры финансирования в мировом масштабе.

Тем не менее, до сих пор не существует единого мнения о форме выражения подобного баланса. Не всегда представляется возможным определить долю дохода партии, выделяемой государственными источниками, так как предоставляемая информация может оказаться неточной, а сам доход от государственного и частного финансирования может определяться различными способами. Тем не менее, политические партии Испании и Мексики на 90% зависят от финансирования из казны, при этом объемы государственного финансирования политических партий Египта настолько малы, что давно считаются «символическими».[51] Ситуация вокруг государственного финансирования постепенно превращается в фарс, который лишь придает видимость помощи, оказываемой игрокам на политическом поле, но не действительной реформы, направленной на установления политического равенства. Зависимость от государственного финансирования (по меньшей мере в Европе) сильно разнится из-за отличий по типу и идеологии политических партий, несмотря на то, что за последние десятилетия были намечены значительные сдвиги. Теперь тенденция такова, что небольшие партии зависят от

48 За исключением описанных в данном разделе случаев, информация взята из международной ИДЕА (2003) с 209ff.
49 Nassmacher (2003a) с 14, выделение сохранено.
50 См. von Bisen (2003) с 13, и данные отчетов центра им. Картера/Организации Американских государств и Совета Европы в таблице 1.
51 Ammar (2009) с 60.

государственного финансирования сильнее, чем более крупные.[52]

Таблица 12. Уровень государственного финансирования в различных странах[53]

Государственное финансирование отсутствует	Афганистан, Багамские острова, Гана, Новая Зеландия
Преобладает частное финансирование	Великобритания, США, Италия, Австралия, Египет
Государственное и частное финансирование равны	Дания, Франция, Япония
Преобладает государственное финансирование	Австрия, Швеция, Венгрия, Мексика, Португалия, Испания
Только государственное финансирование	Узбекистан[54]

7. Время распределения

Финансирование, направленное на поддержку избирательных кампаний, предоставляется до и/или после самих выборов. В случае, если финансирование выделяется *до выборов*, оно может быть направлено на непосредственное финансирование кампании, но в случае пропорционального финансирования, государственные средства выделяются на основании прошлых результатов политической партии, что может повлиять на оказываемую государственную поддержку различных партий по результатам выборов.[55] Некоторые недемократические режимы затягивали распределение государственного финансирования до самого дня выборов с целью навредить эффективной деятельности оппозиции.[56] В качестве альтернативы финансирование может предоставляться в форме *возмещения расходов после выборов*. Это позволит скорректировать выделяемые суммы в соответствии с результатами только что прошедших выборов; кроме того для усиления связей между партиями и избирателями можно использовать встречные фонды. Еще одно преимущество данного подхода заключается в том, партиям может быть отказано в финансировании, если ее деятельность или деятельность кандидатов не соблюдает требования финансовой отчетности.

Предоставление государственного финансирования после выборов часто означает, что политические партии должны брать ссуды для покрытия расходов на проведение кампаний. Такой вариант может повлечь за собой трудности для отдельных партий, которые не могут предоставить залог для таких займов, особенно в ситуациях, когда результаты выборов непросто предсказать. В регионах со слаборазвитым банковским сектором подобная система может стать серьезным препятствием для небольших партий и только усилить их зависимость от небольшого числа состоятельных спонсоров. Косвенное государственное финансирование, типа свободного доступа к СМИ, предоставленное до начала выборов может помочь решить подобные вопросы, при том, что прямое государственное финансирование может быть выделено как до, *так и* после проведения выборов. Как и следует ожидать, можно создать систему, при которой часть финансирования выделяется до выборов, а оставшаяся часть — после.[57]

Финансирование текущей деятельности партии как правило предоставляется ежегодно или даже чаще (ежеквартально в Болгарии, Канаде и Хорватии). Как правило такой тип финансирования характеризуется предсказуемостью и постоянностью. Государственное финансирование может быть также предоставлено в менее удобной форме на основе выделения средств для конкретных мероприятий, как, например, в Бразилии, республике Чад и Габоне.[58]

52 Nassmacher (2009) с 318ff.

53 Источник: Ortin & Schultz (2000) с 2, Tham (2007), ГГПК (2009b) с 6 и Walecki (2006) с. 4.

54 На президентских выборах 2007 года в Узбекистане, кандидатам запрещалось принимать частные средства или использовать собственные финансы для поддержки кампании. OSCE/ODIHR (2007) с. 4

55 Исключение — финансирование, в зависимости от количества кандидатов, представленных партией. Международная ИДЕА (2003) с 211.

56 Президентские выборы 1996 года в Экваториальной Гвинее, на которых финансирование предоставлялось только за четыре дня до выборов. Йоман (1999) с 9.

57 Боливия. Lee van Cott (2003) с 35.

58 Международная ИДЕА (2003) с 214, Ohman (1999) с.9

Таблица 13.Время распределения

Время распределения	Комментарий	Пример
До выборов	Формула распределения зависит от результатов предыдущих выборов	Аргентина, Россия
После выборов	Может быть невыгодно для политических партий и кандидатов, которые сталкиваются с трудностям по привлечению финансов заранее	Канада, Колумбия, Франция
Между выборами (финансирование текущей деятельности)	Используется (как правило) для поддержки деятельности политических партий, несвязанной с выборами	Ирландия, Кабо-Верде, Португалия

Государственное финансирование как стимул для реформ

Несмотря на то, что государственное финансирование, как правило, применяется для решения указанных ранее задач, оно может также ставить перед собой и другие цели. Наиболее очевидная — это увеличение прозрачности и регулирования в сфере финансовой деятельности участников выборов. Для получения государственных средств политические партии и кандидаты, как правило, (с небольшими исключениями в таких странах, как Финляндия, Швеция и Намибия) должны предоставить данные о целях использования государственного финансирования. В некоторых странах требования к отчетности также охаптывают и финансирование, предоставляемое частными лицами. Угрозу прекращения государственного финансирования можно рассматривать в качестве одного из важнейших инструментов для обеспечения соблюдения требований к отчетности, выдвигаемых перед политическими партиями и кандидатами.[59]

Другая элементарная задача государственного финансирования заключается в снижении уровня расходов на избирательную кампанию путем введения лимитов на расходы. Такой подход применяется на президентских выборах в США, и президент Барак Обама стал первым кандидатом, который решил отказаться от государственного финансирования, что позволило ему законно получить беспрецедентную финансовую поддержку собственной финансовой кампании.

Кроме этого можно выделить и иные перспективы. Во Франции государственное финансирование в 1988 году было напрямую связано с гендерным равенством. Если разница в соотношении мужчин и женщин в политической партии превышает 2%, партия теряет определенный процент государственных средств, соответствующий половине этой разницы.[60] Однако эффективность такого подхода может показаться довольно сомнительной. Несмотря на то, что доля женщин в Национальной ассамблее увеличилась с незначительных 4% в 1980 до 18% в 2009, подобное изменение можно объяснить и другими факторами.[61] Политические партии также весьма медленно адаптировались к этим правилам, в результате их общий убыток при получении государственного финансирование за период с 2003 по 2007 года составил 7 миллионов.[62] Похожий подход был использован в Хорватии в 1993 году, когда каждая партия получала дополнительные 10% государственных средств за каждого кандидата «недостаточно представленного пола», выбранного в Парламент. И на этот раз вопрос об эффективности остается открытым. Несмотря на то, что количество женщин в Парламенте увеличилось с 5% до 8%, а затем и до 23% (в 1992, 1995 и 2000 году соответственно), данный феномен могут объяснить многие другие факторы, включая тот факт, что выборы 1992 года были только вторыми многопартийными выборами в Хорватии с момента обретения независимости. Более

59 В таких странах, как Ливан, опасение, что введение государственного финансирования повысит требования к прозрачности, стало основным фактором при принятии решения по отказу от таких реформ. Sarkis-Hanna & Ekmekji-Boladian (2009) с. 72.

60 ГГПК (2009) с 6. См. далее, Ballinggton (2003) с 165f.

61 Stokes (2005) с 160 и IPU (2009b).

62 GRECO (2009) с. 6.

того, кроме этих достижений, других улучшений по представительству женщин во время двух последних выборах не наблюдалось.[63]

Возможные трудности

Введение

Итак, мы ознакомились с задачами и структурами систем государственного финансирования, а также возможными издержками подобных систем. Теперь настало время обратиться к возможным трудностям, связанных с государственным финансированием. Как и в случае описанных выше задач, целесообразно будет начать с обсуждения трудностей, которые были описаны в различных научных работах.[64]

Таблица 14. Возможные трудности, связанные с государственным финансированием

Отчет Нила	• Налогоплательщики не должны финансово поддерживать политические партии, если они не разделяют их мнения и вопросы программы партии. • Это может привести к тому, что существующая партийная система будет поддерживать только существующие партии, в то время как новым партиям придется прилагать усилия, чтобы попасть в систему. • Если политические партии будут зависеть от государственного финансирования, некоторые из них могут перестать предпринимать собственные усилия по привлечению финансовой поддержки населения (при помощи лотерей, соревнований по висту, политических акции и т.д.) • [Государственное финансирование может] привести к тому, что партии фактически станут частью государства. Вместо представления интересов народа в государстве, они будут представлять интересы государства в народе.
Нассмахер	• Партии могут потерять **независисмость**, если станут зависеть от финансирования из государственной казны. Это основная проблема в странах, в которых идут преобразования, где у власти находятся правящие партии. • Определение суммы и распределения государственного финансирования может быть несправедливым по отношению к **оппозиционным партиям**. • Опросы показывают, что финансовые субсидии, выделяемые партиям, не находят поддержки у электората.
Касас-Занора	• [Государственное финансирование] не заменяет частное финансирование и слабо эффективно в сфере борьбы с коррупцией. • [Оно] подавляет конкурентную борьбу на выборах и оссифицирует партийную систему • [Оно] предоставляет партиям средства, которые ставят под удар социальную вовлеченность, внутрипартийную демократию и независимость
Совместный комитет Палаты представителей и Сената Австралии	• Оно может оказать негативное влияние на независимость партий, в результате чего партии будут зависеть от государства. • Это может привести к тому, что партии станут игнорировать мнение членов партии и гражданского общества. • Определение суммы и распределения государственного финансирования может быть несправедливым по отношению к более мелким / новым или оппозиционным партиям. • Оно может негативно повлиять на положение крупный партий и оссифицировать партийную систему. • Опросы показывают, что государственное финансирование партий не находит поддержки у электората, который считает это бесполезным вложением средств [sic]. • Избиратели могут быть не согласны с идеей о том, что в вопросе государственного финансирования партии имеют первоочередную важность.

63 Sinko (2009), с, 4, 14.

64 В таблице использованы материалы следующих источников; Neill (1998) с 91f, Nassmacher (2003a) с 8, Cassas-Zanora (2008) с 11, Правительство Австралии (2008) с 35, ACE (2009).

Энциклопедия ACE	• Государственное финансирование увеличивает дистанцию между политической элитой (партийным руководством, кандидатами) и народом (членами и сторонниками партии, избирателями) • Государственное финансирование сохраняет статус-кво, который удерживает у власти одни и те же партии (кандидатов) • Из-за системы государственного финансирования налогоплательщики вынуждены поддерживать политические партии и кандидатов, чью точку зрения они не разделяют • Государственное финансирование приводит к тому, что средства выделяются политическим партиям и кандидатам для обогащения политиков, а не школам и больницам. • Политические партии принимают решения и одновременно собирают деньги. • Политические партии могут скорее войти в состав государственных органов, а не гражданского общества

По данным, приведенным в таблице 14, можно выделить следующие потенциальные трудности, связанные с государственным финансированием политических партий и/или кандидатов:

- *Обособление* (политические партии теряют связь с избирателями)
- *Консервативность* (партийная система неспособна принимать новые тенденции поддержки)
- *Доминирование* (правительственные партии используют государственное финансирование для укрепления собственных позиций)
- *Непопулярность* (государственное финансирование политических партий и кандидатов не пользуется поддержкой у избирателей)

К сожалению, практически все исследования, посвященные проблемам государственного финансирования, связаны с установившимися демократиями, таким образом трудно сделать выводы по влиянию и возможным трудностям, связанных с государственным финансированием в других частях света в виду ограниченных данных.

Обособление от членов партии и избирателей

Если политические партии получают значительные средства из казны, существует опасность того, что они перестанут опираться на поддержку собственных членов поддержку, и таким образом игнорировать их мнения. В этом случае партии будут скорее представлять интересы государства, а не граждан. Генкая утверждала, что «в Турции политические партии, обладающие избирательным правом, стали экономически зависеть от источника прямого государственного финансирования». Аналогичная точка зрения была также выдвинута Нассмахером:

> *«Если на начальном этапе перехода к демократии необходимо серьезное вливание государственных средств в казну партии, режим политического финансирования должен предусматривать прекращение или уменьшение субсидирования через некоторое время. Если партии не развивают постоянные связи с сегментами гражданского общества, они не могут внести свой вклад в установление стабильной демократии. В равной степени, если подобные связи не предусматривают финансирование, в долговременной перспективе они будут не слишком крепкими.»*[65]

Во многих странах государственное финансирование начало применяться недавно, поэтому на данный момент непросто сделать выводы по его результатам. На деятельность политических партий влияет много факторов, и в виду этого непросто установить все причинно-следственные связи (например, даже в странах с установившейся демократией было замечено значительное сокращение членов партий, что никак не связано с положениями и нормативными актами политического финансирования). Как указывалось в одном исследовании, появление государственного финансирования в западных демократических странах никак не повлияло на увеличение или уменьшение членов партий.[66] Как уже было выделено ранее,

65 Genckaya (2009) с 49 и Nasmacher(2003a) с 15. Две военные группировки Мозамбика получили миллионы долларов в качестве спонсорской помощи для обеспечения их мирного участия в выборах 1994 года в разгар гражданской войны. Ohman(1999) с 15ф.

