

Тренинг по выявлению нарушений и правоприменению (TIDE)

ПОСОБИЕ ПО НАДЗОРУ ЗА ПОЛИТИЧЕСКИМ ФИНАНСИРОВАНИЕМ



Под редакцией Магнуса Омана
2013





Тренинг по выявлению нарушений и правоприменению (TIDE)

Пособие по надзору за политическим финансированием

2013

Под редакцией Магнуса Омана



International Foundation for Electoral Systems

УДК 321.341.1](477)
ББК 66.9(4Укр=Рос)-5
М12



Справочное пособие по надзору за политическим финансированием для тренинга по выявлению нарушений и правоприменению (TIDE).

© 2013 IFES (Международный фонд избирательных систем). Все права защищены.

ISBN 978-966-2760-18-7

Заявление о разрешении: никакая часть этой публикации не может быть воссоздана в какой-либо форме или какими-либо средствами, электронными или механическими, в том числе фотокопированием, записью или любым другим способ сохранения и поиска информации без письменного разрешения на то Международного фонда избирательных систем.

Запрос на получение разрешения должен содержать следующую информацию:

- Описание материала, разрешение на копирование которого нужно получить.
- С какой целью и каким способом будет использован размноженный материал.
- Ваше имя, должность, название компании или организации, номер телефона, номер факса, адрес электронной почты и почтовый адрес.

Присылайте, пожалуйста, все запросы на получение разрешения:

International Foundation for Electoral Systems
1850 K Street, NW, Fifth Floor
Washington, D.C. 20006
Fax: 202.350.6701
E-mail: editor@ifes.org

Фото на обложке Роберта Клэра

Это издание стало возможным благодаря поддержке американского народа через Агентство международного развития США (USAID). Вся ответственность за содержание возлагается на IFES; высказанные на страницах публикации мысли, идеи, выводы и рекомендации не обязательно отражают точку зрения USAID или правительства США.

Содержание

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	2
ВСТУПЛЕНИЕ	3
ЧАСТЬ ПЕРВАЯ: КОНТЕКСТ ВЫЯВЛЕНИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЙ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ	
ПОЛИТИЧЕСКОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	6
РАЗДЕЛ 1: ЗНАЧИМОСТЬ РОЛИ ДЕНЕГ В ПОЛИТИКЕ	7
Почему вопрос политического финансирования так важен?	7
Определение политического финансирования	9
Ключевые моменты в глобальном восприятии темы политических финансов	12
РАЗДЕЛ 2: РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	13
Краткая история регулирования политического финансирования	13
Типы регулирования	15
Преобладающие тенденции в законодательстве о политическом финансировании	27
РАЗДЕЛ 3. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ	28
Определение правоприменения	28
Условия эффективного правоприменения	31
Стадии правоприменительного процесса	31
РАЗДЕЛ 4: ПРИЧИНЫ НЕУДАЧ В ПРОЦЕССЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ	37
Откровенное игнорирование закона в сравнении с использованием законодательных «лазеек»	40
Объяснение причин неэффективного правоприменения	42
Опасность предвзятости в правоприменении	51
ЧАСТЬ ВТОРАЯ: ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВЫЯВЛЕНИЯ НАРУШЕНИЙ И	
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ФИНАНСОВ	54
РАЗДЕЛ 5. УСИЛЕНИЕ НЕЗАВИСИМОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ	55
Поиск оптимальной структуры регулирующего органа	55
Разъяснение обязанностей и полномочий органов правоприменения	60
Гарантирование срока полномочий председателя центральной избирательной комиссии	62
Обеспечение финансовой независимости регулятора	66
Возможность независимой деятельности	68
Консультации со всеми заинтересованными сторонами	69
Создание подразделений по выявлению правонарушений и правоприменению	70

РАЗДЕЛ 6: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	
ПОЛИТИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ	73
Достоверная бухгалтерская отчётность и внутренний контроль	73
Некоторые особенности требований к раскрытию информации	79
Практические аспекты форм отчетности	87
РАЗДЕЛ 7: ОЦЕНКА СОБЛЮДЕНИЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ, АУДИТ И	
РАССЛЕДОВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ НАРУШЕНИЙ	98
Система расстановки приоритетов	98
Аудит	101
Проведение выборочных контрольных проверок	108
Прием жалоб	109
Расследование случаев неправомерных действий	110
РАЗДЕЛ 8: ПРИМЕНЕНИЕ САНКЦИЙ	116
Нарушения и санкции	116
Международные нормы применения санкций за нарушения в сфере политических финансов	120
Принципы применения санкций при правовых нарушениях в сфере политического финансирования	124
Типы санкций	130
Роль судебной системы	141
РАЗДЕЛ 9: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ БАЗ ДАННЫХ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ	
ПОЛИТИЧЕСКОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	149
Введение	149
Основные опции базы данных “деньги и политика”	150
Примеры баз данных “деньги в политике”, созданных регуляторными органами	151
Общие рекомендации	154
РАЗДЕЛ 10: РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ	157
Контрольный список или дневник выполнения	160
Анализ, интерпретация и упрощение информации	161
Мониторинг политических финансов неправительственными организациями	164
Судебные иски	165
Роль научных экспертов и официальных образовательных инициатив	168
Роль средств массовой информации	169

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ: РАССЛЕДОВАНИЕ НАРУШЕНИЙ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ ПРОТИВ НЕЗАКОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ	172
РАЗДЕЛ 11: О ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РЕСУРСАМИ	173
Вступление.....	173
Определение государственных ресурсов	173
Определение злоупотребления государственными ресурсами	175
Последствия злоупотребления государственными ресурсами для демократического процесса.....	177
РАЗДЕЛ 12: РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА БОРЬБУ СО ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РЕСУРСАМИ (ЗГР).....	180
Международные документы о противодействии злоупотреблению государственными ресурсами.....	180
Способы регулирования мер по противодействию ЗГР.....	183
Примеры из национальных законодательств	192
РАЗДЕЛ 13: ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СЛУЧАЯХ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РЕСУРСАМИ (ЗГР).....	202
Особенности применения правовых норм, направленных на противодействие ЗГР	202
Решения.....	205
Выводы.....	211
РАЗДЕЛ 14: 100 СПОСОБОВ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РЕСУРСАМИ	212
Введение.....	212
Институциональные ресурсы	213
Финансовые ресурсы.....	223
Нормативно-правовые ресурсы.....	231
Ресурсы правоприменения.....	238
Словарь.....	243
Указатель стран.....	250
Ссылки.....	252
Про IFES.....	264

Выражение признательности

В разработке данной публикации принимали участие многие мои коллеги. Прежде всего я хотел бы поблагодарить тех, кто создал оригинальную версию Пособия по надзору за политическим финансированием для тренинга по выявлению нарушений и правоприменению (TIDE), в частности редакторам Майклу Пинто-Дущинского и Марчину Валецки. Нынешний текст во многом основан на предыдущем варианте; и все преимущества предложенных обновлений обусловлены качеством оригинальной версии.

Мы также признательны членам референтной группы TIDE за их ценные советы и помощь в процессе разработки данного руководства. Особая благодарность нашим рецензентам – Лизе Кляйн и Бруно Спеку.

Кроме того, я хотел бы поблагодарить Хани Заинулбхаи за ее работу над пересмотром программы TIDE, а также Стефани Бюэль, Аишу Чуг, Мэтью Эмери, Менахема Хоффнунга, Оле Холтведа и Бенджамина Миндеса за их вклад в общее дело. Отдельное спасибо сотрудникам Независимой избирательной комиссии Нигерии, которые стали участниками первого полевого тестирования этого пособия.

И, наконец, Международный фонд избирательных систем (IFES) благодарит Агентство США по международному развитию (USAID), чья поддержка Консорциума по усилению избирательного и политического процесса (CEPPS) сделала этот проект возможным.

Мы приветствуем любые замечания по поводу предложенного пособия и с нетерпением ожидаем продолжения дискуссии.

Магнус Оман, редактор

Вступление

В современной политике деньгам отведена исключительно важная роль; вот почему совершенно необходимо привлекать все заинтересованные стороны и целевые группы к созданию системы контроля над их надлежащим использованием. Международный фонд избирательных систем (IFES) последовательно поддерживает реформы в сфере политического финансирования, направленные на всеобщее соблюдение соответствующих законов и правил, повышение эффективности правоприменительной деятельности и сокращение возможностей для политической коррупции. Частью таких усилий организации стало издание этого пособия, которое было подготовлено специально для программы Тренинга по выявлению нарушений и правоприменению (TIDE). Эта программа способствует эффективной реализации нормативно-правовой базы в сфере политического финансирования, предлагая аналитическую, тренинговую и техническую помощь соответствующим правоприменительным органам (ПО).

Программа TIDE построена таким образом, чтобы эффективно реагировать на все более очевидные и острые потребности ПО во многих странах мира, особенно там, где недостаточно эффективный надзор за финансированием политических партий и избирательных кампаний можно рассматривать как одну из ключевых государственных проблем в целом. В этом пособии нашли свое отражение результаты объемной исследовательской и повседневной работы многих экспертов и практиков на местах. Это своего рода попытка обобщить и представить в несложном для понимания виде весь накопленный опыт и знания в сфере политического финансирования.

Эта публикация представляет собой пересмотренную и обновленную версию справочного пособия, впервые изданного в 2005 году. Переиздание позволило существенно дополнить информацию с учетом изменившихся условий и накопленного опыта. Так, был добавлен отдельный раздел о способах противодействия злоупотреблению государственными (административными) ресурсами.

Целью этого справочного пособия не является представить некую единую для всех ситуаций и условий модель мониторинга; как не найдете вы на страницах и ответа на вопрос, какой единственно приемлемой для всех стран должна быть система регулирования денег в политике. Скорее, это подборка извлеченных уроков и лучших практик, применяемых как в «устоявшихся», так и в «переходных» демократических системах, представленная в виде практических рекомендаций и разъяснения ключевых понятий. Опираясь на информацию, собранную в более чем 90 странах мира, эта публикация предлагает, как положительные, так и отрицательные примеры установленных правил и их практического применения в сфере политического финансирования. IFES надеется, что предлагаемое пособие будет полезным для правоприменительных органов разных стран в обеспечении ими надлежащего надзора за деньгами в политике.

Справочное пособие разделено на три основные части:

Часть первая посвящена общему обзору сферы политического финансирования и основным регуляторным механизмам, применяемым в различных политических условиях. Здесь вы познакомитесь с основной терминологией, базовыми задачами и способами взаимодействия между различными правоприменительными органами. В разделе 1 более детально рассмотрена общепринятая трактовка современных понятийных определений, обозначены ключевые проблемы и представлен контентный анализ политического финансирования. Раздел 2 целиком посвящен регулированию денег в политике. В разделе 3 рассматриваются основные вопросы, касающиеся правоприменения в сфере политического финансирования, а в разделе 4 разъясняются причины, лежащие в основе неисполнения субъектами политики законодательно обусловленных правил игры.

Часть вторая более глубоко рассматривает практику выявления правонарушений и применения надлежащих санкций, пошагово анализируя весь процесс правоприменения. Раздел 5 посвящен вопросу усиления независимости регуляторных и контролирующих органов как основного условия эффективного правоприменения. В разделе 6 обсуждаются различные процедуры и практики, применяемые для обеспечения прозрачности финансовой информации политических субъектов, в частности аудиторские проверки и системы внутреннего контроля. Раздел 7 знакомит с методами расследования случаев правонарушения, а в разделе 8 описаны различные санкции и принципы их применения, а также вопросы взаимодействия между регуляторными органами и судами. В разделе 9 описаны возможности использования баз данных для повышения прозрачности политического финансирования, а в разделе 10 – анализ роли организаций гражданского общества, средств массовой информации и экспертного сообщества в обеспечении надлежащего правоприменения.

Часть третья посвящена мониторингу и противодействию злоупотреблениям государственными ресурсами в избирательных кампаниях и в повседневной деятельности политических партий. В последние годы эта проблема приобрела особую остроту во многих странах мира, и правоприменительным органам часто непросто с ней справиться. В этой части пособия обсуждаются различные возможности и подходы к решению этой проблемы. Раздел 11 дает определение разным видам злоупотребления государственными ресурсами, при этом доказывая необходимость выйти за рамки исключительно неправомерной финансовой поддержки политической деятельности. Раздел 12 рассматривает регуляторные механизмы противодействия ЗГР, а в разделе 13 анализируются основные причины неэффективности применения правовых норм, направленных на противодействие ЗГР, и предлагаются возможные пути решения проблемы. Наконец, в разделе 14 представлены 100 примеров злоупотребления различными государственными ресурсами, чтобы помочь регулятору определять подобные случаи правонарушений.

В конце справочного пособия вы найдете глоссарий с объяснением основных терминов и понятий, встречающихся в тексте.

Как часть более широких программ тренинговой и технической поддержки IFES, предлагаемое пособие может быть использовано как вспомогательный механизм для достижения значимых изменений на местах, которые приведут к росту общественного доверия к избирательному процессу в целом и к государственным правоприменительным институтам в частности. Модель интерактивного тренинга IFES построена таким образом, чтобы участники могли самостоятельно оценить систему устройства своих регуляторных органов, определив ее сильные и слабые стороны.

Более того, тренеры всегда стараются уделить основное внимание именно тем вопросам и проблемам, которые наиболее актуальны в конкретных условиях страны; причем основная их часть определяется еще до начала обучения, а некоторые всплывают уже во время обсуждений. С тем, чтобы сотрудники государственных избирательных органов получили максимальную пользу от обучения, IFES помогает подобрать в качестве тренеров экспертов и практиков со специальными знаниями и опытом работы в каждой из обозначенных проблемных областей. Кроме того, мы подбираем наиболее интересные и релевантные материалы и примеры из деятельности правоприменительных органов в других странах мира. Иными словами, IFES старается оказать всю возможную помощь в разработке стратегии и применении необходимого инструментария для создания такой системы государственного избирательного института, которую вы сами выбираете для своей страны. Мы надеемся, что у вас будет возможность использовать полученную информацию для проведения необходимой законодательной реформы в сфере политического финансирования, а также обеспечить условия для последующей эффективной реализации принятых законов в своей стране.

Больше информации можно найти на сайте www.IFES.org

Рисунок 1: Список сокращений, используемых в этой публикации

Сокращение	Полное название
ЗГР	Злоупотребление государственными ресурсами
ОГО	Организация гражданского общества
GRECO	Группа государств против коррупции
ЧП	Член парламента
НАУ	Национальное аудиторское управление
НПО	Неправительственная организация
ПО	Правоприменительный орган (государственный орган с полномочиями надзора за соблюдением нормативно-правовых положений в сфере политического финансирования)
TIDE	Тренинг по выявлению нарушений и правоприменению (тренинговая программа IFES для ПО, построенная на основе изложенных в этом пособии материалов)

Часть первая

Контекст выявления правонарушений и правоприменения политического финансирования

Раздел 1: Значимость роли денег в политике

Почему вопрос политического финансирования так важен?

Деньги представляют собой средство обращения, без которого не может обойтись ни одно современное общество. Деньги необходимы для предоставления членам общества базовых услуг, как то здравоохранение, образование и социальное обеспечение. Деньги являются и неотъемлемой частью политической жизни. Этот фактор, который мы обычно называем политическим финансированием, обладает как положительным, так и отрицательным воздействием на природу демократии и эффективность политики страны. В публикации IFES 2009 года, посвященной изучению глобального опыта в регулировании политического финансирования, отмечалось:¹

На базовом уровне, политическое финансирование оказывает влияние на множество важнейших аспектов политической жизни. Свободные и справедливые выборы, воплощение демократических принципов в политике, эффективное государственное управление и коррупция – все эти составляющие любой государственной системы, так или иначе, связаны с политическим финансированием, причем в каждой из них финансирование политических партий и избирательных кампаний может оказаться как позитивным, так и негативным фактором влияния. Наличие достаточных средств может позволить участникам избирательной гонки эффективно работать с электоратом и адресно доносить свои политические послания, но в то же время может быть и причиной нечестной избирательной конкуренции. Финансовые ресурсы необходимы и после выборов для развития диалога и поддержки постоянной связи с избирателями; однако некоторые избранные политики уже на государственных должностях начинают «отрабатывать» взятые ранее обязательства перед богатыми спонсорами, что значительно образом сказывается не только на способности и желании политиков реагировать на пожелания общества, но и на эффективности управления бюджетными средствами. Наконец, финансово обеспеченные политические партии и отдельные политики могут легче противостоять соблазну принимать незаконные пожертвования, однако чрезмерное влияние денег в политике может создать порочный коррупционный круг и стать причиной снижения общественного доверия к государственной системе в целом.

¹ Оман и Заинулбхай 2009 (Ohman & Zainulbhai, 2009), страница 13f.

Рисунок 2: Центральное место политических финансов



Демократические выборы и демократическое управление представляют собой некий симбиоз идеалистических устремлений, но слишком часто именно здесь мы наблюдаем сомнительные или даже низменные практики. Избирательные кампании, партии и политически активные группы – все они нуждаются в денежных ресурсах для своей деятельности. Финансирование в политической жизни страны является как очевидной необходимостью, так и одновременным источником проблем. С завидной регулярностью в той или иной стране мира разгораются скандалы, связанные с деньгами в политике. Подобные скандалы часто служат сигналом недостаточной эффективности применения существующих правил регулирования в сфере политических финансов. В свою очередь, слишком частое принятие новых или внесение изменений в уже существующие законы в сфере финансирования избирательных кампаний и политических партий можно рассматривать как свидетельство несовершенства существующих систем регулирования и субсидирования. Либо законы не адекватны существующему положению дел, либо они не соблюдаются.² С другой стороны, природа политических финансов такова, что нормативно-правовая база требует постоянного пересмотра и реформирования, чтобы соответствовать изменениям в политическом, экономическом и административном контексте. Ни один закон, регулирующий политическое финансирование, не будет действовать вечно.

² Пинто-Дущинский (2002) стр. 69; См. также Валецкий (2004) стр. 19. Следует, однако, признать, что возникновение скандалов, связанных с политическим финансированием, также следует рассматривать как доказательство достаточной степени свободы слова в стране, что позволяет проводить расследования и публиковать информацию; а также признаком достаточной осведомленности граждан, когда подобная нечистоплотность политиков вызывает общественный резонанс и осуждение.

Программа TIDE предлагает инструменты тем институтам, которые осуществляют надзор за политическим финансированием. Все они были разработаны с целью находить оптимальные решения в процессе реформирования законодательства, будь то необходимость устранить существующие недостатки или внести поправки для улучшения системы в целом.

Определение политического финансирования

Что такое политическое финансирование? В целом этот термин определяет роль денег в политике, а потому охватывает широкий спектр видов деятельности³. Различные типы политического финансирования включают в себя:

- Финансирование избирательных кампаний кандидатов на государственные должности;
- Финансирование политических партий во время выборов, а также в период между выборами;
- Финансирование разного рода неполитических организаций, как например, общественные «фонды», которые являются независимыми юридическими лицами, но при этом тесно связаны с партиями или отдельными политиками и защищают их интересы;
- Расходы на политическое лоббирование;
- Расходы, связанные с партийной рекламой и продвижением программных политических целей через газеты и другие средства массовой информации;
- Издержки, которые несут партия или политик, если они выступают в роли истца или ответчика в «политических» судебных процессах;
- Издержки третьей стороны, или «независимые» издержки (затраты третьих лиц, непосредственно не связанных с политической партией или кандидатов);
- Деятельность избранных государственных деятелей и других политических представителей.⁴

Столь широкий спектр применения и многогранная природа роли денег в политике создают проблемы с четким понятийным определением. По этой же причине возникают трудности, связанные с разработкой и последующим выполнением законодательства, которым обеспечивается прозрачность и надлежащее поведение участников

³ Как пример многозначности термина «политический», см. «Общие правила противодействия коррупции в финансировании политических партий и избирательных кампаний», принятые Комитетом Министров Совета Европы 8 апреля 2003 года. В соответствии со статьей 6, «правила, касающиеся пожертвований в пользу политических партий - за исключением налоговых вычетов, упомянутых в статье 4 - также должны по возможности применяться ко всем субъектам, которые прямо и косвенно связаны с определенной политической партией или каким-либо иным образом контролируются политической партией».

⁴ См. Мировой Банк (2009).

политического процесса, поскольку решение проблем в какой-то одной области может зачастую обернуться значительными огрехами в другой. Именно поэтому нужен комплексный подход, как в сфере правового регулирования, так и в правоприменении.

Когда нормативные акты начинают активно применяться для жесткого контроля над расходами на избирательные кампании кандидатов и финансирование политических партий, может случиться так, что деньги «перетекают» в околполитические, но не подлежащие такому контролю формы деятельности. Например, что происходит, когда информация о потраченных на политические исследования средствах должна быть обязательно опубликована, если они проводились партийной организацией, но эта норма закона необязательна для общественного фонда, связанного с политической партией? В такой ситуации логично ожидать создания подобных фондов как механизма для ухода от правового контроля.

Сложность в определении границы между «политическим» и «неполитическим» финансированием – не единственная существующая проблема. Необходимо также четко определить значение термина «финансирование». Ответ на этот вопрос, по сути, обуславливает практические последствия. «Финансовая операция» очевидно не может касаться исключительно денежных средств, но также предполагает привлечение ресурсов, которые имеют денежный эквивалент. Как меценат, который жертвует партии 1000 долларов, так и даритель, например, компьютера стоимостью 1000 долларов – оба они сделали равноценные финансовые вложения в пользу партии-получателя. Таким образом, «политическое финансирование» учитывает и стоимость подарков, сделанных в натуральной форме. В целом партийные пожертвования могут быть также выражены и в форме бесплатного предоставления определенных профессиональных услуг той или иной политической партии или кандидату.

В данном пособии, «политическое финансирование» следует понимать, как финансирование избирательной кампании и финансирование деятельности политической партии. Финансирование избирательных кампаний может быть также описано как «деньги, выделенные на предвыборную кампанию». Эти средства могут быть потрачены отдельными кандидатами на избираемые государственные посты, а также их политическими партиями или третьими вовлеченными лицами/организованными группами сторонников. Такие средства используются исключительно с целью получить преимущество в предвыборной гонке, и подразумевают только те пожертвования, которые предоставлены и использованы не самими кандидатами и политическими партиями, а так называемыми «третьими лицами».

Рисунок 3. Определение политических финансов в TIDE

Поскольку во всем мире преимущественно политические партии играют решающую роль в избирательных кампаниях, а также учитывая сложность четкого размежевания расходов партийных организаций на подготовку и проведение избирательных кампаний и расходами на их обычную деятельность, партийные фонды с полной уверенностью можно считать частью политического финансирования. Таким образом, партийное финансирование включает в себя не только средства на подготовку и проведение избирательной кампании, но и расходы на содержание постоянных офисов, проведение исследований определенной политической тематики, участие в политическом диалоге, регистрацию избирателей и другие виды регулярной деятельности политических партий.

Термин «финансирование политической партии» относится непосредственно к покрытию расходов, связанных с различного рода видами деятельности, и касается в равной степени как финансирования повседневной работы партии, так и затрат на проведение ими избирательных кампаний. В некоторых случаях – особенно, когда речь заходит о США – данный термин используется в более узком значении, то есть исключительно для определения финансов, используемых для обеспечения повседневной деятельности партии и без учета затрат на проведение избирательной кампании. Но в настоящем пособии предпочтение отдается более общему определению.

Стоит повториться, что не существует единого образца для контроля над политическими финансами, который одинаково хорошо работает вне зависимости от политической обстановки или конкретных условий. В демократических государственных системах во всем мире существует множество разнообразных вариантов регулирования политического финансирования, и в конечном счете именно политические, экономические и социальные условия в стране будут определять эффективность работы той или иной системы контроля над деньгами в политике.

Ключевые моменты в глобальном восприятии темы политических финансов

Рядом организаций, которые долгие годы изучали особенности политического финансирования и контроля над ним в самых различных условиях и ситуациях, был создан своего рода перечень ключевых моментов, которые необходимо учитывать при рассмотрении этой сферы государственной жизнедеятельности. Несмотря на разнообразие практического опыта и подходов, применяемых отдельными организациями, можно выделить некоторые неизменно совпадающие результаты всех проведенных исследований. В 2009 году IFES с рядом других организаций согласились утвердить нижеследующий перечень ключевых моментов, касающихся роли денег в политике во всем мире⁵:

- Любая демократическая система нуждается в политическом финансировании, и политические партии должны иметь доступ к денежным средствам, чтобы играть надлежащую им роль в политическом процессе. Нормативно-правовая база при этом не должна ограничивать здоровую политическую конкуренцию.
- В любой политической системе деньги всегда остаются в зоне риска возможных злоупотреблений, поэтому желательно наличие той или иной системы регулирования политических финансов.
- При разработке стратегии регулирования и контроля над политическим финансированием необходимо принимать во внимание особенности современной ситуации и политическую культуру страны.
- Эффективное регулирование и свободный доступ к информации могут помочь контролировать потенциальные негативные последствия политического финансирования, но только при условии, что они хорошо продуманы и эффективно применяются на практике.
- Действенность системы надзора зависит от вида деятельности и степени координации между заинтересованными сторонами (как то государственные регуляторные органы, гражданское общество и средства массовой информации), при этом она должна быть основана на принципах прозрачности.

⁵ Эти ключевые договоренности были впервые опубликованы в Оман и Заинулбхай 2009 (Ohman & Zainulbhai, 2009), стр. 16-21.

Раздел 2: Регулирование политического финансирования

Краткая история регулирования политического финансирования

Сегодня в мире не существует ни одной страны, в которой совершенно отсутствовали бы правовые положения об использовании финансовых средств в целях подготовки и проведения избирательной кампании или для поддержания повседневной политической деятельности; хотя в некоторых случаях означенное регулирование ограничивается запретом подкупа избирателей или злоупотребления государственными ресурсами при проведении избирательных кампаний⁶. Однако ситуация не всегда была таковой. Во многих бывших колониях, после обретения ими независимости, были приняты одно или несколько правил, касающихся денег в политике, причем первые подобные правила были введены в действие после волны демократизации в ряде государств в 1980-е и в 1990-е (а Африке, Азии, Восточной Европе и Латинской Америке). В некоторых странах первые подобные законодательные положения были приняты еще позже. В ряде стран Ближнего Востока и Северной Африки только сейчас, после «Арабской весны», вводятся подобные правовые нормы. Есть и страны с многолетней историей демократического устройства, в которых совсем недавно приняли заслуживающие упоминания правила относительно финансирования избирательных кампаний (например, Исландия и Финляндия), а в некоторых развитых демократических обществах до сих пор введение детально проработанных правил регулирования денег в политике вызывает сопротивление (Швеция и Австрия).

В то же время есть государства, которые гораздо дольше других экспериментировали с правилами политического финансирования. Три примера, которые мы можем здесь привести: Соединенное Королевство (Великобритания), Соединенные Штаты Америки (США) и группа латиноамериканских стран (Уругвай, Аргентина и Коста-Рика). Во многих отношениях именно здесь впервые начали внедрять систему регулирования политических финансов, что, впрочем, не означает, что используемая сегодня доктрина в этих странах по определению лучше, чем в других.

В Великобритании первые ограничения расходов на ведение избирательной кампании появились в 1883 году в рамках Закона о борьбе с коррупцией, введенного в силу тогдашним Премьер-министром Уильямом Гладстоном. Упомянутый закон не только ограничивал денежные траты непосредственно на избирательные кампании, но также

⁶ Текст в этом разделе был впервые опубликован в Бюллетене IFES Нигерия, посвященном политическому финансированию, том 3, №10 (октябрь 2012).

запрещал покупку пищевых продуктов или напитков для избирателей и ограничивал количество транспортных средств, которые могли быть использованы для доставки избирателей на избирательные участки. В то время весьма ограниченный круг граждан, к которому не относились женщины и большинство мужчин, обладали правом голоса. Но и этот закон не является первой попыткой правового регулирования в сфере политического финансирования в Великобритании. Так, начиная с 1868 года, законодательно позволялось подавать петиции в случаях, связанных с мошенничеством, в том числе и в случаях подкупа избирателей. Уже первый Закон о борьбе с коррупцией 1695 года содержал определение отдельных актов коррупции во время проведения выборов. Безусловно, эти законы не устраняли полностью проблемы, связанные с финансированием избирательных кампаний в Великобритании, и, конечно же, не касались вопросов денежных средств, привлеченных и потраченных политическими партиями на свою повседневную деятельность. Что касается нынешней нормативно-правовой базы Великобритании, то она является результатом реформ, начатых приблизительно в 2000 году.

Первые положения о регулировании финансирования избирательных кампаний в США также появились в XIX веке. Возможно, первым таким правилом стал запрет на принуждение портовых рабочих оказывать финансовую поддержку кандидатам на выборах, введенный в 1867 году Законом об ассигнованиях военно-морского флота. Аналогичное правило с 1883 года стало применяться и в отношении всех правительственных чиновников. Первый важный шаг в этой области был предпринят с принятием Закона Тиллмана в 1907 году, которым запрещались прямые пожертвования на избирательную кампанию от частных фирм. Интересно, что более 100 лет спустя этот вопрос снова находится в центре внимания, после вынесения Верховным Судом США решения в пользу общественной организации «Citizens United», которым были также сняты значительные ограничения на «независимое» политическое финансирование, в том числе и для корпоративных кампаний. В период с 1920-х по 1940-е годы в США был принят ряд дополнительных законов, направленных на борьбу с явлением, которое сегодня в молодых демократиях часто называют «клиентелизмом» (или «нео-патримониализмом»). В США аналогичное явление определялось как «боссизм» – от «боссов», управляющих политикой и тесно связанных с организованной преступностью.

Другое важное изменение в регуляторной системе произошло в результате Уотергейтского скандала в 1970-е годы, результатом чего стало, в том числе, создание Федеральной избирательной комиссии. Учитывая специфику политической системы США, решения относительно правил политического финансирования зачастую «де факто» принимались

Верховным Судом, а не политиками, начиная с дела «Бакли против Валео» (Buckley v. Valeo) 1976 года, когда в процессе была предпринята попытка наложить ограничения на расходы избирательной кампании кандидата, определив их как неконституционные, и заканчивая делом ««Citizens United» против Федеральной избирательной комиссии» 2011 года, когда были сняты ограничения расходов на избирательную кампанию для корпоративных и профсоюзных фондов общего казначейства.

Примеры стран Латинской Америки (Уругвай, Аргентина, Коста-Рика) стимулировали внедрение системы финансовой поддержки политических партий со стороны государства. Принято считать, что Уругвай первым начал двигаться в этом направлении еще в 1928 году, после чего в 1950-е за ним последовали Коста-Рика и Аргентина. До 1959 года государственная поддержка такого рода не применялась в Европе – впервые она была введена на территории тогдашней Западной Германии следом за Норвегией. Для сравнения: прямое государственное финансирование не практиковалось в Великобритании до 1975 года и появилось там всего лишь за два года до введения аналогичной системы в Нигерии. Венесуэла и Никарагуа опередили Великобританию в утверждении государственного финансирования политических партий, а Мексика и Эквадор были следом.

Правила политического финансирования должны обязательно время от времени корректироваться, чтобы соответствовать конкретной ситуации и особенностям текущего момента. Об этом свидетельствуют примеры тех стран, которые занимались данным вопросом столетиями. Таким образом, тот факт, что некоторые государства создали системы регулирования политического финансирования позже других, не обязательно ставит их в невыгодное положение. Главное отличие состоит в остроте реакции и степени неприятия людьми в случае нарушения таких правил, будь то законодательная норма или поправление общественной морали и добродетели. Укоренение традиции неприятия коррупции в области политического финансирования является скорее вопросом становления гражданской культуры страны, нежели вопросом формальных правил.

Типы регулирования

Страны по всему миру используют различные правила для ограничения негативного воздействия денег на политические процессы таким образом, чтобы при этом не нанести ущерб процветанию демократической системы управления. Юридические положения, касающиеся политического финансирования, могут быть разделены на восемь основных типов:

Рисунок 4. Типы регулирования политического финансирования

Типы регулирования политического финансирования	Комментарии	Примеры
1. Финансовые условия, регулирующие выдвижение кандидатов на государственные должности	Правила для уменьшения количества случайных кандидатов, обеспечения соблюдения критериев соответствия и того факта, что баллотирующиеся на государственные должности кандидаты, не участвуют в незаконной финансовой деятельности	• Финансовые депозиты для тех, кто баллотируется на государственные должности • Правила, требующие декларирования имущества для кандидатов на государственные должности
2. Повышение финансовой прозрачности путем предоставления открытого доступа к финансовой информации (финансовой отчетности)	Требования к политическим партиям, кандидатам на государственные должности и иногда к третьим сторонам сообщать о своих финансовых операциях. Помимо раскрытия информации о финансировании кампании, политические партии могут обязать сообщать о своих текущих финансах. Требования к отчетности часто основываются на положениях, касающихся бухгалтерского учета, проводимого теми, кто обязан предоставлять отчеты	• Правила предоставления открытого доступа к финансовой информации для кандидатов, политических партий и/или третьих сторон (см., например, комитеты политического действия в США) • Раскрытие информации во время и/или после избирательной кампании или же постоянно – через заданные промежутки времени
3. Запреты на взносы и расходы определенного вида	Предназначены для того, чтобы избежать влияния нежелательных источников, а также чтобы исключить некоторые формы агитации, которые казались приемлемыми; соблюдение запретов часто трудно контролировать	• Запреты на взносы определенных типов, например, взносы от иностранных лиц или анонимные взносы, или взносы от корпораций, профсоюзов или правительственных подрядчиков • Запреты на взносы определенного типа, как, например, реклама в СМИ
4. Ограничения сумм пожертвований или расходов	Предназначены для уменьшения зависимости от конкретных доноров и ограничения их влияния на политиков (лимиты пожертвований), а также для уменьшения издержек на избирательные кампании в целом; кроме того, лимиты расходов способствуют установлению принципа «игры на равных»; соблюдение ограничений часто трудно контролировать	• Ограничения на пожертвования (на один взнос или взносы в течение установленного времени, например, в течение избирательной кампании или одного года) • Лимиты расходов (на политическую партию или кандидата, иногда откорректированные в зависимости от размера каждого избирательного района)
5. Предоставление государственного финансирования или субсидирования	Регулирование прямой и не прямой поддержки политических партий и/или кандидатов. Часто предназначено для обеспечения равных условий (вместе с лимитами на издержки), или для того, чтобы дать всем соответствующим субъектам шанс быть услышанными	• Государственные субсидии • Налоговые льготы или субсидии в натуральной форме, такие как бесплатный или льготный доступ к средствам массовой информации, транспортным средствам или конференц-залам

	избирателями; относительно легко администрировать и контролировать, хотя контроль использования самих фондов может быть сложным	
6. Предотвращение использования государственных ресурсов в пользу либо во вред какой-либо политической партии или кандидата	Направлено на отделение государственной администрации от политической сферы и устранение неоправданных преимуществ для пребывающих на государственной должности. Такие правила могут быть включены в избирательное законодательство и законодательство, регулирующее деятельность политических партий, но также иногда являются частью законов об управлении страной или о государственной службе; это положение печально известно тем, что в данном случае обычно очень сложно обеспечить правоприменение	• Общие положения, согласно которым от государственных служащих требуется обращаться со всеми политическими деятелями на равных • Правила об использовании правительственных ресурсов пребывающими у власти политиками • Мероприятия для контроля над использованием государственных ресурсов, используемых в целях проведения избирательных кампаний • Правила политического вещания, требующие от государственных средств массовой информации избегать предвзятости • Общие правила, регулирующие потенциальные случаи конфликтов интересов
7. Правила для противодействия подкупу избирателей и связанных с ним форм неправомерного влияния на избирателей	Почти все страны мира запрещают подкуп избирателей, хотя точные определения форм самого подкупа различны. Некоторые страны также используют специфические ограничения, направленные против попыток повлиять на непосредственно задействованных в администрировании выборов лиц	• Запрет на предоставление\обещание подарков в обмен на голоса или предоставление\обещание подарков, сделанное с намерением повлиять на избирателей • Запрет на раздачу подарков политическими деятелями во время предвыборного периода, независимо от намерений или влияния этого факта на голосование • Санкции за подкуп сотрудников избирательных комиссий или других лиц, участвующих в избирательном процессе
8. Эффективное исполнение вышеуказанных форм регулирования	Положения, касающиеся учреждения (учреждений), на которые возложена обязанность обеспечивать выполнение вышеупомянутых правил, в том числе ведение расследования и применение санкций за их нарушение	• Регулирование деятельности органов и обеспечение выполнения их мандата • Положения, обеспечивающие защиту таких органов от политического вмешательства • Положения, регулирующие процедуры подачи жалоб и приведение в исполнение санкций • Другие этические нормы и правила, регулирующие действия в условиях конфликта интересов

Положения, регулирующие политическое финансирование, иногда содержатся в законах, непосредственно затрагивающих финансирование политических партий или избирательных кампаний. Чаще они включены в более широкие законы о выборах, политических партиях или о противодействии коррупции. Законы о СМИ и законы, касающиеся добровольных объединений и организаций, могут также содержать положения, относящиеся к политическому финансированию. Кроме того, законы, которые непосредственно не регулируют финансирование политических партий и избирательных кампаний, могут, тем не менее, иметь отношение к данному вопросу, например, когда речь идет об административном и уголовном кодексах. Нижеследующие законы часто содержат правила, касающиеся политического финансирования:

- Законы о выборах
- Законы о деятельности политических партий
- Законы о государственном управлении
- Законы о средствах массовой информации
- Законодательство, направленное на противодействие коррупции
- Уголовный кодекс

Важно принять во внимание предупреждение, содержащееся во французском отчете о результатах исследования «Влияние в корыстных целях и незаконное финансирование политических партий», проведенном по инициативе Совета Европы:

[Н]евозможно бороться с незаконным финансированием политических партий исключительно с помощью регулирования в сфере политических финансов. Важно очистить всю среду, в которой происходит финансирование партии, в целом. Это помещает борьбу с незаконным финансированием политических партий в более широкий спектр процедур, направленных против незаконного присвоения имущества, и касающихся, например, предприятий городского планирования, коммерческого развития, государственных закупок, предоставления услуг государству, использования местных полугосударственных корпораций или полугосударственных неприбыльных организаций, и т.п.⁷

Из-за наличия целого ряда положений, относящихся к сфере политического финансирования, в каждой стране существует, как правило, целый ряд различных законов, определяющих действия в означенных ситуациях. Наличие множества отдельных законов часто затрудняет исполнение этих положений, особенно когда различные учреждения уполномочены обеспечивать реализацию на практике различных правовых положений.

⁷ Council of Europe (1998), страница 84.

Финансовые условия, регулирующие выдвижение кандидатов на государственные посты

В ряде стран кандидаты, баллотирующиеся на выборах, должны выполнить одно из или сразу оба нижеследующие условия: (1) публично декларировать личные активы, а часто и активы членов семьи, а также (2) внести денежный залог (это условие распространяется и на политические партии).

1. Правила, касающиеся декларирования активов, легки в практическом применении, поскольку центральная избирательная комиссия может просто отказать потенциальному кандидату в регистрации, если требования не были выполнены в полном объеме (например, если поданная финансовая декларация является неполной). В случае отказа в регистрации из-за неудовлетворительного заполнения декларации, потенциальный кандидат(ка) может обжаловать такое решение в судебном порядке. В то же время, проверка достоверности предоставленной потенциальными кандидатами информации может оказаться непростой задачей для ответственных государственных органов.
2. Условие о внесении денежного залога, особенно часто встречающееся в странах с мажоритарными избирательными системами, служит своего рода барьером для случайных или «технических» кандидатов. В различных странах встречаются условия как возмещаемого залога, так и невозмещаемого взноса для независимых кандидатов и политических партий. Аргументом против таких сборов является их дискриминационный характер по отношению к кандидатам с низким или даже средним уровнем дохода. Если на благосостоянии богатых кандидатов подобные затраты практически никак не скажутся, для менее обеспеченных граждан, решивших реализовать свое право на участие в политической жизни страны, это может оказаться непомерным финансовым грузом, что в результате приводит к неравенству. Таким образом, невозмещаемые взносы становятся своего рода налогом на участие в политической жизни государства и создают прямые существенные ограничения на возможность баллотироваться. В случае возмещаемого залога, он подлежит возврату, если кандидат получил на выборах определенное количество голосов избирателей. В последние годы отмечалось, что в целом ряде стран условие возмещаемого залога часто использовалось для целей, отличных от сдерживания непомерного количества «технических» кандидатов. Если размер залоговой суммы достаточно велик, он может стать стимулом для отдельных кандидатов и политических партий соблюдать правила, касающиеся своевременного предоставления доступа к информации о счетах избирательной кампании. Процесс правового преследования кандидатов и их доверенных лиц за нарушения в ведении бухгалтерского учета предполагают многочасовую работу с документами и, соответственно, значительные временные и финансовые затраты для центральной избирательной комиссии. И наоборот, возврат кандидатам залоговой суммы в качестве вознаграждения за соблюдение закона в части

предоставления доступа к финансовой информации является гораздо менее обременительным и, пожалуй, более эффективным для государственного регулятора выборов.

Обеспечение доступа к информации

Краеугольным камнем эффективного надзора за деньгами в политике является обеспечение система полного доступа к финансовой информации. Эта система требует от политических партий и/или кандидатов представлять финансовую отчетность за периоды подготовки, активного ведения избирательной кампании и/или после ее завершения (к политическим партиям может применяться требование представлять периодические отчеты на регулярной основе). Третьи стороны, как то доноры/спонсоры избирательных кампаний или средства массовой информации, предоставляющие эфирное время для предвыборной агитации за деньги или на бесплатной основе, также могут быть обязаны предоставлять информацию о такого рода финансовых операциях.

Маловероятно, что другие формы регулирования в сфере политических финансов - как, например, запреты или ограничения – окажутся эффективны там, где нет действенной системы надзора, а потому субъекты не опасаются обнаружения допущенных ими нарушений. Несмотря на неодинаковость систем, в любой стране мира должен соблюдаться принцип повышения прозрачности, но при условии, что он не приводит к чрезмерно обременительным требованиям по отношению к участникам выборов и политическим партиям.