66 Pierre, Svåsand & Widfeldt (2000) с 18.

влияние системы государственного финансирования зависит от *способа ее организации*, равно как и от того *применяется ли* оно вообще. Если основная проблема заключается в обособлении политических партий и кандидатов от рядовых членов и избирателей, решением может стать использование встречных фондов (matching funds) и налоговых льгот для (более мелких) вкладов для увеличения вовлеченности общественности.[67]

Консервативность партийной системы

Против государственного финансирования часто выдвигается довод, что такая система не позволяет новым партиям войти в партийную систему и/или «замораживает» расстановку сил политических партий в парламенте, то есть приводит к *оссификации или консервативности* партийной системы. Говоря словами одного эксперта, «ввиду того, что распределение средств основывается на результатах предыдущих выборов, партии, которые не участвовали в прошлых выборах, (как правило, новые), находятся в невыгодном положении. Таким образом от предоставления государственных субсидий выигрывают только крупные партии, но не малые.»[68] Тем не менее, недавнее исследование 25 демократических стран показало, что «не выявлено ни одного случая, когда бы государственные субсидии были направлены на ограничение или «консервирование» партийной системы».[69] Несмотря на то, что многие европейские партийные системы оставались стабильными в послевоенный период, их «консервативность» начала проявляться *до* введения системы государственного финансирования.[70]

Укрепление должностного положения

Против государственного финансирования выдвигается довод, что такая система служит для укрепления доминирующего положения одной политической партии в странах с развивающейся демократией (и не только в них). Александр отметил, что «государственное финансирование может усилить власть правительственной партии, если она будет регулировать финансирование оппозиционных партий. Преимущество действующих должностных лиц также распространяется и на формулы и условия распределения государственного финансирования».[71] Как видно на примере Танзании, эксперты сделали прогноз, что доминирующее положение правящей партии ССМ «будет ухудшаться после того как парламентские партии Танзании получат доступ к государственному финансированию… [а ССМ получала львиную долю этих средств]».[72] Также можно привести другой интересный пример ситуации в Южной Африке из Южной Африки, где предоставляемое государственное финансирование должно использоваться для развития идей плюрализма, при том, что правящая партия ANC получает около 2/3 этих средств.[73]

Разумеется, не стоит преувеличивать роль денег при победе на выборах, даже в странах с развивающейся демократией. Используя данные 2000 года, Саффу отметил, что «общее различие в ресурсах, которыми располагают правящие и оппозиционные партии (которое выражается в том, что расходы правящей партии превышают расходы всех оппозиционных партий вместе взятых в 15 раз (Гана и Кения), и порядка 30 раз (Сенегал)), сказывается на объективности или демократичности выборов».[74] Но даже не смотря на это, следует отметить, что, начиная с 2000 года, правительственные партии проиграли выборы во всех этих трех странах.[75]

Непопулярность

С государственным финансирование связана еще одна трудность: непопулярность среди граждан, которые не понимают, почему налогоплательщики должны финансировать деятельность политических партий и кандидатов. Данная проблема особо остро ощущается в странах с развивающейся демократией, где во многих случаях непросто перенаправить средства в руки политиков для финансирования их партий, а не системы образования, здравоохранения или пищевого производства. Как было отмечено в одном из исследований, «Существует укрепившаяся точка зрения, что в таких странах как Пакистан, где большая часть населе-

67 Pinto-Duschinsky (2002б) с 27.
68 Bolin(2007) с 6.
69 Nassmacher(2009) с 361. Валецки сделал аналогичные выводы по Польше. Walecki (2006) с 6.
70 Nasmacher (2003b) с 134. См. также Cassas-Zanora (2005) с 41фф.
71 Alexander (1989) с 18.
72 Liviga (2009) с 14.
73 IDASA (2003) с 9.
74 Saffu (2003) с 29. на основе данных Fall
75 Сенегал в 2000, Кения в 2002 и частично в 2007 и Гана в 2000 и повторно в 2008.

ния живет за чертой бедности и обладают ограниченными финансовыми ресурсами, нет возможности выделять крупные денежные суммы на финансирование политических партий и кандидатов».[76] Как утверждал Пинто-Душинский, «в большинстве стран только политическая элита поддерживает идею государственного финансирования, в то время, как электорат выступает против нее».[77]

Не исключено, что необходимо научиться не придавать лишний вес мнению общественности, если государственное финансирование успешно решает поставленные задачи. Однако до сих пор единого мнения по данному вопросу не существует. Один известный эксперт отметил, что «опыт многих стран показывает, что государственное финансирование не отвечает требованиям партийных лидеров, которым нужны дополнительные средства, поэтому вряд ли можно говорить о том, что подобная система снижает риск коррупции».[78] С другой стороны, в отчете Нила приводятся доводы того, что «несмотря на все недостатки государственного финансирования, государственная помощь помогает «очистить» политику».[79] Другой отчет по Мозамбику указывает, что «рациональное своевременное государственное финансирование политических партий снижает риск возникновения агрессивного политического противостояния и частично устраняет потребность конфликтующих сторон обращаться к прежним насильственным методам получения финансирования».[80]

Тем не менее, Нассмахер приводит несомненно верную точку зрения о том, что «влияние государственного финансирование было изучено только на примере нескольких стран», поэтому необходимо провести дополнительное исследование до того, как влияние систем государственного финансирование станет очевидным в большинстве других стран.[81]

Повышенные расходы на кампанию

Несмотря на то, что данный пункт не рассматривается как отдельная проблема государственного финансирования (а скорее, как отрицание преимущества отдельной проблемы, см. таблицу 2), перспективы уменьшение роли денежных средств в политике также представляют определенный интерес. В некоторых регионах, одной из причин введения регулятивного механизма в систему государственного финансирования стала попытка сократить денежные суммы, которые тратятся на избирательные кампании. Комбинирование адекватного государственного финансирования с жесткими лимитами на расходы позволит сократить общие затраты на проведение избирательных кампаний. Недавние исследования показывают, что страны с высоким уровнем государственного финансирования как правило устанавливают высокий уровень лимитов расходов на кампанию.[82] Пинто-Душинский добавляет, что «партия или кандидат, которые получают государственные средства, и понимающие, что такие же средства выделены и их соперникам, будут продолжать изыскивать средства для получения превосходства над своими политическими оппонентами».[83]

Рекомендации

Необходимо уточнить, что данное исследование не описывает универсальное решение. Тем не менее, мы вполне можем сделать определенные выводы по вопросам, которые необходимо учитывать при разработке и имплементации системы выделения государственного финансирования политическим партиям и избирательным кампаний.

- При применении государственного финансирования или изменении существующих систем законодатели обязаны четко определить задачи, которые они собираются решить при помощи реформ такого рода. При создании системы государственного финансирования весьма полезным может оказаться опыт других стран, однако законодатели должны учитывать, что другие страны могут решать свои собственные субъективные задачи и проблемы.

76 Pildat(2005) с 19.
77 Pinto-Duschinsky(2002a) с 78.
78 Pinto-Duschinsky (2002a) с 23.
79 Neill (1998) с 91.
80 Dahl (2006) с 113.
81 Nassmacher (2009) с 24.
82 Nasmacher (2009) с 144ff.
83 Pinto-Duschinsky (2002б) с 78ф.

- Для эффективного управления процессом необходимо наладить эффективный диалог со всеми его участниками, чтобы вместе определить ключевые вопросы, с которыми будет сталкиваться такая система, и направлять ее в нужную сторону.
- После определения задач, необходимо учесть и особенности политической структуры, включая избирательную систему, отношения во власти и природу партийной системы.
- Не следует ожидать мгновенного решения всех поставленных задач. Кроме того, необходимо учитывать и отрицательные результаты применения системы государственного финансирования.
- Необходимо быть готовым вносить изменения в систему, если она будет функционировать неэффективно, контрпродуктивно или будет непопулярной.
- Политики обязаны обосновать право участия в системе. Получение государственного финансирования должно считаться привилегией, которую партии и кандидаты должны заслужить своей деятельностью, а не правом существования.
- Учитывая тот факт, что не одно из решений не может быть лучше остальных, было бы ошибкой применять систему государственного финансирования без предъявления требований по отчетности к кандидатам и политическим партиям. Таким образом партии и кандидаты обязаны предоставлять данные по использованию государственных средств и по иным источникам дохода.
- В более общем смысле государственное финансирование партий и кандидатов должно рассматриваться в качестве одного из инструментов, который может использоваться вместе с другими методами для достижения желаемого результата, включая установку лимитов на расходы и вклады, а также запрещение деятельности отдельных партий.
- И наконец, несмотря на то, что система государственного финансирования может помочь в борьбе с негативными факторами частного финансирования политической деятельности, ее применение не должно влиять на свободу слова или участие (вовлеченность) избирателей в политический процесс.

Заключение

Несмотря на то, что деньги в политике играют далеко не последнюю роль, для борьбы с возможными негативными аспектами финансов было выделено несколько методов, например: требования к обнародованию, лимиты вкладов и расходов, и лимиты на время финансирования кампании. Тем не менее, данные способы финансового регулирования включают и негативные моменты, и их неправильное применение может привести к снижению эффективной работы и роли политических партий и кандидатов в демократическом обществе. Понятие государственного финансирования включает и конструктивный подход, который выражается в увеличении возможностей политических соперников и противодействие возможным негативным аспектам государственного финансирования.

За последние несколько десятилетий появилось большое количество информации, касающейся аспектов государственного финансирования, и цель данной исследовательской работы заключается в упорядочивании этих знаний. Тем не менее, тема государственного финансирования во многих странах считается довольно молодой, ввиду того, что на данный момент мы мало знаем о ее влиянии. Как писал Пинто-Душинский:

> *«Государственное финансирование избирательной политики не смогло предоставить ни доказательства своей эффективности, которые ожидали увидеть сторонники системы, ни недостатки, предсказываемые критиками. С одной стороны государственные субсидии не смогли решить проблему коррупции в сфере государственного финансирования… С другой стороны, опасения некоторых критиков, что из-за государственного финансирования партии откажутся от набора новых членов или самостоятельного привлечения средств при помощи нынешних своих участников, ничем не подтверждены.»*[84]

84 Michael Pinto-Duschinsky (2002б) с 78ф.

Вернемся к тому месту, откуда мы начали и повторим, что структура системы государственного финансирования должна быть выстроена в зависимости от ее целей. В последней таблице приведены рекомендации, как создатели системы государственного финансирования могут управлять каждым из семи аспектов структуры системы, перечисленных выше, в случае учета всех шести задач, описанных в начале данной работы. В таблице приводятся не прописные истины, а лишь отправная точка для дальнейшего обсуждения.

Таблица 15. Обзор аспектов государственного финансирования с учетом целевой направленности

Цель / Аспект	Повысить эффективность избирательной кампании	Уравнять шансы на политическом поле	Институционализация партий	Снизить уровень политической коррупции	Снизить роль денег в политике / на выборах	Стимулировать проведение реформ
Источник финансирования	Любой политический институт с минимальной административной функцией	Органы, способные противодействовать случаям злоупотребления государственных ресурсов	Любой политический институт с минимальной административной функцией	Компетентные органы с полномочиями вести расследование	Органы, обеспечивающие соблюдение лимитов вкладов и расходов	Органы, обеспечивающие надзор над соблюдением плана проведения реформ
Критерий правомочности	Финансирование должны получать все значимые участники выборов	Максимально свободный	Жесткие, для предотвращения разделения политических партий	Финансирование должны получать все значимые участники выборов	Финансирование должны получать все значительные участники выборов	Как минимум, часть средств должна быть предоставлена тем, кто поддерживает реформы
Получатели	Партии или кандидаты в зависимости от уровня участия в предвыборной кампании	Партии или кандидаты в зависимости от уровня участия в предвыборной кампании	Только политические партии	Партии или кандидаты, в зависимости от того, кто может быть замешан в коррупции	Партии или кандидаты, в зависимости от главного участника кампании или партии в межвыборный период	Группы, выступающие за реформы (молодежь, женщины, меньшинства)
Тип финансируемой деятельности	Избирательные кампании	Избирательные кампании	Деятельность, не связанная с выборами	Избирательные кампании и ключевые партийные мероприятия	Наиболее затратные аспекты избирательных кампаний	Внутренние дебаты, отделения партии (молодежные и т.д.)
Тип государственного финансирования	Прямое и косвенное финансирование, направленное на основные аспекты избирательной кампании	Прямое и косвенное финансирование, направленное на сферы, где проявляется эффект пребывания в должности	Косвенное финансирование деятельности, несвязанной с выборами, однако в основном прямое финансирование	Прямое/ косвенное финансирование + жесткие лимиты вкладов	Косвенное финансирование + жесткие лимиты вкладов	Косвенное финансирование стимулирующее реформы (например, эфирное время для женщин-кандидатов)
Механизм распределения	Смешанный равный/ пропорциональный	Равный	В зависимости от количества членов партии или пропорциональное	Смешанный равный/ пропорциональный	Смешанный равный/ пропорциональный	Приоритет отдается партиям, выступающим за реформы
Время финансирования	До выборов	До выборов	Текущая деятельность	После выборов	До выборов	После демонстрации готовности к реформам

Источники:

ACE Encyclopaedia (2009) Advantages and Disadvantages of Public funds to Political Parties and Candidates. Текст доступен на сайте: http://aceproject.org/ace-en/topics/pc/pca/pca02/pca02a /pca02a5. Публикация: - , открыт 31/07/2009.

Alexander, Herb (1989) "Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework" в Alexander, Herb (ed) Comparative Political finance in the 1980s. Cambridge University Press, Cambridge.

Ammar, Dina (2009) "Public funding of political parties: The Case of Egypt" в IFES, Public funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies. IFES, Вашингтон.

von Arnim, Hans Herbert & Schurig, Martin (2005) The European Party Financing Regulation. LIT Verlag, Берлин.

Australian Government (2008) Electoral Reform Green Paper – Donations, Funding and Expenditure. Australian Government, Канберра.

Ballington, Julie (2003) "Gender Equality in Political Party Funding" в International IDEA Funding of Political Parties and Election Campaigns. Handbook Series. International IDEA, Стокгольм.

Van Biezen, Ingrid (2003) Financing political parties and election campaigns - guidelines. Council of Europe Publishing, Брюссель.

Bolin, Niklas (2007) New Party Entrance – Analyzing the Impact of Political Institutions. Umeå Working Papers in Political Science, no 2. Department of Political Science, Университет Umeå.

Bryan, Shari & Baer, Denise (2005) Money in Politics, A Study of Party Financing Practices in 22 Countries. National Democratic Institute for International Affairs. Вашингтон,

Casas-Zanora, Kevin (2005) Paying for Democracy: Political finance and State Funding for Parties. ECPR Press, Кольчестер.

Casas-Zanora, Kevin (2008) Political finance and State Funding Systems, an Overview. Май 2008.

Dahl, Robert & Tellos Castro, Ana María (2006) "Mozambique" в Fischer, Jeff, Walecki, Marcin & Carlson, Jeffrey (eds) Political finance in Post-Conflict Societies. IFES, Вашингтон.

Damgaard, Erik (2006) "Denmark, Delegation and Accountability in Minority Situations" в Strøm, Kaare, Müller, Wolfgang C & Bergman, Torbjörn (eds) Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford University Press, Оксфорд.

East African (2009) Tanzania: Now Dar to Audit Political Parties. Текст доступен на сайте http://allafrica.conm/stories/200906220905.htmail. Опубликовано 22/06/2009, просмотрено 28/08/2009.

EISA (2006) Lesotho: Political party funding. Текст доступен на сайте:http://www.eisa.org.za /WEP/lesparties2.htm. Опубликовано: май 2006, просмотрено 4/08/2009.

EISA (2007) Comparative Data: Funding of Political Parties. Текст доступен на сайте: http://www.eisa.org.za/WEP/comparties.htm. Опубликовано: июль 2007, просмотрено 27/07/2009.

Electoral Commission (2009a) Register of Political Parties. Combined data from Great Britain and Northern Ireland. Текст доступен на сайте: http://registers.electoralcommission.org.uk/ regulatory-issues/regpoliticalparties.cfm. Опубликовано: - , просмотрено: 25/6/2009.

Electoral Commission (2009b) Public funding of political parties. Текст доступен на сайте: http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/results_and_analysis. опубликовано: -, просмотрено: 24 июля 2009.

Elobaid, Elobaid Ahmed (2009) "Public funding of political parties: The Case of Morocco" в IFES, Public funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies. IFES, Вашингтон.

Epstein, Leion D (1989) Political Parties in the American Mold. University of Wisconsin Press, Мэдисон.

Ethiopolitics (2009) Ethiopia opposition and Ruling party split on public financing of political parties. Текст доступен на сайте http://ethiopolitics.com/news_1/20090727980.html. Опубликован 27/07/09,

Просмотрен 29/07/09.

Federal Election Commission (2009) Public funding of Presidential Elections. Опубликован в августе 1996, обновлён в январе 2009.