Безусловно, всегда существует немало лазеек, которые позволяют политическим партиям, независимым кандидатам и третьим лицам утаивать информацию. Если мы имеем в виду предоставление полного доступа к информации о политических пожертвованиях, то здесь всегда стоит принимать во внимание не только денежные, но и все другие виды финансового участия в избирательной кампании, а именно: оказание коммерческих услуг без оплаты (например, размещение рекламных объявлений в партийных публикациях), кредитование или льготная аренда (например, оборудования), а также услуги волонтеров (например, если корпорация или государственное учреждение предоставляет оплачиваемый отпуск тем своим сотрудникам, которые выполняют различные виды работ для политической партии или кандидата).

Запреты

В некоторых странах существуют запреты на определенные виды взносов/пожертвований, как, например, пожертвования иностранных граждан или правительств, анонимные пожертвования или сделанные от чужого имени, а также спонсорство корпораций, профсоюзов или правительственных подрядчиков.

Законы о политическом финансировании, содержащие подобные запреты, являются одними из наиболее сложных с точки зрения их принудительного правоприменения. Коррупция, как правило, поражает общество сверху донизу. На высших уровнях она обычно проявляется в заключении тайных соглашений, суть которых сводится к предоставлению в будущем вознаграждения в виде неправомерных преференций (например, в виде государственного контракта) в обмен на политическое пожертвование. Силовым ведомствам в таких случаях очень сложно добыть доказательства подобной сделки, заключенной, как правило, за семью дверями. Подробности некоторых из наиболее скандальных политических сделок всплыли в результате журналистских расследований и тайных записей разговоров партийных фандрейзеров со спонсорами избирательных кампаний.

На более низком уровне подкуп избирателей и аналогичные незаконные методы ведения избирательной кампании могут быть столь широко распространены, что их становится невозможно держать в секрете. Трудности для силовых ведомств здесь аналогичны тем, что возникают при борьбе с разными формами уличной преступности (например, с продажей наркотиков, подпольными казино, проституцией). Во-первых, необходимо поймать непосредственно вовлеченных в незаконную деятельность. Во-вторых, когда эти лица – как правило, это мелкий криминалитет – пойманы, должно установить, что они действовали в соответствии с указаниями вышестоящих главарей. И, наконец, суды должны быть готовы налагать достаточно серьезные штрафы, чтобы предотвращать последующие преступления, а не просто пугать нарушителей.

Есть и другие, не менее серьезные трудности, касающиеся запретов в выборе доноров и возможности принимать некоторые виды пожертвований. В качестве иллюстрации можно рассмотреть проблемы, связанные с запретом принимать пожертвования от иностранцев, а также запрет на корпоративное спонсорство. По большому счету, их можно игнорировать или легко обходить с помощью различных методов отмыwania денег. Корпорации, профсоюзы и индивидуальные состоятельные спонсоры могут согласиться на подобные условия, исходя из следующих соображений: возможность не соблюдать ограничения на размер пожертвования, возможность легкого доступа к государственным средствам, или для сокрытия личности фактического донора. Практика незаконных тайных пожертвований

бывает весьма привлекательной для спонсоров, поскольку политики тут же оказываются в положение должников; а противоправная природа подобных сделок снабжает донора дополнительными рычагами влияния, когда дело доходит до требования привилегий в обмен на оказанную поддержку. Если корпорация или иностранный донор все же согласен подчиняться букве, но не духу закона, всегда можно отыскать несколько способов для достижения своей цели:

Если политические пожертвования запрещены, эту норму закона часто можно обойти созданием так называемых «оффшорных островов» для политических партий, как то околупартийных фондов, аналитических или образовательных центров, которые по закону являются независимыми юридическими лицами, но на практике тесно связаны с политической партией.

Запреты на иностранные пожертвования можно обойти, если термин «иностранное» нечетко определен в конкретном законодательстве. Например, «иностранное» пожертвование может быть сделано через национальный филиал зарубежной компании. Положение дел для контролирующих органов осложняется тем, что запрет не распространяется на проживающих за границей граждан страны; в таких случаях практически невозможно однозначно установить оригинальное происхождение сделанных ими пожертвований.

Запреты на корпоративное спонсорство можно обойти следующим образом: каждый из партнеров компании делает индивидуальный взнос в фонд партии или кандидата от своего имени, при этом получает компенсацию от корпорации в виде премиальных или специального бонуса, равного размеру пожертвования в избирательный фонд.

Бизнес-корпорация также может отправить сотрудников в оплачиваемый отпуск, во время которого сотрудники работают на партию или кандидата.

Корпорации могут нанимать политиков в качестве консультантов, и таким образом фактически осуществить нелегальное пожертвование под видом «оплаты за консультативные услуги». Как вариант, компания может предложить должность в компании со щедрым вознаграждением члену семьи политического деятеля.

Ограничения взносов и расходов

Даже если законодательный орган не вводит полный запрет на определенные виды пожертвований или расходов, он может установить определенные ограничения относительно подобного рода деятельности. Так, ограничение размера частных

пожертвований может снизить риск будущей зависимости политиков от богатых благотворителей, а также станет стимулом для массового сбора средств политическими конкурентами в среде своих сторонников и последователей из обычных граждан. Ограничение расходов на проведение избирательной кампании способно создать более здоровую конкуренцию между участниками избирательной гонки, поскольку нивелирует преимущества обладающих доступом к значительным финансовым средствам кандидатов, а в целом может существенно сократить общую стоимость избирательной кампании.

Тем не менее, добиться соблюдения этих ограничений порою очень и очень непросто. Как отмечал ныне покойный Герберт Е. Александер,

[О]граничения расходов по сути иллюзорны в плюралистической системе, где существует множество открытых альтернативных решений.... Когда гарантируется свобода слова и собраний, попытки ограничить влияния финансов на любом этапе избирательной кампании приводят лишь к формированию новых каналов, которые позволяют отдельным состоятельным люди и группам и далее влиять как на результаты выборов, так и на избранных при их поддержке государственных мужей⁸.

Проблемы, возникающие вследствие установленных ограничений на объем расходов для ведения избирательной кампании, можно описать следующим образом:

- С целью избежать наказания за нарушение законодательных ограничений, партии и кандидаты всеми возможными способами будут скрывать свои расходы, превышающие установленные лимиты. В свою очередь, это спровоцирует нарушение закона о предоставлении полного доступа к финансовой информации.
- Ограничения размеров избирательных расходов могут усложнить жизнь оппозиционным партиям и кандидатам. Здесь все зависит от конкретного вида ограничений и от того, действительно ли такие положения в полной мере обеспечивают равные условия всем участникам избирательного процесса. Нужно учитывать, что правящие партии, как правило, имеют доступ к так называемому «админресурсу». Более того, в период между выборами государственные деятели и правящие политические силы нередко используют государственные СМИ как ресурс скрытой пропаганды и агитации под видом «общественно полезной информации». Государственные служащие могут быть временно освобождены от рабочих обязанностей, и вместо этого оказывать услуги одной из партий. Кроме того, в целях ведения избирательной кампании могут быть использованы правительственные средства связи, транспортные средства и т.д.
- Поскольку ограничения касаются только тех расходов, которые относятся непосредственно к избирательной кампании, возникает соблазн скрыть реальную

⁸ Alexander (1989), страница 118.

стоимость такой кампании, представив значительную часть расходуемых средств как обычные повседневные расходы политической партии. Например, если «затратами на избирательную кампанию» считаются только те, которые были сделаны в установленных временных рамках избирательной гонки, политическая сила может заранее подготовить и оплатить агитационную и рекламную продукцию, в том числе ролики для размещения на телевидении.

- В тех странах, где соперничающие политические партии, в принципе, одинаково готовы нарушать законодательные ограничения, вполне вероятно своего рода негласное соглашение между ними о том, что ни одна из сторон не будет выдвигать обвинения против другой, в том числе опасаясь подобных обвинений в свой адрес.
- Некоторые виды агитационной и другой деятельности могут вестись независимой «группой по интересам» или лоббистской организацией. Например, в Великобритании известен случай, когда ярый противник абортос пыталась активно участвовать в избирательной кампании против конкретных кандидатов, чьи взгляды на эту проблему противоречили ее собственным.⁹ В некоторых системах подлежат регулированию и размеры взносов в избирательную кампанию, сделанные третьими лицами (например, такие сведения подлежат открытому декларированию, а сами размеры финансирования могут быть ограничены), но и здесь принудительное правоприменение в случаях нарушений может оказаться затруднительным.

Единственный способ ограничить действительный размер стоимости избирательных кампаний – определить право на ведение политической агитации исключительно участниками избирательной гонки. Однако конституционные суды в США, Канаде и ряде стран Европы подтвердили – в различной степени – права «заинтересованных групп» и лоббистских организаций активно участвовать в общественных обсуждениях в ходе проведения избирательной кампании.

По результатам исследований системы политического финансирования в Тайване, был сделан следующий вывод: «Тайвань рассмотрит вопрос о снятии некоторых штрафов за нарушение ограничений на объем пожертвований и расходов избирательной кампании, поскольку такие лимиты фактически снизили прозрачность».¹⁰

Иными словами, прозрачность политических процессов не должна страдать вследствие введения ограничений на стоимость избирательных кампаний. Негативное действие здесь может компенсироваться тщательными аудиторскими проверками, которые помогут выявить реальные факты превышения лимитов.

⁹ Пинто-Дущинский (2004). О деле Великобритании, см. в пятом пункте.

¹⁰ Маникас и Торнтон (2003), стр. 18.

Прямое и не прямое государственное финансирование

Все более распространенной формой регулирования в сфере политических финансов становится предоставление бюджетной поддержки путем непосредственного финансирования либо выделением ресурсов в натуральном виде или субсидий. Можно определить следующие наиболее общие формы такой поддержки:

- Финансирование из государственного бюджета политических партий и\или кандидатов
- Полное или частичное субсидирование времени вещания для политических партий и кандидатов в средствах массовой информации
- Налоговые льготы и субсидии в натуральном виде, как то предоставление бесплатного транспорта, офисных помещений или бесплатных почтовых услуг

После введения в силу законодательства, которым регулируется государственное политическое финансирование, реализация схемы субсидирования является относительно простой задачей. То же относится и к соглашениям о бесплатном вещании в СМИ. Несложно контролировать, получила ли каждая их политических партий из бюджета полагающиеся ей по закону денежные средства, а также объем предоставленного партиям и кандидатам эфирного времени.

В силу своей простоты с точки зрения администрирования, именно предоставление бюджетных субсидии рекомендуются для тех стран, в которых выборы проводятся в условиях политической нестабильности с элементами насилия.

Тем не менее, здесь стоит сделать несколько предостережений. Во-первых, простота администрирования субсидий не может являться решающим аргументом в их пользу. Существуют альтернативные формулы для распределения субсидий или бесплатного эфирного времени среди разных партий и кандидатов. Каждая формула, пожалуй, должна выбираться с опорой на четкие представления о том, что является справедливым, а что нет; и нужно быть готовыми к тому, что иногда нереально достичь соглашения между всеми заинтересованными сторонами относительно справедливости той или иной формулы. На практике, конкурирующие партии и политические противники всегда будут стремиться к тому толкованию «справедливости», которое может оказаться для них наиболее выгодным.

Во-вторых, в ряде стран (особенно в Африке) законодательство позволяет, но не обязывает правительство субсидировать политические партии и кандидатов. Таким образом,

решение об ассигновании средств может быть принято правительством, собственно, незадолго до дня голосования.

В-третьих, в некоторых странах имели место случаи, когда правительство просто было не в состоянии предоставить субсидии, гарантированные законом, в установленное время. Последний такой случай был зафиксирован в Экваториальной Гвинее, где государственное финансирование, выделенное для участия в президентских выборах 1996 года, было предоставлено только за четыре дня до выборов¹¹.

В-четвертых, хотя факт выделения бесплатного эфирного времени для политических партий и кандидатов несложно проконтролировать, гораздо труднее принудить все без исключения СМИ подчиняться правилам, требующим соблюдения политического нейтралитета и сбалансированности в подаче информации перед выборами. Ответственность за соблюдение правил, регулирующих освещение избирательных кампаний в выпусках новостей, часто возлагается на специальный орган, регулирующий вещание, а не на центральные избирательные комиссии.

Регулирование вещания, особенно в государственных СМИ, имеет важные последствия для эффективности системы политического финансирования. Ведь абсолютно очевидно, что так называемая «скрытая реклама» в виде освещения новостей в пользу или во вред имиджу определенного кандидата или партии оказывает не меньшее воздействие, нежели прямая политическая реклама, оплаченная участниками избирательной гонки.

Правила, способствующие предотвращению злоупотребления государственными ресурсами

Все чаще новые правила, регулирующие политическое финансирование во многих странах мира, направлены против злоупотребления государственными (или административными) ресурсами в политической сфере. Эта проблема является предметом третьей части данного пособия.

Правила принудительного правоприменения

Некоторые страны установили ограничения в сфере политического финансирования, но никак не определили, как соблюдение этих ограничений будет контролироваться, или какие санкции предусмотрены за их нарушение. Принудительное правоприменение законов о политическом финансировании важно, так как нормативно-правовая база эффективна настолько, насколько серьезные последствия влечет за собой ее нарушение. Однако эти вопросы будут рассмотрены позже. Правила, определяющие роль

¹¹ Оман (1999), стр. 9.

принудительного правоприменения в области политического финансирования, изложены в Разделе 5: Укрепление независимости органов контроля политического финансирования и инструменты для применения санкций».

Преобладающие тенденции в законодательстве о политическом финансировании

В последние десятилетия наблюдается тенденция к ужесточению законодательных норм в сфере политических финансов, с одной стороны, и к росту государственных субсидий, с другой. Поскольку изменения в правовой сфере здесь происходят очень быстро, не всегда легко находиться в курсе событий. Однако база данных по вопросам политического финансирования международного проекта IDEA обеспечивает хороший обзор законодательства во всем мире.¹²

Рисунок 5. Регулирование политического финансирования и субсидий в 180 странах мира¹³

Правило	Процент стран, использующий правило
Запрет на иностранные пожертвования политическим партиям (частичный или полный)	67%
Запрет на корпоративные политические пожертвования партиям (частичный или полный)	22%
Ограничение размера расходов на проведение избирательной кампании политической партии (любые)	29%
Ограничения на пожертвования политическим партиям (любые)	45%
Прямые государственные субсидии	66%
Полное или частичное субсидирование политической рекламы в СМИ	70%
Требования открытого доступа к финансовой информации политических партий на регулярной основе	73%
Требования открытого доступа к финансовой информации о расходах на избирательные кампании политических партий	53%
Требования открытого доступа к финансовой информации о расходах на избирательную кампанию кандидатов	60%

¹² См. больше: Ohman (2012).

¹³ База данных правил политического финансирования международного проекта IDEA (www.idea.int/political-finance). Данные по состоянию на август 2013 года.

Раздел 3: Основные вопросы правоприменения

Определение правоприменения

Под правоприменением в сфере политического финансирования понимают организационно-правовые формы государственной деятельности, направленной на реализацию правовых предписаний, которыми регулируется деятельность по финансированию политических партий и избирательных кампаний. В узком смысле правоприменение здесь следует трактовать как “контроль в рамках правоотношений, возникающих в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний, который осуществляется органами, наделенными правоприменительной функцией”.

В идеале правоприменительная система включает в себя не только работу контролирующего органа, но и применение всех традиционных механизмов судебной системы, как то проведение расследования, судебное преследование, вынесение правосудного решения и неотвратимость наказания за нарушение закона. Функциональность такой системы зависит от взаимодействия различных заинтересованных сторон и применения механизмов мониторинга, осуществляемого финансовыми агентами, аудиторами, банковскими учреждениями, антикоррупционными органами и средствами массовой информации.

В широком смысле под правоприменением следует понимать также усилия по информированию субъектов политики относительно их прав и обязанностей, равно как и по обучению в вопросах соблюдения нормативно-правовых актов. В этом смысле следует сфокусировать внимание скорее на превентивных мерах, нежели на вопросах наказания. Кроме того, предупреждение правонарушений требует, как правило, меньших ресурсов, нежели расследование и судебное преследование.

Хотя именно предупреждение правонарушений должно стать отправной точкой в работе правоприменительных органов (ПО) в сфере политических финансов, вполне вероятны всевозможные попытки нарушения правил отдельными сторонами, поэтому также необходим контроль над финансированием политических партий и избирательных кампаний. В более узком определении правоприменения как формы контроля следует понимать комплексные действия, сочетающие применение различных инструментов и предполагающие участие множества субъектов. Попробуем классифицировать такие действия.

Основные действия для обеспечения эффективного правоприменения:

- внутренний контроль (устав агентства, стандарты финансовой отчетности, банковская система); финансовая отчетность и аудит;
- формальный контроль, осуществляемый ПО с использованием разнообразных механизмов расследования;
- внешний мониторинг (гражданское общество, средства массовой информации, конкурирующие партии, избиратели);
- судебное преследование и наказание (административные, уголовные и политические санкции).

Все вышеперечисленное свидетельствует о том, что работа ПО является неотъемлемым элементом применения законодательства. Первое упомянутое действие в значительной степени выходит за пределы тематики этого руководства, и тем не менее, является предметом обсуждения в главе 6. Второй, третий и пятый виды действий подробно рассматриваются во втором и третьем разделах настоящего руководства. Четвертое относится к более подробному описанию работы судебной системы.

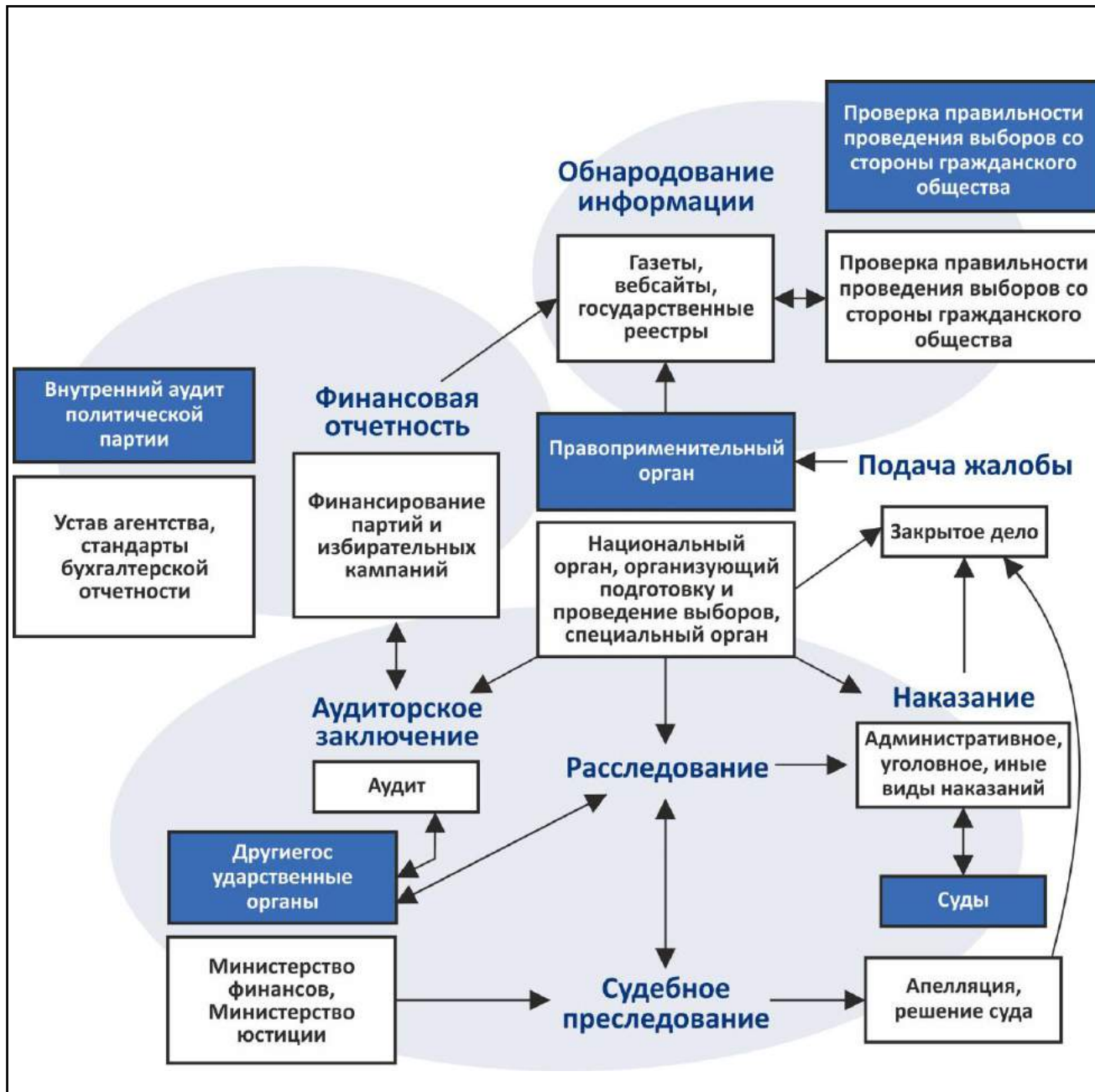
На практике правоприменительные органы могут выявлять возможные нарушения закона посредством осуществления трех основных видов действий:

1. **Мониторинг**, когда потенциальные нарушения выявляются во время проверки или аудита финансовой отчетности, который проводится соответствующими ПО или уполномоченным контролирующим органам.
2. **Рассмотрение жалоб**, которые подаются физическими или юридическими лицами на выявленные правонарушения.
3. **Рассмотрение обращений по подведомственности**, когда возможные нарушения выявлены другими государственными органами и переданы на рассмотрение центральному правоприменительному органу.

В первом случае ***ход делу дает сам правоприменительный орган***, выявивший нарушения в ходе проверки или аудита финансовой отчетности.

Во втором и третьем случаях проверка обусловлена ***внешними факторами***, поскольку жалобы были поданы заинтересованными участниками политического процесса либо были переданы в центральный правоприменительный орган (например, в Министерство юстиции) другими государственными органами через обращение по подведомственности.

Рисунок 6. Правоприменительное действие: выявление правонарушений



На рисунке представлен обзор процесса правоприменения, который традиционно начинается выявлением правонарушения, а также указаны вероятные участники этого процесса.

Условия эффективного правоприменения

При выборе формы эффективного правоприменения следует учитывать четыре основные его составляющие:

1. Возможность практической реализации законов. То есть законы должны быть выписаны таким образом, чтобы субъекты правоотношений могли четко следовать изложенным в них нормам и правилам. Например, если установленные ограничения практически не позволяют кандидатам получать голоса избирателей, вероятнее всего, участники избирательной гонки могут превысить установленные лимиты расходов. Еще одним существенным условием эффективного правоприменения является практическая возможность доказательства правонарушений.
2. Все нормативно-правовые акты должны быть применимыми в конкретном правовом поле, в том числе это касается и возможностей самих политических партий и кандидатов отслеживать каналы и отчитываться о полученном финансировании. Подзаконные нормативно-правовые акты не должны отягощать политические партии и кандидатов большими административными обязательствами, нежели предусмотренные законом.
3. Контроль должен осуществляться решительно, без предвзятости или фаворитизма.
4. Правоприменительный орган должен быть независимым, непартийным и не должен руководствоваться в своей деятельности какими-либо политическими соображениями (см. Раздел 5. Усиление независимости правоприменительных органов).

Наказание должно быть эффективным, пропорциональным и оказывать сдерживающее воздействие.

Стадии правоприменительного процесса

Алонсо Люхамбио [Alonso Lujambio], в прошлом член генерального совета мексиканского Федерального института выборов, использовал изображение цепи для того, чтобы охарактеризовать процесс правоприменения в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний.¹⁴ Правоприменение следует рассматривать как процесс, разделенный на несколько стадий, когда условно последняя фаза дает начало новому процессу, что определяет его цикличность. Собственно, как в любом циклическом процессе, каждая предыдущая стадия всегда влияет на последующую, поэтому нет четко выраженного начала либо окончания. Следует отметить, что традиционно на каждой отдельной стадии основная ответственность возлагается на различные правоприменительные органы. В этом смысле четкое распределение полномочий является жизненно важным для успеха правоприменительного процесса в целом.

¹⁴ Люхамбио [Lujambio] (2004), стр. 56.

Рисунок 7. Правоприменительный цикл



Стадия 1. Законодательство: планирование и реализация

Законодательная реформа должна проходить заблаговременно до следующих выборов, чтобы, с одной стороны, уменьшить риск принятия политиками быстрых решений для достижения краткосрочных целей, а с другой - обеспечить возможности для долгосрочного стратегического планирования. Заблаговременность принятых изменений оставляет достаточно времени для того, чтобы гарантировать надлежащее применение нового закона. Эффективность правоприменения напрямую зависит от шагов, предпринятых до вступления закона в силу, поэтому именно на данном этапе должны быть решены определенные задачи. Во-первых, необходимо выяснить, являются ли предложенные законодательные нормы четкими, лаконичными и реалистичными. Размытые формулировки или пробелы в законодательстве влекут за собой невозможность эффективного правоприменения. Не сложно предположить, что в случае необходимости обойти закон, субъекты политики будут использовать любые неточности в качестве лазеек.

Иногда законы принимаются в условиях отсутствия необходимых условий для их выполнения. По мере возможности следует проводить исследования для реалистичного понимания наличия проблем в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний, а также их масштаба, чтобы законодательное регулирование было адекватным вызовам текущего момента. Полезным также может быть изучение вопросов и проблем финансирования политических партий и избирательных кампаний в разных странах. Особое значение имеет открытый диалог с различными заинтересованными участниками политического процесса. Нормативно-правовая база, разработанная для соблюдения ее положений политическими партиями и другими субъектами политики без их непосредственного участия, обречена на провал.

Стадия 2. Подготовка и обучение

Соответствующий государственный уполномоченный орган должен разработать долгосрочные планы по реализации принятых норм права. В некоторых случаях, особенно там, где регулятор приступает к правоприменению традиционно игнорируемых юридических норм, правоприменительные меры следует усиливать постепенно. Более того, само применение этих мер допустимо только в случае соблюдения принципа непредвзятости в отношении всех субъектов политики, которые могут быть привлечены к ответственности за нарушения.

С момента вступления закона в силу, ответственный за его надлежащее исполнение государственный орган должен выполнить определенную подготовительную работу, в том числе разработать формы отчетности, которые должны подаваться партиями и кандидатами, а также сопутствующие методические материалы.

Полезным будет и проведение специальных тренингов для представителей всех заинтересованных сторон. Такие тренинги должны быть проведены, как минимум, для сотрудников регулирующего органа и ответственных лиц политических партий и/или руководителей избирательного штаба кандидата. Не лишним будет проведение брифингов для журналистов и представителей соответствующих общественных организаций. Все более эффективным в распространении информации о нормативных актах, касающихся правил финансирования политических партий и избирательных кампаний, а также требований к отчетности, считается использование веб-сайта центрального регулятора. В целом, чем больше информации регулятор может предоставить в доступном формате, тем легче будет политическим партиям и кандидатам их соблюдать. В этом случае уже нельзя будет просто ссылаться на незнание или непонимание законодательства либо требований, предъявляемых к отчетности.

Стадия 3. Эффективное администрирование

Эти мероприятия тесно связаны с теми, о которых шла речь в предыдущем параграфе. Их задача состоит в ознакомлении соответствующих кандидатов и партийных функционеров с порядком заполнения форм отчетности; с возложенными на них законодательно обязанностями и т.д. Во многих случаях потребуется значительное количество времени из-за участия в выборах многочисленных небольших политических партий и кандидатов, по всем прогнозам не набирающих достаточного количества голосов. Например, в мажоритарных системах донесение необходимой информации до всех без исключения кандидатов в период предвыборной агитации может оказаться очень и очень непростой задачей.

Таким образом, важно ответственно подойти к вопросу наиболее эффективных способов надлежащего информирования соответствующих субъектов политики. Например, в некоторых странах практика личного информирования кандидата относительно требований к предъявляемой им финансовой отчетности еще на стадии официальной регистрации доказала свою эффективность, поскольку документы на регистрацию подаются, как правило, личным присутствием.

Помимо информирования и обучения непосредственных участников избирательной гонки, для обеспечения надлежащего соблюдения нормативно-правовых условий регулятор должен также рассмотреть возможность оптимального использования информации, предоставляемой общественностью. Например, эффективным будет создание формального канала для получения обоснованных жалоб о нарушениях порядка финансирования политических партий и избирательных кампаний. При этом необходимо разработан порядок надлежащего рассмотрения таких жалоб и проведения официального расследования в случае достоверно выявленных фактов нарушений.

Стадия 4. Соблюдение норм права

Эта стадия включает в себя задачи по обеспечению соблюдения законодательства безуголовного или административного судебного преследования. Деятельность регулятора на данном этапе включает в себя выдачу официальных предупреждений или предписаний партиям и кандидатам, которые не выполнили свои обязательства в установленный срок; проведение выборочных проверок на соответствие полученной информации; инициирование аудита и наложение административных штрафов. Способность регуляторных органов обеспечить соблюдение норм права зависит от полномочий, которыми они наделены в части доступа к документам и помещениям. Более детально мы рассмотрели эти вопросы во второй части настоящего пособия.

Стадия 5. Административные штрафы, уголовное расследование и судебное преследование

Если в процессе правоприменения в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний обнаруживаются факты нарушения закона, регулирующий орган должен определить, является ли оправданным дальнейшее расследование, насколько достаточна доказательная база, и какие дальнейшие действия необходимо предпринять. В некоторых случаях регулирующий орган имеет право налагать взыскания самостоятельно. Но грубое нарушение закона может повлечь за собой уголовное преследование, и следующим этапом в этом случае будет передача доказательств соответствующим правоохранительным органам. Безусловно, все эти процедуры в каждой стране свои, хотя следует отметить, что в законодательстве многих современных государств до сих пор отсутствуют четкие механизмы, которыми определяется порядок проведения расследований и передачи материалов для возбуждения уголовных дел в сфере политических финансов.

Стадия 6. Судебное разбирательство и официальное обвинение

В идеальном мире основная задача любого правоприменительного органа – закрыть дело, урегулировать спор и нивелировать негативные последствия, не доводя до суда, чтобы сэкономить время и ресурсы. Но если судебного преследования не удалось избежать, подобные дела могут быть отнесены к юрисдикции общих судов, а в некоторых странах – специализированных судов либо иных специальных государственных органов. В странах, где судебная система не является полностью независимой от политического влияния, эта стадия может оказаться серьезным препятствием для эффективного правоприменения, о чем говорится в следующем разделе.

Стадия 7. Обжалование решения

Принцип верховенства права предусматривает право любой стороны процесса на обжалование решения в вышестоящей инстанции. Процедура обжалования решений, принимаемых правоприменительным органом, а также административный порядок рассмотрения жалоб – это традиционные элементы системы сдержек и противовесов в правовом государстве. В каждой системе установлены свои правила рассмотрения жалоб, что определяется ее правовой и институциональной структурой. При этом важно, чтобы применяемые правила отвечали трем критериям: соответствовали принципам верховенства права; были удобными в применении; были эффективными, в том числе не перегружали бы вышестоящие инстанции пересмотром многочисленных решений. Последнее также требует своевременности, поскольку в некоторых странах политики или партии имеют обыкновение прибегать к всевозможным обжалованиям для затягивания процесса с тем, чтобы присужденное наказание утратило реальный эффект или стало неприменимым вследствие обретения статуса неприкосновенности при избрании на должность.

Стадия 8. Пересмотр законодательства

Не существует унифицированного пакета нормативно-правовых актов в сфере политических финансов, который бы устраивал все страны. При этом каждая страна должна убедиться, что ее нормативно-правовые акты остаются актуальными в течение длительного времени. Необходимость пересмотра законодательной базы особенно важна в странах с развивающейся демократией, где правила часто вводятся постепенно и где есть потребность в смягчении неблагоприятных последствий от недавно принятых нормативно-правовых актов.

Действительно, процесс пересмотра законодательства и практики правоприменения должен быть постоянным, что позволит осуществлять мониторинг их эффективности, выявлять их слабые и сильные стороны. Следует внимательно относиться к изучению всех ключевых вопросов политического финансирования, а также проводить сравнительный статистический и контентный анализ ситуации до и после проведения выборов. В случае необходимости должны быть внесены изменения в законы, подзаконные нормативно-правовые акты или правоприменительные процедуры.

Центральный правоприменительный орган (центральная избирательная комиссия или ее аналог) должен также изучать результаты исследований, опросов и другие эмпирические данные, которые послужат обоснованием его правоприменительному подходу. Кроме того, следует эффективно решать существующие проблемы для обеспечения дальнейшего достижения основных целей правоприменительными органами. И, наконец, должна быть воля всех участников избирательного процесса неукоснительно выполнять требования законодательства. При отсутствии такой воли эффективное внедрение на практике даже самой лучшей системы может быть весьма затруднено.

Раздел 4: Причины неудач в процессе правоприменения

Многие страны сталкивались с проблемами реализации законодательства в сфере политических финансов. И неудивительно, поскольку именно здесь существует множество негативных факторов, которые существенным образом усложняют, а то и делают вовсе невозможным эффективное правоприменение. Еще в 1966 году в докладе Канадского комитета Барбо указывалось: «(1) большие партии показали свое нежелание инициировать правоприменительные действия, направленные друг против друга; (2) затруднения и затраты, связанные с подачей иска относительно неправомерности расходов на избирательную кампанию, непомерно высоки для частных граждан; (3) ни одна организованная неполитическая группа никогда не брала на себя расходы, связанные с возбуждением иска; (4) ни один правительственный орган не чувствовал себя ответственным, или не был признан ответственным за преследование кандидатов, нарушающих закон о расходах на избирательную кампанию».¹⁵ В этом разделе предпринята попытка объяснить неудачу некоторых правоприменительных систем путем изучения конкретных причин таких неудач.

Слишком часто не предпринимается вообще никаких попыток гарантировать соблюдение законов о финансировании политических партий и избирательных кампаний. В следующей таблице приводятся примеры ситуаций, имевших место в различных странах мира, где существуют проблемы с правоприменением.

Рисунок 8: Примеры проблем с правоприменением в сфере политических финансов

Страна	Описание
Аргентина	«По данным Трансперенси Интернешнл Аргентина, требования законодательства о раскрытии финансовой информации касаются исключительно фондов политических партий, которые составляют около 10% средств, потраченных на кампанию в целом. Относительно оставшихся 90% средств, которые собраны самими кандидатами или через частные некоммерческие организации, на практике никоим образом перед правительством или общественностью не декларируются. Дело в том, что между существующим законом и практическим его применения существует целая пропасть». ¹⁶
Армения	«Служба надзора и аудита не применяла превентивный подход или эффективные механизмы для подтверждения точности отчетов, представляемых политическими партиями, блоками и кандидатами, что в

¹⁵ Barbeau (1966), страница 23. Комитет Барбо – это консультационный комитет, созданный правительством Канады в 1964 году, чтобы «расследовать и информировать о желательных и практических мерах по ограничению и контролю расходов на проведение федеральных выборов». Для получения более подробной информации см. Ewing (1992), страницы 46-52.

¹⁶ Ward (2002), страница 5.

	результате привело к нивелированию нормы закона. Центральной избирательной комиссией (ЦИК) было выявлено лишь несколько фактов нарушений финансирования избирательной кампании». ¹⁷
Бангладеш	«После переноса выборов в 2007 году, новое временное правительство ввело существенные поправки в законы для обеспечения большей прозрачности в сфере финансирования политических партий. Несмотря на значительное усовершенствование нормативно-правовой базы, реализация всех ее положений остается большой проблемой. Исследования обнаружили, что: Политическое финансирование остается болезненным вопросом, поскольку партии неохотно сообщают об источниках финансирования даже своим членам; Политические партии не ведут должный внутренний бухгалтерский учет. Крупные политические партии, опрошенные в ходе данного исследования, как правило, ведут учет монетарных доходов и расходов с помощью соответствующих реестров, но ни одна из них не ведет учет натурального имущества». ¹⁸
Бразилия	«В Бразилии требования к финансовой отчетности касаются и отдельных кандидатов от политических партий, которые баллотируются на должности в органах исполнительной власти и федерального Сената; на должности в федеральном законодательном собрании и в законодательных собраниях федеральных округов, штатов и районов. Тем не менее, информация об избирательных счетах кандидатов должна быть представлена финансовым комитетам самих партий вместо того, чтобы представлять ее независимому контролирующему органу». (Страница 108) ¹⁹
Камбоджа	«Показательным с точки зрения способности правительства контролировать финансирование политических партий [в соответствии с требованиями Закона о политических партиях] является... заявление высокопоставленного правительственного чиновника: «У нас даже нет адресов политических партий». ²⁰
Колумбия	«Во многих странах, среди которых и Колумбия, контроль над соблюдением закона о финансировании избирательных кампаний, как правило, в большей мере осуществляется на президентских выборах и в гораздо меньшей степени – на парламентских. В то же время, местные выборы остаются практически без внимания, и именно здесь способность соответствующего органа проводить мониторинг, аудит и обеспечивать соблюдение законов о финансировании избирательной кампании является очень слабой или отсутствует как таковая». (Страница 10) ²¹
Эстония	«Если обычные имущественные декларации подаются высшими государственными чиновниками в парламентский комитет на регулярной основе, предоставление ими деклараций, касающихся финансирования

¹⁷ OSCE/ODIHR (2012b), страница 13.

¹⁸ Transparency International (2009), страница 11f.

¹⁹ Zovatto (2003), страница 95-114.

²⁰ Kovick and Thornton (2003), страница 48.

²¹ Kupferschmidt (2009), страница 10.

	избирательных кампаний, остается весьма спорным вопросом. Во время проведения общенациональных выборов это фактически приводит к публикации весьма разрозненных и неполных сведений о финансах политических партий. Дело осложняется тем, что ЦИК никогда не была эффективна при проверке точности финансовых отчетов». (Страница 21) ²²
Франция	«Франция создала в достаточной степени независимое правоприменительное агентство в сфере политических финансов, но предоставила ему слишком мало полномочий для мониторинга фактических денежных потоков и аудита представленных финансовых отчетов. К тому же, некоторые из множества действующих в этой области законов откровенно противоречат друг другу». ²³
Гана	«Каждая политическая партия в Гане должна ежегодно подавать информацию о финансировании в Независимую избирательную комиссию [...] Но, несмотря на законодательное закрепление обязательности таких требований, существуют сомнения относительно их последовательного применения на практике. Например, некоторые общественные организации неоднократно заявляли, что регулярная подача отчетов политическими партиями все еще не является распространенной практикой; также комиссия отметила иные, более серьезные примеры несоблюдения законодательства». ²⁴
Израиль	«Законодательство Израиля [...] не требует официальной регистрации филиалов политических партий, но при этом обязывает партии включать финансовую деятельность всех филиалов в единый финансовый отчет. Однако, остаются правовые лазейки, целая «сумеречная зона» для индивидуальных кандидатов и всевозможных «независимых» партийных субъектов, как то парламентские группы, партийные институты, фонды и другие организации, как например, молодежные группы и тому подобные третьи стороны». (Страница 4) ²⁵
Латвия	По словам ведущего латвийского ученого Яниса Икстенса, одной из характерных проблем законодательства, которым регулируется финансирование избирательных кампаний в Латвии, является следующее: «Низкая эффективность при обеспечении соблюдения существующих правовых норм, которые подрывают доверие граждан к системе государственного управления, снижает легитимность властей и не способствует развитию духа законопослушания среди политических партий». ²⁶
Малайзия	«Допустимые размеры финансирования избирательных кампаний... регулярно превышаются». ²⁷
Намибия	«Усилия по обеспечению отчетности в политике провалились. Никто больше не поднимает этот вопрос – ситуация, которая вполне устраивает обе

²² Kangur and Sikk (2008), страница 21.

²³ Nassmacher (2003), страница 1.

²⁴ Transparency International (2009), страница 4.

²⁵ Nassmacher (2003), страница 4.

²⁶ Walecki (2006), страница 18.

²⁷ Thornton (2003), страница 371-426.

	финансируемые стороны» [сказал в 2004 году спикер Национальной ассамблеи Мозе Пенаани Тжитендеро] (страница 1). ²⁸
Нигерия	«Установлено, что Независимая национальная избирательная комиссия Нигерии была поражена масштабами нарушений с организацией логистики в ходе выборов... Существуют порочные стимулы для злоупотреблений, поскольку вероятность быть пойманным и наказанным в соответствии с существующими положениями закона крайне мала, даже когда факт превышения лимитов можно считать доказанным. А предусмотренное наказание совершенно непропорционально нарушению». ²⁹
Филиппины	«Законы о финансовых пожертвованиях привязываются исключительно к выборам... Их... практически невозможно применять в реальности. Это всего лишь «мертвая буква закона». (Страница 9f) ³⁰
Южная Корея и Таиланд	«В Корее и Таиланде, например, политические партии заявляют о желании многих доноров оставаться анонимными. Поэтому законы, требующие предоставить свободный доступ к финансовой информации, принуждают политические партии либо отказываться от финансовой поддержки, либо нарушать закон. Многие жалуются, что существующее законодательство, особенно в части обременительных требований к отчетности, просто загоняют политические финансы в подполье. «Закон всех нас сделал преступниками», – заявляет один из депутатов». ³¹
Зимбабве	«Вот вам пример системы политического финансирования, пренебрегающей требованиями прозрачности: несмотря на то, что в Зимбабве приняли британские правила ведения кампании по округам (субъекты, лимиты расходов, раскрытие информации о расходах и т.д.), два важных аспекта не были включены в Конституцию (Статьи 84-92) или в Закон о выборах. Ни в одном документе нет ссылки на необходимость проведения аудита расходов или положений о публикации понесенных затрат». (Страница 6) ³²

Откровенное игнорирование закона в сравнении с использованием законодательных «лазеек»

Противодействие различным способам уклонения от соблюдения законов в сфере политических финансов требуют различных решений. Нарушения, которые предполагают использование изящных схем для отмыwania денег, обуславливают трудности в их доказательстве, а изощренные юридические тактики требуют навыков и методов правоприменения, которые традиционно используются для обнаружения и расследования серьезных финансовых преступлений, совершаемых «белыми воротничками». Совершенно иная тактика нужна, если закон нагло и грубо игнорируется, при этом нарушители даже не пытаются скрывать свой правовой нигилизм.

²⁸ Duddy (2010), страница 1.

²⁹ Onyekpere (2011), страница 3.

³⁰ Rocamora (2001), страница 9f.