Freedom House (2009) Freedom in the World, Comparative and Historical Data – Country Ratings and Statue FIW 1973-2009. Текст доступен на сайте http://www.freedomhouse.org/ template.cfm?page=439. Опубликован N/A, просмотрен 23/07/2009.

Genckaya, Omer Faruk (2009) "Public Funding of Political Parties: The Case of Turkey" в IFES, Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies. IFES, Вашингтон.

German Bundestag (2009) Party Financing. Текст доступен на сайте http://www.bundestag.de/htdocs_e/datab/finance/finance_1.html. Опубликован N/A, Просмотрен 17/07/09/

GRECO (2009a) Third Evaluation Round, Evaluation Report on Belgium, Transparency of Party Funding (Theme II). Принят GRECO на 42nd Plenary Meeting (Страсбург, 11-15 мая 2009)

GRECO (2009b) Third Evaluation Round, Evaluation Report on France Transparency of Party Funding (Theme II). Принят GRECO на 42nd Plenary Meeting (Страсбург,

Idasa (2003) Regulation of Private Funding to Political Parties. Idasa Position Paper, октябрь 2003. Idasa. Йоханесбург.

IFES (2009) Public funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies. IFES, Вашингтон.

Ikstens, Janis, Smilov, Daniel & Walecki, Marcin (2002) Campaign finance in Central and Eastern Europe, Lessons Learned and Challenges Ahead. International Foundation for Electoral Systems, Вашингтон.

International IDEA (2003) Funding of Political Parties and Election Campaigns. International IDEA, Стокгольм.

International IDEA (2008) Political Finance Database. Текст доступен на сайте: http://www.idea.int/parties/finance/db/index.cfm. Опубликован N/A. Просмотрен 28/08/2009.

IPU (2009a) Belarus - Palata Predstaviteley (House of Representatives), Last Elections. Текст доступен на сайте: http://www.ipu.org/parline/reports/2027_E.htm. Опубликован N/A. Просмотрен 27/07/2009.

IPU (2009b) Women in National Parliaments. Текст доступен на сайте: http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif310509.htm. Опубликован 31/05/2009. Просмотрен 15/06/2009.

Kelly, Richard (2009) Short Money. Standard Note SN/PC/1663, section Parliament and Constitution Centre. House of Commons Library, Лондон.

Kommers, Donald P. (1997) The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Duke University Press, Лондон.

La Raja, Ray (2006) The Potential Effects of Public funding on Political Parties. Prepared for a Conference on Public financing, 28-29 января 2006, University of Wisconsin Madison.

Lee van Cott, Donna (2003) "Institutional Change and Ethnic Parties in South America" в Latin American Politics and Society, том 45, No. 2.

Litviga, Athumani J. (2009) "Tanzania: A Bumpy Road to Consolidated Democracy" в East African Social Science Research (EASSR), том 25, No 1.

Lujambio, Alonso (2002) "Funding and Fiscal Control of Political Parties in Mexico" в Boletín Internacional Elección es Mexico, Número 5, Noviembre 2001 – Abril 2002.

Maldivian, The (2009) EC provides funds to parties. Текст доступен на сайте: http://www.sananews.com.pk/english/2009/02/01/prachanda-defends-ordinances/ Опубликован 1 February 2009. Просмотрен 2/06/2009.

Mutch, Robert E (2002) "The First Federal Campaign finance Bills" в The Journal of Policy History, том. 14, No 1. с. 44 (сс. 30-48)

Nassmacher (2003a) "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy" в International IDEA Funding of

Political Parties and Election Campaigns. Handbook Series. International IDEA, Стокгольм.

Nassmacher (2003b) "The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit" в International IDEA Funding of Political Parties and Election Campaigns. Handbook Series. International IDEA,Стокгольм.

Nassmacher, Karl-Heinz (2009) The Funding of Party Competition, Political finance in 25 Democracies. Номос.

National Election Commission, Republic of Korea (2009) Public Management of Election, Public funding. Текст доступен на сайте: http://www.nec.go.kr/english/overview/offices_public_ management.html. Опубликован N/A, просмотрен 24/07/2009.

Neill, Lord of Bladen (1998) The Funding of Political Parties in the United Kingdom. Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life. Том 1, отчёт.

Ohman, Magnus (1999) Public Funding of Political Parties in African Countries. International Foundation for Election Systems, Вашингтон.

Ortin, Ignacio Ortuno & Schultz, Christian (2000) Public Funding of Political Parties. Econometric Society, Econometric Society World Congress 2000 Contributed Papers No 0735.

OSCE/ODIHR (2007a) Republic of Uzbekistan, Presidential Election 23 December 2007, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report. OSCE/ODIHR, Варшава.

OSCE/ODIHR (2007b) Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 18 August 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. OSCE/ODIHR, Варшава.

Petak, Zdravko (2001) A Comparative Analysis of Financing Parties and Elections in Croatia and Other Countries. Politička Misao, том XXXVIII.

Pierre, Jon, Svåsand, Lars & Widfeldt, Anders (2000) "State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality" в West European Politics, том 2, No. 3.

Pildat (Pakistani Institute of Legislative Development and Transparency) (2005) Selected Case Studies of Public Funding of Political Parties. Pildat, Исламабад.

Pinto-Duschinsky, Michael (2002a) Political finance in the Commonwealth. Taking Democracy Seriously Series, No. 1. Commonwealth Secretariat, Лондон.

Pinto-Duschinsky, Michael (2002b) "Financing Politics, a Global View" в Journal of Democracy, том 13, No 4.

Posada-Carbó (2008) Democracy, Political Parties and Political finance in Latin America. Working Paper #346–апрель 2008. The Helen Kellogg Institute for International Studies.

Riksdagen (1972) Lag om statligt stöd till politiska partier. SFS 1972:625.

SADC Parliamentary Forum (2001) Norms and Standards for Elections in the SADC Region. Принят by the SADC Parliamentary Forum Plenary Assembly на 25th March 2001 Виндхук, Намибия.

Saffu, Yaw (2003) "The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa" в International IDEA Funding of Political Parties and Election Campaigns. Handbook Series. International IDEA, Стокгольм.

Sarkis-Hanna, Chantal & Ekmekji-Boladian, Karma (2009) "Public Funding of Political Parties: The Case of Lebanon" in IFES, Public funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies. IFES, Вашингтон.

Scarrow, Susan (2006) "Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?" в West European Politics, том 29, No. 4.

Šinko, Marjeta (2009) Women in Croatian Parliament: Have They Reached Their Glass Ceiling? Отчёт, представленный на 1st European Conference on Politics and Gender.

Statens Offentliga Utredningar (1993) Personval 1998. En Utvärdering av personvalsreformen. SOU 1993:136.

Stokes (2005) Women in contemporary politics. Polity Press, Кембридж.

Tham, Joo-Cheong (2007) Lessons from a 'Relaxed and Comfortable' Country: Money and politics in Australia

(or how not to regulate political finance) Отчёт, представленный на Symposium on 'The Funding of Political Parties and Election Campaigns', Victoria University of Wellington, 15 июня 2007

Transparency International (2008) 2008 Corruption Perceptions Index. Текст доступен на сайте: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table. Опубликован N/A. Просмотрен 21/08/2009.

Transparency International & Carter Center (2007) The CRINIS Project, Money in Politics – Everyone's Concern. Transparency International & Carter Centre, Berlin and Атланта.

Treneska, Renata (2007) "Party Funding and Campaign finance in Macedonia" in Smilov, Daniel & Toplak, Jurij (eds) Political finance and Corruption in Eastern Europe. Ashgate, Aldershot.

Utter, Glenn H & Strickland, Ruth Ann (2008) Campaign and Election Reform. ABC Clio, Санта-Барбара.

Walecki, Marcin (2006) Direct Public Funding of Political Parties. Recommendations prepared for the Latvian Corruption Prevention and Combating Bureau, 2 июня 2006.

Глава IV

Практические решения вопроса о правореализационной деятельности, направленной на надзор и исполнение положений политического финансирования

Гани Заинулбаи

Глава IV

Практические решения вопроса о правореализационной деятельности, направленной на надзор и исполнение положений политического финансирования

Гани Заинулбаи

Введение

«Слишком много правил. Слишком мало прав».[1] Этот афоризм, сказанный доктором Майклом Пинто-Душинским, резюмирует одну из самых серьезных проблем, связанных с реформой государственного финансирования. В процессе проведения реформ правореализационная деятельность, как правило, считается чем-то второстепенным. Статья 7 (3) Конвенции ООН по борьбе с коррупцией посвящена теме содействия прозрачности, и призывает государства принять законодательные и административные меры, направленные на повышение прозрачности в процессе финансирования политических кандидатов и партий. Кроме того аспекты прозрачности и отчетности, связанные с финансами и политикой, зависят и от функциональной системы правореализационной деятельности.

Первые три главы этой книги посвящены трем основным инструментам политики, используемых для повышения уровня прозрачности и отчетности или обнародования, государственного финансирования и лимитами на расходы. Что касается вопроса обнародования, эксперт по финансовой политике, доктор Карл-Гейнц Нассмахер, также отметил, что настоящая проблема заключается в отсутствии правореализационной деятельности.[2] Отсутствие правореализационной деятельности, закрепленной в нормативно-правовых актах, или ее нехватка[3] приводит к все более серьезным последствиям, таким как полное пренебрежение законом, что в свою очередь лишь увеличивает проблему коррупции.[4] Таким образом, в попытке увеличить уровень прозрачности и отчетности, правореализационная деятельность должна стать ключевым решением.

Учитывая тот факт, что не существует идеальной модели правореализационной деятельности, и что каждая отдельная страна характеризуется собственными уникальными политическими, экономическими и социальными условиями, данная глава посвящена механизмам реализации права и их отношение ко всем трем указанным инструментам политики и в более широком смысле ко всем региональным и международным обязательствам. Статья 7 (3) поднимает вопрос прозрачности — основной нормативной цели в сфере финансов и политики. В данной главе мы рассмотрим аспекты прозрачности и двух дополнительных нормативных целей — растущую конкуренцию и ограничение торговли политическим влиянием — в контексте правореализационной деятельности.

Местами мы будем обращаться к некоторым понятиям, как, например, институциональный потенциал, политическая воля и уважение к закону. Начало главы посвящено краткому обзору общих задач правореализационной системы, а затем и обзору типов организаций, обеспечивающих правореализационную деятельность, не рассматривая эти вопросы в контексте обнаружения, профилактических мер или санкций. В заключительной части главы приводится обзор основных проблем, связанных с правореализационной деятельностью в сфере законов и нормативно-правовых актов политического финансирования.

Задачи правореализационных систем

Все правореализационной системы имеют различную структуру в различных политических системах, однако цель всегда остается единой — обнаружение, профилактика, санкционирование. Система правореализационной деятельности, направленная на политическое финансирование, — это сложная организационная структура, которая включает разнообразные инструменты и субъекты.[5] Взаимодействие между этими инструментами и субъектами имеет важное значение для решения задач обнаружения, профилактики и санкционирования и в

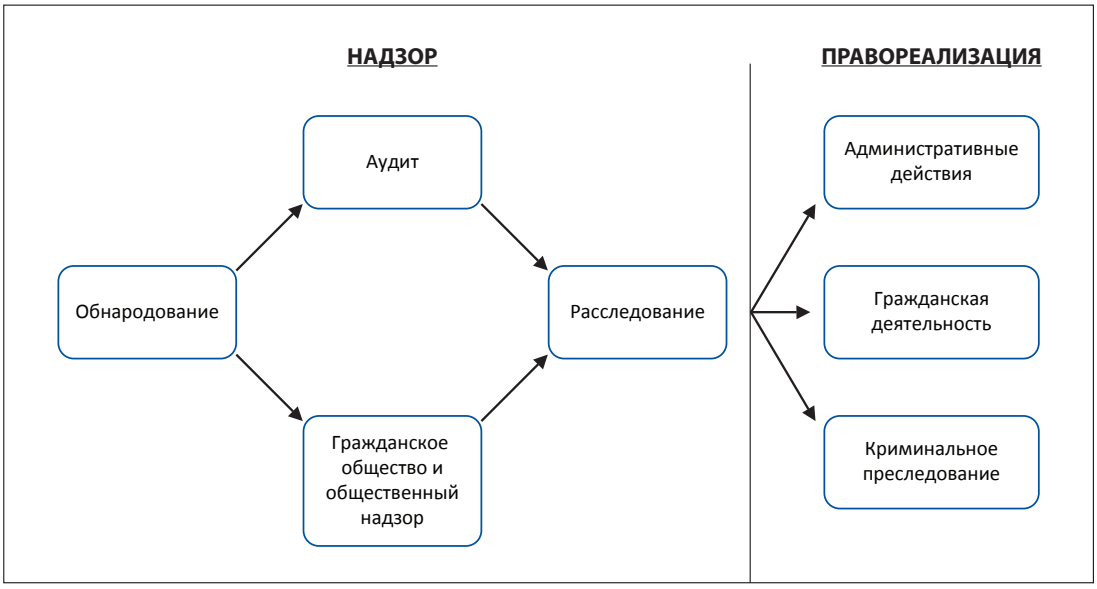
1 Michael Pinto-Duschinsky (2001) Political Finance in the Commonwealth. Taking Democracy Seriously Series, No. 1, Commonwealth Secretariat, Лондон, с 25.
2 Karl-Heinz Nassmacher (2003) “Monitoring, Control, and Enforcement of Political Finance Regulation”, Funding of Political Parties and Election Campaigns Handbook Series. International IDEA, Стокгольм,стр 143.
3 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook. (Вашингтон: IFES/USAID, 2005, с.14
4 Shari Bryan and Denise Baer (ред.) (2005) Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries. National Democratic Institute, Вашингтон, с 22.
5 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 8

конечном итоге трех основных нормативных целей. В этом контексте данная глава посвящена возможной классификации данных инструментов и субъектов при помощи основных вопросов. Кроме того, необходимо дать ответ на вопрос, какие законы и нормативно-правовые акты политического финансирования необходимо применять. И кто именно должен быть объектом наблюдения правореализационной системы? В какой момент будут действовать нормативно-правовые акты? Какие инструменты следует использовать для правореализационной деятельности? Данная глава отвечает на некоторые их этих вопросов в глобальном контексте.

Сам факт наличия всех необходимых инструментов и субъектов не означает, что система будет функционировать должным образом, ввиду того, что все эти компоненты должны определенным образом взаимодействовать друг с другом. Таким образом, можно выделить следующие инструменты и субъекты:

- Внутренний контроль (доктрина организации, стандартов учета и банковской системы);
- Финансовая отчетность и аудит;
- Контроль со стороны организации, обеспечивающей правореализационную деятельность при поддержке механизмов инспекции;
- Внешнее наблюдение (гражданское общество, СМИ, соперничающие партии, избиратели); и
- Судебное преследование и санкции (административные, уголовные и политические).[6]

Отношения между элементами надзора и процессом правореализационной деятельности



Источник: Джефри Карлсон, Энциклопедия ACE, Правореализационная деятельность, направленная на политическое финансирование.

Среди всех субъектов системы организация, обеспечивающая правореализационную деятельность (или регулятивный орган по политическому финансированию), играет, возможно, основную роль в более крупной правореализационной системе. В то время как другие учреждения занимаются важными задачами, основной регулятивный орган часто отвечает за объединение элементов, связанных с обнаружением, профилактикой и санкциями. Именно по этой причине эффективная правореализационная деятельность не может существовать в странах, в которых не существует организаций, обеспечивающих правореализационную деятельность. Ввиду того, что деятельность различных правореализационных организаций, касающаяся обнаружения, профилактики и санкций, совпадает, мы будем рассматривать их вне контекста данных целей.