³¹ Thornton (2002), страница 9.

³² Nassmacher (2003), страница 6.

Откровенное игнорирование законов в сфере политических финансов в наши дни, вероятно, наиболее распространенная проблема во многих странах; особенно там, где регулирование, или, по крайней мере, попытки правоприменения в области политического финансирования, были предприняты недавно. Необходимые методы правоприменения в таких случаях сами по себе просты, но они требуют административной поддержки и политической воли, которых часто не хватает. Более того, как только находится решение для предотвращения фактов неприкрытого попрания закона, тут же обычно появляются более утонченные методы для избежания преследования и наказания. На этом этапе соответствующие органы контроля должны разработать и научиться применять более совершенные методы расследования.

Программы обучения, которые предлагаются в качестве необходимой помощи регуляторным органам, будут различаться в зависимости от наиболее частых форм правовых нарушений – явного игнорирования закона или использования всевозможных правовых лазеек. В этом пособии затрагиваются оба варианта, но в целом больше внимания уделяется решению наиболее распространенных, открытых нарушений. Ничем не прикрытые и постоянно повторяющиеся нарушения имеют место как в развитых, так и в развивающихся демократиях, о чем свидетельствуют различные примеры, приведенные в данной публикации.

Американские ученые Майкл Дж. Малин и Томас Л. Гайс исследовали случаи использования скрытых способов для нарушения законодательства, которым регулируются политические финансы в США. Они проанализировали практику правоприменения ряда законов и систему выделения государственных субсидий на политическую рекламу в СМИ, а также ограничения на размер пожертвований и государственного финансирования, которые применялись на уровне штатов, начиная с 1970-х годов. Одна из глав называлась «Плавное скольжение: тактика адаптации к законодательству заинтересованными группами». В одном из разделов этой главы, «Тактическое реагирование: действуй в обход закона», авторы отметили:

«Во время наших интервью мы были весьма впечатлены удивительным и безгранично разнообразным спектром политических приемов, используемых основными заинтересованными группами в тех штатах, которые нам довелось посетить. Многие из наших респондентов оценили такую изобретательность как логичную реакцию указанных групп на особые ограничения, появившиеся в законодательстве их штата. Как сказал адвокат одной из партий во Флориде, недавние реформы [в области политического финансирования], проведенные в

штате, «заставили партийных специалистов по сбору средств стать куда более креативными».³³

Система адаптации к новым законам о политическом финансировании, описанная авторами, скорее напоминает индустрию «налогового планирования», существующую в некоторых странах. Те, кто обладает достаточным богатством, чтобы нанять советников по экономическим вопросам и корпоративных юристов, лучше всего способен разработать стратегии, позволяющие обойти налоговые обязательства без фактического нарушения существующих правил. Объяснить успешность такой тактики уклонения от правовых обязательств достаточно просто: обладатели значительных капиталов способны заплатить высококласным специалистам за комплексные рекомендации, тогда как правительственные налоговые и другие контролирующие органы часто не располагают достаточными денежными и человеческими ресурсами и ограничиваются правоприменением, опирающимся исключительно на букву закона.

В сфере политического финансирования формальные определения ряда терминов, как то «политическая партия», «пожертвования», «расходы» и «избирательная кампания» могут оказаться достаточно неоднозначными, вследствие чего становится возможным превратное толкование и некоторых правовых норм. Например, заинтересованные стороны, защищая свои интересы, могут оспаривать классификацию и назначение различных видов пожертвований. Так, размещение коммерческой рекламы на страницах периодического партийного издания может быть отнесено к обычным затратам спонсора, связанным с его обычной деловой активностью. Также пожертвования могут быть предоставлены партии не напрямую, а через специальный партийный фонд, который является независимым юридическим лицом, но на самом деле тесно с ней связан. С другой стороны, средства могут быть выделены и на цели, не связанные с конкретной политической партией или избирательной кампанией.

Объяснение причин неэффективного правоприменения

Отсутствие политической воли для создания эффективных, обязательных для выполнения всеми законов, которые можно применить на практике

В демократической системе законы создаются политиками. И одной из основных проблем в сфере политических финансов является тот факт, что политики должны создавать правила для контроля и регулирования своей собственной деятельности. Они могут не пожелать создавать правила, которые, по сути, связывают руки им самим или их политическим партиям. В качестве альтернативы, могут быть приняты законы, которые для

³³ Malbin and Gais (1998), страница 79.

правоприменительных органов трудны в практической реализации. Джоо-Чеонг хорошо описал систему регулирования в Австралии как «неэффективную по сути»; и такие трудности, безусловно, существуют во многих других странах мира.³⁴ Без общественного давления на политиков с требованием принять эффективные законы, система контроля над политическими финансами вряд ли будет надлежащим образом функционировать.

Юридические лазейки

Кандидаты и лидеры политических партий могут быть готовы и к неприкрытым нарушениям закона, если это позволяет им получить дополнительные голоса. И все же, они находят более привлекательной возможность обойти законы в сфере политических финансов, избегая явного правового нигилизма. Законодатели должны принять как данность, что в принимаемых ими законах всегда будут обнаружены (и использованы) различные лазейки. Создать хорошую систему очень сложно, в реальности это может оказаться и вовсе невозможным, так что законодателям и органам контроля над политическими финансами, вероятно, понадобится решать, какие юридические лазейки в законах наносят минимальный вред системе в целом. Не стоит забывать, что в некоторых случаях общественное порицание может оказаться куда более эффективной превентивной мерой, нежели юридические запреты.

Неоднозначность законодательных определений

Термины, которые обычно используются в текстах законов о политическом финансировании, такие как: «пожертвование», «избирательная кампания», «политический» и «политическая партия», иногда не имеют четкого определения или не определены вовсе.

Например, если закон о политическом финансировании требует открытого доступа к информации и ограничения размера пожертвований на избирательную кампанию, контролировать выполнение подобных правовых норм может оказаться трудной задачей, если отсутствует четкая трактовка, собственно, пожертвования. Некоторые законы не указывают, являются ли пожертвованиями займы или услуги в натуральной форме.³⁵ Точно так же трудно или вовсе невозможно добиться соблюдения закона, если остается неопределённость между расходами на избирательную кампанию и обычными расходами партийной организации.

³⁴ Tham (2001), страница 78.

³⁵ Например, в украинском законодательстве по состоянию на конец 2012 года не упоминались пожертвования в натуральной форме. Учитывая формулировку правовых положений, их можно было трактовать либо как полный запрет на подобную форму пожертвований, либо как полное отсутствие регулирования по данному вопросу (в том числе, и отсутствие требования к отчетности по таким пожертвованиям)

Нереалистичные законы

Законодатели и их советники часто недооценивают неизбежные трудности, связанные с реализацией законодательства, касающегося политического финансирования. В тех случаях, когда кажется, что излишние расходы на ведение политических избирательных кампаний приводят к значительной коррупции, вполне очевидно, что решением проблемы станут ограничения на взносы или расходы, а также запрет на получение средств из нежелательных источников или исключение некоторых видов финансирования. Но как уже отмечалось, некоторые из этих очевидных законодательных решений неизбежно отягчаются рядом других серьёзных проблем. Слишком амбициозные, нереалистичные законы чаще всего появляются после радикальной смены политического курса или финансового политического скандала.³⁶

Польские, российские и украинские примеры показывают, что нереалистично низкий уровень допустимых расходов абсолютно нерелевантен. Предпринятые шаги не просто оказались бесполезными в обуздании политической «гонки финансовых вооружений»; эта неудача подорвала доверие к системе регулирования политического финансирования в целом. Например, до принятия в 2001 году нового закона, в России размер официальных расходов на избирательную кампанию кандидата в парламент ограничивался несколькими тысячами долларов. Это при том, что аналитики сходятся во мнении – для обретения мандата кандидат должен потратить не менее миллиона долларов. «Устанавливая нереально низкие ограничения на избирательные расходы, правящие партии могут получить значительное политическое преимущество за счет так называемого «админресурса», который никоим образом не учитывается в рамках существующих регуляций».³⁷ Аналогичный подсчёт позволяет сделать выводы, что во время филиппинских президентских выборов в 2010 году кандидаты превысили дозволенные расходы минимум в 10 раз; но оставаясь в рамках правовых ограничений, они просто не могли бы вести конкурентную предвыборную борьбу. К сожалению, по состоянию на начало 2013 года, парламент Филиппин так и не смог изменить допустимый размер расходов на избирательную кампанию для кандидатов в президенты.

Правовая некомпетентность или чрезвычайно сложные законы

Ожидание соблюдения положений того или иного закона зиждется на абсолютном понимании его содержания. Совершенно очевидно, что участники избирательной гонки не могут следовать законам и соответствовать стандартам, о существовании которых им

³⁶ Критический анализ роли скандала в реформе политического финансирования, см. Nwokora (2010).

³⁷ USAID (2003), страница 14.

неведомо. Таким образом, повышение уровня правовых знаний является важнейшим элементом любой серьёзной стратегии правоприменения. Следует также признать, что излишняя регуляция с множеством правил и инструкций могут оказаться непосильным административным бременем для потенциальных политических игроков, что будет удерживать их от участия в политическом процессе. Так, некоторые возможные кандидаты и их доверенные лица могут обладать недостаточными знаниями в области финансов и бухгалтерского учета, чтобы соответствовать заявленным требованиям. Именно поэтому чрезмерно сложное законодательство может оказаться для активных граждан серьезным препятствием для участия в политической жизни страны.

Неподходящие штрафы или неуказанные штрафы

Иногда законы содержат перечень нарушений, но при этом не указывают, какие штрафные санкции налагаются за их совершение. В других случаях, законом не предусмотрен механизм реализации предусмотренных санкций. При том, что система надзора за политическим финансированием в целом должна, по мере возможности, строиться на позитивном взаимодействии с участниками политического процесса, ее эффективность невозможна без применения санкции за нарушения установленных правил. Например, официальное требование обязательной декларации пожертвований всеми партиями и кандидатами на практике окажется пустыми словами, если за его невыполнение не предусмотрены штрафные санкции.

Санкции должны быть достаточно жёсткими, чтобы политические партии и кандидаты стремились соблюдать закон. Если наказание будет слишком мягким, субъекты скорее предпочтут принять его, нежели следовать всем требованиям законодательства. Во Франции несколько сократилось государственное финансирование для партий, не соблюдавших принцип гендерного равенства при составлении своих избирательных списков. По крайней мере на начальном этапе, некоторые политические партии предпочли финансовые потери внесению в списки достаточного количества кандидатов, что в результате привело к суммарной потере 7 миллионов евро государственного финансирования в период между 2003 и 2007 годами.³⁸

Но все это вовсе не означает, что более жесткие санкции автоматически приведут к лучшему соблюдению законодательства. Если штрафы за относительно незначительные правонарушения несоразмерно велики, сами регулирующие органы будут их налагать весьма неохотно.

³⁸ GRECO (2009), страница 6.

Сговор между конкурирующими политическими партиями или кандидатами

В большинстве стран предполагается, что проигравшие на выборах кандидаты и политические партии будут отслеживать незаконную деятельность своих политических конкурентов, и такая система должна гарантировать соблюдение законов. Как результат, часто контролирующий орган даже не пытается инициировать собственное расследование возможных нарушений законов о политическом финансировании.

В 1998 году в своих показаниях Комитету по соблюдению стандартов в общественной жизни председатель британской Ассоциации избирательных комиссий Джон Тернер сообщил о наиболее распространённой британской практике контроля над политическими расходами. Отвечая на вопрос одного из членов комиссии о том, как работает система в части ограничения расходов на ведение парламентской избирательной кампании, Тернер в частности сказал:

Безусловно, они [обязанности] не слишком обременительны. Согласно действующим законам, у нас нет никаких других обязанностей, кроме как получить отчеты о расходах на избирательную кампанию в предписанное время. Мы даже не обязаны их просматривать на предмет точности всех арифметических операций. После получения отчетов - если речь не идет о парламентских выборах, когда необходимо также публиковать уведомление - практически никаких иных обязанностей у специалиста ведомства нет. Любая проверка точности отчетов является уделом конкурирующей партии, особенно проигравшей, или любого другого лица, у которого возникнет интерес к инспектированию общественно важных вопросов.³⁹

Остается спорным вопрос, во всех ли странах тщательный анализ финансовой деятельности победившей на выборах политической силы другими заинтересованными сторонами остается жизнеспособным подходом. Зачастую нельзя полагаться на то, что конкурирующие кандидаты и партии будут сообщать о каких-либо нарушениях, поскольку во многих странах практика правонарушений во время выборов настолько распространена, что политическим игрокам просто невыгодно выступать с взаимными обвинениями. Кроме того, часто сбор доказательств и подача судебных исков может оказаться слишком длительным и дорогостоящим мероприятием для кандидатов или партий.

³⁹ Комитет стандартов общественной жизни, 1998 (Committee on Standards in Public Life (1998)).

Один британский высокопоставленный партийный чиновник сформулировал суть этой идеи следующим образом:

Даже если бы мы проиграли из-за одного голоса, и я бы мог четко доказать незаконность действий противной стороны, я бы не стал этого делать. Это стоило бы нам приблизительно 5 тысяч фунтов стерлингов, при этом оппоненты наверняка нашли бы какую-то ошибку в действиях и наших людей. Но хуже всего то, что подобные шаги могут спровоцировать серию заявлений в духе «око за око», а ни одна партия не может выдержать шквала обвинений в свой адрес. В целом, все мы одинаково законопослушны, а потому предпочитаем оставить друг друга в покое.⁴⁰

В других частях мира политические игроки часто используют правовую систему, чтобы намеренно опорочить своих конкурентов. В таких случаях не имеющие под собой достаточных оснований жалобы в адрес конкурентов на выборах не должны рассматриваться правоприменительными органами или судами, как незаслуживающие доверия.

Ограниченные возможности в преследовании государственных органов за правонарушения

Во многих странах наиболее значительные нарушения законов о политическом финансировании совершаются государственными органами по инициативе находящихся у власти политиков. Как правило, государственные ресурсы (персонал, получающий зарплату из государственного бюджета; находящиеся в государственной собственности транспортные средства; офисное оборудование и связь; а также государственные СМИ) используются при проведении избирательной кампании так называемой «партии власти». В таких случаях, как правило, правоприменительному органу очень трудно принимать меры против действий правительства – как по политическим, так и по юридическим причинам. Кроме того, правительственные органы часто пользуются юридическими привилегиями, которые наделяют их иммунитетом от преследования.

Бывший член избирательной комиссии Австралии написал об этой проблеме:

В дополнение к физическим и [юридическим] лицам, которые должны быть уравнены в своих правах и обязанностях, существуют ещё и «государственные лица», которые могут избегать правоприменения. Там, где существуют положения, гарантирующие неприкосновенность монарха или особые привилегии для государственного аппарата, необходимо предусмотреть (если это возможно в

⁴⁰ Процитировано в Wilson (1966), страница 132.

соответствии с Конституцией) процедуры для надзора за государственными органами в той же мере, что и за частными лицами. Как минимум, необходимо разработать внутренние принципы и инструкции для министерств и их подразделений в части соблюдения этических норм, то есть обязать их действовать беспристрастно, не защищая интересы определённых политических партий, и в рамках их властных полномочий.⁴¹

Этот вопрос подробно обсуждается в части третьей данного пособия.

Недостаточный административный потенциал регулятора

Законы, касающиеся политического финансирования, стали за последние годы более объёмными и сложными. И зачастую правительства оказались неспособными обеспечить регуляторные органы дополнительными юридическими, финансовыми и человеческими ресурсами, необходимыми для выполнения всех этих функций. Жизненно важные полномочия, необходимые для эффективного правоприменения, включают в себя выдачу повесток, наложение штрафов и проведение проверок.

Недостаточный административный потенциал регуляторного органа - не обязательно результат неблагоприятного стечения обстоятельств. Такая ситуация часто возникает из-за нерадивого планирования и обеспечения правоприменения новых законов еще на стадии их рассмотрения. Тем не менее, недостаточный административный потенциал также может быть следствием умышленных действий, направленных на ослабление системы эффективного контроля над соблюдением законодательства.

Организационный потенциал и независимость регуляторного органа обсуждается далее в Главе 5: «Укрепление независимости органов контроля политического финансирования».

Недостаточный административный потенциал судебных органов

Правоприменительным органам в сфере политических финансов недостаточно просто хорошо делать свою работу. После обнаружения доказательств совершенного правонарушения, им, как правило, необходимо обратиться в соответствующие правоохранительные органы для проведения дальнейших следственных действий в рамках предусмотренных полномочий, как то выдать повестку в суд и получить доступ к документам. Если органам следствия удастся получить достаточные свидетельства преступления, прокуратура должна решить, следует ли передавать дело в суд. И, наконец, суды рассматривают дело по сути, после чего можно оспорить вынесенное судебное решение в судах высшей инстанции.

⁴¹ Hughes (2001), страница 214.

Во многих странах судебные системы отличаются отсутствием гибкости и уязвимостью для коррупции. Кроме того, представители судебных систем традиционно не проявляют особого рвения, когда речь заходит о приоритетном рассмотрении дел, в котором фигурируют политики; особенно если это еще и первые лица правящей политической партии. Но даже в абсолютно независимых судебных системах может отсутствовать полное понимание сложных вопросов, связанных с осуществлением контроля над негативными аспектами использования финансов в политике, что в результате может поставить под угрозу свободу слова или даже демократические принципы проведения выборов в целом.

Политические ограничения и отсутствие полномочий у регуляторных органов

Существует две причины, по которым избирательные комиссии могут неохотно применять (и часто не применяют) методы принудительного правоприменения в сфере политических финансов. Во-первых, члены избирательных комиссий, в силу традиционной формулы их назначения на должность, часто являются приверженцами «партии власти», либо же в определенной степени обязаны своим назначением Президенту страны или другим ведущим членам правительства. Во-вторых, даже если члены избирательных комиссий сохраняют полную независимость, они могут попросту не захотеть бросать вызовы правительству или высшему законодательному органу, опасаясь сокращения бюджетного финансирования в ответ на любые преследования за нарушения законодательства о политическом финансировании.

Эти препятствия в области принудительного правоприменения очень непросто устранить. Существуют альтернативные методы назначения членов избирательных комиссий, чтобы обеспечить их независимость и профессионализм, но ни один из них не идеален. Что касается финансовой независимости самой избирательной комиссии, здесь необходим баланс между независимостью от правящих политических сил и полной финансовой прозрачностью.

Также встречаются случаи, когда избирательные комиссии, оставаясь полностью независимыми и полными решимости действовать, оказываются не в состоянии обеспечить эффективный контроль над политическими финансами из-за столкновения различных институциональных культур. Многие регуляторы видят свою главную задачу в том, чтобы провести выборы, и часто стремятся сосредоточиться на технических деталях этой работы. При этом они сторонятся политических аспектов избирательного процесса и политики в целом. Надзор за финансированием избирательной кампании часто рассматривается ими как излишне сложная задача, потенциально ставящая под угрозу независимость комиссии и доверие к ней общественности.

В ситуациях, когда профессиональные и независимые избирательные комиссии оказываются не в состоянии эффективно контролировать соблюдение законодательства о политическом финансировании в течение долгого времени, следует рассмотреть вопрос о возможной передаче контролирующих полномочий другому государственному органу. В течение последнего десятилетия несколько стран разделили функции администрирования выборов и надзора за деятельностью политических партий, в том числе в части политического финансирования. В качестве примеров можно привести Грузию, Сербию, Сьерра-Леоне, Судан и Замбию.

Ненадлежащее разделение полномочий между различными регуляторными органами

Из-за вполне объяснимого нежелания правоприменительного органа, контролирующего политические финансы, возбуждать дела о нарушении законодательства против известных политиков, как правило, такой регулятор будет стараться передать ответственность другому правоприменительному органу. Если имеет место ненадлежащее разделение юрисдикций между избирательной комиссией, комиссией по борьбе с коррупцией, налоговыми органами, государственными аудиторами и так далее, естественным результатом подобного положения дел станет «межведомственный футбол», когда каждый из контролирующих органов найдет достойную причину, чтобы возложить ответственность за надлежащее выполнение закона на какое-нибудь другое ведомство.

Доказательством тому может быть конкретный случай, имевший место в Афганистане в 2008 году. Тогда обязанность контролировать декларирование активов государственных служащих была одновременно возложена (теоретически) на аппарат Президента, Управление по административным вопросам Совета Министров, отдел культуры того же Управления, а также на Министерство здравоохранения и Министерство юстиции. В конечном итоге, ни одно из этих учреждений так и не приступило к выполнению этих обязанностей.⁴²

Скверные традиции

Когда речь заходит о неэффективном контроле в сфере политических финансов, общепринятые суждения и традиции, преобладающие в обществе, часто могут оказаться весомее любой из упомянутых выше причин. Как хорошие, так и плохие многолетние привычки имеют тенденцию рано или поздно становиться общепринятыми нормами; и выборы здесь не исключение.

История Великобритании иллюстрирует силу общепринятых суждений о приемлемом или неприемлемом поведении. В начале XIX века была широко распространена практика

⁴² FEFA (2008), страница 14f.

подкупа избирателей и коррупция в целом. Законы нарушались повсеместно. Стандартной практикой для правительства стало даже использование секретной службы для победы на выборах. Подкуп избирателей и раздача большого количества алкоголя превращали голосование в громкое, шумное мероприятие, требующее огромных расходов со стороны кандидата. Прошло полвека, прежде чем электоральные привычки изменились; и первостепенная причина изменений до сих пор не совсем ясна. С одной стороны, весомую роль сыграл новый закон о выборах; с другой – возросла численность электората. Но ничуть не менее существенным фактором стало формирование новых договоренностей между кандидатом и общественностью касательно того, что можно, а что нельзя считать приемлемым поведением.⁴³

Подобный сдвиг в общественном восприятии наблюдается сегодня в Южной Корее и Таиланде. Эти страны предприняли значительные усилия по внедрению правил, направленных на борьбу с подкупом избирателей и регулирующих расходы на избирательную кампанию. Усилия официальных органов нашли поддержку политических элит, популярных общественных групп и СМИ. С другой стороны, в Индонезии в 2009 году был отмечен явный регресс в надзоре за финансированием избирательных кампаний. До тех пор, пока подкуп избирателей и чрезмерная щедрость политиков на выборах приветствуется значительной частью населения, будет трудно истребить столь отвратительные приемы ведения кампании и добиться эффективного правоприменения.

Опасность предвзятости в правоприменении

Не менее серьезной, нежели проблема отсутствия правоприменения как такового, является практика правоприменения, направленная на отстаивание интересов определенных политических партий. Оппозиционные политические партии и кандидаты могут подвергаться серьезному давлению со стороны контролирующих органов даже за мелкие или вовсе отсутствующие нарушения законодательства относительно финансирования избирательной кампании. И наоборот, провластные партии и кандидаты получают возможность практически открыто и безбоязненно игнорировать нормы и правила. Там, где происходит полное слияние исполнительной и законодательной власти, эффективные санкции в случае некоторых грубых правонарушений, среди которых и так называемый «админресурс», становятся практически невозможными.

⁴³ См. Stokes (2011).

Предвзятость в правоприменении является серьезной проблемой в странах, где существует или в недавнем прошлом существовал высокий уровень насилия. Можно утверждать, что в таких странах вообще желательно отказаться от контроля над соблюдением норм закона о политическом финансировании, поскольку уже одно только требование обнародовать информацию о политических пожертвованиях может привести к насилию над сторонниками оппозиционных партий и кандидатов. В странах, где существует доминирующая правящая партия, контроль над соблюдением правил о предоставлении свободного доступа к информации может привести к тому, что любая оппозиционная партия начнет испытывать серьезные трудности с привлечением поддержки от потенциальных доноров.

В такого рода обстоятельствах средства массовой информации могут быть важным инструментом предотвращения предвзятости правоприменительных органов, осуществляющих надзор за политическим финансированием. В отличие от регуляторного органа, СМИ могут уделить должное внимание ключевым аспектам денег в политике. Естественно, это будет возможным лишь там, где существует определенный уровень свободы слова.

Другой неприемлемой формой правоприменения является коррумпированное правоприменение. В основном такие случаи возникают, когда члены избирательных комиссий или другие лица, ответственные за организацию голосования, получают вознаграждение за то, что закрывают глаза на подкуп избирателей или незаконное «вбрасывание бюллетеней». Обещания продвижения по службе или другие виды вознаграждений могут оказаться слишком заманчивыми. Получившие взятку чиновники в дальнейшем становятся уязвимыми для шантажа и испытывают страх перед разоблачением. По этой причине они вряд ли будут добросовестно выполнять обязанности, связанные с правоприменением, включая контроль над соблюдением законодательства о политическом финансировании.⁴⁴

Чтобы защитить себя от давления и сохранить непредвзятость при обеспечении надзора за соблюдением законов о политическом финансировании, органы контроля должны ревностно блюсти свою независимость. Этому вопросу больше внимания уделено в Главе 5: «Укрепление независимости органов контроля в сфере политического финансирования».

⁴⁴ Nadeau (2000), страница 125.

Рассмотрение конкретного случая – предвзятое правоприменение**Россия**

Хотя наиболее распространенным недостатком все еще остается отсутствие правоприменения как такового, политически предвзятое правоприменение представляет собой не менее серьезную проблему, и здесь мы приведем несколько таких примеров.

В оценке российских выборов 1999 и 2000 годов, представленной IFES, говорится об «исключительных трудностях и пристальном внимании, объектом которого были, в частности, Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) и кандидат в президенты от этой партии, Владимир Жириновский». Закон, регулирующий процесс выдвижения кандидата в президенты, требует предоставления кандидатами подробной информации о своих доходах, активах, имуществе и материальных обязательствах. Аналогичную информацию должны предоставить все члены их семей. Если в имущественных декларациях обнаружена «существенная неточность», кандидату может быть отказано в регистрации Центральной избирательной комиссией (ЦИК).

Когда выяснилось, что сын Жириновского не внес в имущественную декларацию свою квартиру в Москве, ЦИК отклонила кандидатуру Жириновского. В своем обращении к Верховному Суду Жириновский отметил, что избирательный кодекс дает ЦИК право отклонить кандидатуру, только если представленная информация содержит «существенную» неточность; а в данном случае, по его утверждению, упущение не было существенным, поскольку квартира составляла менее одного процента от общей стоимости задекларированного имущества. Когда суд оставил в силе первоначальное решение ЦИК, Жириновский обратился в кассационную инстанцию. Одновременно стало известно, что исполняющий обязанности Президента России Владимир Путин тоже не задекларировал право собственности на загородный дом, принадлежащий его жене. ЦИК отклонил обвинения, касающиеся дела Путина, на том лишь основании, что строительство дома не было завершено, и потому имущество не подлежит регистрации. В конечном счете, Жириновский выиграл в кассационном суде и был добавлен в избирательный бюллетень. Но, несмотря на победу, он потерял драгоценное время, так необходимое для проведения его избирательной кампании.

Опасения по поводу предвзятости при правоприменении не являются чем-то новым. В 1985 году председатель Избирательной комиссии Канады предложил следующее:

Жалобы, полученные в ходе выборов, в которых кандидат обвиняется в совершении правонарушений, следует рассматривать с осторожностью, поскольку шансы кандидата на избрание могут существенно снизиться, если станет известно, что он или она находились под полицейским следствием. Аналогичным образом следует соблюдать осторожность в период между выборами для защиты чести и репутации частных лиц. Вероятность того, что расследование может доказать необоснованность жалобы, только усиливает мои опасения.⁴⁵

Таким образом, важным компонентом механизма правоприменения является степень доверия политических партий и кандидатов к действующему правоприменительному органу, на который возложена функция надзора за политическими финансами. Доверие является не менее важным условием для координации усилий различных органов контроля над соблюдением законодательства.

⁴⁵ Процитировано в Ewing (1992), страница 225f.

Часть вторая

Практические аспекты выявления нарушений и правоприменения в сфере политических финансов

Раздел 5. Усиление независимости правоприменительных органов

Поиск оптимальной структуры регулирующего органа

Как отмечалось в предисловии к данному руководству, эффективное правоприменение требует участия нескольких ключевых заинтересованных сторон, включая гражданское общество и СМИ. Тем не менее, именно орган (органы), на который официально возложены правоприменительные функции, играет решающую роль в обеспечении эффективного контроля над финансированием и использованием денежных средств в политике. Невозможно достичь прозрачности при отсутствии таких правоприменительных органов (ПО). Кроме того, они должны быть независимыми, чтобы реализовывать свои полномочия в полной мере. Настоящий раздел посвящен вопросам максимизации независимости правоприменительных органов.⁴⁶

Первый вопрос, который следует задать, - какой тип правоприменительного органа в сфере политических финансов должен быть создан в демократической стране? Более чем в 25% стран, где проводилось исследование Международного института демократии и содействия выборам [International IDEA], не оказалось отдельного органа, ответственного за избирательный процесс и правоприменение в случае нарушения действующих законов.⁴⁷ Более того, тип правоприменительного органа для контроля над финансированием политических партий и избирательных кампаний часто зависит от основных возложенных на него обязанностей. Во многих странах наиболее распространенным органом, ответственными за правоприменение в сфере политических финансов, является тот или иной аналог национальной избирательной комиссии. В некоторых странах эти функции выполняют государственные ведомства, такие как Министерство внутренних дел, Министерство труда, Министерство юстиции или Генеральная прокуратура. Органами, ответственными за правоприменение в этой сфере могут быть и парламенты, спикеры парламентов или соответствующие парламентские органы, а также органы правосудия или налоговые администрации.

⁴⁶ В этой связи для центральных избирательных комиссий могут оказаться чрезвычайно полезными две научные работы авторства работы—Лопеса-Пинтора [López-Pintor] (2000) и Спинелли [Spinelli] (2011); последняя работа - переиздание воспоминаний Джо Бакстера [Joe Baxter], бывшего старшего советника по вопросам правоприменения Избирательной комиссии.

⁴⁷ Оман [Ohman] (2012), стр. 41. Данные Международного института демократии и содействия выборам [International IDEA] по состоянию на август 2013 г.

Рисунок 9. Органы, контролирующие отчетность в сфере политических финансов

Орган, ответственный за подготовку и проведение выборов (ЦИК)	Министерство	Аудиторская компания	Суд	Специальный регулятор	Прочие органы
83 страны (38%)	30 стран (14%)	20 стран (9%)	14 стран (6%)	17 стран (8%)	34 страны (16%)
151 страна включена в исследование; суммарный показатель превышает 100%, поскольку в некоторых странах этими полномочиями наделены два или более государственные органа.⁴⁸					

Рисунок 10. Модели органов правоприменения в сфере политического финансирования

Существует 5 наиболее эффективных моделей структуры правоприменительных органов в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний:

Центральные избирательные комиссии (ЦИК) и их аналоги

- Наиболее распространенное решение.
- Зачастую это оправданный выбор, поскольку именно на этот орган, как правило, возложены полномочия заниматься решением большинства других вопросов, связанных с избирательным процессом. Тем не менее, во время проведения выборов центральные избирательные комиссии традиционно очень заняты, поэтому функции контроля над политическими финансами отвлекают сотрудников от решения текущих задач по организации избирательного процесса в целом.
- Если в состав ЦИК входят представители различных политических партий, вопросы, связанные с привлечением политических партий к ответственности за допущенные нарушения, могут оказаться особенно чувствительными.
- *Примеры включают Австралийскую избирательную комиссию [Australian Electoral Commission], Национальный избирательный совет Эквадора [Consejo Nacional Electoral] и Избирательную комиссию Индонезии [Komisi Pemilihan Umum].*

⁴⁸ Данные Международной базы данных политического финансирования IDEA, по состоянию на август 2013 года.

Специальные правоприменительные органы

- В большинстве случаев такие органы создаются для осуществления контроля над деятельностью политических партий в целом, причем сфера финансирования политических партий и избирательных кампаний является одним из аспектов такого контроля.
- Этот подход обеспечивает приобретение и использование необходимого опыта и навыков в осуществлении финансового контроля, но в некоторых странах порой создается слишком много различных комиссий.
- *Примеры включают Совет по вопросам политических партий Судана [Political Parties Affairs Council], Комитет по надзору за избирательными кампаниями Ливана [Supervisory Committte for the Election Campaign in Lebanon] и Национальную комиссию по вопросам финансирования политических партий Франции [Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements politiques].*

Министерства или департаменты

- В некоторых странах контроль в сфере политических финансов осуществляется Министерством внутренних дел или Министерством финансов.
- Преимущество такого подхода заключается в том, что нет нужды создавать новый контролирующий орган; к тому же министерство, как правило, обладает всеми необходимыми полномочиями.
- С другой стороны, министерства возглавляют министры, назначаемые по политической квоте, поэтому у них нет полной независимости; в свою очередь, общественность не может быть уверена в том, что законы будут применяться непредвзято, а запрет на использование административного ресурса будет соблюден.
- *Примеры включают Бенин, Грецию и Словакию.*

Суды

- Другой подход – возложить обязанности по осуществлению контроля в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний на суды.
- Это может усилить уверенность в том, что виновные в совершении правонарушений понесут наказание; хотя во многих странах на практике этого не происходит. Проблема может заключаться в недостаточной адаптации судебной власти к политическому характеру и особенностям правоприменения в сфере политических финансов.
- *Примеры включают Счетную палату в Буркина-Фасо [Court of Accounts], Хозяйственный суд в Черногории [Commercial Court] и Конституционный Суд Португалии [Constitutional Court].*

Прочие государственные учреждения

- В качестве таковых могут выступать антикоррупционные агентства и другие государственные органы.
- В некоторых странах контроль осуществляется либо парламентскими органами, либо органами, подотчетными парламенту. Достоинства и недостатки возложения обязанностей по осуществлению контроля в сфере политических финансов на парламентские органы варьируются от страны к стране.
- *Примеры включают Парламентскую комиссию по управлению на Барбадосе [Management Commission of Parliament], Комитет по иностранным делам [Foreign Affairs Committee] и Налоговый и таможенный департамент Эстонии [Tax and Customs Board], а также Антикоррупционное агентство Сербии [Anti-Corruption Agency].*

Специальные задачи, осуществляемые правоприменительными органами, могут включать:

- разработку обеспечительных нормативно-правовых актов;⁴⁹
- разработку форм и процедур отчетности;
- информирование политических партий и/или кандидатов о требованиях, предъявляемых к отчетности;
- получение отчетности, прошедшей или не прошедшей аудиторскую проверку;
- обнародование финансовой отчетности и аудиторских заключений;
- инициирование проверок и открытых разбирательств;
- наложение взысканий.

Правоприменительные функции в сфере политических финансов могут быть возложены на один орган, а могут быть разделены между несколькими ведомствами. Согласно данным Международного института демократии и содействия выборам [International IDEA], среди 151 страны, по которым имеются данные, в 115-ти такие функции выполняются одним государственным органом, тогда как в 35-ти странах контроль финансовой отчетности осуществляется двумя и даже более ведомствами.⁵⁰ Во многих других странах существует несколько учреждений, осуществляющих аудит партийной финансовой отчетности и расследующих потенциальные нарушения.

Эффективная имплементация законодательства в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний может быть затруднена в случаях, когда различным государственным органам приходится иметь дело с различными аспектами деятельности одного и того же субъекта. С другой стороны, если система контроля над политическими

⁴⁹ К ним, например, относят полномочия по формулированию определений для ключевых терминов и толкованию различных положений. Объем полномочий регулятора зависит от его общего правового мандата по разработке нормативно-правовых актов.

⁵⁰ По состоянию на февраль 2013 г

финансами достаточно сложная и работает с широким кругом субъектов политики, то использование различных регуляторов может быть хорошим решением. Например, если ЦВК может принимать и проверять финансовые отчёты, касающиеся непосредственно избирательных кампаний, у неё может не хватить собственного ресурса для эффективной проверки ежегодных имущественных деклараций уже избранных политиков.

В большинстве случаев финансовые отчеты, предоставленные как участниками избирательного процесса, так и аудиторами, подлежат проверке правоприменительным органом; хотя объем работы, специализация и степень независимости такого органа часто предопределяет, насколько всесторонней будет эта проверка. Последние рекомендации ОБСЕ [OSCE], изложенные в «Положении о правовом регулировании деятельности политической партий» [Guidelines on Political Party Regulations], предусматривают, что контроль в отношении финансирования политических партий и избирательных кампаний должен осуществляться одним независимым органом:

"Контроль может осуществляться при содействии различных государственных агентств, в том числе компетентного надзорного органа или государственных финансовых органов. Но вне зависимости от того, на кого будет возложена обязанность проверки финансовых отчётов партий, следует принимать эффективные меры, как в законодательной, так и в практической сфере, чтобы обеспечить независимость такого контролирующего органа от политического влияния и его непредвзятость. В данном случае независимость является фундаментальной основой надлежащего функционирования контролирующего органа и должна быть гарантирована законодательно. В частности, настоятельно рекомендуется проводить тщательную подготовку процедуры назначения руководящего состава, чтобы избежать политического влияния на членов органа".⁵¹

Кроме того, Совет Европы рекомендует своим государствам-участникам содействовать судам, полиции и должностным лицам в борьбе с нарушениями в сфере политического финансирования.

Важность этих вопросов признана во всем мире. Приведённые ниже рекомендации по имплементации правовых норм в сфере политических финансов в Армении были сделаны «Трансперенси Интернешнл Армения» [Transparency International in Armenia]:

"Акцент должен быть сделан на повышении прозрачности, ответственности и надлежащего участия в надзоре и контроле над финансированием избирательных кампаний. **Наиболее важная рекомендация – радикальные изменения в составе,**

⁵¹ ОБСЕ/ОДИПЧ [OSCE/ODIHR] и Венецианская комиссия [Venice Commission] (2010), стр. 43.

полномочиях и функциях Службы контроля и аудита ЦИК. Самое важное – это чтобы большинство сотрудников такой службы состояло из представителей общественных организаций и оппозиционных партий. Служба должна иметь гораздо больший штат, а также отдельные подразделения во всех мурзах [административный округ - прим. автора] Армении. Она должна сотрудничать с НГО и политическими партиями, а ее деятельность должна быть более прозрачной. Публичные доклады, касающиеся поступлений и расходов избирательных фондов, должны быть более частыми (по меньшей мере, еженедельными во время избирательной кампании). При необходимости **Служба должна стать независимым (от ЦИК) органом.** Для расследования возможных случаев пожертвований с компенсацией [quid pro quo donations], мнимых натуральных взносов и финансирования третьими лицами, **Служба по контролю и аудиту должна быть наделена следственными функциями.** Примерами таких случаев являются относительно большие (по сравнению с заработной платой) индивидуальные пожертвования со стороны большой группы лиц, которые работают в одной компании, связанной с определенной партией или политиком; расходы на дизайн и размещение крупных рекламных щитов; или скрытые выплаты активистам, занятым в избирательной кампании".⁵²

Разъяснение обязанностей и полномочий органов правоприменения

Важным шагом является четкое определение и разъяснение мандата всех регуляторных и контролирующих органов в сфере политического финансирования и правоприменения, чтобы не допустить путаницы или бездействия из-за дублирования тех или иных обязанностей и функций. Четко очерченные полномочия будут также способствовать тесному сотрудничеству между различными учреждениями.

Совместная ответственность требует эффективного сотрудничества в случае проведения правоприменительных мероприятий, которое невозможно без готовности к совместной работе, взаимного уважения и поддержки. И наоборот, так называемый «межведомственный футбол», когда учреждения заваливают друг друга многочисленными и несогласованными запросами, приводят к нулевой эффективности взаимодействия.

В Афганистане за два дня до парламентских выборов 2010 г. была создана Независимая избирательная комиссия (НИК), которая по окончании выборов должна была принять финансовые отчеты от каждого из приблизительно 2500 кандидатов. В афганской системе НИК уведомляет специальную Комиссию по рассмотрению жалоб на нарушения в избирательном процессе о любом недостающем или недостоверном отчете. Принимая во внимание большое количество кандидатов и прогнозируемый низкий уровень знаний в

⁵² Хоктаниан [Hoktanyan] (2008), стр. 10f.

сфере ведения бухгалтерского учета у многих участников избирательной гонки, НИК допускала, что многие из них не смогут представить достоверные отчеты. Поэтому было принято решение о предварительном взаимодействии с Комиссией по рассмотрению апелляций на нарушения в избирательном процессе с целью разработать процедуру рассмотрения таких жалоб, что в результате намного облегчило работу, как регулятора, так и правоприменительного органа.

Судебная практика – Федеральная избирательная комиссия США и Министерство юстиции

В США Отдел внутреннего контроля в составе Уголовного департамента при Министерстве юстиции установил рабочие отношения с Федеральной избирательной комиссией (ФИК) и ее сотрудниками. Это помогает агентам и прокурорам быстро получать необходимую им информацию, а реестровый отдел ФИК также стал источником информации при расследовании дел о нарушениях избирательного законодательства.

В действительности, большинство нарушений Закона «О выборах в федеральные органы» либо не являются федеральными преступлениями, либо, если и попадают в эту категорию, не гарантируют привлечения к уголовной ответственности. Министерство юстиции может передавать на рассмотрение ФИК все дела, кроме особо тяжких преступлений в сфере политических финансов. Предварительные консультации с отделом внутреннего контроля помогают Министерству юстиции, прокуратуре и ФБР избежать лишних расходов, поскольку могут теперь своевременно передать ФИК те дела, которые находятся в ее юрисдикции.

Такие консультации позволяют министерству делегировать часть полномочий ФИК на основании подписанного двустороннего Меморандума о взаимопонимании и сотрудничестве. К тому же, благодаря получению своевременной информации об уже закрытых уголовных делах, ФИК намного эффективнее стала выполнять возложенные на нее функции.

Заключение меморандумов о взаимопонимании следует считать лучшей практикой для развития сотрудничества между различными государственными органами и структурами. Однако следует усвоить уроки прошлого и акцентировать внимание на двух моментах. Первый – своевременное направление Федеральной избирательной комиссией дел в Министерство юстиции. В прошлом некоторые дела, которые подпадали под юрисдикцию Министерства юстиции, направлялись уже по истечению срока давности для привлечения к ответственности. Второй – это возможность ФИК проводить расследование, если дело возбуждено Министерством юстиции. Проведение параллельных расследований и условия обмена информацией должны быть четко определены. Наконец, опыт США свидетельствует о необходимости периодического пересмотра таких соглашений, поскольку и законодательство, и правоприменительные органы постоянно развиваются.