6 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 8.

Организации, обеспечивающие правореализационную деятельность

Эксперты давно установили, что идеального типа правореализационной организации существовать не может, поэтому к данному вопросу мы не будем обращаться далее. Вместо этого мы рассмотрим аспекты, связанные с эффективной деятельностью регулятивных органов без учета политической системы, истории и политической обстановки в стране. При этом необходимо учитывать, что эти факторы могут напрямую влиять на тип правореализационной организации, действующей в стране. Например, многие бывшие французские колонии сохраняют элементы французской политической системы. В Ливане и Кот-д' Ивуаре министерство внутренних дел частично выполняет функцию регулятивного органа по политическому финансированию и правореализационной деятельности. По данным экспертов, многие страны Восточной Европы, которые ранее подчинялись единой политической идеологии, теперь возложили обязанность выполнения правореализационной деятельности на Государственное финансово-ревизионное управление.[7]

Типы организаций, обеспечивающих правореализационную деятельность

Правореализационная деятельность, направленная на политическое финансирование, может находиться в ведении нескольких органов, и во многих странах различные органы отвечают за различные этапы правореализационного процесса. В Ливане это Наблюдательная комиссия по избирательной кампании, Министерство внутренних дел и Конституционная комиссия, которые тем или иным образом следят за сферой правореализационной деятельности, направленной на политическое финансирование.[8] В мировом масштабе регулятивные органы по политическому финансированию включают органы управления выборами, антикоррупционные комиссии, независимые органы, судебные органы и министерства. Кроме того, такие учреждения как парламент, конституционный суд или трибунал могут также в некоторой степени следить за исполнением правореализационной деятельности, направленной на политическое финансирование.[9]

Организации со всего мира постепенно признают общие характеристики, которые особо важны для сохранения уровня независимости органов, обеспечивающих правореализационную деятельность. На их независимость влияют три фактора. Во-первых, назначение на должности в правореализационные органы не должно зависеть от решения правительства по мере возможностей. Если это невозможно, в этом случае необходимо ввести систему проверок. В качестве минимальной меры, список назначений на должность будет утверждаться парламентом. Назначения на должности со стороны государства могут привести к пристрастной правореализационной деятельности в интересах одной партии, при этом оппозиционные партии будут подвергаться несоразмерному давлению со стороны организаций, занимающихся правореализационной деятельностью, направленной на политическое финансирование, или органов юстиции по сравнению с другими, правительственными или около-правительственными партиями. Во-вторых, лица, назначенные на должности в данные органы, должны обладать гарантией пребывания в должности (иммунитетом против снятия с должности). И, наконец, необходимо, чтобы данные органы имели определенный уровень финансовой независимости; преимущественно они должны быть защищены от вмешательства государства. Последние два условия независимости гарантируют, что данный орган и должностные лица не будут подвергнуты финансовым или карательным санкциям со стороны правительства в случае проведения мероприятий против субъектов, нарушающих законы и нормативно-правовые акты политического финансирования.

Деятельность организации, обеспечивающей правореализационную деятельность, может быть ограничена другими факторами, не связанными с высоким уровнем независимости. Один из таких факторов — это распределение обязанностей между несколькими правореализационными органами. Отсутствие сотрудничества между различными органами правореализационной системы часто приводит к появлению пробелов в системе и неразберихе в

7 Daniel Smilov and Jurij Toplak (ред.) (2007) Political Finance and Corruption in Eastern Europe. Ashgate Publishing Company, Burlington, Берлингтон, с 7.

8 Magnus Ohman, "Framework Analysis of Political Finance in Lebanon." 2009. с 2.

9 Применение законов политического финансирования: учебник, с 12.

сферах деятельности, что в свою очередь лишь усложняет процесс. Еще одним фактором, ограничивающим деятельность правореализационных органов, может стать нехватка ресурсов или полномочий для применения полного комплекса санкций или для проведения расследования. В той или иной степени большинство органов страдают от нехватки ресурсов, которые включают финансовые и трудовые ресурсы и, конечно, время. В случае, когда нехватка трудовых кадров или времени становится основной проблемой, ключом к ее решению может стать установка приоритетов. С другой стороны, нехватка финансирования может привести к абсолютному отсутствию правореализационной деятельности.

Чтобы решить проблему нехватки финансирования, органы, обеспечивающие правореализационную деятельность, должны разработать систему определения приоритетов в правореализационных ситуациях. Несмотря на то, что такая система может выглядеть интуитивно-понятной с точки зрения эффективного использования доступных ресурсов, создание эффективной системы установки приоритетов и регулярная проверка данной системы имеет критическое значение для деятельности любого правореализационного органа.[10] Создание интеллектуального управления временем и доступными ресурсами — ключевой компонент для решения основной проблемы органов, обеспечивающих правореализационную деятельность, которая заключается в нехватке административных и трудовых ресурсов. Когда речь идет о системе установки приоритетов с эффективным использованием ресурсов, правореализационные ситуации часто также включают и критерий приоритетности.

Например, в США Федеральная избирательная комиссия разработала систему классификации правореализационных ситуаций на основе следующих критериев:

- Естественная тяжесть заявленного нарушения;
- Видимое влияние заявленного нарушения на избирательный процесс;
- Актуальность деятельности и разработка законов и основных положений.[11]

Аналогично вопросу о ресурсах, все типы правореализационных органов (как более, так и менее зрелых) сталкиваются с вопросами, связанными с нехваткой полномочий. В Болгарии Национальное ревизионное управление выступает в качестве основной организации, занимающейся правореализационной деятельностью, направленной на политическое финансирование, несмотря на то, что лимитированные полномочия значительно ограничивают ее функциональные возможности. Данное учреждение имеет право только докладывать о нарушениях.[12] В случае подтвержденных совершенных уголовно наказуемых преступлений Национальное ревизионное управление передает дело в прокуратуру города Софии для дальнейшего расследования.[13] Что касается зрелых организаций избирательная комиссия Великобритании только в 2009 году получила новые полномочия для расследования случаев нарушения законов, касающихся финансирования партий и кампаний, и применения санкций, после принятия Закона о политических партиях и выборах в результате обнародования ряда финансовых скандалов.[14]

Таблица 1. Какие учреждения отвечают за исполнение и правовую реализацию нормативно-правовых актов?

Национальный орган управления выборами	Специально созданный регулятивный орган	Государственное учреждение	Иные
45 стран (48%)	9 стран (10%)	20 стран (22%)	19 стран (20%)
ВСЕГО = 93 страны			

Источник: Reginald Austin and Maja Tjernstrom, 2003, с. 185-187[15]

10 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 47.
11 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 47.
12 Dobrin Kanev (2007) “Campaign Finance in Bulgaria.” Political Finance and Corruption in Eastern Europe. Ashgate Publishing Company, Берлингтон, с 47-48.
13 Bulgarian National Audit Office. “Financial Control of Political Parties.” Просмотрен 9/24/2009. Доступен в Интернете: http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2344&lang=en
14 “Political Parties and Elections Act 2009: A summary Guide to What is Changing.” UK Electoral Commission, 2009. Дата доступа 9/25/2009. Режим доступа: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/78919/PPE-Act---A-summary-guide-to-what-is-changing.FIN.pdf
15 Более новая информация будет доступна в 2009-2010 году.

В таблице 1 приводятся данные по уровню распространения различных учреждений, обеспечивающих правореализационную деятельность во всем мире. По информации международной ИДЕА, из 93 стран только в 20 — функционируют учреждения, ответственные за исполнение и правовую реализацию нормативно-правовых актов. Независимо от того включена ли задача регулирования политического финансирования в сферу деятельности того или иного учреждения, задачи системы политического финансирования остаются прежними:

- Создание форм и процедур отчетности;
- Получение проверенной или непроверенной отчетности;
- Опубликование финансовых и аудиторских отчетов;
- Организация официального расследования и открытых разбирательств; и
- Применение санкций.[16]

В своем исследовании каркаса финансового финансирования Ливана Магнус Йоман продемонстрировал, как компоненты всех этих задач распределены между тремя основными органами, работающими в сфере регулирования и правореализации политического финансирования в Ливане (ссылки в таблице относятся к Закону о выборах Ливана).

Таблица 2. Мандат Наблюдательной комиссии по избирательной кампании (НКИК)

Задача	Результат	Ссылка
Соблюдение требований к открытию и распоряжению банковским счетом избирательной кампании	Кандидаты предоставляют отчет НКИК	§55(1)
Соблюдение требований к источникам и типам финансирования и вкладам кампании	При помощи анализа текущей деятельности и изучению полученных отчетов	§56
Соблюдение требований к установке «потолка» расходов на кампанию	При помощи анализа текущей деятельности и изучению полученных отчетов	§57
Соблюдение требований к типу разрешенных расходов	При помощи анализа текущей деятельности и изучению полученных отчетов	§58-59
Соблюдение требований к отчетности по расходам на кампанию.	В случае несоблюдения, НКИК передает дела в суд	§62(1)
Передача документов на рассмотрение в Конституционный совет	Отчет НКИК должен быть приложен к обвинению (кандидатами), против избрания конкретного кандидата	§62(2)

Таблица 3. Мандат Совета министров/ Министра внутренних дел и муниципалитетов

Задача	Комментарий	Ссылка
Принятие решений по лимиту затрат на кампанию	Решение, которое принимает министр, утверждается Советом	§57

Таблица 4. Мандат Конституционного совета

Задача	Результат	Ссылка
Принятие решений по проблемам (касающихся пробелов в нормативно-правовых актах по политическому финансированию)	Проблемы, указанные проигравшими кандидатами (и НКИК?)	§62(2)

Источник: Magnus Öhman, "Framework Analysis of Political Finance in Lebanon."с. 3-4.

16 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 13.

Вне зависимости от того, какой тип органа или учреждений отвечает за правореализационную деятельность, направленную на политическое финансирование, правореализационная деятельность имеет первостепенное значение во время избирательной кампании.[17] Для отслеживания исполнения правореализационной деятельности в режиме реального времени самым эффективным инструментом оказался Интернет, где обнародование в режиме реального времени наблюдается постоянно. Несмотря на то, что многие страны со всего мира пытаются гарантировать своевременное исполнение законов и нормативно-правовых актов политического финансирования, организации, обеспечивающие правореализационную деятельность, не всегда располагают определенными ресурсами, необходимыми для этого. Тем не менее, многие правореализационные организации, такие как Центральная избирательная комиссия Палестины и Международная избирательная комиссия в Афганистане, создали базы данных в сети Интернет. Многие страны бывшего Советского Союза, как например Латвия и Литва, также добились немалого в данной сфере. Такие организации как Федеральная избирательная комиссия США и Совет по финансированию кампании города Нью-Йорка (СФКГНЙ), Выборы Канады и Федеральный электоральный институт Мексики создали более совершенные системы онлайн-баз данных. В их число которых входит и Избирательная комиссия Великобритании, которая планирует запустить свою Интернет-систему в 2010 году. В случаях, когда Интернет использовался в качестве инструмента для увеличения уровня прозрачности в сфере правореализационной и регулятивной деятельности, подобное применение оказалось нежизнеспособным ввиду нехватки финансирования или иных ресурсов.

Возможность получения данных отчетов по сети Интернет предоставляет гражданскому обществу и СМИ возможность анализа и наблюдения за данными и вероятного определения незаконных схем доходов или расходов.

Обнаружение

Обнаружение означает определение незаконных операций и нарушений в сфере политического финансирования путем проведения постоянных аудитов или изучения отчетов по финансам кампании. Существует три стандартных процесса определения нарушений законов и нормативно-правовых норм политического финансирования: наблюдение, претензия и перенаправление.

- Наблюдение: нарушения, выявленные путем проверки финансовой отчетности или аудита
- Претензия: частное или юридическое лицо может подать жалобу, которая включает статью нарушения и основание для обвинения
- Перенаправление: другие организации, которые обнаружат возможные нарушения, перенаправляют их в основную организацию, занимающуюся правореализационной деятельностью, направленной на политическое финансирование (например, политические партии)[18]

Каждый их этих процессов включает определенные методы и инструменты. Наиболее распространенный — это аудит — инструмент наблюдения для гарантии соблюдения законов и нормативно-правовых актов политического финансирования. Однако для проведения аудита необходимо, чтобы определенный уровень открытости финансовой отчетности.[19] Аудит может повысить уровень прозрачности, если его проводит организация, не входящая в состав какой-либо партии, например, регулятивный орган по политическому финансированию, налоговое управление или независимый орган. Правила в отношении гласности финансовой отчётности партий, как правило, требуют предоставление отчетов по вкладам, расходам и другим финансовым операциям, связанным с финансами кампании, а также наличия соответствующей документации для подтверждения предоставленных данных.[20]

Тем не менее, ни одна аудиторская организация не сможет проверить огромное количество

17 Marcin Walecki (2006) “Assessment of enforcement of political finance laws by KNAB Division of Control of Financing of Political Parties” Ramboll Management, Дания, с.8.
18 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 8-9.
19 Энциклопедия ACE, Правореализационная деятельность, направленная на политическое финансирование.
20 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 54-55.

данных по финансовым операциям, которые могут быть предоставлены во время избирательного цикла. По этой причине и ввиду такой нехватки ресурсов, многие аудиторские компании прибегают к общераспространенной практике проведения выборочной случайной ревизии политических партий и/или кандидатов.[21] Кроме того решение по выбору объектов для аудита может приниматься на основании данных, полученных ранее. Таким образом, политические партии или кандидаты, которые получают государственные субсидии и уже были замечены в нарушении законов и постановлений политического финансирования или в превышении лимита расходов на кампании, могут быть более вероятным объектом для проведения ревизий.[22] Обнаружение возможных нарушений, ошибок или фальсификаций в процессе аудита может привести к тому, что дальнейшее расследование будет проводить регулятивный орган по политическому финансированию при наличии у него должных полномочий.

Надзор над политическим финансированием — еще один полезный механизм обнаружения. Гражданское общество и СМИ могут весьма влиятельны, когда дело касается жалоб на процесс.[23] Примеры Аргентины, Филиппин, Латвии и некоторых других стран показали, что гражданское общество и СМИ могут быть влиятельной силой. При помощи наблюдения за финансами кампании гражданское общество и СМИ могут определить пробелы в процессе регулирования и предложить альтернативные решения.[24] Их привлечение может иметь огромное значение, если существующий институт правореализационных организаций недостаточно развит, и при этом гарантировать соблюдение нормативно-правовых норм и правореализационной деятельности, касающихся финансов кампании. Кроме того, они могут сыграть определенную роль в сфере профилактической деятельности, которая описывается в следующем разделе.

Профилактика

Для описания сферы правореализационной деятельности, направленной на политическое финансирование, можно воспользоваться старым выражением «лучше предотвратить, чем лечить».[25] Многие эксперты и юристы-практики согласны с этим афоризмом, и утверждают, что невозможно полностью очистить политический процесс от всех негативных влияний денег в политике. Несмотря на данный факт, вопросу профилактики нарушений в сфере политического финансирования было посвящено на удивление мало исследований, по сравнению с методами определения и наказания данных типов нарушения. Исторически усиление правореализационной деятельности и регулирования, направленных на политическое финансирование часто были связаны с предшествующими скандалами. Например, в Соединенных Штатах Федеральная избирательная комиссия, независимый регулятивный орган, отвечающий за соблюдение национального закона о политическом финансировании, была создана в 1975, как раз в результате Уотрегейтского скандала.[26] До скандала, требования к обнародованию, закрепленные в Законе о коррупции 1910, не были принудительными, согласно решению, принятому Палатой представителей. Уотергейтский скандал продемонстрировал необходимость создания независимого органа в США, для применения закона о финансах кампании.

В Германии таким скандалом стало дело Флика, которое оказало влияние на дальнейшее регулирование и правореализационную деятельность в сфере политических финансов.[27] Христианско-демократический союз долгое время получал взносы от немецких компаний и лоббистов через подставные организации, чтобы избежать уплаты налогов и по некоторым другим незаконным причинам. Незаконная деятельность ХДС была раскрыта в 1980х годах, что в 1984 году привело к принятию нового закона, касающегося партийных финансов. Главная цель профилактических мер — заставить политические партии или кандидатов отказаться

21 Не все регулятивные органы по политическому финансированию обладают должными полномочиями для аудита политических партий и/или кандидатов.
22 Энциклопедия ACE, Правореализационная деятельность, направленная на политическое финансирование.
23 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook,c 61.
24 Monitoring Election Campaign Finance (2005) Open Society Institute, New York, xi.
25 Remarks by Lisa Klein at the IFES/International IDEA BRIDGE development meeting in Stockholm, Sweden. Стокгольм, Швеция. 18-19 мая 2009.
26 Office of Democracy and Governance (2003) Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. Technical Publication Series. U.S. Agency for International Development, США, Вашингтон. с 34.
27 Karl Heinz-Nassmacher, цитата с разрешения автора. Обсуждение 1, 2009. Режим доступа: www.moneyandpolitics.net.

от нелегальной деятельности, чтобы скандалы подобных масштабов их не затрагивали. Как ни парадоксально, при помощи придания огласки подробностей подобных нарушений можно эффективно заставить партии и кандидатов подчиняться требованиям нормативных актов.

Опять же, когда речь идет о профилактике, гражданское общество и СМИ могут играть весьма важную роль. Путем обнародования подробной информации о нарушениях, связанных с финансами кампании, и клеймения лиц, ответственных за эти нарушения, гражданское общество и СМИ могут влиять на деятельность других политических партий и кандидатов. Многие организации, обеспечивающие правореализационную деятельность, обязаны обнародовать отчеты по финансам кампании, и для этого лучше всего подходит их размещение в сети Интернет. Если соблюдение требований к обнародованию находится на низком уровне, гражданское общество и СМИ могут оказать определенное давление для получения данных отчетов.

Еще один важный компонент профилактики — это контроль внутри самой партии. Внутри самих политических партий, система, которая включает «доктрину агентства» согласно которой назначенный «агент» санкционирует все расходы на кампанию и проверяет поступающие взносы на предмет возможных нарушений правил, должна теоретически более четко подчиняться требованиям. Такая система наделяет финансовых агентов политических партий ответственностью за управление финансовыми ресурсами.[28] Некоторые факторы могут завуалировать процесс исполнения и теоретически нивелировать усилия, направленные на предотвращение нарушений. Например, положения, регулирующие политическое финансирования не обязательно могут находить в одном законе. Они могут быть описаны в нескольких законах, например, регулирующих финансирование партий или избирательных кампаний, или в антикоррупционных законах, в результате чего попытки политических партий и кандидатов учесть все аспекты будут весьма затруднены. Кроме того, они могут осложняться тем, что положения разных законов часто противоречат друг другу.

И наконец, в качестве возможного метода профилактики нарушений можно также применять концепцию оценки риска.[29] Организации, занимающиеся правореализационной деятельностью, направленной на политическое финансирование, могут применять аналогичную методику, которая используется для оценки рисков в других областях, путем выбора критериев для определения политических партий и кандидатов, которые менее склонны подчиняться законам и нормативно-правовым нормам политического финансирования. Партии и кандидаты, которые ранее имели некоторые нарушения, могут быть отмечены с высокой степенью риска. Кроме того, необходимо продумать и другие критерии. Такой тип направленной методики можно также применять для определения наиболее важных законов и нормативно-правовых актов по политическому финансированию.

Объекты правореализационной деятельности

Роль регулятивного органа по политическому финансированию заключается в предоставлении помощи для предотвращения нарушений и удержании политических партий и кандидатов от деятельности, которая может привести к санкциям. Как бы то ни было, деятельность может быть направлена на предотвращение конкретных и специфических опасных проблем в рамках более крупной системы политического финансирования. Все положения и нормативные акты политического финансирования можно связать с конкретной нормативной задачей. При определении приоритетных положений и нормативных актов в контексте правореализационной деятельности необходимо учитывать все эти задачи — как, например, повышение уровня прозрачности, повышение конкурентоспособности и ограничение давления на избирателей, и фактически создание системы приоритетов.

Например, эффективные положения и нормативные акты по обнародованию могут привести к созданию более прозрачной системы политических финансов, которая предоставляет гражданам больше информации для последующего более осознанного голосования. Политические партии или кандидаты начнут избегать нелегальной или недобросовестной финансовой деятельности, если будут знать, что их финансовые отчеты будут тщательно изучены. Тем не менее, если необходимо сделать упор на увеличение конкуренции на выборах, чтобы уравнять возможности кандидатов и политических партий на политическом поле, как в случае многих стран Восточной Европы, в этом случае приоритетным будет применение положений

28 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 49.
29 Remarks by Lisa Klein. IFES/International IDEA BRIDGE development meeting in Stockholm, Sweden. 18-19 мая, 2009.

и нормативно-правовых актов государственного финансирования и возможно лимитов на расходы. И наконец, если основная задача заключается в ограничении давления на избирателей и злоупотребления государственными ресурсами, в этом случае соответствующие организации, обеспечивающие правореализационную деятельность, должны особое внимание уделить нормативным актам, связанных с неденежными субсидиями и выступлениям в СМИ.

Нормативные акты по государственному финансированию, лимитам на расходы и обнародованию составляют лишь малую часть любой совершенной правореализационной системы. Для серьезной правореализационной деятельности необходимо четыре основные формы правовых норм политического финансирования: нормативные акты, финансовые положения, регулирующие утверждение кандидатур на государственные должности, субсидии и запреты.[30] Простейшие для применения категории — это финансовые положения, регулирующие утверждение кандидатур на государственные должности и субсидии, принятие запретов и других типов нормативных актов составляет более серьезную проблему.[31]

Первая категория — положения, регулирующие кандидатуры — как правило включает предъявление информации о доходах и финансовых депозитах. Отказ подчиняться данным положениям может привести к исключению партий и кандидатов из процесса выборов, лишая их внешней поддержки. Субсидии, которые можно также весьма легко отследить, могут включать государственные субсидии, выделяемые политическим партиям и/или кандидатам, бесплатное или субсидированное время в эфире для партий и кандидатов, а также налоговые льготы и неденежные субсидии.[32] Политические партии и кандидаты первыми узнают о фактах выплаченных государственных субсидий или предоставленного эфирного времени. Фактическим распределением субсидий занимается орган управления выборами или государственные учреждения. Как было отмечено в главе III, 58% из 174 стран-участниц ООН с многопартийной системой имеют правовые нормы для прямого государственного финансирования. Само по себе наличие данных норм не подразумевает их применение. Например, Эфиопия законодательно закрепила государственное финансирование зарегистрированных политических партий в 1993 году. Однако, на данный момент ни одна оппозиционная политическая партия не получила существенную финансовую поддержку от государства.[33]

Запреты и нормативные акты (которые включает большое количество положений, речь о которых пойдет далее) считаются наиболее трудными для применения положениями политического финансирования. Запреты могут распространяться на аспекты коррупции и незаконной деятельности, как, например, злоупотребление государственными ресурсами и покупку голосов, или запрещенные вклады (например, иностранные или анонимные) и вклады от коммерческих структур или правительственных подрядчиков. Отслеживать запрещенную деятельность особо трудно ввиду того, что такая нелегальная система, как правило, существует на всех уровнях.

Коррупция и незаконная деятельность могут быть абсолютно неприкрытыми и широко распространенными на нижних уровнях, что может вызвать серьезные трудности при попытке контроля. При подготовке к выборам в Ливане в 2009 году покупка голосов достигла такого уровня, что стала распространенной практикой в избирательном процессе. Несмотря на то, что покупка голосов избирателей в Ливане незаконна, такая практика была настолько распространена, что политические партии и кандидаты практически не пытались ее скрыть. Кроме того, многие избиратели согласны с такой методикой. Газета «Нью-Йорк таймс» приводит высказывание одного респондента: «Я проголосую за того, кто больше заплатит… и меньше 800$ я не возьму», что может служить примером того, насколько широко распространена данная практика.[34] Такое же положение дел наблюдается и в Тайланде, где председатель Избирательной комиссии Апичарт Сухаганон открыто заявил, что покупка голосов весьма популярна, и многие политики открыто скупают избирателей.[35]

30 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 26.
31 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 26.
32 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 27.
33 Wondwosen Teshome B. (2009) “Political Finance in Africa: Ethiopia as a Case Study.” International Journal of Humanities and Social Sciences. 3:2. с 121.
34 Robert F. Worth “Foreign Money Seeks to Buy Lebanese Votes.” Газета The New York Times. 22 апреля 2009. Дата доступа: 10/14/2009. Текст доступен в Интернете: http://www.nytimes.com/2009/04/23/world/middleeast/23lebanon.html?_r=1&hp
35 «ЕС: беспрецедентная скупка голосов избирателей в Тайланде.» Газета Bangkok Post (Интернет). 28 сентября 2009. Дата доступа: 9/28/2009. Режим доступа: http://www.bangkokpost.com/breakingnews/155428/ec-vote-buying-is-only-in-thailand

На более высоком уровне коррупция и незаконная деятельность скрыты гораздо надежнее, что затрудняет их обнаружение. После изобличения подобных практик, как правило, необходимы значительные ресурсы для того, чтобы нивелировать эти нарушения. В случае применения положений, направленных против коррупции и незаконной деятельности, и серьезных санкций, подобные законы могут служить эффективным сдерживающим фактором.

Огромное количество положений и нормативных актов политического финансирования затрудняет их применение. Среди общих положений политического финансирования можно выделить следующие:

1. Правила обнародования;
2. Лимиты на расходы;
3. Лимиты на вклады;
4. Средства контроля использования государственных ресурсов для финансирования кампании;
5. Правила личного использования финансов кандидата;
6. Правила выступления в СМИ;
7. Правила, затрагивающие внутрипартийные состязания;
8. Правила, затрагивающие финансирование референдумов.[36]

Некоторые из этих положений и нормативно-правовых актов входят в категорию ограничивающих или запрещающих. Относительно часто встречаются запреты на иностранное финансирование. В случае их применения, получение иностранных средств политической партией или кандидатом может рассматриваться как основание для санкций. Политическая партия или кандидаты либо принимают иностранную финансовую поддержку и тем самым нарушают закон, либо играют по правилам. В большинстве таких случаев сумма финансовой поддержки не важна. С другой стороны для введения лимитов необходима более эффективная работа регулятивного органа по политическому финансированию или аудиторской организации. При превышении лимита ответственный регулятивный орган обязан найти, когда был нарушен лимит, определить финансовую операцию, которая стала причиной этого и применить определенные санкции.

Санкции

Санкции — основной инструмент организаций, обеспечивающих правореализационную деятельность. Многие региональные и международные организации согласны с тем, что санкции необходимы для эффективного соблюдения законов политического финансирования. Распространение санкций в правовой структуре различных стран, зачастую, без их применения, говорит о их глобальном определении в качестве важного инструмента для регулирования и правореализационной деятельности.

Таблица 5. Поддержка санкций на международном и региональном уровнях

Комитет министров, Рекомендации (2003)4, Статья 16	«Государство обязано поддерживать применение эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций в случае нарушения правил, касающихся финансирования политических партий и кандидатов.»
Венецианская комиссия, Руководство по финансированию политических партий, принято 9-10 марта, 2001, параграф 14	«Все нарушения требований по финансированию избирательных кампаний должны повлечь за собой применение санкций, соответствующих тяжести нарушения, которые могут выражаться в частичном или полном возмещении суммы государственных вкладов, уплату штрафа или иного финансового взыскания или исключения партии или кандидата из процесса выборов.»

36 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook , с 29-30.

Центр им. Картера, Официальный отчет Совета президентов и премьер-министров Американских государств, «Финансирование демократии: политические партии, кампании и выборы» 19 марта 2003 года. стр. 3.	«Для применения законов и нормативно-правовых актов политического финансирования с целью борьбы с безнаказанностью необходимо наличие независимых органов надзора и эффективная система санкций.»
Трансперенси Интернешнл, положение №. 2/2005, стр. 3.	«Нарушение положений и нормативных актов финансирования партий должно влечь за собой применение санкций.»

После изучения нарушения соответствующая организация, обеспечивающая правореализационную деятельность, может применить как легкие, так и серьезные санкции. Санкции играют важную роль для устранения нарушений и могут включать как простой возврат запрещенных вкладов, так и исключения из процесса выборов в более серьезных случаях.[37] Эффективные санкции должны быть соразмерны нарушению. Особо жесткие меры против нарушителей лишь окажут негативное влияние на правореализационную деятельность партий или кандидатов, особенно, что касается правящих партий. Излишне строгие санкции могут также негативно повлиять на задачу по увеличению соревновательности на выборах, которая входит в список нормативных целей, описанных ранее. Кроме того в случае применения излишне строгих мер и санкций, в несоразмерно невыгодном положении находятся и новые, малоопытные, небольшие или местные партии.[38]

С другой стороны чрезмерно мягкие меры представляют определенные трудности. Для политических кандидатов и партий цена нарушений нормативных актов и постановлений может быть ниже затрат на их соблюдение, которое в итоге будет проигнорировано.

Среди основных категорий санкций можно выделить следующие:

1. Финансовые санкции, включая небольшие административные штрафы;
2. Более крупные штрафы в случае серьезных нарушений;
3. Уголовные санкции в случае особо серьезных нарушений, которые могут нарушить целостность процесса выборов;
4. Отсутствие возмещения расходов на кампанию, лишение государственного финансирования, потеря права на государственное финансирование в будущем;
5. Конфискация в пользу государства финансовых средств, предоставленных или полученных партией с нарушениями;
6. Потеря места в парламенте, дисквалификация из баллотирования на выборы в будущем и потеря права назначения на государственные должности;
7. Расформирование партии; и
8. Отмена выборов.

Некоторые из этих санкций (например, 1 и 2) могут быть объединены в группу административных наказаний, которая относится скорее к уведомлению о нарушениях. Подобные санкции могут быть применены в случае незначительных проступков, равно как для более серьезных нарушений.[39] В

Санкции в Латинской Америке

Данные, полученные по 8 странам, позволяют сделать вывод, что система политического финансирования наиболее неразвита в отдельных частях Латинской Америки. Практическое использование показателей правовой системы и соблюдения закона позволяет выделить следующие пункты. Во всех 8 странах самый распространенный тип санкций — это сокращение прямых субсидий в наличной форме. Санкциям правовой системы можно дать положительную оценку в таких странах, как Колумбия, Коста-Рика, Никарагуа и Перу. Тем не менее во всех этих странах, за исключением Колумбии, эффективность фактического исполнения закона остается слабой. И наоборот, в странах с менее суровыми или не применяющимися законами уровень их исполнения был высоким (Аргентина, Панама). Конечно, причина не всегда заключается в этом, согласно некоторым данным, соблюдение актов остается на низком уровне в Гватемале и Панаме, где правовые нормы не отличаются жесткостью.