Работа по обеспечению эффективного сотрудничества должна быть непрерывной, поскольку не бывает ничего идеального. В июльской новостной статье от 2013 г. сообщалось о конфликте, возникшем между членами и сотрудниками ФИК, предметом которого стало сотрудничество с Министерством юстиции.⁵³

⁵³ Вашингтон Пост [The Washington Post] (2013).

Важной частью процесса разграничения полномочий является наличие у правоприменительных органов в сфере политического финансирования утверждённой и опубликованной программы, которой в том числе регулируется порядок обнародования результатов проведённых расследований. Должен быть создан публичный реестр дел, направленных в органы прокуратуры или следствия для дальнейшего расследования, с указанием оснований для их возбуждения. Это позволяет оказывать необходимое общественное давление в случаях, когда правоохранительные органы безосновательно прекратили рассмотрение дела.

Судебная практика – дело о рисках назначения членов избирательных органов главой правящего режима

Нигерия

Перед началом президентских выборов 2007 г. действующий на тот момент Президент Нигерии Умару Яр-Адуа [Umaru Yar'Adua] пообещал провести реформу избирательного права по окончании выборов. Однако спустя два года после переизбрания Президентом, его Кабинет отклонил реформу, которая предусматривала право судебной власти назначать председателя и членов избирательной комиссии.

Судебная коллегия во главе с бывшим председателем Верховного Суда Мухаммедом Лавалем Уваисом [Lawal Uwais] предложила лишить Президента полномочий назначать главу ЦБК Нигерии. Однако это право было сохранено за Президентом.

“Поворот избирательной реформы Нигерии на 180 градусов”, Би-Би-Си Ньюз [BBC News], 12 марта 2009г.

Гарантирование срока полномочий председателя центральной избирательной комиссии

Ключевым аспектом обеспечения независимости правоприменительного органа в сфере политических финансов является гарантированное обеспечение срока полномочий его руководителя. Это касается как процесса назначения руководителя, так и процесса отстранения его от должности.

Назначения

Какая процедура может обеспечить избрание политически нейтральных и высококвалифицированных членов центральной избирательной комиссии?

Если глава правительства или глава государства единолично влияют на назначение членов избирательной комиссии (или членов других независимых органов в сфере политических финансов), такое назначение ставит под вопрос полную легитимность регулятора, поскольку члены избирательных комиссий могут стать заложниками правительства.

Успешный процесс отбора и назначения членов ЦИК должен предусматривать следующее:

Политический Баланс: Один из методов подбора и назначения членов ЦИК базируется на принципе достижения политического баланса. Такой подход используется в США, где достижение политической нейтральности регулятора в сфере политических финансов признается невозможной. Федеральная Избирательная Комиссия США состоит из шести членов, при равном представительстве Демократической и Республиканской партий; для принятия решения путём голосования требуется не менее четырёх голосов.⁵⁴

Такая двухпартийная система остается постоянным объектом для критики, поскольку применяемый подход в ее создании рассматривается многими как прямой путь к политическим компромиссам и бездеятельности. Кроме того, порядок назначения членами комиссий представителей конкурирующих партий может быть эффективным только в странах с двумя доминирующими политическими силами.

В то же время, некоторые ученые отстаивают необходимость достижения политического баланса при назначении состава ЦВК во многих развивающихся демократиях, поскольку часто (хотя не всегда) в этих странах отсутствует традиция назначения политически независимых государственных служащих. Политики, практики, аналитики и консультанты нередко сходятся во мнении, что избирательные комиссии, сформированные на основе сбалансированного представительства политических партий, играют ключевую роль в достижении консенсуса и обеспечении надлежащего управления; при этом регуляторный орган вполне может быть нейтральным и независимым в своей деятельности. Если в стране нет укоренившихся иных политических традиций или общепризнанного регулятора иного типа, а также независимых государственных служащих, равное представительство политических партий может гарантировать эффективную работу ЦВК в большей степени, нежели в случае назначения членов комиссии исполнительной и судебной властью. Формирование комиссии на основе сбалансированного представительства различных политических партий, может способствовать становлению взаимного доверия, прозрачности и нейтральности такого регулятора.⁵⁵ До 2010 года Избирательная комиссия Великобритании была строго беспартийной, т.е. до момента, пока в ее состав не были введены четыре дополнительных члена, номинированные различными партиями, с целью «привнести непосредственный опыт политических партий в избирательный процесс». При

⁵⁴ Федеральная избирательная комиссия США (FECA) ограничивает представительство политических партий тремя членами для каждой. Члены комиссии назначаются президентом и утверждаются Сенатом. В тех случаях, когда состав комиссии оказывался неполным, по заявлению ее членов, это негативно сказывалось на эффективности ее работы.

⁵⁵ Лопес-Пинтор [Lopez-Pintor] (2000), стр. 125

этом большинство членов комиссии не имеют политического опыта, и ни у одного из ее членов нет исполнительных полномочий.

Назначение членов ЦВК при соблюдении условия непартийности: Противоположный пропорциональному партийному представительству подход заключается в запрете назначать членами регулятора лиц, связанных с политическими партиями.

Такая система оправдывает себя только в случае реальной и полной политической независимости и нейтральности государственных служащих и общественных деятелей, уполномоченных назначать членов комиссии. Кроме того, должна быть безусловная уверенность в том, что и уполномоченные действующим правительством лица, которые получили право выдвигать кандидатов, остаются политически нейтральными.

Система, где правительство предоставляет полномочия высшим должностным или другим известным лицам отбирать кандидатов на должности в регуляторном органе, пригодна только для страны с определенной политической культурой. Причём у общественности и всех заинтересованных сторон должна быть уверенность в абсолютной нейтральности выборщиков.

Разделение обязанностей при формировании состава избирательных комиссий: Третий подход предполагает разделение обязанностей по отбору и назначению на должность кандидатов. Например, президент назначает кандидатов, а парламент их утверждает. И наоборот, разные органы могут быть наделены полномочиями назначать кандидатов, которые затем должны быть одобрены президентом. Здесь интересен пример Комиссии регистрации политических партий [Political Parties Registration Commission] в Сьерра-Леоне.⁵⁶

Еще одним решением может быть вариант, при котором состав избирательной комиссии формируется различными государственными органами. Например, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации состоит из 15 членов, из которых 5 назначаются Президентом РФ, 5 — Советом Федерации и остальные 5 — Государственной Думой.⁵⁷ В таких случаях принципиально важен порядок избрания и полномочия председателя комиссии. Если председатель фактически контролирует работу всей комиссию, опосредованный контроль будет принадлежать лицу, назначившему

⁵⁶ К сожалению, закон не уточняет, кто назначает председателя комиссии. Это позволило правительству Сьерра-Леоне держать должность вакантной на протяжении нескольких лет после смерти предыдущего председателя.

⁵⁷ Надо [Nadeau] (2000), стр. 22.

председателя. Если же полномочия председателя ограничены, есть риск, что комиссия окажется без эффективного руководства.⁵⁸

Создание избирательной комиссии из представителей судебного корпуса: Четвертый подход предполагает, что членами избирательной комиссии назначаются опытные судьи на относительно длительный срок. В Польше Национальная избирательная комиссия состоит из трех судей Конституционного Суда, назначаемых председателем Конституционного Суда, трех судей Верховного Суда, назначенных председателем Верховного Суда и трех судей Высшего административного суда, назначенных председателем Высшего административного суда.

Гарантия срока полномочий членов избирательной комиссии

Независимые члены ЦИК могут ощущать на себе политическое давление, если непринятие ими определенных решений может привести к отстранению их от должности. Сложность заключается в поиске подходящей системы, при которой глава правоприменительного органа, с одной стороны, будет уверен в том, что непопулярные решения в отношении ведущих политиков и партий не угрожают ему принудительной отставкой, а с другой стороны, иметь возможность отстранять некомпетентных или замешанных в коррупции членов комиссии.

Существуют системы, в которых решение о смещении членов избирательной комиссии может приниматься единолично высшим должностным лицом страны (чаще всего, президентом). Так, президент Гамбии неоднократно отправлял в отставку весь состав избирательной комиссии. И наоборот, в таких странах, как Индия и Гана члены ЦИК имеют гарантию срока полномочий, как у судей Верховного Суда, поэтому для их отставки необходимо соблюсти процедуру выражения вотума недоверия. В Пакистане порядок отстранения от должности членов избирательной комиссии является идентичным процедуре снятия с должностей судей.

Длительность срока полномочий также имеет значение. Если он будет слишком коротким, независимость членов избирательной комиссии может быть поставлена под сомнение. В некоторых странах, например, в Мексике допускается повторное назначение на должность члена избиркома. А в Пакистане продление полномочий членов комиссии допускается лишь один раз и на срок не более одного года. В исключительных случаях, например, в Гане и некоторых других странах, члены комиссии назначаются пожизненно. На рис. 11 показана длительность срока полномочий членов комиссии в разных странах.

⁵⁸ Другое решение было найдено в Мексике, где девять назначаемых парламентом членов комиссии являются независимыми и обладают правом голоса, тогда как политические партии выдвигают кандидатов в члены комиссии без права голоса.

Рисунок 11. Срок полномочий членов избирательных комиссий или иных аналогичных регуляторных органов

Страна	Срок полномочий (количество лет)
Пакистан	3
Великобритания	3-5
Албания, Малави	4
Австралия, Бангладеш, Намибия, Сьерра-Леоне, Судан	5
Кабо-Верде, Коста-Рика, Индия, Непал, США, Зимбабве	6
Мексика	6-9
ЮАР	7
Филиппины	7-9
Канада, Гана, Малайзия, Польша	пожизненно

Обеспечение финансовой независимости регулятора

Если правоприменительный орган в сфере политических финансов ведет активную деятельность и часто инициирует расследование случаев незаконного финансирования избирательной кампании в отношении представителей высшего эшелона исполнительной или законодательной власти, есть риск, что в отместку либо в качестве предупреждения может быть урезан его операционный бюджет.

Бесспорно, желательно всячески оградить регулятора от возможного давления со стороны влиятельных политиков, которыми определяется объем его финансирования. Вместе с тем, необходимо также обеспечить надлежащий контроль над расходами самого регулятора, в т.ч. относительно численности штата, уровня заработных плат и иных затрат, связанных с правоприменением законодательства в сфере политических финансов. Это особенно важно в странах, где значительная часть населения живет за чертой бедности. Центральные избирательные комиссии ничем не отличаются от других государственных органов в желании получить дополнительное финансирование из бюджета. Вот как высказывался по данному вопросу Лопес-Пинтор [Lopez-Pintor]:

"Важно перестать использовать проведение выборов как программу по обеспечению занятости. Следует разработать устойчивую систему, которая должна учитывать ограниченные финансовые ресурсы центрального правительства".⁵⁹

⁵⁹ Лопес-Пинтор [Lopez-Pintor] (2000), стр. 125

Наилучшим выходом будет вариант, при котором правоприменительный орган соблюдал бы финансовую дисциплину и придерживался бы принципов подотчетности, а правительство или законодательные органы власти воздерживались бы от штрафных санкций. Данные принципы аналогичны тем, которые используются при финансировании судебных органов. Нахождение наиболее удачных форм соотношения финансовой независимости и подотчетности зависит от органов и культуры каждой отдельно взятой страны. В соответствии с рекомендациями Комитета Великобритании по стандартам в публичной сфере [UK Committee on Standards in Public Life] за 1998 г., бюджет избирательной комиссии "должен быть составлен таким образом, чтобы обеспечить ее непредвзятость и независимость":

"Одной из основных предпосылок для достижения независимости Комиссии является независимость ее бюджета. Орган, чей бюджет определяется министерством, которое, в свою очередь, должно конкурировать за ресурсы при расстановке приоритетов первоочередных задач правительства, по определению не может считаться действительно независимым. Поэтому мы полагаем, что необходимо разработать механизм для гарантий независимого бюджета Комиссии; в тоже время, Комиссия должна быть подотчетна парламенту в части целевого использования бюджетных средств.

За основу можно взять порядок утверждения бюджета Национального аудиторского управления [National Audit Office]. Управление подает свой бюджет на рассмотрение в Комиссию по контролю над расходованием государственных средств Палаты представителей (не следует путать с более известным Комитетом по государственному бюджету). Этот орган, состоящий из членов парламента, рассматривает представленный бюджет перед его официальной передачей в Министерство финансов. По сложившейся традиции, после согласования бюджета Комиссией по контролю над расходованием государственных средств Палаты представителей дальнейшие изменения в него не вносятся".⁶⁰

Сложность такого порядка принятия бюджета регуляторного органа, а также его обусловленность укоренившимися традициями, создают определённые сложности, как с гарантиями непредвзятости, так и финансовой прозрачности и подотчётности регулятора. Возможно, другим странам следует применить иные подходы при поиске оптимального решения проблемы.

⁶⁰ Committee on Standards in Public Life (1998) Volume 1, 150.

Возможность независимой деятельности

По большому счету, не так уж и важно, насколько независим правоприменительный орган в политическом и финансовом плане, насколько прозрачна процедура назначения его членов и имеют ли они гарантированный срок полномочий, если этому органу не позволяют вести самостоятельную и независимую деятельность. Любой регулятор, испытывающий политическое давление, страх перед последствиями конфликта с властями либо стремящийся к наживе, очень быстро теряют свою независимость, какой бы ни была его организационная структура. Поэтому правоприменительные органы в сфере политических финансов всегда должны действовать открыто, решительно и справедливо, если они хотят завоевать доверие общества.

Следует помнить, что правоприменительный орган должен не только быть независимым по сути, но и восприниматься таковым. Бытует ошибочное мнение, что как только регулятор начинает действовать решительно и независимо, люди тут же заметят это и начнут уважать его за принципиальность. Вовсе нет. Чтобы снизить риски неправильной трактовки своих действий и избежать голословных обвинений, правоприменительный орган должен постоянно и активно развивать связи с общественностью, чтобы иметь возможность доказать всем заинтересованным сторонам и широкой общественности (как основной целевой группе), что вся его работа построена на принципах высокого профессионализма и беспристрастности в отношении любого кандидата или партии.

Часто общественное отношение к регулятору зависит от репутации его руководства. Члены комиссии должны осознавать, что преследование некоторых личных интересов может навредить действительной или воспринимаемой независимости органа в целом. Можно последовать примеру Избирательной комиссии Великобритании [UK Election Commission], которая раскрывает информацию о корпоративных интересах каждого члена комиссии, а также о любом потенциальном конфликте интересов (например, информацию о том, что близкий родственник одного из членов комиссии баллотировался на выборах в местные органы власти). Также в открытом доступе публикуются финансовые отчеты комиссии, и даже отчет о подарках, полученных ее членами.

К подаркам, о которых идёт речь выше, относится и галстук, подаренный коллегой из Избирательной комиссии Малайзии или канцелярский нож, подаренный управлением полиции Большого Манчестера и Западного Йоркшира.⁶¹

⁶¹ См. <http://www.electoralcommission.org.uk/about-us/how-we-are-run/the-commissioners>

Поскольку принцип прозрачности заложен в основу многих систем регулирования и контроля в сфере политических финансов в целом, очень важно, чтобы правоприменительный орган осуществлял свою деятельность максимально прозрачно. Это предполагает обнародование основополагающих принципов деятельности регулятора и ежедневную практику их реального применения.

Консультации со всеми заинтересованными сторонами

В процессе выполнения возложенных на него обязанностей регулятор должен время от времени пересматривать свою программу действий, а также адаптировать практику правоприменения к возможным изменениям в правовом поле. Он также должен предоставить возможность всем заинтересованным в его работе сторонам, в том числе и представителям общественности, возможность высказывать опасения относительно используемых механизмов и порядка правоприменения. Все, кто непосредственно взаимодействует с правоприменительным органом, в т.ч. свидетели, третьи стороны и представители общественности, могут предоставить ценную информацию о том, как работает на практике система регулирования в сфере политических финансов. В ходе конструктивного диалога регулятор может получить важную обратную связь и оценку эффективности своих правоприменительных действий; кроме того, такой диалог позволяет понять причины успехов или неудач в том или ином деле. Наконец, выгодными могут быть профессиональные обмены с коллегами из других стран, которые позволяют познакомиться с наиболее успешными правоприменительными практиками и процедурами.

Такие консультации способствуют повышению эффективности работы правоприменительного органа (см. далее раздел 6), а также укреплению его самостоятельности и независимости. Как отмечалось ранее, необходимым условием успешной работы системы в целом является степень доверия, которую политические партии и кандидаты оказывают как регулятору, так и друг другу. Благодаря конструктивному и открытому общению удастся предотвращать или разрешать на самой начальной стадии возможные недоразумения и конфликты. Наконец, доверие является важным условием для координирования действий между различными правоприменительными органами.

Создание подразделений по выявлению правонарушений и правоприменению

Важным вопросом является создание подразделений внутри правоприменительного органа, которые осуществляют непосредственную регуляцию и контроль в сфере политических финансов, включая, в случае необходимости, разработку нормативной базы, методических материалов и процедур подачи отчетности; взаимодействует с подотчетными субъектами, гражданским обществом и средствами массовой информации; получает и обнародует финансовые отчеты, проводит аудит и проверку деклараций; а также ведет расследование вероятных нарушений и накладывает взыскания.

Общая структура правоприменительного органа имеет значительное влияние на организацию его отделов, отвечающих за ведение такой деятельности. Тип такой структуры разнится от страны к стране, поэтому будет нелишним рассмотреть несколько примеров организации подобных подразделений в различных странах. Мексика на протяжении последних лет проводит активную работу для внедрения эффективной системы контроля в сфере политических финансов. Орган, созданный для этой цели, на сегодняшний день один из самых больших среди аналогичных правоприменительных органов в других странах. В недавнем отчете Международного фонда избирательных систем [IFES] относительно проделанной Мексикой работы отмечалось:

"Для повышения профессионализма и объективности при осуществлении надзора и контроля в сфере политического финансирования, в процессе реформирования был создан Отдел по контролю над финансовой деятельностью политических партий [*Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos*] (Завала [Zavala], 2008: 296). Отдел по контролю над финансовой деятельностью политических партий считается независимым органом, который наделён правом принятия решений, самостоятельной организации своей структуры и порядка осуществления контроля, находясь при этом в режиме постоянной связи с Генеральным Советом. Президент Генерального Совета Федерального института выборов [IFE General Council] предлагает кандидатуру на пост генерального директора Отдела по контролю над финансовой деятельностью политических партий; предложенная кандидатура должна быть одобрена не менее чем двумя третями общего числа голосов Генерального Совета. Генеральный директор должен иметь как минимум пятилетний управленческий опыт в сфере ведения бухгалтерского учёта (Конституция, статья 41, часть V, п. 10; Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов [COFIPE], статьи 79-80, 82 и 118) ".

Отдел по контролю над финансовой деятельностью политических партий возглавляет генеральный директор, ответственный за разработку принципов и правил деятельности отдела, осуществление общего руководства работы отдела, распределение ресурсов и выполнение функций координатора деятельности отдела в целом. В своей функции координатора он получает финансовые отчёты политических партий; определяет порядок осуществления надзора и контроля; заключает договоры о сотрудничестве с отделами по контролю над финансовой деятельностью политических партий на местах и получает от них запросы о предоставлении банковской, фискальной и фидуциарной информации; а также вносит на рассмотрение проекты решений и соглашений об осуществлении контроля Генеральному Совету Федерального института выборов. Генеральному директору непосредственно подчиняются два административных органа. Ревизионный орган получает и изучает финансовую документацию, предоставленную политическими партиями. Он состоит из шести групп, каждая из которых сформирована из заместителя генерального директора, менеджера, старших аудиторов, аудиторов и младших аудиторов. В обязанности каждой группы входит финансовый мониторинг партии, выбранной в случайном порядке. Количество членов группы зависит от многочисленности проверяемой ими партии. Для предотвращения давления политических партий на членов группы проводится ротация состава. В дополнение к вышесказанному, Отдел по контролю над финансовой деятельностью политических партий проводит тренинги для новых аудиторов в сотрудничестве с факультетом управления и учёта Национального автономного университета Мексики [National Autonomous Mexican University's (UNAM) Faculty of Accounting and Administration]. Этот орган инициирует проведение расследований по факту получения жалоб и выявления правонарушений в процессе аудита, а также принимает решение о привлечении виновных лиц к ответственности. Каждая из пяти групп сформирована из заместителя генерального директора, менеджера, разработчика А и разработчика В. Отдел по контролю над финансовой деятельностью политических партий насчитывает 220 сотрудников, большинство из которых являются юристами и бухгалтерами, и имеет годовой бюджет в размере 60 млн. мексиканских песо.⁶²

Пример из судебной практики на этой странице объясняет устройство организационной структуры, созданной для осуществления контроля над политическими финансами в Великобритании. При этом следует отметить, что в настоящее время она претерпевает определенные изменения.

⁶² Моленаар и Мартинес [Molenaar & Martínez] (2012), стр. 17f

Судебная практика: Дело об организации работы правоприменительного органа

Великобритания

1. Отдел анализа и стратегии

В соответствии с основополагающими принципами эффективного правоприменения, все субъекты, на которых распространяются правоприменительные нормы, должны их понимать. Другими словами, с целью повышения уровня соблюдения правоприменительных норм, мы стараемся предоставлять надлежащие разъяснения и консультировать все возможные заинтересованные стороны. Для этого создана небольшая группа сотрудников, которые занимаются подготовкой письменных рекомендаций; далее эти рекомендации издаются в виде методических пособий. Эта же группа по запросу партий проводит тренинги, как только в этом возникает необходимость. Мы стараемся начать обучение как можно раньше. Например, во время процедуры регистрации партий, которая проводится этой же группой, мы проводим персональные консультации для представителей партий, которые подают документы на регистрацию, разъясняя их обязанности, установленные законом. Часть работников нашего отдела составляют аналитическую группу, которая принимает участие в разработке нормативно-правовых документов и аналитических материалов. Например, эта группа совместно с правительством работала над проектом Закона "О политических партиях и выборах" 2009 года, а также готовила отчеты Комиссии перед парламентом. Наконец, группа оценивает степени риска и занимается поиском информации из различных источников. В частности, на недавних парламентских выборах мы внимательно следили за ходом предвыборной кампании в нескольких тщательно отобранных избирательных округах, что дало нам возможность сравнить объем проведенной партиями работы с представленными данными о расходах. Также сотрудниками ведется мониторинг и анализ информации, необходимой для определения общих направлений нашей работы и выявления вероятных зон риска.

2. Отдел контроля по соблюдению правовых норм

Группа контроля по соблюдению правовых норм следит за своевременной подачей годовых финансовых деклараций (отчеты, которые партии и другие субъекты должны нам регулярно представлять). Они уведомляют партии о предстоящих сроках подачи, следят и ведут учёт поступления деклараций и готовят данную информацию к размещению в официальных источниках. Они также должны следить за соблюдением правовых норм и пытаться разрешать любые очевидные противоречия. В частности, они должны проверять, поступают ли пожертвования исключительно из разрешённых источников. Они также должны выдавать предписания о наложении взыскания за несвоевременную подачу декларации. После этого мы направляем к проштрафившемуся субъекту специальную группу, состоящую из следователей и агентов по расследованию. Они изучают и оценивают достоверность обвинений в нарушении закона, а в случае необходимости, проводят проверки и/или расследования с намерением определить, имело ли место то или иное нарушение и какие следует принять меры.

3. Отдел аудита и коммерческих услуг

Руководитель этого отдела – квалифицированный бухгалтер/аудитор. Он следит за выполнением программы институционального развития (бюджетное финансирование, доступное некоторым партиям для их развития) и некоторое время работает непосредственно с политическими партиями над обновлением содержания и соответствующего формата выписки со счетов партии. По мере необходимости руководитель отдела аудита может также оказывать помощь нашей группе контроля по соблюдению правовых норм. Группа коммерческих услуг предоставляет административную поддержку всему управлению, в том числе по ведению обязательных реестров. В настоящее время данный отдел также работает над развитием крупного IT-проекта, который позволит партиям подавать декларации в электронном виде.

Раздел 6: Обеспечение прозрачности финансовой информации политических субъектов

Эффективное применение правил требует значительных полномочий и действенных процедур. Возможность правоприменения зависит от способности ведомств выявлять нарушения законов и осуществлять наказание. Кроме официальных полномочий, правоприменительные органы (ПО) должны создавать процедуры, которые бы способствовали эффективной работе сотрудников и соблюдению ими принципов нейтралитета и непредвзятости. В этой главе представлен обзор основных рекомендаций по данному вопросу, причём особое внимание уделяется совершенствованию методов ведения и подачи финансовой отчётности политическими партиями и кандидатами.

Достоверная бухгалтерская отчётность и внутренний контроль

Первый шаг на пути к более полному раскрытию финансовой информации зависит от политических партий и кандидатов. Если ими не ведётся строгий бухгалтерский учёт, они не смогут подавать точные финансовые отчёты. Чтобы обеспечить достоверность финансовой отчётности, ПО могут потребовать от политических партий и субъектов, связанных с политическими партиями, привести систему бухгалтерского учёта и ведения счетов в надлежащий вид.

Как отметил Р.Дж. Андерсон:

Большинство людей, даже имея самые лучшие намерения, все равно ошибаются. Ошибки могут свести практически к нулю конечный результат их работы, значительно тормозить и усложнять процесс достижения конечного результата, а то и оба варианта разом. Бывают также случаи, когда люди занимаются намеренными фальсификациями с целью извлечь определённую выгоду. Любая организация, которая стремится вести бизнес эффективно и в соответствии со всеми надлежащими процедурами, при этом стремится иметь надёжную финансовую информацию, которую можно использовать как самостоятельно, так и для представления контролирующим органам, должна иметь свою систему контроля для минимизации эффекта вечных человеческих ошибок. Если в системе организации существуют такие процедуры контроля, они называются процедурами внутреннего контроля.⁶³

⁶³ Андерсон (1977) стр.143.

Процедуры внутреннего контроля в политической организации можно в целом описать как процесс, который осуществляется этой организацией для уверенности в правильности своих действий, которыми достигается (1) надёжность финансовой отчётности; (2) соблюдение нормативно-правовых положений; (3) разумное использование и защита от разворовывания средств организации.

Вторая касается соблюдения обязательных для политической организацией законов и нормативно-правовых актов.

Третья не относится непосредственно к регуляциям в сфере политических финансов, но в большинстве случаев именно эта категория будет основным стимулом для внедрения системы тщательного бухгалтерского учёта и соответствующих процедур. Во время проведения консультаций с политическими партиями и другими заинтересованными сторонами важно объяснить им преимущества и пользу для них самих от использования системы эффективного финансового менеджмента. Надлежащий бухгалтерский учёт позволяет не только предотвратить или обнаружить умышленное воровство или непродуманные растраты, но и планировать деятельность по привлечению пожертвований, а также разрабатывать стратегию оптимального использования средств в периоды значительного сокращения поступлений в бюджет организации.

Представление финансовых отчётов политическими партиями является обязательным элементом в обеспечения большей открытости и прозрачности их деятельности в целом. Любая система регуляции и контроля в сфере политических финансов должна мотивировать партии соблюдать все требования по внедрению системы квалифицированного и тщательного бухгалтерского учёта. Однако, не менее важно, чтобы предъявляемые к отчётности требования соответствовали размерам политической организации и квалификации её персонала. Например, в небольших партиях и в штабах индивидуальных кандидатов финансовые отчёты часто готовятся волонтерами без необходимой бухгалтерской подготовки. Во многих странах отчёты о расходовании средств на индивидуальные избирательные кампании готовят сами кандидаты.

Рисунок 12: Преимущества применения строгого финансового учёта политическими партиями



Рисунок 13: Плюсы и минусы требований о проведении транзакций по специальным банковским счетам

Плюсы	Минусы
Проще отслеживать источники финансирования (если требуется, чтобы пожертвования осуществлялись через систему банковских переводов или выдачу банковских чеков)	Не будет работать, если банковская система не является распространённой и доступной
Проще отслеживать расходы (если требуется, чтобы пожертвования осуществлялись через систему банковских переводов или выдачу банковских чеков)	В случае операций с наличностью может оказаться довольно сложно заставить организацию сначала внести деньги на банковский счёт для того, чтобы потом снимать по мере надобности
Позволяет разделять частные средства кандидатов и расходы на избирательную кампанию	Сложно доказать, получают ли и расходуют ли партии и кандидаты деньги вне избирательной кампании.
Упрощает подготовку финансовых отчётов	
Упрощает систему проверки отчётов; легко доказать целевое назначение размер расходов в случае возникших сомнений у проверяющего	

Специальные банковские счета для избирательной кампании

В некоторых странах анонимные пожертвования запрещены законом, а пожертвования свыше определённой суммы должны осуществляться исключительно с помощью банковского перевода или банковской кредитной карты на отдельный банковский счёт, специально созданный политической партией или кандидатом. Цель такого подхода – с помощью банковской системы определить каждого донора. В некоторых странах также существуют требования, чтобы расходы на ведение избирательной кампании осуществлялись с одного банковского счета. Таким образом, все операции свыше определённой суммы – как расходные, так и приходные - должны осуществляться только через банковский счёт, а финансовый агент должен обеспечить соблюдение этих требований.

В таблице представлены плюсы и минусы такого подхода и очевидно, что возможность его применения зависит от конкретной ситуации в каждой отдельной стране. Решение об использовании строгой системы учёта банковских операций - если допустить, что это возможно в правовом контексте - должно приниматься посредством диалога между ПО, заинтересованными сторонами, которые будут использовать такие банковские счета, и другими соответствующими организациями, например, аудиторскими компаниями и

представителями гражданского общества. Предложенная система будет работать только при условии, если правила банковской тайны не запрещают непосредственный доступ ПО к информации о счетах для проверки предоставленной финансовой отчетности. Такая система работала в Ливане во время парламентских выборов 2009 года, когда были введены новые правила о снятии банковской тайны в отношении счетов кандидатов.

Также во время избирательной кампании может быть введено требование к политическим партиям и кандидатам о консолидации всех существующих счетов и фондов в один централизованный избирательный фонд. В соответствии с некоторыми регуляторными положениями, политические партии должны вести отдельные счета для обеспечения постоянной и избирательной деятельности, а вся партийная финансовая деятельность и отчетность может вестись только через соответствующие счета.

Финансовый агент

В период проведения всех президентских и парламентских выборов рекомендуется, чтобы политические партии и/или кандидаты назначали своих финансовых агентов (там, где это предусмотрено законом). Подход на основе “доктрины посредника” предусматривает, что все доходные и расходные финансовые операции проводятся с помощью финансового агента. Кроме того, такой посредник должен контролировать, чтобы все эти операции совершались в полном соответствии с правовыми нормами и требованиями.

Обязанности финансового агента

Ведение полного, точного учёта финансовой деятельности партийной организации, которая должна подавать отчёты;

Подача отчётов о финансовой деятельности в соответствующие органы;

Контроль над соблюдением установленных законом ограничений для всех доходов и расходов субъекта избирательного процесса;

Ведение бухгалтерского учёта с соблюдением всех установленных правил, в том числе подготовка и подача отчетности

Такая система внутреннего контроля накладывает серьёзные обязательства на финансовых агентов: они должны следить за поступаемыми пожертвованиями, причём принимать одни и отклонять другие, а также готовить и подавать правильно составленные отчёты. Агент должен следить за соблюдением существующих требований, и если это необходимо, инициировать определённые действия для соблюдения внутрипартийной дисциплины и этического кодекса. Назначение финансового агента на роль внутреннего контролиру-

ющего органа может значительным образом изменить структуру партии, процедуры принятия решений и практику управления финансами.

Очевидно, что система привлечения финансовых агентов не во всех ситуациях одинаково эффективна и беспроblemна. Например, во время президентских выборов 2009 года в Афганистане кандидаты на пост президента часто меняли ранее официально представленных агентов, не оповещая об этом регуляторные органы. Известен как минимум один случай, когда финансовый агент официально обвинил своего кандидата в применении физической силы.

Для того чтобы нейтрализовать возможные неблагоприятные последствия смены финансовых агентов, некоторые законы предусматривают долгосрочную ответственность бывших партийных казначеев. Во всем мире считается нарушением закона ситуация, когда партии или кандидаты не информируют соответствующего государственного регулятора о смене финансовых агентов. К другим проблемам, связанным с работой финансовых посредников, относятся риски расхищения средств партии или фондов избирательной кампании, либо же отказ предоставить партии всю необходимую документацию или информацию в случае возникновения споров.

В большинстве стран, хотя есть и исключения, финансовый агент несёт юридическую ответственность за свою деятельность во время избирательной кампании. Важно чётко определить сферу ответственности и полномочия агента. В ПО должны стремиться вести чёткий реестр финансовых посредников, информировать их о требованиях к ведению бухгалтерского учёта и подготовки финансовой отчётности, включая любые решения, которые принимаются правоприменительными органами во время текущего избирательного процесса.

Открытость информации как необходимое условие для эффективного контроля

Как уже говорилось в первой части, открытость информации является краеугольным камнем в обеспечении эффективной прозрачности политического финансирования. Открытость является предусловием для соблюдения потолка расходов и лимитов пожертвований, а часто ещё и для бюджетного субсидирования.

Рисунок 14: Цели раскрытия информации



Однако одно лишь наличие требований об открытости политических финансов ещё не гарантирует представлениями партиями чётких и полных отчётов. Как политические партии, так и отдельные кандидаты по ряду причин могут поддаться искушению избежать открытости или показать искажённую картину своей финансовой деятельности. Одна из таких причин - получение значительных пожертвований наличными. В некоторых случаях, это могут быть откаты от контрактов с государственными структурами или какие-либо другие незаконные поступления. Другая причина может состоять в том, что некоторые доноры требуют анонимности как обязательного условия для пожертвований и, соответственно, требуют исключить предоставленные средства из отчётности.

Ещё одна причина утаивания информации может быть обусловлена требованием доноров к партиям и кандидатам об анонимности источников не только денежных средств, но и ресурсов, предоставленных в натуральной форме, в том числе оплаченных непосредственно тем или иным спонсором. Таким образом, неполные и неточные отчёты могут быть следствием необходимости скрыть информацию о финансовых донорах и спонсорах, либо желанием уменьшить официальную стоимость своей избирательной кампании. Кроме того, законодательно установленный нереально низкий потолок дозволенных расходов может привести к утаиванию реальной финансовой деятельности, в том числе объёмов пожертвований, чтобы очевидно не преступить закон. Все эти действия – наглядный пример тому, как разработанные с наилучшими намерениями законы и регуляторные положения могут привести к несоблюдению принципа финансовой открытости в политике.

Некоторые особенности требований к раскрытию информации

Определённые требования к раскрытию финансовой информации необходимо устанавливать таким образом, чтобы они не противоречили действующим правовым нормам и учитывали особенности каждой конкретной ситуации. В некоторых странах политические партии обязаны подавать регулярные или периодические финансовые отчёты о своей деятельности, а во время выборов отчёты о финансировании избирательной кампании должны предоставлять как партии, так и независимые кандидаты. Более того, требования о раскрытии финансовой отчётности могут касаться и третьих сторон в избирательном процессе, например, доноров/спонсоров, нанятых консультантов и работников, а также поставщиков услуг и исполнителей работ для партий и кандидатов во время выборов (СМИ, типографии и др.). Пожалуй, именно работа с теми опосредованными субъектами, которые собирают и расходуют связанные с избирательной кампанией средства, наиболее сложна и неоднозначна.

Для того, чтобы принятая система отчётности в целом способствовала прозрачности политических финансов, ответственности политических партий и участников избирательных кампаний, а также, чтобы обеспечивала мониторинговые и контролирующие органы необходимой информацией для проведения надлежащих проверок, ее структура должна соответствовать определённым критериям.

Рисунок 15: Особенности раскрытия финансовой информации



Рисунок 16: Критерии эффективности системы отчетности



Определение ключевых терминов

Проблема с системами финансовой отчетности состоит в том, что не всегда точно определены ключевые термины. Практически нет смысла требовать отчетности обо всех пожертвованиях во время избирательной кампании, если, например, нигде не указано, что именно считается пожертвованием.⁶⁴ Если такие ключевые термины не определены в законодательстве (а часто так оно и есть), ПО должны разработать определения для отчетности и надзора, поскольку у них есть на то правовые полномочия.

На рисунке 17 приведены примеры ключевых терминов и их определения в некоторых странах; это не значит, что они должны быть одинаковыми повсюду. В каждой стране

⁶⁴ В Великобритании анализ отчета о состоянии счетов показал, что бухгалтеры трех самых больших политических партий применяли в своих отчетах от 60 до 85 категорий дохода.

определение термина должно соответствовать правовому и политическому контексту. Однако отсутствие таких определений, без сомнения, приведет к негативным последствиям. Эти определения взяты не из юридических текстов, а из специальных инструкций соответствующих ПО, поскольку они были написаны наиболее понятным языком. Естественно, для судебных дел необходимо иметь более четкие правовые дефиниции.

Рисунок 17: Примеры определений ключевых терминов в разных странах

Термин	Пример определения	Страна	Комментарий
Пожертвования	«Деньги, товары или услуги, предоставленные партии бесплатно или на некоммерческих условиях»	Великобритания	Сюда относятся пожертвования в натуральной форме и услуги, которые предлагаются по льготным ценам.
Расходы	«Любые покупки, передача собственности, депозиты, дивиденды, передача фондов, займы, оплаты, подарки, залог или взносы, или что-либо, представляющее материальную ценность; какой-либо контракт, договор или любое другое обязательство осуществлять расходы в поддержку кандидата, избирательной кампании или на какие-либо действия, связанные с избирательной кампанией».	США (Северная Каролина)	Расходы – это термин, который, как правило, не имеет совершенно четкого определения. Этот термин важен для кандидатов, когда им необходимо определять размеры личных фондов и фондов избирательной кампании.
Волонтерская работа	«Физическое лицо может оказывать помощь кандидатам и комитетам, предлагая волонтерские услуги. Например, вы можете принять участие в движении избирателей или предложить свои услуги для работы в политическом комитете. Ваши услуги не будут относиться к пожертвованиям, поскольку они не оплачиваются. (Если ваши услуги оплачиваются третьим лицом, такая оплата считается пожертвованием этого третьего лица в пользу комитета).	США	Во многих странах нет четкого указания, считать ли бесплатную работу на политическую партию или избирательную кампанию пожертвованием в натуральной форме.

Практический пример

Небольшие партии и отчетность: существует ли потребность в двухуровневом регуляторном подходе к политическим партиям?

Великобритания

Из около 400 политических партий, зарегистрированных в реестре партий Великобритании, не все активно работают на национальном уровне. Например, 96% политических партий в 2009 году предоставили информацию в Избирательный комитет Великобритании, что их общие доходы и расходы составили менее 250 000 фунтов стерлингов. Небольшие партии постоянно информировали комиссию, что они готовы отчитываться о каких-либо пожертвованиях, но они редко получают подарки, превышающие порог в 200 фунтов стерлингов, при том, что существовавший тогда порог для отчетности был определен в 5 000 фунтов стерлингов.

Представители комиссии утверждали, что не совсем целесообразно вводить обширные регуляторные положения для партий с ограниченной финансовой активностью. В комментариях к Акту о политических партиях, выборах и референдумах, принятом в 2003 году, комиссия отмечала, «мы не считаем, что группы, которые активны только на местном уровне (т.е. участвуют только в местных выборах), должны контролироваться так же, как и большие партии, представленные на национальном уровне. Учитывая доход большинства небольших партий, мы считаем чрезмерным требовать от таких партий ежеквартальные отчеты о пожертвованиях (и детальные ежегодные отчеты) и считаем, что для этих групп необходимо разработать более удобный подход».

На тот момент комиссия рекомендовала двухуровневый регуляторный подход, при котором партии могли бы регистрироваться в одной из двух разных категорий. Первая категория означает, что они могут принимать участие только в местных выборах, а вторая категория бюджет означает, что они могут участвовать в выборах на всех уровнях. Новые требования к отчетности должны были бы учитывать и уровень, бухгалтерских отделов партии.

Закон был изменен в 2006 году, и партии, которые в течение четырех кварталов подряд не получали пожертвования, которые подлежат отчетности, больше не должны подавать ежеквартальные отчеты. По состоянию на 2013 год комиссия остановилась на решении, что только большие партии обязаны использовать формат стандартных отчетов; вопрос сокращения объемов отчетности все еще обсуждается.

Различные требования к отчетности для разных политических партий и кандидатов

В некоторых странах насчитывается много политических партий. По состоянию на начало 2013 года в Бразилии была зарегистрирована 31 политическая партия, в то время как в Нигерии было 68 политических партий, а на Филиппинах - 130. Но и эти цифры ничтожно малы в сравнении с 376 политическими партиями, зарегистрированными Избирательной комиссией Великобритании.

Однако число зарегистрированных политических партий никак не определяет количество партий, имеющих реальный вес в политике. Так, в начале 2013 года количество партий, представленных в парламенте, в Бразилии составляло 23 партии, в Нигерии – 5, а на Филиппинах и в Великобритании – по 11, соответственно. В Америке сотни политических партий, но доминируют в государственной политической системе только две. Множество небольших политических партий во всем мире не только практически лишены политического влияния, но и весьма стеснены в финансах, поэтому их возможности соответствовать требованиям финансового учёта и финансовой отчётности весьма ограничены. Как правило, только большие партии реально влияют на политику страны, и именно их финансирование подлежит мониторингу.⁶⁵ Например, в

⁶⁵ Могут быть случаи, когда небольшие политические партии передают денежные средства в поддержку больших партий, особенно для того, чтобы избежать превышения лимита расходов и скрыть информацию об источниках пожертвований.

Великобритании приблизительно 94% от общего объема пожертвований, которые упоминались в отчетах в период между 2001 и 2010 годами, поступили в пользу трех наибольших политических партий.⁶⁶

В многопартийных системах эта особенность должна быть принимаема во внимание ЦВК (или подобным органом), когда речь идет о выборе структуры и механизмов финансового контроля над деятельностью политических партий. Вопрос разработки критериев для аудита партий обсуждается в Главе 7: «Оценка соблюдения официальных требований, аудит и расследование фактов правонарушений». Необходимо также обсудить вопрос, должны ли требования к отчетности для больших политических партий быть строже, чем для всех других. В Великобритании, например, квалифицированные аудиторы привлекаются для проверки финансовой деятельности только тех политических партий, чей годовой доход или годовые расходы превышают 250 000 фунтов стерлингов (около 380 000 американских долларов).