Источник: Кризисный проект. стр 30-32.

37 Энциклопедия ACE, Political Finance Enforcement (проект)
38 Walecki (2006), с 26.
39 Применение законов политического финансирования: учебник, с 43.

случае выявления уголовных правонарушений, организация, обеспечивающая правореализационную деятельность, может выбрать применение уголовных санкций, что влечет за собой судебное преследование. Во многих случаях правореализационные организации не обладают полномочиями для возбуждения дела. В случае, если сама правореализационная организация или иной орган предъявляют иск, процесс привлечения к уголовной ответственности может быть продолжительным и весьма обременительным. Регулятивные органы также могут возбуждать гражданские дела.

Основные проблемы правореализационной деятельности

Финансирование третьей стороной

Вклады и расходы третьей стороны составляют значительную часть операций с политическим финансированием и представляют определенные трудности для процесса регулирования политическими финансами. Подобные операции означают оплату или предоставление товаров, услуг или взносов политической партии или кандидатам от лица сторонней организации.[40] Отсутствие нормативно-правовых актов и правореализационной деятельности, направленной на регулирование финансирования третьей стороной, ставят под угрозу прозрачность политического финансирования ввиду того, что вклады и расходы устанавливаются в форме неденежных вкладов и не учитываются в бухгалтерских книгах. Кроме того, финансирование третьей стороной может негативно отразиться на лимитах на расходы, основная цель которых заключается в уравнении возможностей игроков на политическом поле при помощи определенного «потолка» расходов.

Можно выделить несколько причин того, почему проблема финансирования третьими партиями часто игнорируется. Во-первых, не всегда возможно передать третьей стороне законы, которые должны соблюдать центральные партии. Во-вторых, филиалы партий гораздо чаще сталкиваются с более серьезной нехваткой ресурсов, чем сами центральные отделения партий. Глава I, посвященная вопросу обнародования, описывает инновационный подход к отчетности по финансированию третьими партиями в Ливане. Партии и кандидаты обязаны предоставлять отчеты по расходам, которые возможно принесли пользу во время кампании. Фактически, только некоторые методы по наблюдению за деятельностью третьих сторон по финансирования принесли результаты. Полезным может оказаться усиление внутрипартийного контроля при помощи компетентного финансового агента, ответственного за доходы кампании и расходы на ее проведение.

Односторонняя правореализационная деятельность

Правореализационная деятельность в интересах одной партии — серьезная проблема, которая может негативно отразиться на равенстве между партиями и кандидатами, участвующими в политическом процессе. Можно выделить несколько поводов подобной односторонней деятельности, которые в основном связаны с самосохранением. Например, регулятивные органы могут ощущать давление, предписывающее им принимать решения в интересах правящей партии или партий, поддерживающих правительство. Тем не менее, односторонняя правореализационная деятельность может простираться еще дальше, в результате чего оппозиционные партии или кандидаты могут стать объектом повышенного давления со стороны правовой реализации за нарушение часто несуществующих законов.[41] Решением такой ситуации может стать независимость организаций, обеспечивающих правореализационную деятельность, касающаяся их финансирования, должностей и процесса назначения на должности.

Применение лазеек в законе

Постоянное развитие систем политического финансирования привело к появлению огромного количества тонкостей в законах и правовых нормах. Политические партии и кандидаты совершенствуются вместе с системами политического финансирования. На всех уровнях политические партии и кандидаты приспосабливаются к законам зачастую при помощи поиска в них

40 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, раздел VI.
41 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook,с 75.

лазеек.[42] В случае, если правореализационные организации слабо развиты, необходимость соблюдения законности отсутствует. Политические партии и кандидаты часто игнорируют законы и постановления без всяких последствий.

В более прочных системах игроки на политическом поле становятся настоящими экспертами в области обхода законов. Такие методы, как ведение двойной бухгалтерии или использование независимых расходов давно стали привычными. В некоторых случаях партии и кандидаты могут нанимать юристов для изучения правовой структуры и поиска лазеек в ней, которые можно использовать в будущем. Деятельность организаций, обеспечивающих правореализационную деятельность, становится неэффективной, если отсутствует прямое нарушение норм. После принятия новых положений, юристы выискивают новые лазейки и цикл повторяется.

Такой цикл привел к появлению огромного количества нюансов в законах о финансах кампаний. После чего юристы стали шутить, что во всем мире есть только шесть человек, которые полностью понимают все эти законы. Кроме того можно выделить и другие факторы, которые привели к появлению такого числа официальных законов в США, касающихся финансирования кампаний и системы финансирования, в которой государственное финансирование на президентском уровне стало нарушением, и которая сильно отличается от системы в других странах. Несмотря на различия систем финансирования и правореализационных систем, вопрос применения лазеек остается всеобщей проблемой как в демократических, так и в недемократических странах.

Рецепт относительно эффективной системы правовых норм и правореализационной деятельности может показаться довольно простым — понятные, четкие, однозначные, адекватные и регулярно дополняемые законы политического финансирования. Во избежание путаницы, которая может привести к неправильному толкованию закона, необходимо дать четкое определение терминам политического финансирования.

Запреты на иностранное и коммерческое финансирование

Иностранное и коммерческое финансирование часто играет значительную роль в политическом процессе, и во многих случаях может быть абсолютно неконтролируемым. Согласно данным 2003 года из 111 стран 64% не ввело запреты на иностранное финансирование. При этом в 80% стран отсутствуют запреты на коммерческое финансирование.[43] В случае применения запретов на иностранное и коммерческое финансирование в дело вступают схемы отмывания денег и многие другие методики, которые позволяют обойти запреты. Кроме того данная область вызывает определенные затруднения для деятельности правореализационных организаций, ввиду наличия большого количества способов, при помощи которых состоятельные иностранные граждане, компании или профсоюзы могут обеспечивать вкладами политические партии или кандидатов, фактически не нарушая правовые нормы.

Некоторые широкоизвестные способы обхода запретов на иностранное финансирование включают создание филиалов политических партий, замаскированных под сторонние организации, типа научно-исследовательских центров или партийных фондов, которые часто называются «оффшорами» политических партий. В иных случаях, иностранные источники финансирования и политические партии или кандидаты могут воспользоваться «расплывчатым» определением термина «иностранный», описанного в запретительном акте. Аналогичным образом существует большое количество изощренных способов обхода запретов на коммерческое финансирование. Сотрудники компании могут делать индивидуальные вклады, которые компания в будущем косвенно им возмещает.[44] Даже более совершенные системы правореализационной деятельности сталкиваются с серьезными трудностями при попытке ограничить влияние коммерческих структур.

42 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 17.
43 Reginald Austin and Maja Tjernstrom (eds) (2003). Funding of Political Parties and Election Campaigns. International IDEA, Стокгольм, с 199.
44 Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook, с 29.

Заключение

Правореализационная деятельность и нормативно-правовые акты политического финансирования неразрывно связаны друг с другом, и в этой главе мы привели примеры сложных взаимоотношений между элементами правореализационной системы. Несмотря на различия данной системы в разных странах, в ней можно также выделить общие черты и методы, которые были приняты в ряде государств с целью ограничения негативного влияния денег в политике. Некоторые международные и региональные организации также приложили усилия для поддержки и развития подобных методик. Данные организации также пришли к согласованному мнению, касающегося основных вопросов правореализационной деятельности, таких как независимость регулятивных органов по политическому финансированию, необходимость применения санкций, наблюдение за финансовой активностью партий и кандидатов, четко определенная правовая структура и т.д.

Региональные и международные организации, которые предлагали ввести регулирование сферы политического финансирования, столкнулись с проблемами отдельных стран, в которых существуют законы и нормативно-правовые акты, но отсутствует эффективная система правореализационной деятельности. Кроме того как и другие учреждения, связанные с вопросами политического финансирования, региональные и международные органы встретились с излишним ограничением полномочий, которое не позволяет эффективно следить за исполнением положений и указаний. Группа государств против коррупции Совета Европы[45] (ГГПК) разработала эффективную процедуру проверки исполнения, которая помогает оценивать деятельность государств-участников по внедрению норм, некоторые из которых связаны с политическим финансированием. Группа составляет исчерпывающие доклады по всем государствам-участникам и их возможным нарушениям представленных указаний, которые в дальнейшем выкладывает на своем официальном сайте. Третий цикл оценки, который был запущен в январе 2007 года, посвящен двум основным вопросам, один из которых касается аспекта прозрачности финансирования партий, чему также посвящена статья 7(3) Конвенции ООН по борьбе с коррупцией.[46]

В ноябре 2009 года в городе Доха пройдет третье заседание конференции государств-участников Конвенции ООН по борьбе с коррупцией. После разработки рекомендаций в рамках Конвенции, участники конференции обсудят ее применение, что позволит сделать еще один шаг к повышению уровня контроля за ситуацией в мире.

45 GRECO включает 46 европейских стран-участниц. Более подробная информация доступна по адресу: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

46 C Council of Europe, GRECO Дата доступа: 10/19/09. Текст доступен на сайте: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20How%20does%20GRECO%20work_en.asp

Источники:

ACE Encyclopedia, "Political finance enforcement" in Parties and Candidates section (в разработке).

Austin, Reginald and Maja Tjernstrom (ред.) Funding of Political Parties and Election Campaigns. Stockholm: International IDEA, 2003. Стокгольм.

Bryan, Shari and Denise Baer (eds). Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries. Washington: NDI, 2005. Вашингтон.

Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook.IFES/USAID, 2005. Вашингтон.

Kanev, Dobrin. "Campaign finance in Bulgaria." Political Finance and Corruption in Eastern Europe. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2007. Берлингтон.

Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparencyin Emerging

Democracies. Technical Publication Series. Washington: USAID, 2003. Вашингтон.

Office of Democracy and Governance. Money in Politics Handbook: A Guide To Increasing Transparencyin Emerging Democracies. Technical Publication Series. U.S. Agency for International Development, Washington, 2003. Вашингтон.

Ohman, Magnus. "Framework Analysis of Political finance in Lebanon." 2009.

Open Society Justice Initiative. Monitoring Election Campaign finance: a Handbook for NGOs. Open Society Institute, Нью-Йорк, 2005.

Pinto-Duschinsky, Michael. Political Finance in the Commonwealth. Taking Democracy Seriously Series, No. 1. Commonwealth Secretariat, Лондон. 2002.

Smilov, Daniel and Jurij Toplak (eds.) Political finance and Corruption in Eastern Europe. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2007.

Teshome B., Wondwosen. "Political finance in Africa: Ethiopia as a Case Study." International Journal of Humanities and Social Sciences. 3:2 2009.

Transparency International, Political finance regulations: Bridging the Enforcement Gap._TI Policy Position No. 2/2005.

The Crinis Project. Transparency International & The Carter Center, 2007.

Walecki, Marcin. "Assessment of enforcement of political finance laws by KNAB Division of Control of Financing of Political Parties." Дания: Dramboll Management, 2006.

Worth, Robert F. "Foreign Money Seeks to Buy Lebanese Votes." The New York Times. 22 April 2009. Просмотрен 14 Oct 2009. Текст доступен на сайте: http://www.nytimes.com/2009/04/23/world/middleeast/23lebanon.html?_r=1&hp

Заключение

Магнус Йоман

Заключение

Магнус Йоман

За несколько часов до того, как я сел за написание заключения к этой книге, которая стала итогом двухлетнего исследования, начался процесс над бывшим премьер-министром Израиля Эхудом Ольмертом. Он обвинялся в использовании должностного положения в целях личного обогащения и ненадлежащего назначения соратников по партии на руководящие должности. Дело Ольмерта (следует отметить, что он настойчиво отрицает все обвинения) — лишь один из примеров в череде скандалов, связанных с финансовой стороной политики, которые произошли за последние несколько лет.

Тем не менее, мы должны помнить, что каждый такой скандал представляет собой раскрытый случай злоупотребления ресурсами, который при благоприятном стечении обстоятельств может быть наказан. Слишком много нарушений остается нераскрытыми, чтобы нам об этом волноваться. Следовательно, все страны должны стремиться к увеличению прозрачности в сфере политического финансирования, как определено в Конвенции ООН по борьбе с коррупцией.

Целью данной книги было поделиться с читателем мировым опытом, полученным за последние несколько лет в ключевых аспектах политического финансирования и указать на сходства и различия различных подходов. Мы уже поднимали тему роли заинтересованных сторон, таких как законодательные и регулятивные органы, политические партии и кандидаты, СМИ и гражданское общество, в аспекте повышения уровня прозрачности системы политического финансирования. Кроме того мы уделили внимание таким вопросам как обнародование, лимиты на расходы, государственное финансирование и правореализационная деятельность. Будем надеяться, что каждый, кто интересуется аспектом денег в политике нашел для себе что-то новое и интересное на страницах этой книги.

Как уже было сказано во вступительной главе, данная исследовательская работа была инспирирована пятью ключевыми положениями, которые возникли в ходе работы МФИС на тему политического финансирования в 20 странах, и кроме того изучением опыта и ключевых положений, выделенных другими организациями, работающими в данной области. Давайте вновь обратимся к этим ключевым положениям и посмотрим, как выводы из каждой главы относятся к каждому пункту.

1. Деньги необходимы для демократичной политики; политические партии должны иметь доступ к финансам для активного функционирования в качестве составляющего компонента политического процесса. Правовое регулирование не должно искажать здоровую конкуренцию.

В то время как многие методы, перечисленные в книге, предназначены для уменьшения роли денег в политике и для ограничения определенного уровня доходов и расходов, ни один из них не ставит перед собой целью полностью устранить аспект финансирования из деятельности политических партий и избирательных кампаний. Деньги играют особенную роль в демократическом обществе и необходимы политическим партиям и избирательным кампаниям. Поэтому избиратели должны продолжать выражать свои предпочтения, не взирая на этот аспект. Кандидаты и политические партии не смогут эффективно взаимодействовать с электоратом, учитывать пожелания или объяснять идеи собственной политической платформы без достаточного финансирования.

Понятие обнародования и прозрачности государственного финансирования построено на базовом понимании того, что несмотря на то, что необходимо следить за финансированием и иногда его контролировать, оно, тем не менее, представляет собой необходимо жизненно важный компонент политического процесса. Например, лимиты на расходы предназначены для ограничения, а не для прекращения расходов.

Не менее важную роль в политическом процессе, включающем деятельность политических партий и избирательные кампании, играет и частное финансирование. Несмотря на то, что государственное финансирование может быть полезным инструментом для уменьшения зависимости политических субъектов от состоятельных спонсоров, оно не должно заменять собой финансирование, предлагаемое лицами, которые разделяют идеи политических партий или кандидатов. Необходимо помнить, что политические партии *предпочтительно* должны бороться друг с другом за поддержку избирателей. В случае, если будет разрешено только

государственное финансирование, политические партии будут рассматриваться лишь как государственные учреждения, и подобный подход «не только нивелирует саму идею политики, но и предоставляет государству (а возможно и недобросовестным чиновникам) контроль над правящими партиями и (что гораздо намного хуже) над оппозицией».[1]

2. Деньги - не беспроблемная часть политической системы, поэтому желательно наличие системы правового регулирования.