Также логично ввести более строгие требования к отчетности для кандидатов на президентских выборах в сравнении с кандидатами на парламентских выборах; а для кандидатов на местных выборах эти требования должны быть и вовсе максимально упрощены, учитывая их ограниченный потенциал в профессиональном бухгалтерском учете. Другими словами, система финансового регулирования избирательных кампаний не должна сокращать политический плюрализм на местном уровне.

Периодичность финансовой отчетности

Периодичность финансовой отчетности очень важна. Как правило, политические партии должны подавать ежегодные финансовые отчеты в течение одного-двух месяцев после окончания финансового года; тогда как крайние сроки для подачи отчетов перед началом избирательной кампании существенно разнятся в тех немногих странах, где такие требования существуют.

Эксперты в сфере политических финансов часто рекомендуют использовать и публиковать предвыборные отчеты до дня голосования, поскольку эта информация может помочь избирателям сделать более обдуманный выбор. В действительности же есть совсем немного стран, в которых эта норма существует и применяется к участникам избирательного процесса: Армения, Бангладеш, Беларусь, Хорватия, Доминикана, Фиджи, Гана, Кыргызстан, Черногория, Палау, Россия, Сьерра Леоне, Сингапур, Словакия, Уругвай, Великобритания и США. В некоторых других странах требования к предвыборной финансовой отчетности ограничены выпиской из счетов в начале периода избирательной кампании об активах и пассивах партии или кандидата.

⁶⁶ Избирательная комиссия Великобритании (2010b) стр. 22.

Рисунок 18:
Преимущества
кратких и длительных
периодов отчетности



Такие выписки могут оказаться вполне полезным инструментом для контроля, поскольку указанные в них данные можно впоследствии сравнить с объемами доходов и расходов, задекларированных после окончания избирательной кампании. В других странах законодательно закреплены более короткие периоды отчетности о движении партийных (кандидатских) средств в самом избирательном процессе. Иногда о пожертвованиях, превышающих определенную сумму, необходимо напрямую уведомлять ЦВК (или ее аналог); такая практика существует в Новой Зеландии, где незамедлительно необходимо информировать о пожертвованиях свыше 30 000 американских долларов, а о взносах в размере, около 25 000 американских долларов – в течение 12-месячного периода.⁶⁷ В США в период подготовки к выборам в некоторых ситуациях о значительных пожертвованиях необходимо сообщать в течение 48 часов после их получения.

Такие отчеты могут содержать очень полезную информацию о финансовой деятельности участников избирательной кампании. Необходимо помнить о двух факторах. Во-первых, если данные не будут получены и опубликованы до дня выборов, нет смысла требовать предоставления предвыборных отчетов. Во-вторых, требования к отчетности не должны стать дополнительным бременем для тех, кто баллотируется на выборах, о чем будет идти речь дальше. Требования слишком отчетов в то время, когда политические партии и кандидаты заняты проведением избирательной кампании, может оказаться проблематичным, поэтому необходимо найти здоровый баланс между гарантиями прозрачности политического финансирования и ресурсами партий или кандидатов для подготовки отчетов таким образом, чтобы не усложнять проведение избирательной кампании. Там, где существуют требования об обязательном внесении пожертвований на специально созданные для ведения избирательной кампании банковские счета, система может самостоятельно подавать информацию в ПО о таких поступлениях, без непосредственного участия партий и кандидатов.

⁶⁷ Это требование к отчетности в Новой Зеландии технически является частью регулярной отчетности политических партий, не связанной непосредственно с финансированием избирательной кампании.

Что касается отчётов, предоставляемых после выборов, крайние сроки их подачи также неодинаковы. Есть два наиболее распространённых варианта определения крайних сроков для подачи финансовых отчётов после выборов – это может быть определённое количество дней после дня голосования или определённый период после объявления окончательных результатов выборов. Последний вариант встречается в большинстве стран мира. С одной стороны, существуют страны, например, Македония и Словакия, где политические партии обязаны подавать отчёты уже через несколько дней после дня выборов. С другой стороны, в некоторых странах отчёты подаются только спустя полгода после выборов (Буркина-Фасо, Гана и, для некоторых типов отчётов, Нигерия), а Танзания может быть признана беспрецедентным рекордсменом, предоставляя участникам выборов восемь месяцев на подготовку отчёта об избирательной кампании.

Преимущества коротких сроков отчётности очевидны. ПО может раньше получать финансовую информацию и проводить проверку. Также информацию можно обнародовать для общественности, пока ещё не пропал интерес к выборам. С другой стороны, если сроки слишком сжатые, могут возникнуть проблемы, главным образом связанные с соблюдением отчётного периода. Финансовый отчётный период – это время, когда субъекты отчётности должны сверить все полученные пожертвования и произведённые расходы во время избирательной кампании. Часто отчётный период совпадает с официальным периодом избирательной кампании, но так происходит не всегда. Удивительно, но нередко случается, что этот отчётный период не определён вовсе.

Политические партии и кандидаты не могут закончить финансовые отчёты до окончания отчётного периода. С тем, чтобы получить полный и правильный отчёт, нужно дать субъекту достаточно времени для того, чтобы все необходимые данные и информация были отражены в нем надлежащим образом. Здесь важно учитывать несколько факторов: во-первых, тип выборов (кандидат на пост президента должен собрать большее количество информации, чем, например, кандидат на местных выборах); во-вторых, насколько детальным должен быть отчёт; и в - третьих, предыдущий опыт субъектов в подготовке и подаче отчётности. Если партии и кандидаты должны пройти аудиторскую проверку перед тем, как подавать свои отчёты в ПО, это также потребует дополнительного времени.

Второй фактор – это технологический уровень каждой отдельной страны. Используя современные технологии, в некоторых странах информацию можно отправлять в регуляторные органы в реальном времени, а потом размещать ее на веб-сайте. В юрисдикциях от Америки до Литвы партиям и/или кандидатам предоставлялось программное обеспечение для упрощения системы подачи финансовых отчётов, о чем пойдёт речь далее в этой главе.

ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия рекомендуют, чтобы «крайний срок для подачи отчётов о проведённой избирательной кампании политическими партиями не превышал

30 дней после окончания выборов».68 Такое правило применяется в странах, которые входят в Совет Европы. На рисунке 19 представлена информация из 58 стран; средний срок для подачи отчётности после выборов составляет чуть более двух месяцев.

Рисунок 19: Крайний срок для подачи отчётности политическими партиями о проведённой избирательной кампании после окончания выборов

Страна	Количество дней после голосования	Количество дней после оглашения результатов выборов	Страна	Количество дней после голосования	Количество дней после оглашения результатов выборов
Ангола		60	Либерия	15	
Антигуа и		42	Македония	1	
Азербайджан		10	Маврикий		40
Бангладеш	90		Молдова		30
Бельгия	45		Монако		90
Бенин	60		Монголия	15	
Бутан	30		Черногория	45	
Босния и Герцеговина	30		Мозамбик		60
Ботсвана	90		Непал		35
Болгария	30		Новая Зеландия		50
Буркина-Фасо		180	Нигерия		180
Кабо-Верде		90	Папуа Новая		90
Хорватия		15	Парагвай	60	
Кипр	45		Польша	90	
Доминиканская республика	90		Россия		30
Эстония	30		Сан-Марино	10	
Эфиопия		90	Сан Томе и		90
Грузия		30	Сербия		30
Гана	180		Сейшельские острова		45
Греция	60		Сьерра Леоне		60
Гвинея		30	Словакия	3	
Гвинея-Бисау		60	Испания	110	
Гаити		30	Судан		30
Венгрия	60		Танзания	240	
Израиль		85	Таиланд		90
Иордания		5	Того	30	
Киргизстан	10		Украина	15	
Латвия		30	Уругвай	90	
Лесото	50		Венесуэла	60	

⁶⁸ ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия (2010) Статья 200.

Сроки подачи отчетности часто определены законом, и ЦИК не может их изменить. Однако, все те, чья работа имеет отношение к вопросам политического регулирования, должны учитывать эффект от установленных сроков. Это касается и существующих предвыборных отчетов. Николь Гордон из Финансового совета избирательной кампании в Нью-Йорке (New York City Campaign Finance Board) утверждает:

Многие правоприменительные механизмы, в том числе реформаторские регуляции в сфере финансирования избирательной кампании, как правило, внедряются в повседневную практику во время подготовки и проведения выборов. Если совет не предпринял необходимые меры для предотвращения определенных нарушений во время избирательной гонки, общественность может не получить точную и своевременную информацию о кампании... Более того, в случае вовремя непредусмотренных санкций за серьезные нарушения Акта, под угрозой может оказаться честность избирательного процесса в целом. Совет обязан обнародовать информацию о нарушениях Акта; по большому счету, внимание СМИ к выявленным правонарушениям является куда более сильным стимулом для соблюдения правил, нежели любые финансовые штрафы, которые может наложить на нарушителя Совет.⁶⁹

Практические аспекты форм отчетности

Принципы для составления форм отчетности

Политические партии и кандидаты должны предоставлять отчетность в соответствии с установленными шаблонами. ОБСЕ/ БДИПЧ и Венецианская комиссия рекомендуют следующее: «Формат отчетов должен был определен на законодательном уровне, чтобы партии, которые представляют стандартные отчеты, раскрывали всю необходимую информацию, и чтобы существовала возможность для сравнения отчетов различных партий».⁷⁰ Однако, можно говорить о некоторой гибкости в структуре отчетности, поскольку это позволяет ПО вовлечь заинтересованные стороны в постоянный диалог о более эффективных ее формах, а в случае необходимости, вносить незначительные изменения. Если формат отчетности не определен на законодательном уровне, а именно так происходит в большинстве стран, такую структуру должны разработать ПО (при условии, что они наделены соответствующими юридическими полномочиями).

Более сложными формами являются электронные системы подачи отчетности и системы, которые требуют специального программного обеспечения. Поэтому ПО должны по необходимости иметь IT-потенциал для внедрения таких систем. При разработке форм

⁶⁹ Гордон (2003) стр. 86.

⁷⁰ ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия (2010) Статья 200

отчётности – вне зависимости от того, должны они подаваться в электронной или в бумажной форме - следует придерживаться определённых принципов, которые изложены здесь в свободном порядке. Все эти принципы должны обеспечить соблюдение общего правила при разработке системы отчётности в целом – она должна обеспечивать доступ к необходимой информации для эффективного мониторинга соблюдения положений о политическом финансировании, но в то же время она не должна быть слишком обременительной для всех объектов отчётности. Существует ряд практических вопросов, которые могут влиять на возможности партий и кандидатов вовремя предоставлять финансовую отчётность, с одной стороны, и на возможности ПО эффективно проверять полученные данные и своевременно публиковать полученные данные – с другой. Процесс аудита представленных данных рассматривается в Главе 7: «Оценка соблюдения официальных требований, аудит и расследование потенциальных нарушений», а возможности и требования к публикации такой информации изложены в Главе 9: «Использование баз данных для повышения прозрачности».

Запрашивайте всю информацию, определённую требованиями закона

В тех странах, где существуют законодательные требования к информации, которую должны предоставлять занимающиеся финансовой деятельностью политические игроки, регуляторные органы должны следить за полным отражением такой информации в представляемых отчётах. Но чаще всего законодательство содержит лишь обобщённое упоминание о данных, которые необходимо предоставить.

В таких случаях регуляторные органы должны разрабатывать более детальные правила для раскрытия информации о политическом финансировании, если у них есть на то соответствующие юридические полномочия. Такие правила могут включать в себя структуру и бланки отчётов; если их нет, необходимые для отчётности формы необходимо разработать в сотрудничестве с соответствующими регуляторными органами.

Запрашивайте дополнительную информацию, чтобы гарантировать соблюдение всех правовых норм

Как уже упоминалось, часто законодательство не содержит детальных инструкций и требований к информации, которая должна быть предоставлена участниками политических процессов. Бывают случаи, когда в законах даже не указано, должны ли такие финансовые отчёты раскрывать информацию о доноре. В таких случаях регуляторные органы должны определить тот объем информации, который им нужен для эффективного мониторинга точности и правдивости финансовой документации, а также соблюдения всех правовых требований в сфере политического финансирования.

Например, если даже закон прямо не требует от политических игроков сообщать о донорах, регуляторные органы должны получить доступ к такой информации для обеспечения соблюдения запрета на анонимные пожертвования или максимально допустимого размера расходов в определённый период времени. Если у ПО есть юридический мандат на такие действия, они должны самостоятельно детализировать требования к отчётности, как это чётко прописано в законодательстве.

Не запрашивайте информацию, которая не нужна регуляторным органам

Регуляторные органы не должны пытаться добавить как можно больше информации в формы отчётности. Главное правило состоит в чётком понимании регулятора, как использовать все категории тех данных, которые он запрашивает. Предположения о гипотетической пользе какой-либо информации не является достаточным аргументом для обязательного ее включения в отчетность.

Проследите за тем, чтобы формат не был слишком сложным для объектов отчётности

Очень важно, чтобы система отчётности была такой, чтобы стороны могли в разумной степени соответствовать всем ее требованиям, и чтобы необходимость предоставления такой отчетности не имела негативного влияния на эффективное проведение избирательной кампании. Например, чтобы сократить объем отчетности можно ввести порог на проводимые транзакции, то есть представлять отчеты только о расходах, которые превышают определенную сумму, или об активах, которые превышают определенную текущую рыночную стоимость. Не стоит требовать от политических партий отчётов о каждой ручке и бумажке. Требования о предоставлении чека на каждое пожертвование, который должен быть подписан финансовым агентом и донором, может помочь отслеживать значительные поступления средств, но требование документального подтверждения всех мелких пожертвований, не выходящих за пределы общего понимания «карманных расходов». Некоторые страны устанавливают пороги для пожертвований, которые нужно включать в отчётность. В США такая минимальная сумма пожертвований составляет 200 американских долларов в год, тогда как в Австралии и Канаде такой порог составляет 200 австралийских долларов и 11 900 канадских долларов, соответственно (около 200 американских долларов и 12 200 американских долларов). Безусловно, такого рода лимиты могут привести к риску, что состоятельные доноры будут дробить свои пожертвования, дабы избежать разглашения информации. Если порог достаточно низкий, донорам придётся сильно потрудиться, чтобы обойти установленные требования.

Принцип необременительности для участников политической деятельности также связан с частотностью подачи отчётов и временем между закрытием бухгалтерских ведомостей

для отчётов (например, в конце календарного года или сразу после выборов) и крайним сроком подачи отчётности.

Не используйте большего количества форм отчётности, чем необходимо

В соответствии с принципом необременительности, формат отчётности должен быть как можно более системным. Не стоит требовать многократного дублирования информации в разных документах. Регулирующие органы должны постараться обеспечить логичную последовательность в составлении отчёта, чтобы было понятно, как различные формы и бланки связаны друг с другом. Например, если в резюме финансового отчёта требуется указать информацию об общей стоимости пожертвований в виде недвижимого имущества, соответственно, эта информация должна быть отражена в детальном перечне индивидуальных пожертвований, что позволит легко перенести обобщённые данные в резюме.

Однако этот принцип не обязательно требует сокращения количества форм и бланков отчётности до минимума. Самое главное правило здесь – понятный формат требуемого отчёта в целом. Если же в одной форме содержатся разные виды информации, это может привести к путанице. Подумайте также, должны ли разные участники использовать одинаковые формы для отчётности; или, например, кандидаты и политические партии (если отчётность должны подавать и те, и другие) должны использовать разный формат. Первый вариант позволит сократить количество используемых форм, но при этом определённые разделы будут обязательными только для некоторых участников выборов (например, «соперников в одном избирательном округе»). Подумайте также, возможно ли использовать одинаковые формы для подачи отчётности, как об избирательной кампании, так и регулярной ежегодной отчётности.

Избегайте терминов и понятий, которые не имеют чётких определений

Хотя у регулятора может возникнуть искушение обеспечить стандартизацию, используя различные термины и понятия, к этому вопросу необходимо подойти осторожно и постараться не допустить путаницы. Например, требование чёткой разбивки расходов на избирательные и административные (и на соответствующие подкатегории в рамках каждой расходной статьи) может показаться неплохой идеей; но пока не будут установлены чёткие правила категоризации таких расходов, полученная информация будет сложной для сравнения.

Этот принцип выходит за рамки общепринятых бухгалтерских понятий. В некоторых странах, например, контролирующие органы требуют указать род занятий донора. Если предположить, что закон таких требований не выдвигает, целью регулятора может быть

получение информации, которая позволит понять, действительно ли финансовое положение частных доноров, указанных в отчётности, позволяет им делать подобные пожертвования. Однако если список таких профессий не будет чётко определён законом, весьма маловероятно, что подобное требование сможет повысить прозрачность или выявить возможные правовые нарушения, поскольку кто угодно может назваться «бизнесменом» или «предпринимателем».

Если до или после подачи формы отчётности предусмотрен обязательный официальный аудит, необходимо обеспечить соблюдение национальных стандартов бухгалтерского учёта и аудита

Один из вариантов решения вышеупомянутых проблем – это прямое использование официальных принципов и правил бухгалтерского учёта и аудита страны (см. следующую главу). Такие решения необходимы в тех случаях, когда отчёты должны пройти официальный аудит до или после их предоставления регулятору. Национальный орган бухгалтерского учёта и аудита может стать важным партнёром в этом деле.

Тем не менее, необходимо помнить, что участники избирательного процесса часто куда менее подготовлены в сфере бухгалтерского учёта, нежели компании и организации, с которыми постоянно работают аудиторы; поэтому требования к отчётности всегда должны быть адаптированы к целевой аудитории.

Используйте формат, из которого легко можно извлечь данные

Это особенно важно, если субъекты подают отчётность в электронном формате. В таких случаях система может быть настроена таким образом, чтобы автоматически извлекать информацию из различных документов и вводить ее в центральную базу данных. Чтобы упростить внесение информации в формы отчётности, можно использовать макросы; но не забывайте, что антивирусное программное обеспечение всегда предупреждает о нежелательности файлов с макросами, поскольку их часто используют, чтобы скрыть вирусы.

Разрабатывайте/изменяйте формы и шаблоны в диалоге с субъектами отчётности

Последняя, но не менее важная рекомендация, заключается в том, чтобы ПО разрабатывали формат отчётности в тесном сотрудничестве с субъектами ее подачи. Регуляторные органы должны принимать во внимание их мнение, и потенциально это должно привести к улучшению качественных и количественных показателей в надлежащем соблюдении требований. Безусловно, последнее решение всегда остается за регулятором (это важно, поскольку политические игроки могут попытаться настоять на исключении из отчетности некоторой конфиденциальной информации). После

завершения каждого периода отчетности, контролирующие органы должны собирать все заинтересованные стороны (особенно политические партии) и обсуждать возможные и необходимые изменения в системе отчетности.

Также необходимо принимать во внимание мнение и тех сторон, которые заинтересованы в процессе, но не являются субъектами политической отчетности (например, организации гражданского общества). Однако помните, что подобные группы часто имеют завышенные представления о возможностях политических игроков соблюдать все установленные требования, поэтому могут стремиться сразу же создать систему усиленной отчетности, без прохождения некоего переходного периода, который необходим в большинстве стран.

В течение 2007 года Регистрационная комиссия политических партий Сьерра Леоне проводила ежемесячные встречи с финансовыми сотрудниками зарегистрированных политических партий для обсуждения формата отчетности. Все партии получили проекты форм отчетности, и на основании полученных рекомендаций были внесены необходимые изменения.

Подготовьте письменные инструкции и предложите консультации субъектам политической отчетности

Преимущества предоставления инструкций для политических партий и кандидатов намного шире, нежели простая экономия ресурсов ПО. Подготовка письменных инструкций также поможет убедиться, что формы отчетности соответствуют конечной цели проверки. Кроме того, такой вид поддержки для политических партий и кандидатов может помочь повысить соблюдение ими требований к отчетности, что в свою очередь, способствует росту общественного доверия к избирательному процессу в целом. Такие инструкции могут помочь избежать непонимания между политическими субъектами и ПО, и таким образом избежать фактора риска в поддержке надежности системы. И наконец, для регулирующих органов они могут стать информативным инструментом мониторинга потребности политических субъектов в консультациях, что также позволяет вовремя выявить проблемы с формами отчетности и устранить их наиболее приемлемым способом для ПО.

Бумажная или электронная форма финансовой отчетности

Существуют два основных варианта подачи финансовой отчетности - бумажная и электронная. Главные преимущества и недостатки каждого из этих вариантов представлены в таблице на рисунке 20.

Рисунок 20: Основные преимущества и недостатки разных форм отчетности

	Преимущества	Недостатки
Бумажная форма	Политическим партиям и особенно кандидатам просто вносить информацию. Используется бумага, а это надежная защита от сбоев компьютера и кибер-атак.	ПО и общественности сложно анализировать данные, особенно если формы заполнены вручную. Обнародование данных возможно только с помощью отсканированных копий или метода ввода данных, что занимает слишком много времени.
Электронная форма	Данные можно быстро подать ПО, которые смогут быстрее опубликовать полученную информацию (в некоторых случаях даже в режиме реального времени). Легче проводить обзор/аудит данных, которые были предоставлены в электронной форме. Позволяет использовать системы поиска и облегчает сравнительный анализ информации, предоставленной разными субъектами.	Субъекты отчетности должны иметь доступ к компьютерам, Интернету и необходимый опыт работы с IT технологиями. Риск искажения данных или кибер-атак.

Основной вывод – по возможности необходимо отдавать предпочтение электронной форме отчетности, поскольку этот формат облегчает проверку, анализ и последующую публикацию полученной информации. Однако, в тех странах, где доступ к техническим средствам, оборудованию и Интернету ограничен, электронная система отчетности неприемлема. ПО не должны ставить под угрозу реализацию всеобщего права выдвигаться на выборные должности, вводя нерациональные IT требования в отношении политических партий и кандидатов.

Подача финансовых отчетов в электронной форме

Существуют три основные формы подачи электронных отчетов: субъекты должны заполнять формы, используя программное обеспечение Microsoft Excel (или бесплатные версии подобного обеспечения); субъектам отчетности предоставляется специальное программное обеспечение, которое они будут использовать для ввода данных и подачи информации в ПО; или можно создать систему отчетности онлайн, когда все субъекты могут вводить данные, которые непосредственно попадают в распоряжение ПО. У последнего решения много преимуществ, поскольку такая система позволяет быстро проверять и публиковать полученные данные; особенно этот вариант подходит в случае требования к субъектам политической отчетности оперативно сообщать о некоторых

видах операций (например, сообщать обо всех полученных пожертвованиях через определенное количество дней). Такая система требует надежного доступа к Интернет-связи и опыта работы с IT-технологиями у политических субъектов. Избирательная комиссия Великобритании использует систему онлайн подачи отчетности, которая называется «Финансирование партий и избирательных кампаний – онлайн» (PEF onlin), а Избирательная комиссия Австралии использует подобную систему eReturn.⁷¹

Предоставление специального программного обеспечения для субъектов отчетности позволяет им также водить данные в системе с лучшей защитой от кибер-атак. В США, где некоторые (не все) участники федеральных выборов должны подавать отчеты в электронной форме, Федеральная избирательная комиссия (ФИК) через свой вебсайт предоставляет программное обеспечение, которое называется FECFile.. Оно позволяет загружать введенные данные непосредственно в систему ФИК; но также возможен вариант использования субъектами отчетности электронной почты для подачи своих отчетов, ранее подготовленных офлайн. Использование такого программного обеспечения осуществляется на добровольной основе. В избирательной системе Канады используется подобное программное обеспечение, которое называется Electronic Financial Return.⁷²

Вариант заполнения электронных форм с их последующей отправкой в ПО по электронной почте не требует от политических субъектов наличия значительного опыта владения IT-технологиями. В этом случае электронные формы должны быть представлены в формате готового файла, который можно заполнять на обычном компьютере, внося в соответствующие графы или разделы требуемую информацию. Например, именно такой тип системы отчётности использует Латвийское бюро по борьбе и предотвращением коррупции (KNAB).⁷³ Системы, которые используются для получения и открытия поданных форм, должны иметь современную антивирусную защиту.

Необходимо отметить, что в соответствии с законодательством или административными процедурами некоторых стран, поданные документы должны быть подписаны кандидатам или определенным представителем политической партии.⁷⁴ В таких случаях существует два варианта подачи отчетности в электронной форме. Первый вариант - это

⁷¹ См. www.electoralcommission.org.uk/guidance/resources-for-those-we-regulate и www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/financial_disclosure/index.htm

⁷² См. www.fec.gov/elecfil/FECFileIntroPage.shtml и www.elections.ca/content.aspx?section=pol&document=index&dir=pol/sof&lang=e

⁷³ См. www.knab.gov.lv/lv/finances/for_parties/form/

⁷⁴ Также, если этого не требуется по закону, проверка личности лица, которое подает отчетность, может оказаться проблемой в тех случаях, когда ОКПФ получает данные по электронной почте от политической партии/кандидата, поскольку может быть сложно отличить настоящую отчетность от поддельной. Можно рассматривать различные решения, включая пароль для заинтересованных сторон, который можно использовать для подачи отчетности в электронном виде, или принимать только ту документацию, которая отправлена с адреса электронной почты, которую сторона предварительно указала для ОП.

возможность использования электронной подписи, что должно быть прописано законодательно. Здесь могут быть разные варианты решения вопроса, но ни один из них не является полностью надежным, а некоторые очень сложны. Маловероятно, что такой подход подойдет в случае, когда отчет должен быть представлен большим числом индивидуальных кандидатов, особенно если у них ограниченный опыт работы с IT технологиями.

Второй вариант – это требовать предоставления отчетности как в электронной, так и в бумажной форме, с оригинальной подписью на бумажных отчетах, как того требует закон. Податель отчета в этом случае несет ответственность за какие-либо расхождения между электронной и бумажной версиями.

Предоставление форм отчетности

ПО должны всегда иметь в наличии формы отчетности. Их необходимо распространить среди субъектов, а также разместить на своих вебсайтах. Необходимо внимательно следить за тем, чтобы все кандидаты имели доступ к таким формам. Как правило, всегда есть независимые кандидаты, с которыми нельзя связаться через политическую партию, а в некоторых странах политические партии могут не иметь возможности эффективно распространять формы отчетности среди кандидатов.

Таким образом, рекомендуется снабжать кандидатов необходимыми бланками и формами отчетности об избирательной кампании уже во время их выдвижения и регистрации. Если ПО непосредственно не вовлечен в процесс выдвижения кандидатов, ему необходимо связаться с теми организациями, которые должны обеспечить эффективное распространение форм отчетности.

Обеспечение сохранности полученных форм отчетности

Важно следить за тем, чтобы полученные от субъектов финансовые данные не терялись и не подвергались изменениям. ПО должны установить процедуры для обеспечения сохранности полученной информации. Такие процедуры должны быть изложены в письменном виде и быть доступными для всех сотрудников ОП, а по возможности, и для общественности.

Отчеты в бумажной форме

Как только будут получены отчеты в бумажном виде, их необходимо проверить и тщательно записать полученное количество страниц по каждому отдельному виду отчетности. ПО должны по возможности выдавать субъекту отчетности официальное подтверждение о получении и поставить штамп на каждом полученном формуляре. Во избежание утери отчета, ПО должны сделать фотокопии или отсканировать полученные

формы, а также обеспечить тщательное хранение оригиналов.⁷⁵ При проверке и аудите необходимо использовать фотокопии, за исключением особой необходимости в сверке оригинальных документов.

Также желательно разрешать пользоваться фотокопиями и тем лицам, которые в соответствии с законом о свободе информации имеют право и хотели бы проинспектировать поданные отчеты, если не существует отдельных законодательных требований об обязательном предоставлении оригиналов. В свою очередь, такие лица должны иметь возможность сделать копии полученных форм (за отдельную плату), если это не запрещено правилами.

Электронные отчеты

Если электронные отчеты получены по электронной почте, необходимо сохранить копию каждого файла на защищенном жестком диске, а любую проверку или подготовку данных для публикации необходимо осуществлять с копий таких электронных документов. Это позволяет ПО возвращаться к оригинальным документам в случае потери или повреждения данных; также оригинальная версия документа может понадобиться, если ее нужно будет предъявить в качестве доказательства в суде. В зависимости от формата и объема предоставленных данных, рекомендуется также распечатать полученные формы отчетности.

Если субъекты отчетности загружают данные напрямую в онлайн систему, необходимо обеспечить техническую поддержку базы данных. В идеале система должна быть разработана таким образом, чтобы изменения любых данных не удаляли предыдущую информацию, а добавляли еще одну версию. Это позволяет ПО отслеживать изменения или отменять любые неправильно введенные данные. Также необходимо обеспечить защиту системы от возможных кибератак.

Примеры структур форм отчетности

Как правило, применяемая в каждой отдельной стране структура форм отчетности зависит от законодательных требований и принятых положений. Всегда полезно посмотреть, как разрабатывались формы отчетности в разных странах для подачи в печатном или электронном виде, хотя в этой публикации мы не рассматриваем специальное программное обеспечение для представления информации или какие-либо конкретные онлайн решения.

На рисунке 21 представлены примеры форм отчетности, которые наиболее часто политические партии, кандидаты, или и те и другие используют в разных странах для финансовой отчетности.

⁷⁵ В случае, если сбор данных не требуется для публикации информации, можно непосредственно публиковать отсканированные копии оригинальных форм. См. Главу 9: Использование баз данных для обеспечения прозрачности.

Рисунок 21: Структура шаблона отчетности

Форма отчетности	Комментарий
Резюме финансового отчета (краткая форма)	В тех случаях, когда участники избирательной кампании должны подавать большое количество информации, желательно также требовать резюме финансового отчета, поскольку без него проверка отчета целиком займет слишком много времени и сил. ПО может использовать такую краткую форму отчета для быстрой публикации соответствующей информации на вебсайте или в другом формате. Однако если от участников избирательной кампании не требуются объемные и детальные отчеты, отдельное резюме финансового отчета будет лишним. Также, если информации подается в электронной форме, ПО может быть легче взять необходимую информацию из других форм отчетов.
Доходы	Если нет законодательного требования о предоставлении информации о донорах, ПО должны самостоятельно определить, какие именно данные должны быть раскрыты политическими субъектами (например, указание источника пожертвований свыше определенной суммы, если такой подход предусмотрен законодательством и является политически приемлемым). Как правило, минимально необходимо указать имя, фамилию и адрес донора, а в некоторых странах его идентификационный номер. В некоторых системах также требуется указывать место трудоустройства донора, поскольку эта информация полезна для предотвращения или выявления компаний, которые передают пожертвования через своих сотрудников, чтобы обойти запрет на пожертвования или ограничения корпоративных пожертвований. В бланке отчетности о доходах должна быть также указана форма пожертвования – в денежной или натуральной форме. В последнем случае необходимо указать детальную информацию о виде пожертвования (услуга, продукция и др.) и стоимость (по оценке текущей рыночной стоимости). Также необходимо указать дату, когда соответствующий взнос был принят.
Расходы	Участники избирательной кампании должны отчитываться об индивидуальных расходах (свыше определенной суммы, если такой подход разрешен законодательно и политически приемлем). Сюда относится информация о получателе платежей, характере и сумме расходов, а также о дате проведения расходной операции.
Активы	Политические партии должны сообщать об активах свыше определенной суммы, если такой подход разрешен на законодательном уровне и политически приемлем. К активам могут относиться здания, транспортные средства, офисное оборудование, а также средства на банковских счетах, облигации, и др. Кандидаты должны сообщать о своих имущественных частях в компаниях и других юридических лицах, поскольку такая информация важна для недопущения конфликта интересов. В некоторых странах кандидаты должны также сообщать об активах членов семьи (чтобы избежать ситуации, когда кандидаты передают право собственности своим близким родственникам).
Пассивы	Во многих странах политические партии и кандидаты также должны отчитываться о пассивах, а именно, о займах и кредитах. Это также важно с точки зрения конфликта интересов. Необходимо предоставлять информацию об условиях выплаты займа, а также о сроках погашения кредитов.

Раздел 7: Оценка соблюдения официальных требований, аудит и расследование потенциальных нарушений

Свободный доступ к информации является важным элементом справедливого демократического процесса, но его значимость снижается в отсутствие эффективным механизмов для гарантированного соблюдения законов и правил. Многие ученые-теоретики и практики обнаружили, что даже при наличии адекватной законодательной базы для раскрытия информации о политических финансах в целом и о финансировании избирательной кампании в частности, сама по себе она не является достаточным условием для обеспечения эффективного контроля в этой сфере.

Действительно, во многих случаях сбои в системе принудительного правоприменения происходят не из-за сложности схем, применяемых некоторыми недобросовестными донорами и получателями незаконных политических пожертвований. На самом деле часто такие сбои - результат отсутствия попыток выявить факты незаконной деятельности. Политические финансовые шулеры знают о существующих рисках и, соответственно, принимают определенные меры предосторожности, чтобы скрыть свои незаконные сделки. Доклад ведущего специалиста IFES о выборах 2004 года в Грузии описывает пагубные последствия предполагаемого отсутствия детального изучения финансовых отчетов, представленных кандидатами и политическими партиями:

...Еще один недостаток, который следует принять во внимание – отсутствие эффективного анализа и верификации отчетов, представленных участниками избирательной гонки. Люди, с которыми я говорил во время поездки, признают, что содержание отчетов не будет вызывать доверия до тех пор, пока кандидаты и партии не считают, что точность и полнота предоставляемой ими информации на самом деле тщательно проверяется.

Резюмируя, можно сказать, что поскольку кандидаты и партии знают об отсутствии должной проверки предоставленной ими информации, они будут продолжать сдавать отчеты только для проформы, без должного внимания к их точности ⁷⁶.

Система расстановки приоритетов

Одна из главных задач для каждой отдельной страны - найти подходящую стартовую позицию для аудита или расследования потенциальных нарушений в сфере политического финансирования. Учитывая масштабность такой задачи, крайне важно, чтобы работа началась в тех направлениях, где цели реально выполнимы, и где ощутимые результаты

⁷⁶ Svetlik (2004).

могут быть достигнуты в течение определенного обозримого периода, который также нужен для создания своего рода базиса для последующей законодательной реформы и реорганизации поведенческих моделей. Небольшие достижения могут стать существенными факторами, позволяющими в дальнейшем влиять на общественное и официальное мнение. Стартовая позиция должна быть выбрана для решения проблем на самом сложном уровне, как то отказ в открытом доступе к информации, предоставление ложной информации или финансирование из незаконных источников.

Нужно смириться с тем, что правоприменительный орган никогда не будет в состоянии рассмотреть все возможные нарушения законов в сфере политического финансирования в силу многих различных причин. ПО должен использовать определенную систему, чтобы объективно проанализировать разные случаи и решить, какой из них требует использования его ограниченных ресурсов.

Некоторые органы используют систему расстановки приоритетов, чтобы сосредоточить ресурсы на наиболее значимых с точки зрения принудительного правоприменения случаях. Такая система может помочь при администрировании работы в условиях чрезмерной загруженности при ограниченных финансовых ресурсах. Например, Федеральная избирательная комиссия (FEC) в 1993 году разработала систему приоритетов принудительного правоприменения (EPS), чтобы обеспечить эффективную работу в условиях возрастающей загруженности. Система позволяет ПО сосредоточиться на самых важных нарушениях; такой подход опирается на систему объективно составленного рейтинга и позволяет оперативно отсеять случаи, которые, согласно предварительной оценке, не первостепенны. При такой системе орган может использовать различные формальные критерии, чтобы решить, каким делам следует уделить особое внимание.

Некоторые случаи несоблюдения правовых требований могут быть непреднамеренными и слишком малозначимыми, чтобы ПО в сфере политического финансирования рассматривал их при дефиците собственных ресурсов. Правоприменительная политика Избирательной комиссии Великобритании гласит, что она «будет использовать свои следственные полномочия только там, где это является целесообразным и соразмерным масштабам правонарушения».⁷⁷

Аналогичным образом, избирательная комиссия в Великобритании разработала и опубликовала критерии для определения приоритетности других своих мероприятий в сфере регулирования политического финансирования, таких как аудит, руководство и мониторинг избирательной кампании. Стратегия комиссии опирается на «процесс

⁷⁷ Правоприменительная политика Избирательной комиссии, декабрь 2010, страница 7.

предварительного сбора данных, который имеет большое значение для выявления сил, которые могут получить наибольшую выгоду от ее аудиторской деятельности. Этот подход также гарантирует, что аудиторская деятельность наилучшим образом служит достижению целей комиссии в том, что касается прозрачности партийных финансов, в отличие от действий вроде «выстрелить и промазать», которые часто имеют место при системе аудиторской проверки, основанной на методе простой случайной выборки». ⁷⁸ Критерии, разработанные комиссией, изложены на Рисунке 22. ⁷⁹

Рисунок 22. Критерии оценки при выборе субъекта для аудита, используемые избирательной комиссией Великобритании



В других странах от регуляторного органа может потребоваться рассматривать финансовые отчеты тысяч кандидатов на выборах в условиях отсутствия персонала или финансовых ресурсов, необходимых для выполнения этой задачи. Прежде всего в тех странах, где надзор за финансированием избирательной кампании является новым явлением, у ПО часто нет возможности произвести даже самый беглый обзор всех полученных отчетов. В таких случаях просто необходимо выбрать некоторое количество отчетов определенных кандидатов для подробного их анализа. Например, часто полезнее детально проанализировать финансовые данные успешных кандидатов, нежели тех, кто получил всего несколько голосов в поддержку.

Если регуляторный орган принимает решение утвердить механизм расстановки приоритетов, следует опираться на четкие критерии, с помощью которых будет определено, какие партии и кандидаты должны пройти проверку. Таким критериям могут соответствовать, в первую очередь, партии и кандидаты, против которых была подана убедительная жалоба, или те, кто по обоснованному предположению

⁷⁸ Правоприменительная политика Избирательной комиссии, декабрь 2010, страница 7.

⁷⁹ Текст в Таблице взят с Ibid, страница 3.

правоприменительного органа, возможно, совершили нарушение. Изучение истории проведения избирательных кампаний также может быть полезным – в результате можно выяснить, кто из кандидатов, финансовых агентов или комитетов партий совершали нарушения в прошлом. Там, где участникам политического процесса предоставляется государственное финансирование, приоритетное место при отборе объектов аудита следует отводить как раз политическим партиям или кандидатам, получившим такое финансирование. Другие критерии отбора подразумевают повышенное внимание к партиям или кандидатам, чей валовой доход или совокупные затраты на протяжении финансового года или во время избирательной кампании превышают определенный порог. Представители ПО при подобном подходе должны определить, законна ли такая проверка в данном конкретном случае, и оценить, не навредят ли такие действия их собственной репутации как политически нейтральному органу. Регулятор должен постоянно пересматривать как систему в целом, так и критерии отбора субъектов для аудита, чтобы обеспечить максимально эффективное использование своих ограниченных ресурсов. Кроме того, всегда существует риск, что политические игроки, изучив установленную систему приоритетов, будут пытаться уйти от критериев соответствия, чтобы избежать аудиторской проверки; в этом заключается недостаток подхода, при котором регуляторный орган отказывается от принципа секретности в том, что касается его политики и способа действий.

Аудит

Регуляторный орган должен искать наиболее подходящий метод анализа полученных данных о политическом финансировании, всегда учитывая свой потенциал и границы юридических полномочий. При отсутствии надлежащей проверки представленных отчетов, у политических партий или кандидатов не останется стимулов для того, чтобы раскрывать правдивую и аккуратную информацию о своей финансовой деятельности.

На самом высоком уровне формальная экспертиза и сертификация отчетов политических субъектов проводится профессиональными аудиторами. Это во многом совпадает с требованиями, которые во многих странах предъявляются к годовой бухгалтерской отчетности коммерческих корпораций. Аудит – это объективная ревизия финансово-хозяйственной деятельности физического лица либо организации, которая проводится на основании представленных отчетов. Аудитор должен установить степень соответствия между деятельностью, о которой сообщается в отчете, и установленными критериями, а о результатах сообщить заказчику (в данном случае это регуляторный орган).

Аудит – это экспертиза финансовой отчетности, финансовых записей и банковской информации, подготовленной бухгалтерскими органами субъекта для третьих заинтересованных сторон, а также верификация представленной в отчетах информации.

Финансовый аудит политических субъектов может быть проведен профессиональным, независимым аудитором, выбранным самой политической партией или кандидатом, или назначенным органом принудительного правоприменения, а в некоторых случаях непосредственно работником соответствующего государственного правоприменительного органа, например, налоговой службы. На рисунке 23 представлены три основных способа организации аудита избирательных отчетов политических партий или кандидатов.

Рисунок 23: Подходы к проведению аудита

Подход к проведению аудита	Примеры	Комментарии
<i>Требование, чтобы представленные отчеты прошли аудиторскую экспертизу перед подачей регулятору.</i>	Австрия, Германия, Канада, Объединенное Королевство (партии с доходом/затратами свыше определенного лимита), Грузия, Сьерра-Леоне (годовые партийные отчеты).	Может быть чрезмерно сложным/дорогим для объектов отчетности.
<i>Правоприменительный орган, надзирающий за политическим финансированием, проводит свой собственный аудит, обращаясь для выполнения этой задачи к внутреннему аудиторскому департаменту (временному или постоянному).</i>	Босния и Герцеговина, Черногория, Эфиопия, Танзания, Таиланд, Великобритания (когда речь заходит о грантах на политическое развитие).	Ресурс затратная работа; значительная разница в рабочей нагрузке для работников регулятора. Хорошее решение для постепенного обучения собственных специалистов и наращивания потенциала ПО.
<i>Регулятор привлекает внешних независимых аудиторов для проверки полученных финансовых отчетов от партий и кандидатов.</i>	Индия, Индонезия, Кабо-Верде (когда ЦИК считает проведение аудита необходимым), Уганда.	Может быть более эффективным, если периодичность отчетности достаточно редкая, а ресурсы регулятора ограничены. Требуется национальная система аккредитации для аудиторов.

В случае проведения аудита избирательных счетов всех кандидатов на выборах, количество кандидатов может превысить количество аккредитованных аудиторов в стране. В этом случае ПО может вынести решение о выборочной проверке участников избирательной гонки, причем субъекты аудита могут быть определены заранее. Здесь критериями отбора может стать, например, победа кандидата на выборах, преодоление проходного барьера партией или объем расходов, указанный в отчете.