Несмотря на тот факт, что деньги остаются неотъемлемым компонентом современной политики, как было сказано ранее, во многих случаях они могут оказывать нежелательное влияние на эффективность и восприимчивость политической системы. Политические соперники во всем мире являют чудеса изобретательности при поиске источников финансирования собственной деятельности, и их вряд ли смущает то, что их деятельность зачастую далека от интересов демократического или компетентного управления.

Способность состоятельных спонсоров скупать должности, подряды на муниципальные сооружения и отдельные элементы политики не только выглядит насмешкой над верховенством демократии, но и влечет за собой растрату и без того скудного государственного финансирования. Независимо от того заставляют ли они подкупом оппозиционного члена конгресса перейти на другую сторону в Перу, берут «откаты» в Польше или Президента демократической Республики Конго пополнять свой банковский счет финансами партии, изобретательность политиков не может не удивлять. В предыдущих главах говорилось о том, как политические партии и кандидаты торгуют должностями, проводят финансовые операции при помощи нелегальных организаций, уклоняются от налогов и участвуют в другой незаконной или безнравственной деятельности. Но все подобные действия стары как мир. Скандал связанный с покупкой титула (когда спонсоры получили пожизненное пэрство в качестве благодарности за финансирование), который разразился в Великобритании в 2006 стал всего лишь повторением событий 1922 года, когда аналогичный удар был нанесен по Британскому правительству.

Конвенция ООН по борьбе с коррупцией имеет рациональное зерно, которое призывает государства увеличить уровень прозрачности политической жизни для своевременного выявления и наказания подобных злоупотреблений. Несмотря на то, что деньги могут быть синонимом свободы слова, такая свобода слова не может быть негласной.

В некотором значении обнародование может и не быть единственной формой регулирования. Необходимо полностью запретить некоторые типы вкладов и расходов, и в случае особо серьезных разногласий между соперниками в финансовых вопросах, применение лимитов на расходы и государственного финансирования может обеспечить по-настоящему конкурентные выборы.

3. При разработке стратегий управления деньгами в политике необходимо учитывать контекст и политическую культуру.

Основная тема данной книги заключается в том, что при наличии положений, касающихся вопроса финансов в политике, их роли и методов регулирования, каждая страна обязана определить цели, которых она пытается достичь при помощи положений и нормативных актов политического финансирования, и как эти задачи могут быть решены в рамках конкретной политической ситуации в стране и в мире в целом. Необходимо учитывать многие факторы, начиная политической традицией и уровнем вовлеченности населения в политику, и заканчивая избирательной системой, судебными структурами и установленными методами ведения учёта. Способность политических партий и кандидатов соблюдать подробные требования к отчетности представляет собой еще один необходимый фактор, который занимает далеко не последнее место в странах с развивающейся демократией и низким уровнем образования. Анализ банковских выписок во время кампаний может быть хорошим способом наблюдения за операциями по финансированию кампаний, но только при наличии хорошо развитого банковского сектора в стране.

Кроме того мы должны понимать, что между собой различаются не только общества, в кото-

1 Johnston, Michael (2005) Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives – Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development. National Democratic Institute for International Affairs, Вашингтон, с 16.

рых мы живем, но и в наших видение их функционирования. Не менее важно и наше отношение к роли партий в политической системе. В некоторых странах общество играет основную роль в процессе организации граждан и сбора их мнений в том числе и в межвыборный период. Другие страны больше внимания уделяют отдельным кандидатам, в то время как политическим партиям отведена в политике второстепенная роль.

Слепое заимствование системы нормативных актов политического регулирования у других стран может потенциально нести в себе опасность. Приведем слова Нассмахера, которые были вынесены в ведение: «попытка заимствования опыта должна начинаться с определения различий». Это отнюдь не означает, что различные системы не имеют ничего общего, или что применение опыта других стран абсолютно невозможно (если бы так и было, от этой книги было бы мало толку). Скорее это подразумевает, что законодательные, регулятивные и неправительственные органы должны определить для себя собственные цели и учитывать обстановку при серьезном изучении уроков других стран.

4. Эффективное правовое регулирование и обнародование информации могут содействовать устранению отрицательного влияния денег на политику, но только при условии тщательной разработки и администрирования процесса.

Значительная часть этой книги посвящена определению различных существующих вариантов регулирования для управления политическими финансами и для профилактики, обнаружения и санкционирования незаконной или противоправной деятельности. Такие методы эффективно работают и помогают выявлять подозрительные операции и усовершенствовать образ действия политических партий и кандидатов во многих странах. Как отмечал недавно умерший Хайам Зев Пальтиел, «принудительная отчетность и обнародование… дохода и затрат обладает очищающим эффектом» на политические партии в западных демократических государствах.[2]

Тем не менее, как неоднократно было заметно на примере других стран, простое принятие удачно звучащего закона не даст никаких результатов. Нормативно-правовые акты и требования к обнародованию должны не только учитывать местную обстановку (см. выше), но и должны включать возможности приведения в исполнение. Часто цитируемое выражение Пинто-Душинский, что идея политического финансирования страдает от «слишком большого количества правил и излишне ограниченного числа прав» так же актуально как и ранее.

В глава, посвященная правореализационной деятельности, приводятся исчерпывающие примеры того, как благонамеренные нормативные акты не влияют вообще ни на что, либо оказываются нецелесообразными. Эффективное обнародование часто затруднено тем, что политические соперники часто находят и используют лазейки законодательства. Другим великолепным примером необходимости четкого определения и применения нормативных актов политического финансирования могут служить лимиты расходов на избирательные кампании со стороны политических партий. Как было указано в главе, посвященной данной теме, введение лимитов на расходы представляет собой популярный метод сокращения стоимости выборов и уравнивания возможностей игроков на политическом поле. Тем не менее, как было сказано, подобные лимиты используются для коррекции случившихся нарушений, а не в профилактических целях. В частности, без эффективного использования регулирования процесса обнародования, никто не узнает, что кандидаты и политические партии соблюдают лимиты на расходы, и наказание в случае злоупотребления может быть затруднено.

Что еще хуже, применение нормативно-правовых актов политического финансирование осуществляется таким образом, что дает преимущество одним партиям и кандидатам над другими. Некоторые главы этой книги описывают правительства, которые злоупотребляют нормативно-правовыми актами по обнародованию и государственному финансированию для травли или раскола оппозиции. Кроме того мы увидели, каким образом положения государственного финансирования, созданные для повышения эффективной деятельности политических партий и избирательных кампаний и для уменьшения неравенства в аспекте доходов, могут использоваться для ослабления оппозиции путем лишения их права на финансирования или системы, или привести к внутреннему расколу.

2 Высказывание Paltiel приведено в работе Nassmacher, Karl-Heinz (2006) ”Regulation of party finance” in Katz, Richard S & Crotty, William J (eds) Handbook of Party Politics. Sage Publications, London Издательство Sage Publications, Лондон, с 454.

5. Эффективность надзора зависит от совместной деятельности нескольких участников процесса (таких как регулятивные органы, гражданское общество и средства массовой информации) и зиждется на принципах прозрачности.

Как было отмечено в главе, посвященной правореализационной деятельности, создание эффективного органа надзора за тем, как политические партии и кандидаты собирают и расходуют средства, невозможно без создания эффективной и независимой государственной регулятивной организации. В случае действия подобной нормативно-правовой базы, такие органы имеют полномочия потребовать предоставления финансовой отчетности и (при наличии достаточной компетенции) проводить оперативный аудит счетов политических партий и кампаний.

Тем не менее, как показывает опыт различных стран, даже наличие неусыпного, независимого и эффективного регулятивного органа недостаточно для проведения эффективного надзора, так как различные заинтересованные стороны зависят друг от друга. По этой причине группы гражданского общества могут играть весьма важную роль при наблюдении за деятельностью политических субъектов. Во многих случаях эффективность местных НПО (которая в том числе включает и трудовые ресурсы) превышает возможности правительственных регулятивных органов, поэтому в некоторых странах именно такие группы сыграли основную роль в изобличении скандалов. Кроме того эффективный надзор невозможен до тех пор, пока журналисты не станут доносить до масс идею о значимости денег в политике и самостоятельно расследовать и обнародовать случаи политических афер и злоупотребления государственными ресурсами. Как было отмечено ранее, скандалы уже давно стали эффективным стимулом для проведения реформ политического финансирования. Федеральная избирательная комиссия США была создана как раз после Уотергейтского скандала.

Аналогично тому, как реформаторы и регулятивные органы могут извлечь пользу из сотрудничества с гражданским обществом и СМИ путем проталкивания новых регулятивных реформ, так и информация из официально обнародованных отчетов может оказаться полезной для неправительственных субъектов. Если только обнародованные отчеты могут предоставить официальную версию финансовой деятельности политических партий и кандидатов, с которой можно сравнить информацию, полученную журналистами и группами гражданского общества.

И наконец, не менее важную роль играют сами политические партии, кандидаты и выбранные должностные лица. Поэтому они должны бороться с искушением получения незаконных взносов или средств от спонсоров, которые могут потребовать ответной благодарности. Они должны быть выше покупки голосов и злоупотребления государственными ресурсами. Несмотря на то, что отдельным партиям и кандидатам будет нелегко остаться чистыми в порочной системе, они могут решить, что выборные должности, к которым они стремятся не стоят их внимания из-за коррупции.

Несколько заключительных слов

Надеемся, что эта книга будет полезной для тех, кто интересуется ролью финансов в политике и способами изменения этой роли. Несмотря на то, что за последние несколько десятилетий появилось огромное количество информации, необходимость проведения новых исследований и обмена опытом остается. Не в последнюю очередь это касается организаций, занимающихся надзором над политическим финансированием (правительственных и неправительственных) в различных регионах, которые могут обмениваться значительными наработками в этой области и искать способы обмена полезным опытом. Широкое поле деятельности остается открытым для регулятивных органов по политическому финансированию в Африке, журналистов в Латинской Америке, групп гражданского общества в Азии и законодателей в Европе и т.д. Правительства должны сотрудничать для повышения собственных возможностей поддержки прозрачности в сфере политического финансирования, в соответствии с Конвенцией ООН по борьбе с коррупцией. Первый шаг, который могут сделать страны, если они до сих пор не разработали процедуру обнародования данных политических партий и кандидатов, заключается в изучении опыта государств, которые уже прошли этот путь.

Универсального решения не существует. Опыт стран, которые долгое время занимались надзором над политическим финансированием, заключается не только в том, что установка не-

обходимого уровня контроля потребует большое количество времени, но и в том, что деятельность по совершенствованию методов определения случаев злоупотребления не должна ни на минуту прекращаться. Тем не менее это не должно никого обескураживать, так как в этом отношении работа над вопросами политического финансирования ничем не отличается от текущей деятельности по защите и укреплению демократии в различных типах общества.

МФИС в перспективе продолжает деятельность по увеличению прозрачности и ответственного распоряжения денежными средствами в сотрудничестве с прежними и новыми партнерами со всего мира.

Таблица 1. Государства-участники Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, применяющие систему обнародования, в соответствии со статьёй 7(3)

Государство-участник Конвенции	Партийное обнародование	Канд. обнародование	Государство-участник Конвенции	Партийное обнародование	Канд. обнародование	Государство-участник Конвенции	Партийное обнародование	Канд. обнародование
Афганистан	да	да	Джибути	нет	нет	Мавритания	н/д	н/д
Австралия	да	да	Доминиканская респ.	да	нет	Мадагаскар	нет	н/д
Австрия	да	нет	Египет	н/д	да	Македония	да	нет
Азербайджан	да	да	Замбия	нет	нет	Малави	нет	нет
Албания	да	нет	Зимбабве	да	да	Малайзия	нет	н/д
Алжир	нет	да	Йемен	да	да	Мали	да	н/д
Ангола	нет	да	Израиль	да	да	Мальдивы	н/д	н/д
Антигуа и Барбуда	нет	да	Индонезия	да	нет	Мальта	нет	да
Аргентина	да	да	Иордания	н/д	н/д	Марокко	да	нет
Армения	да	да	Ирак	н/д	н/д	Мексика	да	нет
Багамы	нет	нет	Иран	н/д	н/д	Мозамбик	да	да
Бангладеш	нет	нет	Испания	да	да	Молдова	да	нет
Беларусь	да	да	Кабо-Верде	да	да	Монголия	н/д	н/д
Бельгия	да	нет	Казахстан	да	да	Намибия	нет	н/д
Бенин	да	да	Камбоджа	да	нет	Нигер	да	н/д
Болгария	да	нет	Камерун	нет	нет	Нигерия	да	нет
Боливия	да	нет	Канада	да	да	Нидерланды	да	нет
Босния и Герцеговина	да	нет	Катар	н/д	н/д	Никарагуа	да	нет
Бразилия	да	да	Кения	да	нет	Норвегия	да	нет
Бруней-Даруссалам	нет	нет	Кипр	нет	нет	ОАЭ	н/д	н/д
Буркина Фасо	нет	нет	Китай	нет	нет	Пакистан	да	нет
Бурунди	нет	нет	Колумбия	да	да	Палау	нет	н/д
Великобритания	да	да	Конго, Республика	нет	нет	Панама	да	да
Венгрия	да	нет	Корея, респ.	да	да	Папуа-Новая Гвинея	да	н/д
Венесуэла	да	нет	Коста-Рика	да	нет	Парагвай	да	нет
Восточный Тимор	да	н/д	Куба	нет	нет	Перу	да	нет
Вьетнам	н/д	н/д	Кувейт	н/д	н/д	Польша	да	да
Габон	нет	нет	Кыргызстан	нет	да	Португалия	да	да
Гайана	нет	да	Латвия	да	нет	Россия	да	да
Гана	да	да	Лесото	да	н/д	Руанда	да	нет
Гватемала	да	нет	Либерия	да	да	Румыния	да	нет
Гвинея-Бисау	нет	нет	Ливан	нет	да	Сальвадор	да	нет
Гондурас	да	нет	Ливия	н/д	н/д	Сан-Томе и Принсипи	да	н/д
Греция	да	да	Литва	да	нет	Сейшельские острова	да	н/д
Грузия	да	да	Люксембург	да	нет	Сенегал	нет	нет
Дания	нет	нет	Маврикий	нет	н/д	Сербия	да	нет

Государство-участник Конвенции	Партийное обнародование	Кандидатов обнародование	Государство-участник Конвенции	Партийное обнародование	Кандидатов обнародование	Государство-участник Конвенции	Партийное обнародование	Кандидатов обнародование
Словакия	да	да	Турция	да	нет	Черногория	да	нет
Словения	да	да	Уганда	да	нет	Чили	да	да
США	да	да	Узбекистан	да	н/д	Швеция	нет	нет
Сьерра-Леоне	да	нет	Уругвай	нет	нет	Шри-Ланка	н/д	да
Таджикистан	да	да	Фиджи	нет	нет	Эквадор	нет	нет
Танзания	нет	нет	Филиппины	да	да	Эфиопия	нет	нет
Того	н/д	н/д	Финляндия	нет	да	Южная Африка	да	нет
Тринидад и Тобаго	нет	да	Франция	да	да	Ямайка	нет	да
Тунис	н/д	н/д	Хорватия	да	н/д			
Туркменистан	н/д	н/д	ЦАР	нет	н/д			

Примечания: В таблице, составленной Джеком Сантуччи, приводятся данные по применению странами-участницами Конвенции ООН требований к предоставлению финансовой отчетности по отношению к партиям (первая колонка) и кандидатам (вторая колонка). Страны, которые применяют подобные требования отмечены словом «да» в каждой категории. Следует отметить, что данные требования могут и не соблюдаться."н/д" означает отсутствие информации или в некоторых случаях тот факт, что политическая партия не может действовать официально.