Существует несколько уровней аудиторской проверки:

- Выездные проверки и простые визиты в офисы избирательных кампаний для того, чтобы установить, существуют ли указанные офисы в реальности, проводится ли фактически избирательная кампания, и ведутся ли должным образом бухгалтерские записи.
- Проверка тех отчетов, которые по некоторым признакам содержат недостоверную информацию, либо в случае подозрений о нарушениях финансовых правил ведения избирательной кампании.
- Проверка первичной документации, в частности, на предмет наличия чеков и квитанций о полученных средствах от доноров, и насколько подтвержденные размеры пожертвований совпадают с представленными в отчетах.
- Оценка общей информации, касающейся избирательной кампании; например, сравнительная оценка кампании проверяемого с другими субъектами, а также выявление некоторых необычных расходов.

Целью аудита также может быть проверка процедур внутреннего контроля для соблюдения законодательных и нормативных требований, а также отдельных правил внутреннего финансового контроля, в том числе инвентаризации и сохранности материальных ценностей (так называемые «наблюдательные проверки», в отличие от проверок, которые проводятся по инициативе правоприменительных органов). Во всех случаях очень важно выбрать правильное время для проверки. В политических системах, где существует практика государственного финансирования избирательных кампаний, ранняя выездная проверка/визит может помочь субъектам отчетности исправить ошибки на ранней стадии, предупреждая последующие проблемы; а регулятор, в свою очередь, может обнаружить запрещенные виды деятельности политического субъекта до того, как будет осуществлено предусмотренное системой возмещение расходов из государственных средств.

Программа аудита

Правоохранительный орган должен начать с составления общего плана обзора полученных финансовых отчетов. При этом должны быть определены ответы на следующие вопросы:

- Кто будет проводить аудит?
- Когда будет проводиться аудит?
- Что станет главным предметом аудиторской проверки?
- Какие партии и кандидаты подлежат аудиторской проверке?
- Кто будет платить за аудит?

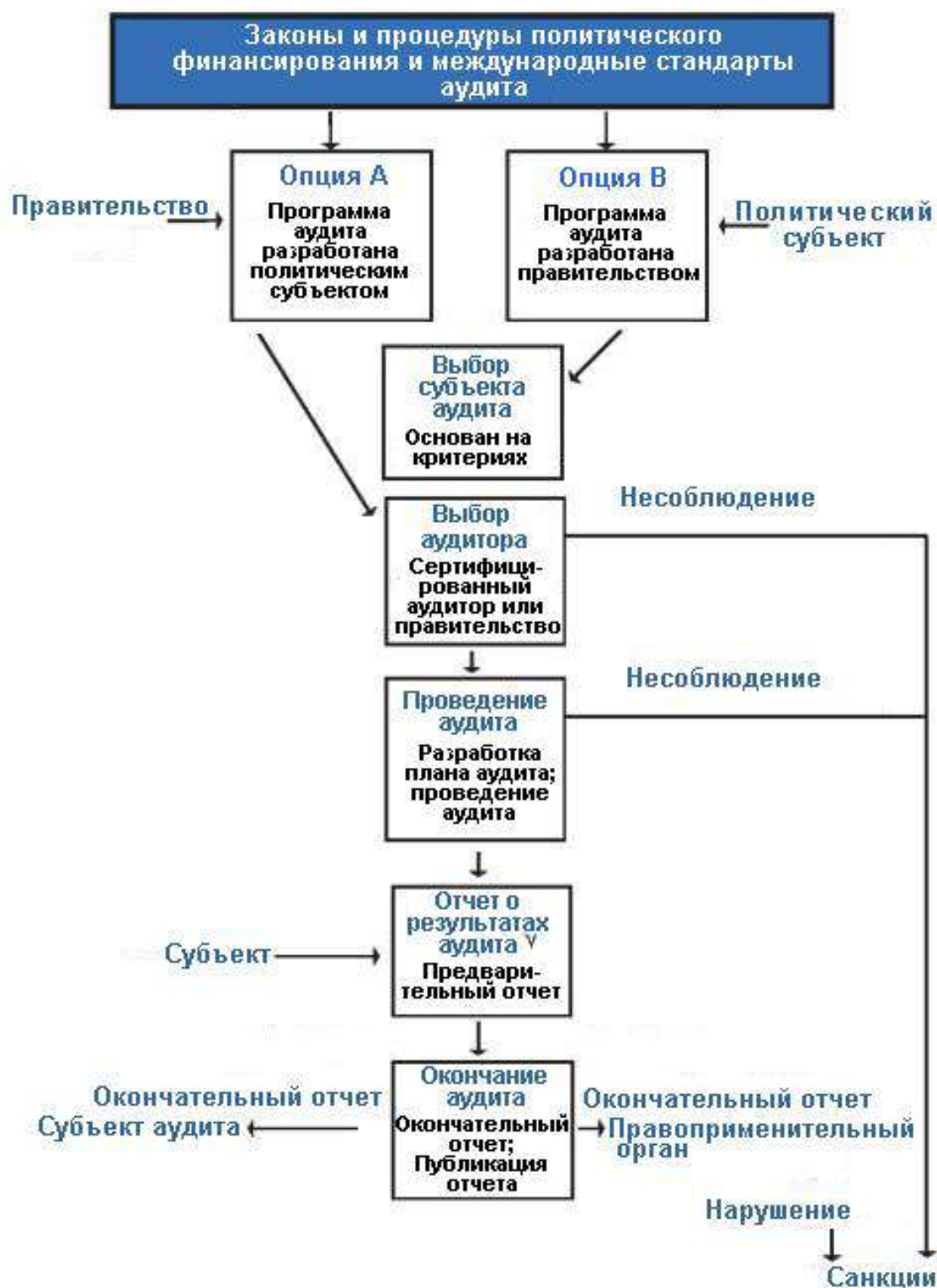
После утверждения правоприменительным органом направления работы, им должна быть либо разработана программа аудита при участии всех заинтересованных сторон, либо ПО может обратиться к политическим субъектам с требованием самостоятельно утвердить программу аудита. В последнем случае, такая программа должна быть составлена в соответствии с руководящими принципами, изложенными правоприменительным органом, в целях обеспечения согласованности действий. Основанная на существующих законах, установленных процедурах и международных стандартах, программа аудита должна, прежде всего, определить, каким образом станут проводиться проверки. В стране, где существуют национальные ассоциации зарегистрированных аудиторов, они могут существенно помочь регулятору в разработке плана проверки финансовых отчетов политических партий и кандидатов.

Следует дать четкие инструкции относительно объекта и программы аудита. Эти инструкции должны опираться на законодательство и нормативно-правовую базу страны; на требования к бухгалтерскому учету и отчетности политических партий и кандидатов; а также на международные стандарты аудита⁸⁰. Потенциальных субъектов проверки также следует включить в этот процесс, чтобы они могли лучше понять возможные проблемные вопросы, с которыми им предстоит столкнуться, и обеспечить соблюдение закона. Если привлекаются внешние аудиторы, эти инструкции должны быть четко прописаны в пособии для аудиторов. Правоприменительный орган должен проводить регулярное обучение и предоставлять информацию о последних юридических и процедурных обновлениях для сертифицированных аудиторов, участвующих в процессе [проверки политических субъектов]⁸¹.

⁸⁰ Информацию о международных стандартах можно уточнить, например, на вебсайте Комитета по международным стандартам аудита и подтверждению достоверности информации (www.ifac.org/IAASB).

⁸¹ Институт сертифицированных бухгалтеров Индии издал, к примеру, «Руководство по бухгалтерскому учету и аудиту политических партий», которое можно просмотреть по ссылке: http://adrindia.org/sites/default/files/Guidance_Note_on_Accounting_Auditing_of_Political_Parties.pdf.

Рисунок 24: Блок-схема аудита



Если политическая партия или кандидат должны искать аудитора самостоятельно, необходимо установить четкие критерии для его выбора. Согласно требованиям, установленным в некоторых странах, аудитор не должен быть членом той политической партии, аудит финансирования которой он проводит. В Австрии каждая политическая партия обязана предоставить список из пяти аудиторов, из которых федеральный министр финансов выбирает одного для проверки отчетов данной партии.

Что касается сроков, как правило, аудиторская проверка должна быть проведена в рамках определенного периода после окончания финансового года. Однако если правоприменительный орган потребует проведения специального внеочередного аудита, он должен быть проведен в течение трех месяцев со дня поступления такого требования.

Независимая проверка должна быть проведена в соответствии с международными стандартами, а сами аудиторы обязаны иметь четкое представление о предмете такой проверки. Аудитор должен представить план, который подлежит утверждению правоприменительным органом и требует ознакомления субъектом аудита, и который соответствует основным принципам, изложенным в программе аудита и руководстве для аудиторов.

Отчет аудитора

Если позволяет время, аудитор непременно должен подготовить, по крайней мере, два отчета, – предварительный и окончательный – которые отражают результаты аудиторской проверки в полном объеме, как указано в программе аудита и определено в руководстве для аудиторов. Предварительный отчет должен пройти внутреннее рецензирование до того, как будет представлен правоприменительному органу и субъекту независимой проверки. После замечаний, сделанных субъектом аудита, аудитору нужно будет пересмотреть отчет и подготовить его окончательный вариант. После того, как заключительный аудиторский отчет завершен, он должен быть предоставлен правоприменительному органу и быть опубликованным в свободном доступе.

Трудности, с которыми можно столкнуться при назначении аудиторской проверки

Важно определить, какие проблемы наиболее часто возникают при назначении аудиторской проверки. Их следует принять во внимание при разработке программы аудита.

Во-первых, недальновидно предполагать, что профессиональные стандарты аудиторов высоки настолько, что они застрахованы от политического или коммерческого влияния. Есть способы, с помощью которых можно уменьшить опасность назначения политически предвзятых аудиторов. В Польше, например, это делается с помощью системы отбора аудиторов (которая оплачивается за счет государственных средств) путем проведения специальной жеребьевки.

Во-вторых, профессиональные аудиторские проверки являются дорогостоящими мероприятиями. Необходимо определить, должны ли политические партии и кандидаты, чьи отчеты предстоит проверить, оплачивать стоимость услуг аудитора самостоятельно, или же эти расходы должны покрываться за счет государственных средств.⁸² Существуют три основных подхода: политическая партия (кандидат) обязана оплатить услуги аудитора за счет собственных средств; политическая партия (кандидат) обязана оплатить услуги аудитора за счет собственных средств, но с последующим возмещением этих расходов из государственного бюджета; либо же правоприменительный орган может оплатить услуги аудитора непосредственно из выделенных для этого бюджетных средств. Каждый из трех вариантов порождает свои сложности. Если политические партии обязаны оплачивать работу профессиональных бухгалтеров, это принуждает их тратить деньги, предназначенные для избирательной кампании, и платить значительные суммы, чтобы соответствовать правовым требованиям о соблюдении внутреннего контроля над своими средствами. Неразумно возлагать на партии обременительные, дорогостоящие обязательства в виде законодательных норм, которые сложны в выполнении.

Если расходы на аудиторов оплачиваются за счет государственных средств, это создает новые проблемы. Правоприменительные органы в сфере политических финансов во многих странах не располагают достаточными средствами и человеческим ресурсом для выполнения своих обязанностей по контролю над соблюдением законодательства и принудительному правоприменению; поэтому, возможно, лучшим решением станет выделение дополнительных средств непосредственно регулятору, а не расходовать их на оплату услуг профессиональных независимых аудиторов. С другой стороны, если оплата производится из бюджетных средств, гонорар аудитора не будет зависеть от результатов проверки, что уменьшит вероятность обвинений в политическом давлении.

В-третьих, требование проверки отчетов профессиональными аудиторами налагает тяжкое бремя на малые политические партии. Сложная система контроля, предназначенная для обнаружения утонченного крупномасштабного мошенничества, не подходит для мелких политических организаций. В действительности такие требования делают существование подобных организаций практически невозможным.

Наконец, аудиторские проверки сами по себе не гарантируют достоверности финансовых отчетов, представленных политическими партиями или кандидатами, и как таковые не обеспечивают полной прозрачности финансовой деятельности. Общественный контроль

⁸² В Канаде, к примеру, аудиторы, проверяющие отчеты кандидатов на выборах, получают прямые субсидии от регулятора в размере 3% от расходов кандидата на проведение избирательной кампании (не более \$1500). Если плата, взимаемая аудитором, выше, чем субсидии, кандидат должен оплатить разницу.

все равно необходим, особенно для укрепления доверия к системе надзора за политическими финансами. Тем не менее, аудит является мощным инструментом для обнаружения и обеспечения соблюдения политическими партиями и кандидатами положений о дозволенных и недозволенных финансовых операциях.

Проведение выборочных контрольных проверок

Если регулятор в сфере политических финансов не располагает необходимыми ресурсами для проведения аудита, выборочные проверки финансовых отчетов могут служить мощным сдерживающим фактором против нарушений, и успешно используются многими правоохранительными органами.

Регулятор должен проверить точность, по крайней мере, выбранных случайным образом из всех полученных финансовых отчетов на предмет их соответствия требованиям законодательства. Кроме того, заблаговременное информирование кандидатов и партий о том, что в случае обнаружения ошибок и упущений такая проверка будет обязательно проведена, а виновные в нарушениях будут оштрафованы, может помочь уменьшить вероятность незаконных действий; правда, лишь в том случае, если упомянутые субъекты будут уверены в неотвратимости детальной проверки.

Для того, чтобы обеспечить эффективность выборочных проверок, субъекты должны выбираться случайным образом из пула партий или кандидатов, которые отвечают установленным критериям, как, например, определенный объем финансовой деятельности. При проведении выборочных проверок необходим достаточный уровень компетентности в использовании статистических методов (метод стратегии случайного отбора, выявление статистической значимости). Случайные проверки и аудиты являются частью обычной работы аппарата регулятора; в то же время, вне зависимости от таких выборочных проверок, регулятор должен отслеживать признаки нарушений, которые требуют тщательного расследования.

Выборочные проверки могут предполагать контакты с указанными в отчетах донорами с целью выяснить, действительно ли они сделали пожертвования, как о том сообщила политическая партия или кандидат.⁸³ Также в ходе проверки контролер может обратиться к указанным в отчетах подрядчикам, чтобы установить, действительно ли те получали заявленные суммы от партии или кандидата, отчеты которых проходят проверку.

⁸³ Следующий возможный шаг: проверить, действительно ли позволяет доход этого человека сделать пожертвование в данном конкретном размере с целью выявления потенциальных не прямых пожертвований. Такие действия могут вызвать определенные сложности, и лучше всего применять их в случаях значительных пожертвований.

Прием жалоб

Любой правоприменительный орган сможет обнаружить лишь небольшую часть всех нарушений в том случае, если будет опираться исключительно на собственный мониторинг финансовых отчетов, представленных субъектами в соответствии с требованиями закона. В дополнение к формальному доступу к финансовой информации политических субъектов, регулятор должен реагировать на поступающие извне жалобы на возможных правонарушителей. В идеале, любая общественная организация, журналист или рядовой гражданин, полагающий, что было допущено нарушение, должен иметь возможность подать жалобу в соответствующий регуляторный орган.

Жалобы могут составляться как с обязательным использованием официально утвержденного и унифицированного письменного формата, так и в более свободной форме; кроме того, правоприменительный орган может предпринимать действия на основании публикаций в прессе или неофициальных заявлений. Жалобы могут быть поданы непосредственно регулятору, выступающему в роли правоприменительного органа в избирательном процессе, либо в другой государственный ПО, уполномоченный рассматривать такие обращения. Может также существовать отдельная процедура рассмотрения жалоб, касающихся деятельности политической партии и/или финансирования избирательной кампании. Некоторые системы политического финансирования предоставляют правоприменительным органам возможность действовать по своему усмотрению, реагируя на анонимные обращения, тогда как в других странах, например, в США на федеральном уровне, такая возможность исключена. Интересный случай был зафиксирован во время местных выборов 2010 года в Грузии, когда ЦИК в нескольких случаях применяла санкции к участникам избирательной гонки, реагируя на официальные заявления национальных общественных организаций о случаях злоупотребления государственными (административными) ресурсами. В общей сложности регулятором и судами была полностью подтверждена справедливость 34 жалоб, поданных национальными неправительственными организациями. В нескольких случаях были наложены штрафы, а в одном случае был уволен директор школы, который позволил вести агитацию в помещении школы.⁸⁴

Необычная процедура введена в Монголии, где избирателям, сообщившим о получении денег от участников или организаторов избирательной кампании, получают бонус за информирование в десятикратном размере от предложенной избирательной взятки; правда, только в случае, если правдивость их слов будет доказана. Неизвестно, было ли это положение использовано в Монголии на практике.

В дополнение к рассмотрению официальных жалоб, правоприменительный орган в идеале должен обладать полномочиями предпринимать определенные действия в случае получения неофициальной информации из других источников, в том числе от органов государственной власти (например, налоговой службы, Министерства юстиции), средств

⁸⁴ Центральная избирательная комиссия Грузии (2010). Также НПО Медиа Центр (2010). Ответственность за за политическим финансированием была передана с тех пор Государственной палате контроля Грузии.

массовой информации и анонимных лиц. Закон о выборах в Афганистане предоставляет комиссии по рассмотрению избирательных жалоб право «рассматривать вопросы в рамках своей компетенции и предпринимать действия по собственной инициативе при отсутствии формальной жалобы или явной проблемы».⁸⁵

Естественно, регулятор не может начинать расследование всякий раз, когда получает информацию о нарушении, и не следует от него этого ожидать. Австралийская избирательная комиссия (АИК) предварительно рассматривает все случаи неэффективного управления, о которых ей сообщают, но проводит серьезное расследование, только если находит «разумные основания», подтверждающие реальный факт нарушения:

АИК проводит предварительную оценку всех потенциальных правонарушений, которые попадают в ее поле зрения, будь то непосредственно или по другим каналам – таким, как информация в СМИ, жалобы и обычные запросы – чтобы определить, оправданно ли проведение дальнейшего расследования. Переходя к вопросу уведомления о расследовании, раздел 316 (3) требует, чтобы АИК имела «веские основания» полагать, что уведомитель может представить доказательства свершившегося или возможного правонарушения. На практике это означает, что АИК требует убедительных доказательств от уведомителей, прежде чем она сможет предъявить обвинение субъекту избирательного процесса. Обвинения, в том числе прозвучавшие в средствах массовой информации или в парламенте, должны быть более вескими, нежели простые слух, прежде чем АИК сможет расследовать их согласно своим полномочиям, предоставленным ей в соответствии с разделом 316 (3).⁸⁶

В переходных режимах, и особенно в постконфликтных обществах, избиратели с легкостью могут наблюдать за сомнительными практиками ведения избирательной кампании и зачастую не хотят обращаться с официальными жалобами, опасаясь репрессий. С тем, чтобы поощрять граждан к обращению с релевантной информацией в правоприменительные органы, рекомендуется предоставлять заявителям защиту от преследования.

Расследование случаев неправомерных действий

Следует проводить четкое различие между аудитом, являющимся по своей природе административным процессом, и расследованием. В процессе аудита, аудиторы должны неизбежно взаимодействовать и напрямую общаться с кандидатами, официальными субъектами и т.п. Более того, сама по себе аудиторская проверка еще не означает, что субъектом были совершены какие-либо серьезные правонарушения. В ходе проверок может оказаться, что имели место некоторые действия, которые можно квалифицировать как административные нарушения, но в этом случае субъекту не вручается официальное уведомление о подозрении, с информированием о правах подозреваемых лиц, в том числе хранить молчание. Главная черта, которая отличает административный аудит от

⁸⁵ Закон про выборы, Статья 62 (2).

⁸⁶ Австралийская избирательная комиссия (2011), страница 1.

расследования – это состязательные отношения, которые возникают между представителями правоохранительных органов и подозреваемым в правонарушении. Кроме того, в большинстве случаев расследование в отличие от аудиторской проверки, не проводится «по молчаливому согласию сторон» и в соответствии с заранее установленной для всех процедурой. В некоторых странах полномочия регулятора могут весьма отличаться при проведении административных проверок и расследовании возможных нарушений.⁸⁷ Тем не менее, административный аудит может в какой-то момент приобрести все признаки расследования, и в этом случае возникают состязательные отношения между сторонами - проверяемым и ПО. Кроме того, результаты выборочного аудита могут привести регуляторный орган к пониманию необходимости проведения полномасштабного расследования, исходя из полученной информации о серьезных правонарушениях.

Если выборочные проверки и аудиты являются частью обычного инструментария регулярного контроля, правоприменительный орган также должен следить за случаями нарушений, которые требуют более тщательного изучения. Растущее число демократических систем все больше требует для правоприменительных органов достаточных полномочий, позволяющих им самостоятельно или в соответствии с полученными жалобами инициировать расследование случаев любых нарушений в сфере политического финансирования (по крайней мере, когда речь идет о политических партиях или избирательных кампаниях). Правоприменительный орган может расследовать, например, заявления (в том числе, основанные исключительно на подозрениях), что политическая партия или кандидат утаивают имена доноров, пожертвовавших значительные суммы, или в обход закона принимают пожертвования от иностранных спонсоров. Во многих государственных системах анонимные запросы не рассматриваются, однако в некоторых странах любой гражданин может заполнить и подать официальную форму запроса на проведение расследования, если он или она располагают убедительными доказательствами противоправных действий партии или кандидата.

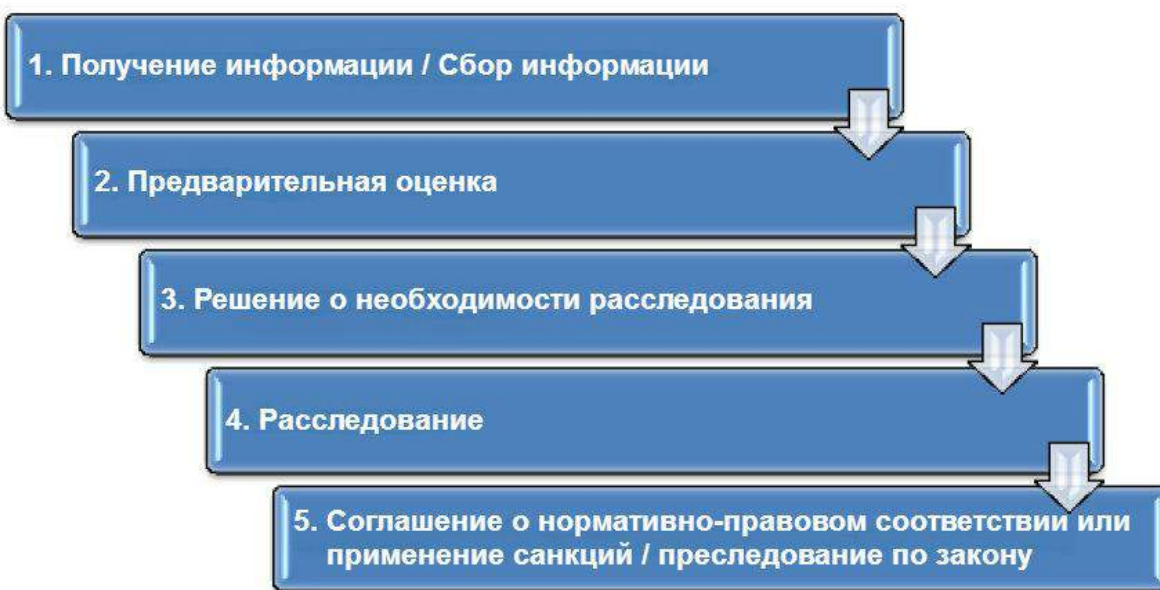
Во многих странах нарушения расследуются государственными правоохранительными органами, например, полицией. Иногда может оказаться весьма эффективным привлечение налоговой службы по непосредственной просьбе Национальной избирательной комиссии, как это происходит в Польше. Тем временем вызывает озабоченность преимущественное применение традиционного механизма, когда регулятор уполномочен лишь уведомлять о подозрительных сделках другие государственные органы (например, Генеральную прокуратуру, налоговую инспекцию, Министерство юстиции и т.п.), которые затем самостоятельно решают, давать ли дальнейший ход делу. Существует небезосновательное мнение, что в данном случае велика вероятность политической предвзятости государственных правоохранительных органов, которые могут пребывать под непосредственным влиянием определенных политических сил; в таких условиях вряд ли стоит рассчитывать на эффективность и

⁸⁷ В Великобритании, например, если в ходе аудита возникли доказательства нарушения, аудит прекращается и дело рассматривается уже в рамках процедур расследования.

независимость расследования, а значит, и на соблюдение закона всеми субъектами политических процессов, даже если регулятор будет абсолютно независимым и непредвзятым.

В некоторых странах правоприменительный орган в сфере политических финансов обладает достаточными полномочиями для проведения расследования возможных правовых нарушений на основании полученной жалобы или в результате самостоятельного сбора информации. Расследование может быть проведено сотрудниками регулятора и в случае, если того требуют результаты проведенного выборочного аудита. Правоприменительный орган реализует свои следственные полномочия, согласно которым расследование может включать (но не ограничиваться только нижеперечисленным): полевые расследования; кабинетные и полевые аудиты; выдачу повесток; взятие показаний под присягой; подачу запросов на предоставление документов и письменные опросы; а также другие методы сбора информации. В целом, расследование можно разделить на пять этапов, представленных на Рисунке 25.

Рисунок 25: Этапы процесса расследования



При обеспечении соблюдения законодательства о политическом финансировании правоприменительный орган должен уважать все права, гарантированные законом всем физическим лицам. Крайне важно, чтобы аудиторы и следователи официально уведомили о проведении расследования. В некоторых случаях, когда есть подозрения в совершенном правонарушении, расследование может закончиться передачей дела в суд, который, в свою очередь, должен гарантировать подозреваемым в совершении уголовного преступления лицам реализацию их права на защиту в процессе.

В США уголовные расследования случаев мошенничества при финансировании избирательной кампании на федеральном уровне включают в себя следующие шаги:

1. Первичная координация с отделом внутреннего контроля департамента юстиции.
2. Выяснение, были ли нарушены основные положения Федерального Закона об избирательной кампании.
3. Выяснение, была ли предпринята попытка скрыть незаконное пожертвование.
4. Определение других лиц, участвующих в правонарушении.
5. Решение о том, оправдано ли в данном случае уголовное преследование.
6. Инициирование расследования Большим жюри или полномасштабного расследования на месте, предпринимаемого Федеральным бюро расследований.
7. Отказ от преследования подставных доноров, или «проводников».
8. Преследование лиц, которые сделали или получили незаконные пожертвования.

Рассмотрение конкретного примера: запрос на проведение расследования

США

Любое лицо может обратиться в Управление финансирования избирательной кампании (OCF) в Вашингтоне, округ Колумбия, с просьбой провести расследование. Для этого нужно подать жалобу в виде подписанного заявления, в котором содержится информация о возможном факте нарушения Закона о финансировании избирательной кампании или Стандартов поведения.

Письменное заявление должно быть по возможности максимально конкретным, в нем должно быть указано полное имя и адрес истца и ответчика, а также четкое лаконичное изложение фактов. Информация, изложенная в заявлении, должна быть подтверждена заявителем под присягой, к заявлению должны прилагаться подтверждающие документы, если таковые имеются. Запрос на проведение расследования должен быть направлен на имя Директора OCF.

Директор должен подтвердить получение письменного запроса и в течение 10 дней вынести решение о необходимости проведения расследования; заявитель должен быть официально уведомлен о таком решении. Если Директор инициирует расследование, дело передается в офис главного юрисконсульта Управления. У главного юрисконсульта есть 90 дней для того, чтобы провести расследование и представить его результаты Директору. В случае подачи веско обоснованного запроса в Совет по выборам и этике, период расследования может быть продлен на срок до 90 дней.

На завершающем этапе следствия главный юрисконсульт представляет рекомендацию Директору, которая может включать в себя: закрытие дела; рекомендации работодателю принять меры против работника за нарушение им кодекса поведения; или же наложение административного штрафа за нарушение положений Закона о финансировании избирательной кампании. После получения рекомендации, Директор может согласиться и вынести соответствующую резолюцию, либо не согласиться и издать приказ о реализации других средств правовой защиты. Сторона, которой касается резолюция OCF, может подать жалобу в Совет по выборам и этике в течение 15 дней, начиная от даты вынесения резолюции Директором. Если Директор принимает решение о наложении штрафа, крайний срок его уплаты приходится на 16-й день, начиная от даты принятия решения. OCF также инициирует расследования на основе информации, полученной от СМИ, а также после рассмотрения докладов и других документов, поданных в OCF.⁸⁸

⁸⁸ Manila Channel (2013).

Мониторинг ведения избирательной кампании в интернете и в социальных сетях

Поскольку социальные сети становятся все более действенным инструментом проведения избирательной кампании, регуляторные органы должны найти способы для мониторинга возможных нарушений правил финансирования избирательной кампании в этой сфере. В сравнении с другими, традиционными видами проведения избирательной кампании, использование социальных сетей представляется относительно недорогим каналом агитации, поэтому вряд ли политические партии и кандидаты превысят лимиты расходов за счет использования Facebook, Twitter и других подобных ресурсов.

Тем не менее, существуют определенные сложности с соблюдением запретов на анонимные пожертвования или пожертвования из-за границы при сборе средств через интернет-сервисы. На президентских выборах 2009 года в Афганистане несколько кандидатов использовали свои вебсайты для сбора средств, при этом Независимая избирательная комиссия не имела возможности проверить, не присланы ли такие пожертвования из-за рубежа, что запрещено законодательством Афганистана. Создать систему сбора средств в интернете легко, например, через различные платежные системы типа PayPal, но при этом может оказаться трудно отслеживать источники пожертвований, если этот вопрос не будет рассмотрен заблаговременно.

Политические партии и кандидаты могут совершать и другие нарушения, пользуясь возможностями интернета. Избирательная комиссия Филиппин (COMELEC) заявила в 2013 году, что проводила расследование возможного факта подкупа избирателей через социальные сети, поскольку один из кандидатов в Сенат обещал подарить iPad победителям организованного им самим конкурса. Как это ни парадоксально, темой конкурса была борьба с коррупцией. Как только эта информация стала достоянием общественности, конкурс был отменен, но сотрудники COMELEC сохранили скриншоты соответствующих веб-страниц как доказательство правонарушения кандидата.

Пример: «Стандарты для принятия решения о целесообразности начала расследования»*Канада*

В Канаде любое решение о начале, продолжении или прекращении расследования должна основываться на так называемых «Стандартах определения пороговой величины». Если у члена комиссии есть достаточные основания полагать, что действие или бездействие в нарушение положений Закона Канады о выборах («Закона»), было совершено, запланировано или будет совершено с определенной степенью вероятности в ближайшем будущем, он может инициировать проведение расследования в соответствии с конкретными вскрывшимися обстоятельствами. И здесь для принятия решения о продолжении или прекращении расследования необходимо учитывать ключевые факторы, а именно:

- Существуют ли достаточные основания полагать, что заявление касается предполагаемого правонарушения, совершенного должностным лицом регулятора (членом избирательной комиссии), или же обвинение касается какого-либо другого лица, подозреваемого в нарушении положений Закона.
- Существуют ли достаточные основания полагать, что рассматриваемое заявление о правонарушении основано на конкретных и поддающихся проверке фактах, выводах, информации или физических документальных свидетельствах, а также идет ли речь о действии или бездействии, приведшем к нарушению положений Закона.
- Существуют ли достаточные основания полагать, что общественный интерес, вызванный фактом действия или бездействия, что привело к нарушению положений Закона, является достаточным основанием для привлечения необходимых ресурсов на проведение расследования; другими словами, не приостановлено ли расследование по чисто техническим причинам.
- Существуют ли достаточные основания полагать, что рассматриваемое действие или бездействие в нарушение положений Закона требует соответствующего судебного постановления, и существует ли достаточная вероятность выявления подозреваемых, а также сбора достаточной информации для выдвижения официальных обвинений с передачей дела в суд.
- Существуют ли достаточные основания полагать, что предполагаемое правонарушение действительно имело место, и что в ходе расследования возможно собрать достаточное количество серьезных, приемлемых и надежных доказательств.
- Существуют ли достаточные основания полагать, что существует относительно высокая вероятность выявления подозреваемых и сбора убедительной информации или свидетельств, достаточных для доказательства совершения преступления предполагаемым преступником.
- Существуют ли достаточные основания полагать, что в ходе расследования могут быть получены существенные, надежные и приемлемые доказательства по имеющимся каналам информации как то доказательства в распоряжении заявителя, выявленные в ходе проверки публичные записи и документы, а также результаты опроса сотрудников избирательных комиссий и свидетелей.
- Существуют ли достаточные основания полагать, что подозреваемые согласятся на сотрудничество и предоставят информацию и свидетельства, обличающие либо их самих, либо других лиц (этот фактор желателен, но не является обязательным).
- Была ли собрана вся надежная, существенная, доступная и релевантная информация либо свидетельства, на основании которых можно принять обоснованное решение.
- Была ли проведена оценка достоверности информации, весомости доказательств и соответствия действительности показаний свидетелей имеющимся в распоряжении фактам.
- Следует ли рассматривать, каким образом может повлиять расследование на личные обстоятельства любого лица, вовлеченного в это расследование.
- Будут ли обоснованы и оправданы в данных конкретных обстоятельствах неизбежные операционные расходы, связанные с применением более селективного или более обстоятельного подхода (передача дела другим следственными органам) к различным категориям правонарушений.

Раздел 8: Применение санкций

Существование правил и регуляций способно помочь в формировании приемлемых общественных норм поведения, и таким образом оказывать влияние на деятельность политических игроков, которые опасаются общественного осуждения и потери голосов в случае обнаружения и огласки их неправомерных действий. Тем не менее, как доказывает практический опыт разных стран мира, никакие законы не работают, если они не предусматривают применение эффективных и неотвратимо реализуемых санкций. Отказ от применения санкций может нанести серьезный репутационный ущерб органам правоприменения в сфере политического финансирования - они рискуют потерять доверие общественности, поскольку подобного рода бездействие будет выглядеть как неэффективность и мягкотелость или как недостаток политической воли для реализации предоставленных им полномочий.

В этой главе дается обзор санкций, применяемых в разных странах, а также некоторые практические рекомендации относительно наложения административных штрафов и начала уголовного преследования в частно-публичном порядке. В целом очевидно, что применение санкций является самым слабым звеном во многих системах надзора за финансированием политической деятельности.

Нарушения и санкции

Один из первых шагов для любого регуляторного органа – четко определить, какие типы злоупотреблений и санкций существуют, и кто должен нести ответственность за нарушение закона. Под незаконным финансированием политической деятельности, как правило, понимают противоправное спонсорство или нецелевое использование денег субъектами политики. Концепция основана на правовых критериях, которые определяют как незаконную любую финансовую деятельность в политической сфере, если она не соответствует положениям действующего законодательства и нормативно-правовой базы государственной системы в целом.

Но иногда случается так, что формальные законодательные определения не совпадают с общественными ожиданиями и традиционными представлениями о справедливости в той или иной стране, а часто они и вовсе не соответствуют международным стандартам.

Некоторые потенциально незаконные действия не обязательно являются коррупционными (иностранное финансирование демократической оппозиции), при этом и некоторые коррупционные действия не обязательно являются незаконными (пожертвования на финансирование избирательной кампании от представителей организованной преступности в ряде стран не всегда характеризуются как незаконные).

Правонарушения в сфере политических финансов также представлены в весьма широком спектре - от несвоевременной подачи финансовых отчетов до крупного мошенничества. Именно на регуляторный орган возложена задача обнаружить и надлежащим образом отреагировать на конкретные правонарушения. На рисунке 26 представлены примеры некоторых нарушений.

Рисунок 26: Примеры нарушений



Важно, чтобы предусмотренные законом санкции по силе были пропорциональны нарушениям. Если санкции слишком мягкие, субъекты могут решить, что для них выгоднее, скажем, заплатить незначительный штраф, нежели воздерживаться от незаконных действий. С другой стороны, главная проблема чрезмерно суровых наказаний состоит в том, что они могут весьма навредить новым и относительно неопытным партиям; или по факту оказываются неприменимы на практике. В любом случае, дисбаланс юридической ответственности подрывает доверие общества к избирательной системе в целом.

Также необходимо уметь определить, кто именно несет ответственность за конкретное правонарушение, будь то частное лицо или организация. Нарушения могут быть обнаружены в действиях доверенных лиц кандидатов или партии, а иногда и доноров. В некоторых случаях ответственность за нарушения должна быть разделена между кандидатом, избирательным штабом и финансовым менеджером или бухгалтером.

Порой невозможно определить, кто должен быть привлечен к ответственности за нарушение закона. Если политическая партия будет привлекаться к ответственности за

каждое правонарушение, связанное с ее финансированием, она рискует быть наказана за действия, которые практически никак не могла контролировать. Например, бывают случаи политических провокаций, когда сторонник одной политической партии делает незаконное пожертвование или покупает голоса в поддержку другой политической партии с целью подвести политического конкурента под санкции. Правила, применяемые при проведении парламентских выборов 2009 года в Ливане, позволяли субъектам выборов тратить деньги в пользу политических оппонентов, таким образом искусственно раздувая расходы соперников на избирательную кампанию до запрещенных законом объемов. Такие расходы в результате могли быть осуществлены даже за пределами избирательного округа, по которому баллотировался политический оппонент.⁸⁹

Избирательная комиссия в Великобритании сделала заявление в полицию, уличив действующего представителя Кабинета Министров в не декларировании пожертвования, которое было сделано на его имя, когда он баллотировался на должность заместителя председателя его партии. Он немедленно подал в отставку. Проведя расследование, полиция передала дело в Королевскую прокурорскую службу (CPS), которая в результате приняла решение о том, что нет достаточной ясности, должен ли кандидат нести персональную правовую ответственность за это пожертвование, и не выдвинула против него никаких обвинений за не декларирование принятого пожертвования.⁹⁰

Если есть возможность достоверно определить, кто именно и за какое правонарушение должен нести ответственность, у обвинения будет гораздо больше шансов в суде. В то же время, если все бремя ответственности будет возложено единолично на финансового менеджера или бухгалтера, то даже при широкой огласке дела имидж политической партии существенно не пострадает; и маловероятно, что избиратели немедленно отреагируют на подобное обвинение в кабинках для голосования, а ведь именно потенциальные голоса избирателей в большинстве стран мира остаются основным и наиболее эффективным фактором сдерживания политических игроков от предосудительных действий. Поскольку уголовное преследование требует времени, как правило, на момент передачи дела в суд выборы уже завершились, и кандидат, в пользу которого было совершено преступление, вполне уже может занимать выборную должность, тогда как отвечать по всей строгости закона будут его бывшие помощники или сотрудники избирательного штаба. В таких случаях необходимо убедиться, приобрел ли вчерашний кандидат неприкосновенность вследствие его избрания на должность, и если

⁸⁹ Магнус Оман (2009) Основы политического финансирования в Ливане. IFES, Вашингтон. Страница 9 (Ohman, Magnus (2009) *The Political Finance Framework in Lebanon*. IFES, Washington. Page 9.)

⁹⁰ Королевская прокурорская служба (2008).

так, существует ли возможность снятия такой неприкосновенности, если дело касается нарушения закона в процессе его избрания.

Опыт многих стран показывает, что более эффективное правоприменение можно обеспечить путем введения денежных штрафов и сокращением государственного финансирования, нежели угрозой сурового уголовного наказания. В посткоммунистических странах действующее законодательство иногда содержит относительно строгие правила правоприменения для преступлений, связанных с финансированием избирательных кампаний и политических партий. Тем не менее, практическая ценность этих санкций будет нулевой, если никто не ожидает реального их применения, что и происходит на практике во многих странах.

Трудности эффективного применения уголовно-правовых санкций связаны еще и с тем, что работники уполномоченных правоохранительных органов неохотно берутся за расследование правонарушений, связанных с политическим финансированием, в рамках уголовного права. Согласно Киту Д. Евингу:

В конце концов, эффективные санкции вовсе не ограничены областью уголовного права. Потенциально более действенными были бы полномочия регулятора налагать жесткие административные санкции, как то лишение нарушителей права баллотироваться и быть утвержденным на выборной должности после избрания, а также отмена регистрации политической партии. И хотя последняя предложенная санкция вряд ли будет когда-либо применена к доминирующей партии, не менее существенным наказанием вполне может быть отказ в возмещении расходов на избирательную кампанию или отмена налоговых кредитов на полученные взносы и пожертвования в партийные избирательные фонды, а также налоговых льгот для доноров.⁹¹

Наконец, следует отметить, что и административные или гражданско-правовые санкции нерациональны при неумышленных технических ошибках. В таких случаях лучшим подходом будет требование к субъекту самостоятельно внести необходимые коррективы или исправить ситуацию. Например, Финансовый совет избирательных кампаний города Нью-Йорк не станет налагать штрафы при депонировании чека с запрещенным пожертвованием, если ответственное лицо избирательного штаба возвратит чек благотворителю до того, как орган надзора уведомит его о нарушении, хотя само по себе депонирование чека является техническим нарушением. Такой случай будет отмечен как «НБШ», или нарушение без штрафа. Эта информация отражается в общедоступных

⁹¹ Ewing (1998) страница 230.

записях. Применение штрафных санкций как наказания за случайную техническую ошибку, которая была к тому же самостоятельно исправлена, абсолютно никак не повлияет на предотвращение возможных правонарушений, а потому от них мало проку.

Международные нормы применения санкций за нарушения в сфере политических финансов

В международных документах содержится ограниченное количество инструкций по поводу наложения санкций за нарушения правил политического финансирования. В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции говорится о том, что «Каждое Государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции.»⁹² Однако, подобное общее руководство не касается частных лиц. В Конвенции Африканского Союза по борьбе с коррупцией говорится, что страны должны «Объявить вне закона использование средств, полученных в результате незаконных или коррупционных действий, с целью финансирования политических партий», но не говорится, какие именно санкции следует применять в случае нарушений».⁹³

В то же время, в документах европейских институтов даны определенные инструкции о применении санкций за нарушения в сфере политического финансирования. Отправной точкой следует считать рекомендации Комитета Министров Совета Европы Rec(2003)4 для стран-участниц о единых правилах по борьбе с коррупцией в финансировании политических партий и избирательных кампаний, о которых говорится в Статье 16:

Государства должны требовать применения эффективных, соразмерных и сдерживающих санкций в случае нарушения правил, касающихся финансирования политических партий и избирательных кампаний.