Основные источники: GRECO (see www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco); Griner, Steven & Zovatto, Daniel (ред.) (2005) Funding of Political parties and Election Campaigns in the Americas, IDEA/OAS; ACE project; International IDEA database on political finance (see www.idea.int); национальные законодательства.

Глоссарий терминов политического финансирования

Административные ресурсы

Эвфемизм, используемый в некоторых странах (преимущественно в республиках бывшего СССР) для описания злоупотребления государственными ресурсами.

Аудит
Аудит — это независимая проверка экспертами финансовой и бухгалтерской отчетности и документации организации и достоверности такой информации.

Расходы на кампанию
Расходы зарегистрированной политической партии или отдельного кандидата на продвижение кандидата в ходе предвыборной кампании или выборов в будущем, включая расходы на агитационные мероприятия с целью ухудшения имиджа другой партии или кандидата от партии.

Финансы кампании
Связаны с деловыми операциями, которые относятся к избирательной кампании. Деловые операции могут включать официальные, финансовые и неденежные взносы или статьи расходов.

Доход кампании
Доход, полученный зарегистрированной политической партией или кандидатом, для финансирования избирательной кампании партии или кандидата.

Лимит расходов на кампанию
Максимальная сумма, которую можно потратить на проведение мероприятий во время избирательной кампании.

Лимит расходов кандидата
Максимальная сумма, которую кандидат может использовать на проведение собственной предвыборной кампании.

Финансирование на сопутствующие нужды кампании
Распределение ресурсов, полученных и потраченных кандидатами и партиями во время избирательного цикла.

Потолок
Верхний предел расходов на кампанию. Иногда также относится к верхнему ограничению средств, которые может выделить политическая партия или отдельные кандидаты.

Конфликт интересов
Ситуация, при которой обязанности и интересы отдельного лица не совпадают. Например, ситуация, при которой финансирование избирательной кампании правительственных чиновников осуществляется лицами, чьи экономические интересы зависят от решений, принимаемых правительством.

Лимит вкладов
Максимальная денежная сумма, которую отдельное лицо или политическая партия может выделить для проведения избирательной кампании кандидата или партии.

Вклады
Денежная сумма или другие средства (например, адресные и телефонные списки, рекламные места), выделяемые для кампании кандидата или партии отдельным лицом или организацией.

Кооптированный политик
Выбранное должностное лицо, которое получает значительные финансовые средства от состоятельных организаций или лиц, которые влияют на принимаемые решения.

Цена коррупции
Убытки в результате удержания или ненадлежащего использования государственных средств.

Выборы, финансируемые демократическим путем
Избирательная система, при которой кампания кандидата финансируется народом, а не элитой.

Прямое государственное финансирование
Денежная сумма, выделяемая государством политическим партиям или кандидатам на

проведение избирательных кампаний или для официального (текущего regular) финансирования партии — как правило осуществляется в форме безналичного расчета, иногда может быть в форме наличного расчета или чеков.

Обнародование
Необходимое условие, предоставление информации о величине и источниках финансирования кандидатов и партий органу контроля за выборами, государственным ревизионным комиссиям или организациям, обеспечивающим правореализационную деятельность. Предоставление информации становится эффективным, когда подобная информация детально описана и обнародована.

Взносы
См. **Вклады.**

Равноправное поле состязаний
Избирательный конкурс, при котором кандидаты получают ресурсы соразмерно своим возможностям к самостоятельному привлечению вкладов и получают (государственные) средства для финансирования своей кампании.

Внешние вклады
Денежные суммы, выделяемые для проведения избирательной кампании кандидата или партии лицом, проживающим в другой стране.

Нижний порог
Минимальная или установленная денежная сумма или иные государственные средства (например, бесплатное эфирное время или почтовые расходы) предоставляемые в рамках системы государственного финансирования подходящим кандидатам.

Официальные операции
Вклады и расходы, осуществляемые в рамках закона, которые могут быть также увеличены при помощи государственного финансирования кампаний.

Скрытая реклама
Материалы, представляемые СМИ в виде объективных отчетов или исследований, но по факту являющиеся средством продвижения кандидата или партии или попыткой дискредитации политического оппонента.

Комбинированная система финансирования
Система финансирования выборов и мероприятий политических партий, при которой часть средств поступает от государства, как правило в виде субсидий, соразмерным объему средств, полученном от частных лиц.

Неденежный вклад
Вклад в виде товаров, услуг или иной собственности, предоставляемых бесплатно или на льготных условиях.

Независимые расходы
Денежные расходы на рекламу или иные средства взаимодействия с избирателями, с целью поддержки избрания или поражения кандидата, которые не согласовываются с кандидатом или избирательным комитетом кандидата.

Косвенное государственное финансирование
Ресурсы в денежном выражении, выделяемые государством политическим партиям на проведение избирательной кампании или официального финансирования партии (regular), например транспорт или бесплатное эфирное время.

Индивидуальный вклад
Денежная сума, переданная комитету по проведению избирательной кампании кандидата или политической партии, отдельным лицом (или несколькими лицами, но отдельным чеком).

Неофициальные операции
Финансовые взносы и расходы, осуществляемые вне рамок закона. Могут включать как покупку голосов избирателей, так и неучтенную неденежную поддержку со стороны государственных и частных компаний и злоупотребление государственными средствами.

Равные условия
Избирательное соревнование, при котором соперничающие кандидаты имеют равное количество ресурсов для проведения собственных избирательных кампаний.

Лазейка
Способ уклонения или обхода закона, как правило связан с пробелами или двусмысленной трактовки самого закона.

Долевое финансирование
Государственные денежные средства, предоставляемые кандидату пропорционально

определенной сумме средств, полученных от частных лиц. Как правило, применяется в США.

Злоупотребление административными ресурсами
Использование государственных ресурсов или полномочий действующими политиками или партиями в их собственных интересах на выборах в нарушение правовых и/или иных норм и положений, касающихся занимаемой должности.

Отмывание денег
Получение вкладов кампании выбранным должностным лицом (или политической партией) при помощи одной или нескольких третьих сторон в качестве инструмента сокрытия источника финансирования и обхода лимита вкладов.

Денежная тропа
Поток денежных перечислений на нужды кампании и для финансирования партии в политической системе. Исследование денежной тропы — один из методов, которым пользуются журналисты и контролирующие органы для наблюдения за незаконными вкладами и расходами.

Наблюдение
Систематическое и объективное изучение и документирование отдельных процессов в динамике по времени.

Хочешь — плати
Относится к скрытой природе денежных средств в политике: для получения поддержки выбранного официального лица, необходимо сделать значительный вклад для финансирования его переизбрания.

Отдача
Возврат средств, выданных для финансирования кампании, спонсоры, может выражаться в передаче высоких постов, предоставлении налоговых льгот, субсидий, привилегий или выгодных условий на правительственных проектах.

Плутократия
Богатая элита, преобладающая в политике в результате зависимости государственных чиновников от вкладов на кампанию или вследствие способности использовать финансы для получения крупных государственных постов .

Политическая коррупция
Злоупотребление властью политиками с целью собственного обогащения или сохранения собственных полномочий.

Политическое финансирование
Официальные и неофициальные, финансовые или неденежные доходы и расходы кандидатов и политических партий. Данные финансовые операции могут иметь место во время или вне периодов кампании, или могут быть косвенно связаны с кампанией.

Регулятивный орган по политическому финансированию (также организация, обеспечивающая правореализационную деятельность)
Правительственный орган или организация, обладающая полномочиями по надзору и контролю над системой политического финансирования. Следит за соблюдением ограничений, запретов и требований к обнародованию и отчетности со стороны партий, комитетов и кандидатов. Обязанность органов заключается в применений обязательств, описанных в нормативно-правовых актах.

Расходы политической партии
В президентских системах, денежные средства, потраченные политическими партиями, от лица их кандидатов на пост президента или место в Конгрессе на всеобщих выборах. В парламентских системах денежные средства, потраченные политическими партиями, во время предвыборной кампании.

Финансирование политической партии
Не связанные с кампанией финансовые и неденежные вклады в пользу политических партий, организаций, ассоциаций, а также их расходы. Политические партии могут получать государственное финансирование часто после набора определенного процента голосов на выборах.

Система частного финансирования
Система финансирования выборов и деятельности политических партий, при которой большая часть доходов и расходов кандидата или политической партии оплачивается из частных источников финансирования.

Государственное финансирование
Предоставление государственной финансовой поддержки политическим партиям или

кандидатам, которые имеют на нее право, с целью финансирования кампании или текущей деятельности.

Quid Pro Quo
От латинского, «нечто за нечто», то, что заинтересованные спонсоры получают от выбранных должностных лиц в качестве благодарности за серьезную финансовую поддержку (например, налоговые льготы, субсидии, должности, привилегии или выгодные условия участия в государственных тендерах).

Текущее партийное финансирование
Ежегодное финансирование политических партий, организаций и ассоциаций, не связанное с избирательными кампаниями и включающее взносы и расходы, с целью поддержания текущей деятельности партии.

Вклады и расходы третье стороны
Оплаченные товары или услуги, а также расходы, совершаемые в интересах кандидата или политической партии отдельной самостоятельной организацией.

Запятнанная политика
Порочная политическая система, которая находится в серьезной зависимости от «грязных» или незаконных финансовых средств и подрывает правовые нормы.

Прозрачность
Уровень открытости информации о финансовом положении, стратегии, методах и операциях организации широкой общественности.

Неравный доступ к кабинету
Озабоченность тем, что некоторые социально-экономические субъекты не обладают минимальными финансовыми ресурсами для участия в избирательной кампании и возможности представления собственных интересов.

Неравное поле состязаний
Опасность предоставления несоразмерного преимущества одной политической партии и/или кандидату, что может изменить соотношение сторон.

Покупка голосов
Форма политической аферы, которая направлена на повышение количества голосов избирателей, отданных за определенную партию или кандидата, путем предоставления денежных средств или иных выплат избирателям в обмен на их голоса.

Гарантии
Форма неденежного государственного финансирования, посредством которой кандидаты и/или политические партии получают сертификаты, которые дают им право на получение бесплатного установленного количества ресурсов на проведение кампании, например, почтовые расходы или бесплатное эфирное время.

Индекс стран

Австралия 62, 69, 72, 109
Австрия 72, 109
Азербайджан 69, 109
Албания 63, 67, 68, 109
Алжир 109
Ангола 109
Андорра 71
Антигуа и Барбуда 109
Аргентина 30, 57, 73, 93, 97, 109
Армения 109
Афганистан 11, 29, 34, 72, 92, 109
Багамы 72, 109
Бангладеш 109
Беларусь 66, 109
Бельгия 53, 66, 109
Бенин 71, 109
Болгария 32, 46, 49, 53, 71, 72, 90, 109
Боливия 72, 109
Бразилия 72, 109
Бруней-Даруссалам 109
Буркина Фасо 109
Бурунди 109
Великобритания 15, 27, 30, 32, 33, 34, 45, 47, 53, 63, 64, 66, 67, 69, 72, 90, 92, 106, 109
Венгрия 53, 65, 69, 72, 109
Венесуэла 109
Восточный Тимор 109
Вьетнам 109
Габон 63, 69, 72, 109
Гайана 109
Гана 72, 76, 109
Гватемала 109
Гвинея 109
Гвинея-Бисау 109
Германия 15, 45, 54, 57, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 93
Гондурас 67, 68, 109
Греция 16, 109
Грузия 65, 109
Дания 65, 70, 72, 92, 101, 109
Джибути 109
Доминиканская Республика 109
Египет 72, 109
Замбия 109
Зимбабве 65, 109
Йемен 109
Израиль 27, 47, 54, 105, 109
Индия 30, 47, 69
Индонезия 11, 32, 109
Иордания 109
Ирак 109
Иран 109
Ирландия 30, 53, 73
Испания 53, 65, 69, 72, 109
Италия 53, 65, 69, 70, 71, 72
Кабо-Верде 71, 73, 109
Казахстан 69, 109
Камбоджа 109
Камерун 63, 109
Канада 29, 33, 46, 53, 65, 70, 71, 72, 73, 92, 109
Катар 109
Кения 63, 76, 109
Кипр 109
Китай 109
Колумбия 70, 73, 97, 109
Коста-Рика 32, 57, 65, 71, 97, 109
Куба 109
Кувейт 109
Кыргызстан 109
Латвия 15, 53, 92, 93, 109
Лесото 70, 109
Либерия 11, 109
Ливан 11, 15, 28, 73, 89, 91, 95, 98, 109
Литва 53, 65, 92, 109
Люксембург 109
Маврикий 109
Мавритания 109
Мадагаскар 109
Македония 70, 109
Малави 109
Малайзия 109
Мали 109
Мальдивы 70, 71, 109
Мальта 109
Марокко 70, 109
Мексика 68, 70, 71, 72, 92, 109
Мозамбик 67, 75, 77, 109
Монголия 109
Намибия 73, 82, 109
Нигер 109
Нигерия 109
Нидерланды 15, 64, 65, 68, 109
Никарагуа 11, 97, 109
Новая Зеландия 69, 72
Норвегия 66, 109
ОАЭ 109
Пакистан 76, 109
Палау 109
Панама 97, 109
Папуа-Новая Гвинея 30, 109
Парагвай 109
Перу 50, 97, 106, 109
Польша 46, 48, 53, 65, 76, 106, 109
Португалия 53, 72, 73, 109
Республика Корея 109

Россия 46, 48, 73, 109
Руанда 109
Румыния 109
Сальвадор 109
Самоа 68
Сейшельские острова 109
Сенегал 76, 109
Сербия 109
Сингапур 30
Словакия 46, 65, 110
Словения 65, 110
США 15, 18, 29, 32, 33, 35, 37, 39, 45, 47, 48, 52, 57, 59, 62, 63, 66, 67, 70, 71, 72, 73, 90, 92, 93, 99, 108, 110
Сьерра-Леоне 29, 110
Таджикистан 110
Таиланд 30, 69
Танзания 65, 76, 110
Того 110
Тунис 70, 110
Туркменистан 110
Турция 64, 65, 75, 110
Уганда 110
Узбекистан 110
Украина 46, 48
Уругвай 65, 110
Фиджи 110
Филиппины 93, 110
Финляндия 64, 65, 68, 71, 73, 110
Франция 53, 70, 71, 72, 73, 110
Хорватия 65, 66, 72, 73
Чад 69, 70, 72
Черногория 110
Чехия 65, 67, 68
Чили 110
Швейцария 68
Швеция 64, 67, 68, 72, 73, 93, 110
Шри-Ланка 110
Эквадор 30, 110
Экваториальная Гвинея 72
Эстония 65
Эфиопия 95, 110
Южная Африка 14, 21, 27, 64, 76, 110
Ямайка 110
Япония 72

United Nations Convention Against Corruption, Article 7(3)

Each State Party shall also consider taking appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties.

Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.

Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.

Chaque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques.

تنظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتناسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب الرسمية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.

各缔约国还应当考虑采取与本公约的目的相一并与本国法律的基本原则相符的适当立法和行政措施，以提高公职竞选候选人经费筹措及适当情况下的政党经费筹措的透明度。

International Foundation
for Electoral Systems

Political Finance Regulation: The Global Experience