В данном контексте неясно, в чем разница между «эффективным» и «сдерживающим»; по-видимому, первое относится к возможности применения санкций, тогда как последнее подразумевает возможности для предотвращения нарушений в будущем. «Соразмерный» означает применение обычного принципа верховенства права о

⁹² UNCAC Article 26.4. UNCAC (2004) страница 21

⁹³ Африканский Союз (2003) страница 13.

соразмерности нарушения и наказания, то есть когда более серьезное нарушение влечет за собой более строгие санкции.

Дополнительную информацию можно получить, обратившись к Руководству Венецианской комиссии по вопросам финансирования политических партий (Статьи 13-15):

Любое нарушение в системе финансирования политических партий влечет за собой наложение санкций, соразмеримых с тяжестью правонарушения, которые могут, среди прочего, включать частичное или полное лишение бюджетного финансирования на следующий год.

Любое нарушение в финансировании избирательной кампании влечет за собой для партии или кандидата, совершивших его, санкции, соразмерные тяжести правонарушения, которые могут включать полное или частичное лишение права на компенсацию средств, затраченных на организацию и проведение избирательной кампании; выплату штрафа или другие финансовые санкции, а также аннулирование результатов выборов.

Вышеуказанные правила, включая применение санкций, должны быть приведены в исполнение судом, чья юрисдикция распространяется на избирательные споры (конституционным или другим), в полном соответствии с законом.

Первый пункт рекомендаций отдельно посвящен применению санкции в виде потери государственного финансирования. Почти во всех европейских странах на сегодняшний день предусмотрено бюджетное финансирование политических партий (Азербайджан, Андорра и Мальта являются исключением). Второй пункт рекомендует применение этой же санкции за нарушения, допущенные политическими партиями и кандидатами в ходе избирательной кампании (прямое государственное финансирование кандидатов является редкостью в Европе), но здесь также упоминаются штрафы и возможность аннулирования результатов выборов. Примечательно, что речь не идет об уголовных санкциях, например, о тюремном заключении. Наконец, в рекомендациях содержится четкое предостережение, что любые виды санкций должны применяться в полном соответствии с законом.

В 2010 году ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия издали Руководство по регулированию деятельности политических партий, содержащее, в том числе, следующие рекомендации относительно применения санкций (Статьи 215-217):

Допущенные ошибки в финансовой отчетности, несоблюдение правил финансовой отчетности или неправильное использование государственных средств ведут к

полной или частичной потере данного вида финансирования партией. Другие санкции могут включать уплату административных штрафов партией. Как отметил Комитет министров Совета Европы, к политическим партиям должны применяться «эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции» за нарушения законодательства о политическом финансировании. Санкции за нарушения закона более подробно обсуждаются ниже, в пункте 200.

Как отмечено ниже в пункте 200, все санкции по своей природе должны быть соразмерными. В случае нарушения правил политического финансирования, необходимо рассмотреть размер суммы, о которой идет речь, а также имели ли место попытки скрыть нарушение, и является ли данное нарушение повторным.

В то время как уголовные санкции применяются в случаях серьезных нарушений, ухудшающих нравственный климат в обществе, необходимо располагать и рядом административных санкций, которые можно применить в случае ненадлежащего приобретения или использования средств партиями.

Ссылки на «пункт 200» являются, вероятно, типографскими ошибками, а ссылка должна относиться к пункту 224:

Санкции должны применяться к политическим партиям, уличенным в нарушении действующего законодательства. Санкции во все времена должны быть объективными, исполнимыми, эффективными и соразмерными их конкретной цели. Использование санкций с целью привлечь политические партии к ответственности за их действия не следует путать с запретом и ликвидацией на основе факта использования партией насилия или угроз гражданскому миру и демократическому конституционному порядку в стране. Запрет и роспуск в таких экстремальных случаях не является вопросом признания партии ответственной за нарушение закона. В действительности такие санкции применяются потому, что это необходимо в демократическом обществе. Если партия является закоренелым нарушителем юридических норм и не делает никаких усилий, чтобы исправить свое поведение, потеря статуса зарегистрированной партии может стать вполне подходящей мерой. Потеря статуса зарегистрированной партии особенно эффективна там, где существует практика государственной финансовой поддержки партий.

В этих абзацах, по сути, повторяются предыдущие рекомендации, но теперь в качестве основной санкции рекомендуется частичное или полное лишение бюджетного финансирования. Кроме того, здесь отмечается, что при определении соразмерности принимаемых санкционных мер могут быть использованы размеры незаконно пожертвованных или использованных материальных ресурсов, а также ряд обстоятельств, как то преднамеренное сокрытие правонарушения и его повторяемость. В этой части рекомендаций мы также находим упоминание о применении уголовных санкций (только за серьезные нарушения), но при этом основное внимание все же остается за необходимостью применения ряда административных санкций, чтобы наказание было соразмерным нарушению. Особое место отведено отмене регистрации политической партии за систематические нарушения. Однако следует различать отмену регистрации (потеря статуса) для закоренелых нарушителей и ликвидацию (запрет и роспуск) тех политических партий, которые действуют вопреки демократическим принципам; следует отметить, что во многих странах не существует юридического разграничения между отменой регистрации и ликвидацией.

Пример из практики: Применение санкций за несоблюдении требований об открытости информации

США и Грузия

Комиссия по вопросам доступа к публичной информации Округа Колумбия в США в июне 2011 года оштрафовала трех субъектов - политический комитет «Республиканского Дома», главу исполнительной власти округа от Демократической партии, а также и группу лоббирования интересов иммигрантов. Штрафные санкции для «Республиканского Дома» включали в себя временное изъятие из оборота организационного комитета средств в размере \$1700, поскольку организация превысила лимит расходов в октябре 2010 года, но не сообщала об этом, пока один из сотрудников Комиссии не заметил этого нарушения две недели спустя после передачи ему отчета о политическом финансировании.

В Грузии субъектам, которые не представили финансовый отчет по итогам проведения избирательной кампании, запрещено принимать участие в следующих выборах. Кроме того, в качестве административных санкций ЦИК может не засчитать голоса, полученные нарушителями законодательства о финансировании избирательной кампании. После общенациональных выборов 2004 года только 12 из 16 зарегистрированных ЦИК партий подали свои финансовые отчеты. Как результат, по решению ЦИК четыре партии – Союз демократического возрождения, Национально-демократическая и Традиционалистская партия, Единый национальный альянс Грузии, а также Партия национального возрождения – не были допущены к участию в последующих выборах.

Подводя итог, можно сказать, что предложенные Советом Европы (СоЕ) и ОБСЕ европейские стандарты рекомендуют странам иметь в своем распоряжении ряд исполнимых, соразмерных и эффективных санкций на случай нарушения законодательства о политическом финансировании, с акцентом на частичный или полный отказ в предоставлении бюджетного финансирования и наложение штрафов, а не на уголовное преследование. Кроме того, должна быть возможность отмены регистрации политических партий.

В американском контексте Административная конференция США (ACUS) выступает за применение системы административных штрафов, начиная с 1972 года, когда было заявлено, что «федеральные административные органы должны оценить преимущества, которые могут быть получены от применения административных штрафов в качестве санкции».⁹⁴ Эти рекомендации были учтены при подготовке и принятии Федерального Закона об избирательной кампании, согласно которому Федеральная избирательная комиссия получила полномочия налагать денежные административные штрафы за нарушения законодательства о финансировании избирательной кампании.⁹⁵ Таким образом, полномочия при наложении административных штрафов являются основополагающими для эффективного правоприменения любым органом.

Четкая система применения санкций должна быть установлена для всех политических партий или кандидатов, которые не выполняют основные установленные законом требования по раскрытию информации - не подают декларации; предоставляют неполную или недостоверную информацию; или же нарушают сроки подачи финансовых отчетов. Эффективные и адекватные санкции также необходимы как предупредительная мера против нарушения и всех других правил политического финансирования, как, например, превышение допустимых размеров пожертвований или расходов.

Принципы применения санкций при правовых нарушениях в сфере политического финансирования

При применении санкций за нарушение правил политического финансирования следует придерживаться следующих основных принципов:

Реализуемость санкций на практике

Нет никакого смысла в санкциях, которые в случае обнаружения правонарушений не применяются на практике. Необходимо разработать такие санкции, которые могут быть принудительно применены всякий раз, когда это необходимо. Из этого положения вытекает несколько дополнительных принципов. Так, должны быть четко определены критерии нарушений, виды санкций и порядок их применения.

Относительно применения различных видов санкций, прежде всего, стоит рассмотреть вопрос возможной замены уголовных наказаний административными. Процитируем отчет Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по Швеции: «ГРЕКО неоднократно

⁹⁴ Административная конференция США (1991) страница 67.

⁹⁵ См. FECA, 2 USC в Разделе 437g.

утверждала, что в качестве дополнения к принятым уголовным санкциям, применение которых на практике может быть весьма затруднительным, необходимо применять более гибкие санкции в отношении менее серьезных нарушений правил политического финансирования, которые необязательно требуют судебного разбирательства в рамках уголовного процесса».⁹⁶ Этот вопрос особенно важен для тех стран, где репутация судов может быть запятнана их политической ангажированностью. В таких случаях полезно, чтобы органу надзора в сфере политического финансирования были предоставлены полномочия применять необходимые санкции.

Потребность в более гибких, соразмерных санкциях была признана Великобританией, где в 2009 году парламент внес изменения в законодательство о партийном финансировании, которым отныне предусматривается применение ряда административных санкций взамен уголовных, ранее прописанных в Законе 2000 года о политических партиях, выборах и референдуме. Избирательная комиссия Великобритании в настоящее время располагает обширным набором санкций и правом их применения, включая фиксированные и переменные денежные штрафы, официальные предупреждения, уведомления о восстановлении в правах, извещения в исполнительном производстве, а также приостановление регистрации или деятельности.

Органы правоприменения в Канаде и США прибегают к небольшим административным штрафам в качестве наказания за незначительные нарушения, что в результате поощряет добровольное соблюдение правил. Порядок, схожий с привычной для всех системой штрафов за парковку в запрещенном месте, обладает важным преимуществом – он простой для понимания и администрирования. В США решение о расследовании случаев в уголовном производстве находится в компетенции Департамента Юстиции. Здесь принимаются во внимание два главных фактора – сумма в долларах, вовлеченная в незаконные виды деятельности, и наличие преступного умысла у нарушителей.

Еще одним важным аспектом является законодательно установленный срок давности для применения санкций. Для проведения надлежащего расследования нарушений в сфере политического финансирования необходимо время, поэтому ответственные органы должны, прежде всего, определить, действительно ли существует повод для расследования в каждом отдельном случае. Нужно отметить, что в некоторых странах законодательно установленного срока давности по этой категории дел не существует вовсе; в других он ограничен определенным количеством лет; а в некоторых европейских странах случаи нарушений в сфере политического финансирования должны быть

⁹⁶ ГРЕКО Швеция (2009) страница 17.

расследованы в течение нескольких месяцев. Как ГРЕКО отмечается в отчете ГРЕКО по Румынии: «...период в шесть месяцев однозначно слишком короткий. Представители ПИК [Постоянная избирательная комиссия] сами подтвердили, что в контексте их обязанностей и видов деятельности столь ограниченного периода исковой давности явно недостаточно. Исследования, которые проводились в других странах ГРЕКО, показали, что регулятор сталкивается с проблемой нехватки времени для расследования, даже если срок исковой давности составляет один год».⁹⁷ Кроме этого, в отчете ГРЕКО по Молдове было отмечено следующее:

Чтобы органы, на которые возложена ответственность за контроль над финансированием политической деятельности, могли осуществлять эффективный надзор, им следует предоставить достаточно времени для сбора необходимой информации и проведения расследований в этой тонкой, деликатной сфере. Кроме того, для эффективной работы таких органов необходимо предоставить им полномочия открывать производство по делу о правонарушении, возобновлять дела по вновь открывшимся обстоятельствам, а также проводить сравнительный анализ данных, собранных в разные годы.⁹⁸

К сожалению, если у правоприменительных органов нет политической воли и организационных возможностей для применения санкций за нарушения правил политического финансирования, все они так и останутся «пугалками» на бумаге.

Соразмерность санкций

Санкции должны быть соразмерны допущенному нарушению. Более серьезное нарушение должно вести к применению более жестких санкций, нежели незначительное. С точки зрения нарушений правил политического финансирования, критериями для определения степени серьезности нарушения могут считаться размеры сумм, вовлеченных в незаконную деятельность, попытки сокрытия нарушений, а также их повторяемость (системность нарушений). Несоблюдение мягких санкций, таких как предупреждения, должны повлечь за собой более серьезные меры наказания.

В центре внимания должны быть нарушения с прямым политическим последствием, а не технические ошибки. Вот что сказал Крейг С. Донсанто о правоприменении в США:

⁹⁷ ГРЕКО Румыния (2010) страница 32.

⁹⁸ ГРЕКО Молдова (2011) страница 25.

Справедливый, гибкий, но в то же время реализуемый на практике процесс правоприменения является ядром эффективности любого законодательства, регулирующего финансирование избирательной кампании. Большинство нарушений Закона о федеральных избирательных кампаниях [FECA] происходят в результате невежества, небрежности, непонимания или ошибки. Такие нарушения наказываются Федеральной избирательной комиссией в административном порядке; при этом операции, приведшей к нарушению, «дается задний ход»; недостающая информация добавляется в общественную базу данных; а от субъектов, совершивших нарушение, требуется заплатить небольшой денежный штраф и согласиться на исправление. С другой стороны, преднамеренные и значительные с финансовой точки зрения нарушения Закона, совершенные с пренебрежением к Закону, должны стать предметом уголовного преследования в соответствии со Статьей 437 положений об уголовном наказании.⁹⁹

Следует также учитывать и финансовую ситуацию различных политических партий, поскольку применение санкций в виде штрафа в фиксированном размере будет иметь неодинаковое влияние на их положение и жизнеспособность в целом. В некоторых случаях проблема может быть решена приостановкой бюджетного финансирования, поскольку его объем зависит от размера партии, и даже для крупных игроков потеря месячного финансирования от государства будет весьма существенной. Правда, этот вид санкций эффективен только в тех странах, где бюджетная поддержка составляет весомую часть партийных доходов. В странах с более низким уровнем государственного финансирования от бюджетных средств как раз более зависимы небольшие партии.

Чтобы система наказания за нарушения была пропорциональной и соразмерной, в ней должен присутствовать целый ряд различных санкций – от официальных предупреждений для исправления небольшие нарушения, которые могли быть допущены по небрежности, до серьезных криминальных санкций в случае системного мошенничества. Вряд ли можно соблюдать любую принцип пропорциональности и соразмерности, если система будет не в состоянии конфисковать у политических игроков незаконно полученные ими пожертвования.

Во многих случаях точные критерии, на которые следует опираться при выборе тех или иных санкций, недостаточно четко оговорены в законодательстве. В таких ситуациях необходимо принимать решение, исходя из конкретных обстоятельств и принимая во внимание определенные ключевые факторы.

⁹⁹ Донстано (1999) стр. 10

Рисунок 27: Факторы, которые необходимо учитывать при выборе применяемых санкций

Размер суммы, вовлеченной в неправомерную деятельность	Получение запрещенного пожертвования в размере \$1 000 000 должно повлечь за собой более жесткие санкции, нежели запрещенное пожертвование в размере \$1 000
Мера пагубного воздействия нарушения	Техническое нарушение, не оказавшее прямого воздействия на политическую ситуацию, должно повлечь за собой ограниченные санкции, тогда как масштабный подкуп избирателей, который может поставить под сомнение результаты выборов, требует самых жестких санкций
Преднамеренность совершенного нарушения	Хотя незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение, за преднамеренные противоправные действия наказание должно быть более строгим
Намеренное укрывательство нарушения	Субъекты, которые сами заявляют о допущенных ими технических нарушениях, в нормальных условиях не должны подвергаться санкциям. Однако, те, кто предпринял попытку намеренного укрывательства своих правонарушений, заслуживают более строго наказания.
Повторяемость (системность) правонарушений	Субъекты, которые совершают нарушения неоднократно (системно), должны быть подвергнуты более жестким санкциям.
Отказ субъекта выполнять ранее вынесенные решения	Те субъекты, которые отказываются выполнять ранее вынесенные решения (например, вернуть незаконное пожертвование), должны быть подвергнуты более строгому наказанию.
Возможное пагубное воздействие применяемых санкций на политический плюрализм или демократический процесс	В некоторых ситуациях санкция может быть уместна с точки зрения неотвратимости наказания за правонарушение, но ее применение негативно скажется на политическом плюрализме или демократическом процессе. Например, если штраф в особо крупном размере может привести к полному финансовому банкротству политической партии. Такие случаи рассматриваются в следующем разделе.

Если критерии для определения разных уровней санкций не оговорены в законе, органы правоприменения в сфере политического финансирования должны четко определить (и обнародовать) стандарты, которые будут использоваться ими при выборе санкций за различные правонарушения, а также (по мере необходимости) указать, как эти стандарты будут интерпретироваться.

Сдерживающие санкции

Не представляется возможным контролировать деньги в политике, если не будет санкций, которые смогут удерживать субъектов политического процесса от противоправных поступков. Сдерживающие санкции отличаются от страны к стране; причем в каждом государстве санкции должны коррелироваться с существующей системой политических партий и кандидатов. Лица, которые принимают участие в серьезных мошенничествах, должны осознавать риск тюремного заключения, несмотря на отсутствие в некоторых случаях отдельных положений об уголовных карательных мерах, связанных с политическим финансированием.

Тип превентивных санкций также зависит от характера конкретного рассматриваемого нарушения. В одних случаях эффективным сдерживающим фактором может быть риск потери бюджетного финансирования, в других – достаточным может быть предание огласке тех обстоятельств, в которых были выявлены виновные в нарушении закона. На другом конце спектра – угроза тюремного заключения как превентивный фактор для потенциально согласившихся на совершение серьезного мошенничества. А драконовские административные санкции, такие как ликвидация или снятие с регистрации политической партии, поднимают интересные вопросы. С одной стороны, это может быть рациональной мерой, которая поможет предотвратить серьезное нарушение правил финансирования политической партии в долгосрочной перспективе. С другой стороны, наложение санкций подобного типа на всю организацию из-за некоторых противоправных действий ее отдельных должностных лиц или членов имеет серьезные последствия и требует разумного баланса, поскольку на другой чаше весов оказывается свобода политических ассоциаций и принцип поощрения участия в политической жизни.

В то же время, если ответственность политических партий за действия, предпринятые частными лицами из числа их должностных лиц или членов, должна быть ограничена, существует вполне обоснованное мнение, что в случае серьезного пренебрежения правилами политического финансирования в течение долгого времени к партии может быть применена окончательная мера в виде ее официальной ликвидации.¹⁰⁰ Кроме того, могут возникнуть ситуации, когда гарантии свободы ассоциаций должны коррелироваться с уровнем общественного доверия к политической системе в целом.

Что касается последнего пункта таблицы на Рисунке 27, при выборе соразмерных нарушению санкций важно учитывать последствия как самого противоправного действия, так налагаемых за его совершение санкций на сохранность демократического плюрализма в системе. По утверждению ОБСЕ/БДИПЧ, «до принятия решения о каких-либо санкциях

¹⁰⁰ По заявлению ОБСЕ/БДИПЧ, «Роспуск политических партий, основанный на деятельности членов партии как частных лиц, несовместим с гарантиями защиты партии, предоставляемой ей как политической ассоциации. Эта несовместимость распространяется на индивидуальные действия партийного руководства, за исключением случаев, в которых может быть доказано, что они действовали как представители партии в целом». ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия (2010), страница 24.

регуляторный орган должен тщательно рассмотреть цель их применения и возможное негативное воздействия на сохранность политического плюрализма или защищенных прав и свобод граждан».¹⁰¹ Другими словами, если правила политического финансирования предназначены для защиты целостности политической системы, санкции за нарушения в этой сфере не должны сами по себе угрожать политическому плюрализму или свободе волеизъявления.

Чтобы санкции имели сдерживающее воздействие, также полезно, когда внимание сосредоточено на всех сторонах, вовлеченных в нарушения. Как отмечает ГРЕКО в своем отчете по Испании: «существующие санкции направлены исключительно на получателя пожертвования, т.е. политическую партию, а не на доноров/других лиц, чьи нарушения могут таким образом остаться безнаказанными; в подобных случаях будет необходимо введение дополнительных видов санкций».¹⁰²

Типы санкций

Как уже отмечалось, необходим целый арсенал санкций, которые можно использовать в случаях различных правонарушений в сфере политического финансирования, как проиллюстрировано на Рисунке 28.

Рисунок 28: Примеры санкций



¹⁰¹ ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия (2010) Статья 227.

¹⁰² ГРЕКО Испания (2009) страница 21.

Предупреждение

Одним из потенциально полезных инструментов является предупреждение. Эта санкция имеет несколько преимуществ: ее можно легко и быстро применить (и обеспечить правоприменение), и она может быть достаточно действенной в тех случаях, когда политические партии боятся каких-либо подозрений в коррупции со стороны общественности. О предупреждении иногда говорят, как о «политической санкции», которая позволяет открыто назвать имена и пристыдить нарушителей, что чревато для них потерей части голосов.

Тем не менее, у этого метода есть и недостатки. Если общественность не особо интересуется вопросами, связанными с политическими финансами, или если в обществе бытует убеждение, что все политические партии и отдельные политики в той или иной мере коррумпированы, огласка доказательств их ненадлежащего поведения может не повлечь за собой должного эффекта. Случай Касас-Замора показал: хотя, согласно формальным правилам, политические партии в Коста-Рике обязаны подавать регулятору свои финансовые отчеты, «большинство (политических партий) не делают этого даже после многократного предупреждения со стороны избирательных органов».¹⁰³

Для того, чтобы в подобных случаях предупреждения были эффективными, отказ от их выполнения должен автоматически вести к применению более серьезных санкций. Этот принцип соблюдается не везде, и ГРЕКО в отчете по Турции отметила эту проблему: «если суд признает, что политическая партия совершила какое-либо правонарушение... суд принимает решение о вынесении предупреждения такой партии с просьбой исправить правонарушение (невыполнение предписания не влечет за собой каких-либо санкций)».¹⁰⁴

Другими словами, в тех странах, где сами избиратели вряд ли накажут политическую партию и кандидата за нарушения, следует использовать предупреждения, чтобы дать нарушителю шанс исправить ситуацию и таким образом избежать более серьезных санкций.

Предписания и извещения о приведении в соответствие

Предписание определяет меры, которые должны быть предприняты партиями или физическими лицами, совершившими правонарушение, для прекращения запрещенных действий и недопущения подобных нарушений в будущем. Извещение о приведении в соответствие описывает меры, которые должны быть приняты для исправления последствий допущенного правонарушения. Полезно использовать такие меры в сочетании с финансовыми штрафами.

¹⁰³ Casas-Zamora (2005) страница 146.

¹⁰⁴ ГРЕКО Турция (2010) страница 14.

Данный вид санкций используется в нескольких странах. С декабря 2010 года они стали применяться и в Великобритании.¹⁰⁵ В недавнем случае, когда политическая партия в течение продолжительного времени опаздывала с подачей финансовых отчетов, комиссия постановила выдать уведомление о наложении штрафа за несвоевременную подачу отчетов, а также извещение о приведении в соответствие, что требует от партии представить регулятору план своевременной подготовки и подачи аналогичных отчетов в будущем. Извещение также содержало требование информировать комиссию о прогрессе в выполнении данного плана. Следующая серия отчетов партии была подана вовремя.

***Временная отмена бюджетного финансирования
(например, до подачи отчета)***

Европейские институты часто выступают за отмену бюджетной поддержки в качестве санкции за нарушения правил политического финансирования, что весьма логично, учитывая высокую зависимость европейских политических партий от государственных средств. Есть два вида этой санкции – задержка средств до устранения нарушения и прекращение финансирования политических партий (или кандидатов) независимо от того, была ли приведена ситуация в соответствие с положениями закона.

Логика в применении этих двух подходов весьма отлична. В центре внимания первого подхода – исправление ситуации, которая привела к применению санкции (например, задержка с подачей отчета о финансировании избирательной кампании). В последнем случае акцент делается на предотвращении неправомерного поведения субъекта в будущем.

Если приоритетом определена финансовая прозрачность, первый подход является более целесообразным. И все же, он порождает определенные проблемы. В отчете ГРЕКО по Чехии отмечается, что «(временное) приостановление государственного финансирования позволяет политическим партиям/движениям проверить законность своих действий, при этом они пребывают в полной уверенности, что всегда могут исправить свои ошибки (и что бюджетное финансирование будет при этом возобновлено задним числом)».¹⁰⁶ Если политические партии будут уверены, что получают задержанные на время бюджетные средства, как только они, скажем, подадут свои отчеты, они могут посчитать целесообразным отложить подачу таких отчетов, например, до тех пор, пока интерес общественности к выборам не угаснет.

¹⁰⁵ Комиссия может также налагать штраф в размере до £20 000, если партия не выполнит требования, изложенные в извещении о соблюдении.

¹⁰⁶ ГРЕКО Чешская Республика (2011) стр. 22

Частичное или полное лишение бюджетного финансирования

Второй подход состоит в том, чтобы наказать нарушителя, лишив его определенной части государственных средств. В этом случае сумма или штрафной период должны быть соразмерными нарушению.¹⁰⁷

При всем при этом существует один очень важный аспект, который касается и соразмерности, и сдерживающего фактора санкций в виде частичного или полного лишения бюджетного финансирования - это относительная зависимость нарушителя от государственных средств. В странах, где подобные гранты составляют львиную долю партийного дохода, потеря государственного финансирования может быть эффективным инструментом. Так происходит в случае с Норвегией:

Норвежские власти утверждают, что на фоне относительно большого объема государственного финансирования, предоставляемого политическим партиям (в целом около €40 миллионов при 3,5 миллионах избирателей в стране), и относительно скромного уровня частных пожертвований и других источников доходов политических партий на уровне избирательных округов и на муниципальном уровне, частичное или полное лишение грантов считается эффективной, соразмерной и сдерживающей санкцией в значении Статьи 16 Рекомендаций Res (2003)4 Комитета министров Совета Европы о единых правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний.¹⁰⁸

Но в странах, где государственное финансирование составляет небольшую часть средств, привлеченных политическими партиями (примером могут выступить крупнейшие партии Великобритании, а также большинство партий в Африке), удержание государственных средств вряд ли возымеет должное сдерживающее воздействие. В этих условиях единственной реальной причиной для отказа политическим партиям в государственных средствах может быть моральный аргумент, что бюджетные средства не должны предоставляться субъектам, игнорирующим правила и законы страны. Тем не менее, для соблюдения таких правил совершенно необходимы другие виды санкций.

Как уже отмечалось, разные политические партии внутри страны могут также в разной степени зависеть от государственных средств, и последствия потери такого

¹⁰⁷ Однако, такой пропорциональный подход применяется не всегда. В Болгарии, например, «наиболее эффективной мерой является лишение партии всего государственного гранта, но это уже очень серьезная санкция, так как согласно Статье 36, параграф 1, субъект однозначно лишается права на получение гранта до следующих выборов (а не соразмерно серьезности допущенного нарушения, и не на время, до устранения выявленных недостатков)» ГРЕКО Болгария страница 28.

¹⁰⁸ ГРЕКО Норвегия (2006) страница 15.

финансирования могут быть несоразмерными с возможной выгодой от допущенного нарушения. Чаще всего, у более крупных политических партий по определению больше возможностей привлекать частные средства, поэтому они менее чувствительны к потере государственного финансирования.

Штрафы

Штрафы - наиболее распространенная форма санкций, используемая в разных частях света. Популярность данного инструмента можно объяснить его простотой и относительной легкостью правоприменения. Штрафы можно разделить на две основные категории. Первая – это незначительные финансовые санкции, налагаемые за незначительные нарушения. Они часто присовокупляются к предупреждению в качестве демонстрации реакции на допущенное нарушение. Избирательная комиссия в Великобритании налагает фиксированные штрафы в размере £200 (около 300 долларов США) за незначительные нарушения¹⁰⁹. Такие фиксированные штрафы предназначены для того, чтобы акцентировать внимание на предупреждении, не будучи при этом чрезмерно обременительными для органа правоприменения в области политического финансирования или субъекта. Возможности подать апелляцию в случае наложения штрафа этого вида часто ограничены.

Другой тип штрафа предназначен для наказания более серьезных нарушителей; такой тип штрафа часто пропорционален тяжести допущенного правонарушения. В странах, где в структуре дохода партии доминируют бюджетные средства, разница между отказом в предоставлении государственного финансирования и наложением штрафов минимальна, поскольку *de facto* политические партии будут использовать бюджетные средства для оплаты штрафов в казну. В таких ситуациях штраф является менее релевантной мерой в сравнении с отзывом государственных грантов, иначе получится, что государство заплатит самому себе.

В странах, где государственное финансирование составляет только небольшую часть партийных доходов, штрафы могут стать более эффективными мерами, нежели потеря бюджетных грантов. Принимая решение о размере штрафа, регулятор должен учитывать оба принципа - соразмерности налагаемого штрафа допущенному нарушению и превентивности правонарушений. Одним из крупнейших штрафов, когда-либо наложенных за нарушения правил политического финансирования, стал штраф на сумму 8

¹⁰⁹ В случае незначительных нарушений (а также таких, которые подлежат рассмотрению в суде магистрата) размер штрафа колеблется от £200 до £5 000, тогда как штрафы за нарушения, рассматриваемые в суде магистрата или в Королевском суде, колеблются от £250 до £20 000. Комиссия может применить максимальный штраф за несоблюдение закона в размере до £20 000. Больше информации доступно по ссылке <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/enforcement/sanctions>

миллионов долларов США, который в 1997 году американская компания Эмпайр Сэнитари Лэндфилл (Empire Sanitary Landfill) должна была заплатить за тайное финансирование кандидатов, в том числе Билла Клинтон.¹¹⁰

Органы правоприменения в сфере политического финансирования должны понимать, что в случаях четкого определения законодательством размеров штрафов в национальной валюте, со временем фактический их размер будет уменьшаться из-за инфляции. Лучше всего определять размеры штрафных санкций таким образом, чтобы учитывать фактор инфляции; например, сумма может быть определена в количестве минимальных заработных плат.

Еще один важный момент состоит в том, выражены ли штрафы в виде фиксированной суммы, в виде диапазона сумм от минимальной до максимальной или в виде максимально допустимой суммы (например, «от \$500 до \$1000» или «не более чем \$1000»). Такие опции означают, что всякий раз нужно принимать во внимание переменные факторы, в частности, серьезность нарушения и его (не) преднамеренность.

Конфискация полученных пожертвований

Субъекты, которые получили запрещенное законом пожертвование, обязаны или вернуть эти средства донору, или перевести эти деньги на счет государственного казначейства. На практике они должны перечислить сумму, эквивалентную сумме означенного пожертвования, или же сумму, равную справедливой рыночной стоимости любых запрещенных пожертвований, сделанных в натуральном виде. Разрешение для партий возвращать средства донору предпочтительнее в том случае, когда нет твердой уверенности или доказательств, что эти пожертвования незаконны.¹¹¹ Должен быть установлен ограниченный временной период, в течение которого средства должны быть возвращены или переведены на счет благотворителя. Санкции подобного рода существуют не во всем мире. При возможности применения такой практики во Франции, ГРЕКО отмечает:

После нашего визита французские власти подтвердили, что в настоящее время отсутствует юридическая возможность конфискации незаконных пожертвований в

¹¹⁰ Следствию не удалось доказать, что эти кандидаты знали о получении незаконных пожертвований. New York Times (1997) страница 1.

¹¹¹ Это может, например, касаться тех ситуаций, когда политические партии должны соблюдать «потолок» для привлечения средств в определенный период. В таких случаях им следует разрешить возвращать полученные пожертвования благотворителям сразу же по достижении лимита означенного лимита. Регулятор в сфере политических финансов, со своей стороны, должен стремиться информировать субъектов о допустимости или недопустимости определенных действий, в т.ч. предоставлять рекомендаций на индивидуальной основе.

пользу политических партий. Они также указали, что нынешнее законодательство не предусматривает возможность конфискации незаконного пожертвования в фонды политических партий, и что, в принципе, аудиторы должны требовать от самих партий исправления подобных ситуаций (путем возврата юридическому лицу сделанного им неправомерного пожертвования на любую сумму, либо путем возмещения той части пожертвования, которая превышает допустимый лимит).¹¹²

Если же в законе ничего не сказано по этому поводу, у политических партий и кандидатов всегда будет оставаться соблазн получить крупные пожертвования, даже связанные с откровенным нарушением правил, поскольку немногие санкции могут соответствовать размерам тех средств, которые они могут получить от благотворителей. Можно даже предположить, что некоторые партийные чиновники или сотрудники могут согласиться на непродолжительное тюремное заключение, если это позволит партии сохранить особо крупные пожертвования на своем счету.

Существует также возможность комбинирования санкций, когда при конфискации незаконных пожертвований налагается штраф; например, когда такие средства должны быть перечислены в двойном или тройном размере. Это означает, что если политическая партия Словакии умышленно принимает незаконное пожертвование в размере €1 000 000, Министерство финансов может требовать от партии выплатить сумму в €2 000 000. Похожие правила существуют в Германии и Хорватии, тогда как в Венгрии сначала сумма незаконного пожертвования должна быть перечислена в государственный бюджет, после чего равная по размеру сумма также изымается из выделенного партии государственного гранта.

Лишение свободы

Самая серьезная санкция, применяемая во многих странах, - это тюремное заключение. Приговор о лишении свободы выносится судом в случае самых тяжких нарушений, которые подразумевают совершение умышленных действия, приведших к серьезному мошенничеству.

Поэтому вряд ли вполне адекватной мерой можно назвать существующее в Македонии правило, согласно которому менеджер избирательной кампании может быть приговорен к трем годам тюремного заключения в случае, если политическая партия «не представит отчет об источниках финансирования избирательной кампании».¹¹³

¹¹² ГРЕКО Франция, стр. 33

¹¹³ ГРЕКО Македония (2010) стр. 14

Лишение свободы может стать наиболее сильным сдерживающим фактором, когда дело касается тех лиц, которые осуществляют непосредственный контроль над законностью финансирования политической партии, в частности, для финансовых секретарей и аудиторов. Во многих странах Центральной и Восточной Европы уровень доверия общественности к формальному аудиту довольно низок.

Хотя таких примеров относительно немного, но было несколько случаев, когда из-за нарушений закона о политическом финансировании за решеткой оказывались политики высокого уровня.

Несмотря на то, что импичмент Президента Южной Кореи в 2004 году провалился, «бывший Председатель Демократической партии нового тысячелетия (MDP) был... [приговорен] к шести годам тюрьмы и штрафу в размере 400 вон по обвинению в получении незаконных средств от нескольких фирм на финансирование избирательной кампании».¹¹⁴

В некоторых странах, где за грубое нарушение правил политического финансирования возможно лишение свободы, правовые и нормативные положения для применения такого вида санкций содержатся не в избирательном законодательстве (законы о выборах или законы о политических партиях), а, в частности, в Уголовном Кодексе или в отелных законах, которыми регулируется хозяйственно-экономическая деятельность.

Лишение права выдвигать кандидатов на выборах или права занимать выборные должности

Главная цель практически всех политических партий – победа на выборах для получения выборной должности.

Санкции, блокирующие возможность следовать этой цели, могут сыграть роль мощного сдерживающего фактора; однако и здесь за разные нарушения должны быть предусмотрены соразмерные меры наказания.

ОБСЕ/БДИПЧЛ полагает, что подобные санкции должны применяться: «только по решению суда с соблюдением всех действующих положений о правовой защите, и только в случае, если правовое нарушение очевидно повлияло на результат выборов»¹¹⁵. Правда, неясно, каким образом суд должен определить, например, повлияло ли на результаты выборов полученное из иностранных источников пожертвование (что является нарушением правил). В некоторых странах – например, в Болгарии и Румынии _ в

¹¹⁴ Пинто Дучински (2006) стр. 189

¹¹⁵ ОБСЕ/БДИПЧЛ и Венецианская Комиссия (2010) стр. 45

качестве предусмотренных законодательством санкций за существенные нарушения, в том числе за получение неправомερных пожертвований, может быть потеря мандата политиком или чиновником на выборной должности.¹¹⁶ В Армении такие санкции применялись в 2003 году, когда «регистрация одного кандидата была отменена по причине непредставления им финансовой декларации».¹¹⁷

Успешный парламентский кандидат на выборах в Вестминстер 1997 года и ее агент были осуждены за фальсификацию выборов из-за неподачи детального отчета обо всех расходах избирательной кампании. По решению суда кандидат была исключена из Палаты Общин, причем этот закон был применен впервые за более чем 100 последних лет. Хотя этот приговор был впоследствии отменен Апелляционным судом, она потеряла возможность участвовать в следующих выборах.¹¹⁸

Этот вид санкций следует использовать с чрезвычайной осторожностью, чтобы не поставить под угрозу право граждан быть избранными; данное право защищено Статьей 25 Конвенции ООН о гражданских и политических правах. УВКБ ООН заявляет в общих комментариях, что «любое ограничение права баллотироваться, в частности, минимальный возраст, должно основываться на объективных и разумных критериях».¹¹⁹

Один из наиболее громких случаев связан с экс-президентом Бразилии Фернанду Колор ди Мело, который был лишен поста в 1992 году по причине «торговли влиянием», которая велась его казначеем. Несмотря на то, что Колор ушел в отставку до завершения процесса импичмента, его все равно признали виновным и лишили права заниматься политической деятельностью в течение восьми лет.

В тоже время, в странах, где кандидаты должны подавать свои финансовые декларации, может быть целесообразным сделать эту процедуру официальной частью процесса выдвижения кандидата и/или вступления на выборную должность. ГРЕКО также отмечает:

¹¹⁶ «...если избранный депутатом или мэром кандидат использовал для ведения избирательной кампании средства, предоставленные в нарушение положений статьи 68 о запрещенных источниках финансирования, «по предложению политических партий, коалиций и инициативных комитетов, принимавших участие в выборах, а также прокурора соответствующий окружной суд должен объявить выборы недействительными, а полученные средства следует передать в доход государства» (отчет ГРЕКО по Болгарии, страница 17).

«...если по окончательному решению суда один или несколько кандидатов, которые были избраны, уличены в совершении нарушения, связанного с финансированием политической партии или избирательной кампании, их мандат члена парламента или депутата местного законодательного органа может быть отменен судьей (Статья 46, параграф 1, Закон № 334/2006). Не существует подобных правил для избранных депутатов Европарламента, а также на должность президента». (Отчет ГРЕКО по Румынии, страница 22). Подобные санкции существуют также на Мальте.

¹¹⁷ ГРЕКО Армения (2010) стр. 14

¹¹⁸ R v Fiona Jones, Desmond Whichler [1999] EWCA CRIM 1094, Апелляционный Суд Англии и Уэльса.

¹¹⁹ УВКБ ООН (1996) CCPR/C/21/Rev.1/Дополнение.7, параграф 15.

«опыт других странах показывает, что запрет быть избранным, как одна из санкций, которые могут быть наложены на выборное должностное лицо или кандидата, потенциально является и мощным превентивным инструментом».¹²⁰

Приостановление деятельности политической партии

Еще одной санкцией является приостановление деятельности политической партии. При этом подразумевается применение исключительно правовых инструментов для приостановки ее обычной деятельности, как то выдвижение кандидатов на выборах, привлечение средств, информационно-пропагандистская деятельность и проведение избирательной кампании. Деятельность партии может быть приостановлена на определенный период времени или до выполнения определенного условия, например, предоставления финансового отчета. Применение такой санкции не нашло широкого применения. В Европе она встречается только в Венгрии, Чехии, Латвии, и на сегодняшний день применяется на практике только в двух последних странах.

В Законе о политических партиях Чехии (Статья 14.2) объясняется, что «Политическая партия или движение, деятельность которого приостановлена в судебном порядке, может продолжать работать исключительно над задачами, цель которых – устранение причины приостановления ее деятельности». Должны быть четкие правила, как политическая партия может добиться снятия таких санкций, а также механизмы для обжалования решения о приостановлении деятельности в суде.

Приостановление деятельности политических партий не должно использоваться в качестве инструмента, который позволяет не допустить определенные политические силы к участию в выборах. Поэтому в тех случаях, когда подобные санкции налагаются незадолго до выборов, следует всегда искать такое решения проблемы, которое либо позволит партиям возобновить свою деятельность заблаговременно до выборов, либо ввести в силу решение о приостановлении деятельности уже после проведения выборов. В последнем случае предполагается, что партия на тот момент еще не выполнила все необходимые условия для отмены санкций.

В тех странах, где одной из применяемых к политическим партиям санкций может быть отмена регистрации (ропуск), рекомендуется перед принятием такого окончательного решения приостановить деятельность нарушителя с тем, чтобы все заинтересованные в деятельности такой партии стороны осознавали всю серьезность ситуации. В случаях с теми политическими партиями, которые *de facto* уже прекратили свою деятельность, решение о приостановлении их деятельности будет простой формальностью.

¹²⁰ ГРЕКО Болгария (2010) стр. 28

Отмена регистрации политической партии

Есть два вопроса, которые нужно принимать во внимание, когда речь идет об отмене регистрации или роспуске политической партии. Первое: несоблюдение требований к отчетности может служить одним из индикаторов, что политическая партия неактивна (отсутствие выдвижения кандидатов на нескольких последних выборах послужит дополнительным тому подтверждением). В странах, где статус официальной регистрации партии обязывает ее вести активную деятельность, отмена регистрации тех партий, которые никак себя не проявляют в политической жизни, никоим образом не скажется на демократическом процессе в целом. При этом важно гарантировать такие условия, которые позволят политической организации продолжать свою деятельность в ином формате, а в будущем иметь возможность восстановить свой официальный статус в случае приведения деятельности в соответствие с требованиями закона.¹²¹

Другое дело – отмена регистрации активных политических партий. Это может поставить под угрозу свободу ассоциаций, гарантированную Международным пактом о гражданских и политических правах ООН (статья 22). Чтобы удовлетворять требованию соразмерности, отмена регистрации должна рассматриваться как мера наказания за наиболее серьезные нарушения. Например, Совет Европы рекомендует, чтобы пожертвования из иностранных источников были законодательно запрещены (Rec 2003/4, Статья 7). Однако вряд ли европейские эксперты согласились бы со справедливостью правил, принятых в Турции, где: «политическая партия, которая получает финансовую помощь от иностранного государства, международной организации или иностранного физического или юридического лица, в нарушение Статьи 68, параграфа 10 Конституции, должна быть распущена по решению Конституционного суда».¹²²

Правила для отмены регистрации и обжалования такого решения должны быть четкими и защищенными от политического давления. Возможно, будет полезно рассмотреть чешский подход. Там роспуск политической партии происходит только

¹²¹ Это мнение не очень отличается от изложенного в Руководстве по регулированию деятельности политических партий ОБСЕ/БДИПЧ (2010); «[Если] партия изначально соответствовала всем критериям, необходимым для ее регистрации, у нее должна быть возможность продолжать партийную деятельность и за рамками избирательных кампаний. Вместо того, чтобы потерять все права официального политического объединения, партии, которые не получили должного уровня поддержки на выборах, как минимум должны быть в состоянии продолжать свою деятельность в соответствии с законодательством об обычных общественных объединениях» (страница 23). В некоторых странах официальная регистрация партии не является вопросом жизни и смерти. Так, в Швеции не предусмотрена регистрация политических партий, а в Великобритании для регистрации партии достаточно двух человек (по состоянию на сентябрь 2013 года в Великобритании зарегистрированы 399 партий).

¹²² ГРЕКО Турция (2010) стр. 15

после предварительного приостановления деятельности партии на один год, в течение которого у партии достаточно возможностей исправить нарушение, которое привело к применению такой санкции. Если этого не происходит, Президент может подать предложение в Высший Административный Суд о роспуске такой партии.¹²³

Роль судебной системы

Правоприменение в сфере политических финансов зависит не только от существующих законов, но и от готовности их соблюдать, а также от возможностей и желания регуляторных органов и отдельных граждан отслеживать нарушения и наказывать виновных. В правовой системе, где последнее слово в решении политических споров принадлежит судьям, правоприменение может сталкиваться с дополнительными препятствиями в виде судебных решений. Карл-Хайнц Нассмахер справедливо предполагает, что правоприменение в этом случае будет также в немалой степени зависеть от ответчика, сути рассматриваемого вопроса и от того, будет ли суд в своих решениях придерживаться принципов политического равенства или политической свободы.¹²⁴

Некоторые учены и практики в сфере политических финансов утверждают, что: «все больше и больше финансовых ресурсов, связанных с выборами, выводится за рамки регулирования в том смысле, как оно интерпретируется правоприменительными органами, законодателями или ограничивается судебными решениями.»¹²⁵ С международной точки зрения, участие суда в избирательном процессе и правоприменении в области политического финансирования является относительно новой практикой, которая, тем не менее, получила широкое распространение. Возрастающую роль судов в избирательном процессе можно рассматривать как комбинацию трех факторов:

1. С конца 1940-х в странах Западной Европы, Восточной Европы, Азии и Латинской Америки в результате проведенных реформ были значительно расширены полномочия судебных институтов и системы в целом.
2. Введение государственного финансирования партий и кандидатов в большинстве стран сопровождалось законодательным закреплением требования открытого

¹²³ Отчет ГРЕКО по Чехии, стр. 13 Эта система кажется значительно более безопасной, нежели польская, где Национальная избирательная комиссия передает дело в Окружной суд Варшавы, который принимает решения об отмене регистрации. Закон о политических партиях Польши, Статья 38с.

¹²⁴ Нассмахер (2003) стр. 154

¹²⁵ Ibid, стр. 154.

доступа к информации, невыполнение которого чревато применением правовых санкций.

3. Наблюдается растущий общественный запрос на прозрачность в политике и обеспокоенность тем фактом, что коррумпированным политикам дозволено оставаться на государственных должностях, даже если каждое их действие вызывает облако подозрений и недоверия; такие общественные настроения вполне коррелируются с негативными рейтингами доверия к политическим лидерам в целом.

Судам в основном запрещается участвовать в деятельности основных политических институтов, поэтому они могут оказаться в уязвимом положении при необходимости вмешательства в политический процесс. Этот риск удваивается, если судебные решения влияют на карьеру избранных представителей в законодательных органах. Если решение суда не подтверждает, а признает неправомерным политический выбор властей, у него есть все шансы стать политической проблемой. Это общее замечание относится также и к случаям предоставления доступа к информации.

Когда суд снимает с политика или партии обвинения в нарушении правил избирательного процесса, проигравшая сторона может быть разочарована. Но при этом ее недовольство, как правило, все еще будет направлено на тот политический орган, который якобы допустил правонарушения, а не на суд. С другой стороны, когда суд принимает решение против выборного политика или партии, он становится «главным преступником». Кроме того, принимая решения по ряду вопросов, касающихся политического финансирования в рамках осуществления судебного контроля и надзора, во многих случаях суд занимает позицию, которая идет вразрез с политическим большинством.

Тем не менее, как показано на рисунке 29, вовлечение суда в процесс принудительного правоприменения для выполнения политическими субъектами требований предоставления доступа к информации становится обычной практикой не только в западных странах, но и в зарождающихся демократиях, количество которых постоянно растет. Похоже, открывается все больше данных по мере того, как суды проявляют все большую готовность использовать свои полномочия и вмешаться при попытке политиков обойти требования закона о доступности информации или нарушить запреты в сфере политического финансирования, политика в целом будет становиться более ответственной и прозрачной.

Рисунок 29: Случаи из судебной практики, касающиеся правил политического финансирования: Предоставление финансовых отчетов

Страна	Случаи из судебной практики
Новая Зеландия	Факты: Необходимость представления отчетов политическими партиями была поставлена под вопрос. Решение: Апелляционный Суд оставил в силе требование представления должных финансовых отчетов политическими партиями. Представление детальной отчетности помогает контролирующему органу сделать удовлетворительные выводы о том, что установленные законом лимиты были соблюдены. Ценность отчетности состоит также в том, что она увеличивает доверие общественности к политической системе и позволяет избирателям делать осознанный выбор о том, какую партию или кандидата поддержать.¹²⁶
Южная Африка	Факты: Институт демократии в Южной Африке (IDASA) заявил, что ответчики (четыре основные политические партии в парламенте, включая Африканский национальный конгресс), в соответствии с положениями Конституции, были обязаны предоставлять доступ к записям, относящимся ко всем пожертвованиям, полученным в течение 2003-2004 годов. В 2003 году начались судебные разбирательства по причине отказа политических партий раскрывать запрашиваемую информацию. Решение: Суд принял решение отказать в удовлетворении иска IDASA <u>по данному делу</u>, аргументировав его тем, что раскрытие финансовой информации о политических пожертвованиях - сложный политический вопрос, который лучше всего решать с помощью принятия детально проработанного законодательства. Несмотря на этот проигрыш для IDASA, в решении судьи отмечено, что «...этот вывод не означает, что политические партии, в принципе, не обязаны раскрывать детали частных пожертвований». (Страница 35). Кроме этого, суд выдвинул идею, что если бы финансирование политических партий регулировалось специальным законодательством, это послужило бы интересам большей открытости и прозрачности южноафриканской демократической системы.¹²⁷

¹²⁶ Избирательная комиссия против Присциллы Тейт (1999).

¹²⁷ Б.М. Гризел (2003)

США	Факты: Тед Стивенс, сенатор-республиканец от Аляски, был уличен в даче ложных показаний о получении свыше \$250 000 от нефтяной компании «Весо», которые он использовал для реконструкции своего дома. Сенатор подделал собственный финансовый отчет и не отразил этот корпоративный подарок в своей декларации, обязательной для публикации в широком доступе всеми членами Сената. Против Стивенса было возбуждено федеральное расследование. Решение: В июле 2008 года Стивенс был признан виновным по всем семи позициям обвинения, а также в даче ложных показаний и коррупции. Когда он баллотировался как кандидат на переизбрание в Сенат, то проиграл с незначительным отрывом полученных голосов. Несмотря на обвинительный приговор и тот факт, что сенатор мог быть лишен свободы сроком на пять лет по уголовному обвинению, приговор был отменен шесть месяцев спустя на том основании, что прокурором был допущен ряд грубых ошибок.¹²⁸
-----	---

Рисунок 30: Случаи из судебной практики, касающиеся политического финансирования:
Пожертвования

Страна	Случаи из судебной практики
Канада	Факты: Дело касается иска, по которому оспаривалась конституционность статьи 33(1) Закона о государственной службе, который запрещает государственным служащим «вести деятельность» в поддержку или против кандидата либо политической партии. Решение: Федеральный Верховный Суд вынес решение, что такие ограничения распространяются на большое число государственных служащих, которые на время работы в действующем правительстве должны быть лишены рисков в той или иной мере попасть под какое-либо политическое влияние. Необходимость соблюдения политической беспристрастности не является постоянным условием на всех уровнях иерархии государственной службы. Таким образом, раздел 33 во многих своих приложениях выходит за рамки того, что следует считать достаточным для обеспечения беспристрастности и лояльности государственных служащих. Этот раздел должен быть переписан законодателями. <i>Озборн против Канады (1999), файлы №21201-21203</i>

¹²⁸ Джонсон и Кейн (2008) стр. 1

Япония	Факты: 30 июня 2000 года Эйити Накао, который служил министром строительства Японии с мая по ноябрь 1996 года, был арестован за взяточничество. Обнаружено, что Накао состоял в отношениях с генеральным подрядчиком из Токио «Вакачику Констракшн Корп.», которая перечислила министру 60 000 000 иен в обмен на получение государственных заказов и поддержку в других видах деятельности. Следователи предоставили доказательства транзакций, которые демонстрировали, что «Вакачику» также совершала пожертвования в пользу политических фондов четырех других министров. Решение: Высший Суд Токио признал Накао виновным и приговорил его к тюремному заключению сроком на 24 месяца и штраф в размере 60 000 000 иен. Суд раскритиковал бывшего министра, назвав совершенное им преступление «порочным». С 1995 по 2000 год (период, когда Накао принимал взятки) был принят ряд законодательных актов, которыми запрещались политические пожертвования в пользу индивидуальных политиков или их личных фондов по привлечению средств. Еще до вынесения приговора, Накао решил баллотироваться на повторный срок на выборах в июле 2000 года, но так и не смог удержаться в своем кресле.¹²⁹
Израиль	Факты: В феврале 2005 года Генеральный прокурор обвинил Омри Шарона, сына премьер-министра Израиля Ариэля Шарона, в нарушениях правил финансирования последней избирательной кампании его отца в борьбе за пост лидера партии «Ликуд» и в ходе общенациональных выборов 2001 года. Хотя по делу премьер-министра Ариэля Шарона не был оглашен обвинительный приговор, он был уличен в получении незаконных пожертвований в размере 5,9 млн. шекелей с целью повышения шансов на победу в общенациональных выборах 2001 года. Решение: Суд магистрата Тель-Авива приговорил Омри Шарона к девяти месяцам тюремного заключения и штрафа в размере 300 000 шекелей за привлечение незаконных пожертвований для финансирования кампании его отца. Было обнаружено, что деньги направлялись через ряд корпораций, включая одну американскую. По мере того, как судебное разбирательство продвигалось вперед, Омри Шарон объявил о своей отставке с Кнессета. Кроме того, Ариелю Шарону было выдвинуто требование вернуть 20% незаконных пожертвований, которые он получил; он выполнил это требование, взяв кредит в банке.¹³⁰

¹²⁹ Blechinger (2000) страница 1¹³⁰ Navot (2006) страница 177, Haaretz (2006)

Германия	Факты: В марте 2002 года обвинения во взятках, выплачиваемых Социал-демократической партии Германии компанией по утилизации отходов, вызвало громкий скандал, бросив тень на канцлера Герхарда Шредера, и отразилось на его кампании по переизбранию осенью 2002 года. Претензия состояла в том, что взятки были выплачены партии для получения подряда на строительство завода по утилизации отходов в Кельне стоимостью 353 млн. евро. Решение: Хотя Герхард Шредер все же был переизбран главой социал-демократов, он выиграл с самым небольшим отрывом, который только видела Германия за последние 50 лет. В результате ухудшились отношения с США, т.к. Шредер построил свою кампанию на антиамериканском посыле. Кроме того, весной 2002 года Норберт Ройтер, бывший лидер социал-демократов Кельна, был арестован за получение незаконных политических пожертвований от компании по утилизации отходов. Наконец, этот скандал негативно сказался на репутации Германии: Питер Ейген, глава Трансперенси Интернешнл (Transparency International), заявил, что «она [Германия] гораздо более коррумпирована, чем считалось ранее».¹³¹
----------	--

Рисунок 31: Политическое финансирование и судебные иски: Адвокация проблемных вопросов и расходы третьих сторон.

Страна	Случаи из судебной практики
Канада	Факты: Истец подал иск против Закона о референдуме, который регулирует проведение референдумов в Квебеке. Он оспаривал положение, согласно которому, если бы он хотел провести кампанию по референдуму независимо от национальных комитетов, его свобода политического выражения ограничивалась бы размерами нерегулируемых расходов. И наоборот, если бы он желал взять на себя регулируемые расходы, ему пришлось бы войти в один из национальных комитетов. Решение: Федеральный Верховный Суд отклонил иск, отметив при этом, что система ограничения расходов потеряет всю свою эффективность, если независимые расходы также не будут ограничены. Закон предоставляет право осознанного выбора, который опирается на достаточную информированность, гарантируя при этом, что одни точки зрения не будут принесены в жертву ради других. Цель заключается в том, чтобы обеспечить справедливость референдума по значимым общественным вопросам. В этой связи, регулирование расходов на проведение референдума преследует одну из целей, которые лежат в основе свободы выражения, а именно: право сделать осознанный выбор на основе максимально полной и достоверной информации. <i>Роберт Либман против Генерального Прокурора Квебека (1997).</i>

¹³¹ Economist, The (2002), Пинто-Душинский (2002) стр. 2, The Wilson Quarterly (2002) стр. 1. Пинто-Душинский (2002) стр. 69-86.

Великобритания	Факты: Перед парламентскими выборами в Великобритании в апреле 1992 года госпожа Боуман организовала распространение в избирательных округах по всей территории Великобритании тысяч копий листовки, призывающей избирателей «проверить намерения кандидатов голосовать по вопросу аборт». Боуман была обвинена в нарушении Закона о представительстве народа 1983 года, запрещающего расходы, превышающие пять фунтов стерлингов, неуполномоченным лицом в течение предвыборного периода для передачи избирателям информации в целях агитации за кандидата или обеспечения его победы на выборах. Иск был подан в Европейский Суд по правам человека. Решение: Суд установил, что существует общее ограничение на публикацию информации с целью оказывать влияние на избирателей Галифакса в пользу кандидата-противника абортов. В то же время, суд считает, что не было необходимости в установлении ограничения расходов на столь низком уровне – 5 фунтов стерлингов - чтобы обеспечить равенство всех кандидатов. Соответственно, суд пришел к выводу, что ограничение, которое является предметом иска, было непропорциональным относительно преследуемой цели.. <i>Боуман против Соединенного Королевства (141/1996/762/959).</i>
Великобритания	Факты: После того, как Разрешительный центр рекламного вещания (Broadcast Advertising Clearance Centre) не разрешил трансляцию на телевидении одного из рекламных роликов, международной общественной организации защиты животных Animal Defenders International, последняя возбудила дело в Европейском Суде по правам человека, утверждая, что запрет платной политической рекламы в Великобритании является нарушением свободы выражения согласно Статье 10 Европейской Конвенции по правам человека. Решение: В апреле 2013 суд постановил: Несмотря на чрезвычайную важность защиты свободы выражения в демократических обществах, представленная правительством Великобритании аргументация доказывает, что запрет помог обеспечить всеобщие равные возможности выражать свое мнение. Суд также отметил отсутствие консенсуса по этому вопросу во всех европейских странах: большинство из них не запрещают политическую рекламу, однако некоторые могут прибегать к такого вида запретам. Это дало Великобритании свободу действий в принятии решения по данному вопросу. <i>Animal Defenders International против Соединенного Королевства (Заявление № 48876/08)</i>

США	Факты: В январе 2008 года неприбыльная организация «Объединенные Граждане» (Citizens United) выпустила на телевидении рекламный материал в виде документального фильма, содержащего критику сенатора Хиллари Клинтон. Федеральная избирательная комиссия заявила, что это были «электоральные сообщения». Такие действия были названы незаконными согласно Закону о реформе двухпартийной кампании 2002 года, поскольку организация «Объединенные Граждане» использовала средства из своего общего фонда с целью увеличить вероятность поражения кандидата, баллотировавшегося на федеральных выборах, используя при этом СМИ. Дело поначалу подали в Окружной суд округа Колумбия, где были применены положения обоих законодательных актов, таких как «МакКоннелл против Федеральной избирательной комиссии» и «Остин против Мичиганской Торговой Палаты». Однако в марте 2009 года «Объединенные Граждане» подали иск в Верховный Суд. Решение: Судья Кеннеди подготовил мнение суда, которое отменяло решение по делу «Остин против Мичиганской Торговой Палаты» (1990), поскольку в значительной степени противоречило принципам Первой поправки о защите свободы слова. Суд отменил ту часть решения Окружного суда, которая оставляла в силе ограничения на расходы независимых корпораций. Однако суд также объяснил, что «открытый доступ к информации об источниках финансирования является менее ограничивающей свободу слова альтернативой по сравнению с более комплексным регулированием». На основе этого решения суд оставил в силе требования к регистрации и предоставлению доступа к информации о финансировании. <i>Citizens United против Федеральной Избирательной Комиссии 558 США 310 (2010)</i>
Израиль	Факты: Фракцию в городском совете учредила неприбыльную ассоциацию, которая работала с волонтерами в рамках предвыборной кампании. После выборов ассоциация попросила фракцию компенсировать ее затраты (из средств на проведение избирательной кампании, выделяемых государством). Фракция спросила, будут ли эти затраты считаться затратами на избирательную кампанию, на что получила отрицательный ответ от государственного регулятора. Решение: Верховный Суд отклонил петицию. Суд сказал, что если бы ассоциация платила волонтерам, то она могла бы обратиться с просьбой объявить эти издержки расходами на выборы. Но когда ассоциация не несла реальных расходов и намеревалась использовать эти деньги для будущей деятельности, это никак не может рассматриваться как расходы на избирательную кампанию. <i>Н.С. 823/90 Bat Yam 1 против Генерального Контроллера, 44(2) PD692.</i>

Раздел 9: Использование баз данных для повышения прозрачности политического финансирования

Введение

Существуют две основные причины для публикации полученных финансовых отчетов в открытом доступе. Первая – избиратели имеют право знать о финансовых операциях тех политических сил и отдельных политиков, которые стремятся представлять их интересы в государственных институтах. Своевременный доступ к полной и точной информации может помочь избирателям принять взвешенное решение.

Другая причина состоит в том, что неправительственные организации и средства массовой информации также могут играть важную роль в детальном изучении финансовых отчетов политических партий и избирательных кампаний. Ни в одной стране мира правоприменительные органы в сфере политических финансов (ПО) не могут проверить все полученные отчеты и гарантировать их полную точность. Доступность такого рода информации предоставляет людям возможность проверять и тщательно изучать представленные финансовые отчеты. Это важно еще и потому, что у представителей гражданского общества может быть дополнительная информация, недоступная для регулятора, которая ставит под сомнение достоверность финансовых отчетов и деклараций.

Как минимум, ПО могут обеспечить доступ общественности к полученным отчётам, распечатав их и предложив для изучения в своем офисе. Но этот способ весьма неэффективен с точки зрения логистики и практичности. В некоторых странах информация публикуется в официальных изданиях регулятора, обычно в форме общего обзора, но такие периодические бюллетени не имеют большой аудитории.

Электронные базы данных с доступом онлайн - более эффективная альтернатива, поскольку могут содержать и комплексно представить огромные объемы данных. Во многих странах доступ к Интернету все еще весьма ограничен, но неправительственные организации и СМИ, как правило, имеют возможность использовать сеть и работать со специализированными базами данных “деньги в политике” (MAP), что позволяет анализировать, обобщать и интерпретировать информацию таким образом, чтобы она была максимально доступной для людей, незнакомых с особенностями бухгалтерского учета и аудита. Варианты способов публикации финансовой информации в базах данных обусловлены структурой документов отчетности (бланки, формы и т.д.).

Основные опции базы данных “деньги и политика”

Использование он-лайн базы данных для получения и последующего распространения финансовой информации об избирательных кампаниях не требует значительных материальных или человеческих ресурсов. Также не всегда необходимо представлять информацию в ярком и привлекательном виде. В странах новой демократии может быть вполне достаточным обнародовать информацию в любом доступном формате.

Одна из возможностей заключается в публикации отсканированных копий полученных финансовых отчетов (как правило, в формате PDF). Для этого требуется только базовое компьютерное оборудование и программное обеспечение, и если представленных отчетов не слишком много, процесс ввода данных в компьютер не потребует много времени и усилий. Этот способ вполне можно использовать в тех случаях, когда политические партии или кандидаты представили небольшое количество отчетов в печатном виде. Еще одно преимущество заключается в том, что потенциальному пользователю базы данных предоставляются оригинальные данные, что сводит к минимуму риск ошибок, которые могут возникнуть в процессе ввода данных.

Основной недостаток этого метода – невозможность для пользователей искать и анализировать информацию непосредственно в базе данных. Он также не подходит, если речь идет о значительном объеме данных или если такие данные труднодоступны в силу исходного формата. Естественно, этот метод исключен, если политические партии или кандидаты подают информацию в электронном виде, за исключением случаев, когда данные отправлены в формате PDF, что в целом не рекомендуется. Недостаток этого метода можно также компенсировать предоставлением базового анализа информации от регулятора вместе с отсканированными копиями. Например, ПО может подавать краткий обзор итоговой информации о суммах доходов и расходов, указанных в принятых отчетах, поскольку изучение и обобщение такой информации является их прямой обязанностью в рамках надзора за эффективным соблюдением законодательства.

Второй метод заключается в использовании такой формы ввода данных, которая позволяет использовать функцию поиска информации. Для этого не нужно сложное программное оборудование, хотя может потребоваться лучшее владение информационными технологиями со стороны сотрудников регулятора.

Если отчеты подаются в электронном формате, создание базы данных не должно вызывать затруднений. Стороны, которые подают отчеты, должны получать подробные инструкции и шаблоны, а при необходимости тренинги, чтобы обеспечить беспрепятственный процесс ввода данных. Но если у субъектов нет доступа к компьютерам и интернету, подача отчетов в электронной форме не подходит. Если отчеты предоставляются в печатном формате, то регулятору необходимо перевести полученные данные в электронный формат. Оптическое распознавание знаков (ОРЗ) как метод сканирования вряд ли подойдет, учитывая количество показателей, содержащихся в таких

отчетах. Таким образом, в большинстве случаев информацию будет необходимо оцифровать вручную, что потребует много времени и усилий.

В случае, если ручной ввод данных выполняется как часть процесса обработки результатов выборов, нужно подумать, можно ли этих же обученных сотрудников использовать для внесения информации о финансировании избирательной кампании до и/или после процесса обработки данных. Иначе говоря, если сотрудники прошли специальное обучение для того, чтобы вводить информацию о результатах выборов (или, например, данные о кандидатах), их можно использовать для ввода данных из отчетов о политическом финансировании.

Следует также рассмотреть вопрос возможности скачивания данных, особенно в случае большого количества информации. Это значительно повышает прозрачность и не требует от регулятора значительной дополнительной работы. Подходящими форматами являются .csv или .xml; даже если база данных создается с помощью базового программного обеспечения, такого как Microsoft Excel, ее можно сохранить в этих форматах для последующей публикации (хотя после преобразования, особенно для .csv, обычно теряется форматирование).

Примеры баз данных “деньги в политике”, созданных регуляторными органами

Федеральная избирательная комиссия (США) <http://www.fec.gov>

Особое внимание уделяется базам данных о финансировании избирательных кампаний в США.¹³² Наиболее обширную базу данных предлагает Федеральная избирательная комиссия (ФИК), независимый регулятор, основной функцией которого является надзор за финансированием избирательных кампаний.

В базе данных Федеральной избирательной комиссии (ФИК) доступна информация, начиная от кратких сводок об избирательных кампаниях и кандидатах и вплоть до отдельных взносов.

По каждому сделанному пожертвованию можно найти информацию о доноре, его месте работы и профессии, город и почтовый код (детальный адрес не вносится в открытую базу данных по причине конфиденциальности). Как правило, эти данные загружаются в течение нескольких часов после получения электронной квитанции. Информация в базе данных ФИК доступна для скачивания в удобных для последующей работы форматах (.csv и .xml).

¹³² Поиск Google при вводе запроса “campaign finance database” (“базы данных о финансировании избирательных кампаний”) в списке результатов поиска находит первый неамериканский сайт только на 16-й странице. Основная причина состоит в том, что многие штаты, округа, и т.д. в США, ведут свои собственные базы данных о финансировании избирательных кампаний.

Избирательная комиссия (Великобритании)

<https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspx>

Как и в США, вопрос финансирования избирательной кампании является основной частью сферы полномочий Избирательной комиссии Великобритании, и ее веб-сайт содержит информацию о пожертвованиях и заимствованиях субъектов, начиная с 2001 года. Недавно была разработана новая онлайн версия под названием «Финансирование избирательных кампаний партий» (ФИКП). Информация также доступна для загрузки в форматах csv или pdf. В Великобритании политические партии отчитываются перед Избирательной комиссией Великобритании, тогда как кандидаты подают свои отчеты местному уполномоченному по выборам, который и обеспечивает их доступность для общественного контроля. Таким образом, база данных Избирательной комиссии Великобритании в основном содержит информацию о финансировании политических партий (регулярном и во время избирательной кампании).

На рисунке 32 подана информация о базах данных “деньги и политике”, созданных различными регуляторами в 17 странах.¹³³

Рисунок 32: Базы данных “финансы и политика” (ФИП) в разных странах

Страна	Орган	Адрес ресурса в сети (URL)	Тип базы данных
Афганистан	Независимая избирательная комиссия	http://www.iec.org.af/Content.asp?sect=4&page=campaign	Введенные данные (без функции поиска)
Австралия	Избирательная комиссия Австралии	http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/financial_disclosure/index.htm	База данных с функциями поиска и скачивания (PDF).
Босния и Герцеговина	Центральная избирательная комиссия	www.izbori.ba/map	Данные с функцией поиска (временно недействующая база данных)
Бразилия	Высший избирательный суд	http://www.tse.gov.br/internet/partidos/balancetes_mensais.htm	Различная информация, в том числе ежемесячные бухгалтерские балансы в формате zip и XLS; только на португальском языке.
Канада	Выборы Канада	http://www.elections.ca/scripts/webpep/fin/welcome.aspx?&lang=e	База данных с функцией поиска о финансировании политических партий, избирательных кампаний и выдвижении кандидатов
Каймановы острова	Избирательное ведомство Каймановых островов	http://www.electionsoffice.ky/downloads/ge2009/electionexpensereturns2009.pdf	Аннотации об избирательных взносах и расходах в формате PDF.
Коста-Рика	Верховный избирательный трибунал	http://www.tse.go.cr/contribuciones_partidos.htm	Информация о партийных пожертвованиях на разных уровнях, PDF.

¹³³ Все адреса ресурсов в сети были достоверными на момент написания пособия

Эстония	Избирательная комиссия	http://www.vvk.ee/index.php?id=10921	Только обобщение за период 1995-1999Ж только на эстонском
Латвия	Центральная избирательная комиссия	http://www.vrk.lt/lt/pirmas-puslapis/pppkfk/	Детальная информация о пожертвованиях политическим партиям и на проведение избирательных кампаний; форматы XLS, PDF; только на латышском
Литва	Центральная избирательная комиссия	http://www.vrk.lt/lt/pirmas-puslapis/far/	Доступны финансовые отчеты, начиная с 2011 года; сканы в PDF; только на литовском
Македония	Государственная избирательная комиссия	http://www.sec.mk/arhiva/2009_pretsdatelskillokalni/2009/index06de.html?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=92	Отсканированные отчеты; только на македонском языке.
Новая Зеландия	Выборы Новая Зеландия	http://www.elections.org.nz/parties-0/partv-donations http://www.elections.org.nz/partidonations http://www.elections.org.nz/parties-candidates/registered-political-parties-0/party-donations	Доступны краткие обзоры и отсканированные отчеты о пожертвованиях партиям и кандидатам на пост президента, часть информации в формате XLS.
Палестина	Центральная избирательная комиссия	http://www.elections.ps/template.aspx?id=59	Отсканированные отчеты и /или краткие обзоры.
Панама	Избирательный трибунал	http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elecciones/partidos-pol/subsidios.html	Краткие обзоры о партийных пожертвованиях, форматы PDF или XLS; только на испанском языке.
Перу	Национальное избирательное бюро	http://www.web.onpe.gob.pe/finanzaspublicas.php	Данные с функцией скачивания (сжатые zip- файлы в формате XLS или PDF) о пожертвованиях политическим партиям по триместрам; только на испанском языке.
Польша	Национальная избирательная комиссия	http://pkw.gov.pl/finansowanie-partii-politycznych-i-kampanii-wyborczych/finansowanie-nawigacja.html	Краткие обзоры и отсканированные отчеты по избирательным кампаниям и годовые отчеты партий, начиная с 2001; только на польском
Португалия	Конституционный суд	http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/con-tas.html	Годовые отчеты и отчеты об избирательных кампаниях в формате PDF, только на португальском
Сьерра-Леоне	Комиссия регистрации политических партий	http://www.borcsl.info/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=	Отсканированные отчеты и краткие обзоры

Общие рекомендации

Использование Интернет базы данных для обнародования финансовой информации политической партии может быть эффективным способом повышения прозрачности политического финансирования в целом. Эти рекомендации могут помочь сделать базу данных лучше и практичнее для вашей аудитории.

Сосредоточьтесь на целевой аудитории и ее потребностях

Даже там, где публикация информации о финансировании избирательных кампаний является законодательным требованием, такая база данных не должна быть самоцелью, поэтому нужно изучить спрос на такого рода информацию. Рекомендуется, чтобы регуляторы провели предварительные консультации с основными заинтересованными сторонами, в том числе со средствами массовой информации и неправительственными организациями, для оптимизации структуры базы данных и способа ее размещения в открытом доступе. Рекомендуется разработать базу данных в сотрудничестве с небольшой референтной группой из представителей этих заинтересованных сторон. Как уже обсуждалось, субъекты отчетности должны подавать информацию поэтапно, чтобы процесс подготовки отчетов и их публикации не был слишком обременительным.

Во многих странах основной целевой аудиторией пользователей является не население в целом, а преимущественно журналисты и активисты гражданского общества, которые могут использовать эту информацию для привлечения внимания как политиков, так и граждан к вопросам, которые требуют обсуждения или решения.

Упростите поиск для пользователей

Даже самая лучшая база данных будет бесполезной, если ее нельзя найти на сайте регулятора. Несколько представленных в таблице баз данных тщательно скрыты на соответствующих сайтах. Ссылка на базу данных должна быть доступна на главной странице, и если база данных предназначена для международной аудитории, она должна быть переведена и размещена на сайте на иностранном языке; по крайней мере, должны быть представлены аннотации на языках международного общения.

Кроме того, ОП должны стремиться привлечь внимание к базе данных с помощью пресс-релизов и других средств общественной коммуникации. Это особенно важно в период выборов и публикации отчетов.

Принимайте во внимание конфиденциальность доноров

Стоит также рассмотреть вопрос, какую информацию нужно раскрывать о благотворителях политической партии или кандидата. Принцип прозрачности требует публикации максимально возможных данных. Если пользователи не могут идентифицировать

доноров, это ставит под сомнение их способность анализировать финансовые сделки потенциальных представителей интересов избирателей в органах власти, а также их возможность проверить представленную политическими партиями и кандидатами информацию на достоверность.

С другой стороны, необходимо защитить многочисленных миноритарных благотворителей от беспокойства со стороны пользователей базы данных, которые могут попытаться расспрашивать их о политических убеждениях или пытаться получить другую информацию личного характера. Это особенно важно в ситуациях, когда общество очевидно демонстрирует так называемую «партийную лояльность» по отношению к одной или группе партий, проявляя враждебность к тем, кто хочет поддержать оппозицию; или в случае, когда правящая партия готова к репрессивным действиям разного рода в адрес сторонников оппозиционных партий.

Еще два существенных вопроса, которые необходимо здесь рассмотреть – должен ли быть установлен пороговый размер пожертвования для публикации информации о благотворителе, и есть ли необходимость в публикации частных адресов доноров. Даже если ПО должны получать информацию обо всех пожертвованиях, возможно, в базе данных стоит публиковать информацию только о тех, которые превышают определенную сумму или размер, чтобы защитить конфиденциальность постоянных миноритарных доноров. Многие страны с давними демократическими традициями используют пороговые значения отчетности, и это означает, что в базе данных будет отсутствовать информация о небольших донорах. В соответствии с законом 2009 года, в Афганистане необходимо учитывать и сообщать в ПО обо всех пожертвованиях свыше 5000 афгани (около 100 США), но при этом будут опубликованы только данные о тех благотворителях, которые пожертвовали в общей сумме более 50000 афгани (около 1000 долларов США).

Большинство баз данных регуляторов не публикуют полный адрес доноров. Так заведено в Великобритании, а в США и Канаде раскрывается только почтовый код благотворителя. Однако в Австралии на сайте регулятора можно увидеть полный адрес донора. В некоторых случаях конфиденциальную информацию можно не публиковать. В США Социалистическая рабочая партия обратилась в суд и добилась постановления о том, что полная информация о донорах не должна быть обнародована; в Великобритании информация о политических пожертвованиях в Северной Ирландии, регионе со сложной социально-политической ситуацией, не доступна для общественности.

Наиболее оптимальные решения для каждой страны будут зависеть от политической ситуации и социальных настроений, и приниматься они должны путем диалога с заинтересованными сторонами.

Информация должна быть опубликована своевременно

Если для ученых могут представлять интерес события глубокой древности, информация о политическом финансировании партий и избирательных кампаний, как правило, актуальна в течение короткого периода времени. Особенно важны данные, в том числе финансовые отчеты партий и декларации кандидатов, которые подаются и публикуются регулятором накануне выборов. Поэтому необходимо сделать все возможное, чтобы эта информация как можно скорее дошла до потребителя и помогла избирателям сделать осознанный выбор.

Далее, с учетом фактора срочности нужно принять решения о формате базы данных (более сложные системы могут потребовать больше времени) и о необходимых человеческих ресурсах, особенно в случае ввода данных вручную. Важно иметь в виду, что результаты, полученные с применением самого простого метода подготовки к публикации данных (сканы копий отчетов и деклараций) со временем можно использовать для обеспечения доступа к соответствующей информации, которая станет частью улучшенной поисковой базы данных. Сочетание разных подходов может максимально ускорить доступность данных.

Важны жизнеспособность и надежность

Современные технологии дают возможность создавать продвинутые базы данных с возможностями отображать карты, графики и таблицы. Тем не менее, важно учитывать не только пожелания целевой аудитории, но и способность регулятора поддерживать созданную систему. Повышение уровня прозрачности финансирования избирательной кампании является долгосрочной задачей, и не имеет смысла сходу создавать сложную структуру, если нет возможностей ее поддерживать.

К сожалению, международная финансовая поддержка избирательных процессов часто снижается пропорционально улучшению работы регуляторного органа [как правило, это ЦВК или ее аналог]. Нельзя полагаться на постоянную помощь доноров; примером тому Босния и Герцеговина. Центральная избирательная комиссия провела отличную работу по аудиту и оценке предоставленных финансовых отчетов, но ресурсов на поддержку базы данных попросту не хватило, поэтому ее наполнение и техподдержка были приостановлены. В настоящее время Комиссия работает над новой системой.

Также важно, чтобы используемые технологии были надежными, и система работала без сбоев. Для это нужно провести тестирование при полной нагрузке и разработать резервный план на случай сбоя системы.

Раздел 10: Роль гражданского общества в обеспечении правоприменения

В этой главе рассматриваются методы, с помощью которых гражданское общество может сыграть позитивную роль в обеспечении правоприменения. Международные агентства по развитию демократии и международные финансовые институты сходятся на том, что организации гражданского общества (ОГО) способны играть важную роль в проверке качества выполнения государственными органами своих функций. Многие известные организации гражданского общества проводили мониторинг расходов на избирательные кампании, результаты которых показали, подчиняются ли политические партии и кандидаты соответствующим законам политического финансирования и обеспечивают ли контролирующие органы должным образом правоприменение в этой сфере. Другие группы проводили мониторинг злоупотребления государственными ресурсами или анализировали финансовые отчеты, поданные политическими партиями и кандидатами. IFES располагает информацией о проведении такого мониторинга в 24 странах мира по состоянию на начало 2013 года.

Роль ОГО в содействии эффективному государственному управлению важна и совершенно законна. Так как ОГО сами не участвуют в выборах, они могут поднимать острые вопросы и оказывать давление на политиков и правительственные органы. Правда, в некоторых случаях политическая нейтральность ОГО может быть подвергнута сомнению. ОГО отличаются уровнем своего экспертного потенциала и человеческого ресурса. В большинстве случаев они играют значительную положительную роль в реализации законов о политическом финансировании. В частности, они могут привлечь внимание прессы и общественности к недостаткам правоприменения, тем самым обеспечивая стимул для повышения качества исполнения законов.

Органы правоприменения в области политического финансирования должны проявлять заинтересованность в сотрудничестве с общественными группами, которые проводят мониторинг использования денег в политическом процессе, и привлекать их к работе таким образом, чтобы, с одной стороны, они поддерживали регулятора в обеспечении прозрачности политических процессов в целом, а с другой - сохраняли при этом независимую позицию.

Основные функции организаций гражданского общества в надзоре за политическим финансированием показаны на Рисунке 33.

Рисунок 33: Роль гражданского общества в ужесточении контроля над политическим финансированием



Давление со стороны ОГО и средств массовой информации необходимо для создания общественного настроения, которое поддерживает более качественное и эффективное правоприменение. Последние примеры из Афганистана, Ливана, Филиппин, Молдовы и Никарагуа показывают, насколько важна роль гражданского общества в борьбе с политической коррупцией, и подтверждают, что привлечение СМИ является необходимым условием для проведения серьезной реформы политического финансирования.

ОГО и независимые средства массовой информации стали надежными непредвзятыми наблюдателями, которые

внимательно отслеживают процесс финансирования политических партий и избирательных кампаний во многих современных демократиях.

Однако следует помнить, что не все неправительственные организации политически нейтральны; у них тоже могут быть общие интересы или связи с политическими партиями или отдельными политиками. Таким образом, нельзя слепо верить в то, что предлагаемая ОГО информация всегда нейтральна, беспристрастна и точна. В отличие от органов правоприменения в области политического финансирования, неправительственные организации не обязаны доказывать, что они формально независимы от политического влияния. И все же для неправительственных организаций важно (иногда даже более важно, чем для регулятора) показать свою независимость и компетентность во всех своих действиях. На Рисунке 34 представлены разные роли, а также сильные и слабые стороны государственного контроля (осуществляемый регулятором) и общественного надзора, соответственно. Таблица была разработана Бруно Спеком и впервые опубликована в материале U4.¹³⁴

¹³⁴ Спек (2008) страница 4

Рисунок 34: Роль государственного контроля и общественного надзора

	Государственный контроль	Общественный надзор
Роль	Гарантировать соблюдение закона	Дать полномочия гражданам поддерживать или выступать против партий и кандидатов; надзор за работой государственных правоохранительных органов
Критерии	Законодательство и правила	Принятые в обществе нормы поведения
Полномочия	Расследования и наложение санкций за ненадлежащее поведение	Разоблачение и осуждение неприемлемых действий в сфере политического финансирования
Слабые стороны	Зависимость от источников получения информации о нарушениях; низкое качество	Зависимость от возможностей доступа к информации; не хватает полного понимания важности вопросов контроля над политическими финансами
Санкции	Политические, административные, уголовные	Протест и прекращение поддержки
Коррупционные связи, финансовая поддержка по принципу "услуга за услугу"	Трудно доказать причинно-следственную-связь	Обоснованного сомнения достаточно для приостановления политической поддержки
Обсуждение реформ	Техническая компетентность	Защита общественных интересов

Пример дневника выполнения / Контрольный лист

30 июня	Кандидаты подают декларации об имущественном статусе, что является частью процесса выдвижения.
6 июля	Политические партии подают первый отчет о финансировании расходов избирательной кампании.
15 июля	Все политические партии должны получить первую часть эфирного время на телевидении для политической рекламы.
20 июля	Партии получают прямое государственное финансирование на избирательную кампанию.
31 июля	Политические партии подают второй отчет о финансировании избирательной кампании.
15 августа	Все политические партии должны получить вторую часть эфирного время на телевидении для политической рекламы.
12 сентября	Последняя дата подачи отчетов о проведенных избирательных кампаниях

Контрольный список или дневник выполнения

Использование контрольного списка вопросов или дневника выполнения является относительно простым и недорогим инструментом, который неправительственные организации могут использовать для отслеживания основных событий и участия в процессе контроля над правоприменением в сфере политических финансов. Для этого потребуется ведение календарных записей о необходимых действиях политических партий и кандидатов, обусловленных действующим законодательством. Дневник выполнения должен быть частью рабочего инструментария любой неправительственной организации, если она видит свою роль в содействии эффективному правоприменению в сфере политического финансирования.

Такой дневник особенно полезен в странах, где политические партии и кандидаты имеют право на получение прямого или непрямого государственного финансирования (например, бесплатное время для рекламы на телевидении, рекламные площади в печатных СМИ и т.д.), и если они обязаны до определенной даты сдать финансовую отчетность о проведенной кампании.

Если у партии есть право на бесплатную политическую рекламу, организация, которая ведет дневник выполнения, должна предоставить своим сотрудникам возможность проведения мониторинга СМИ (отслеживать все предвыборные передачи и газетные публикации и записывать время выхода в эфир и продолжительность передач и рекламных роликов). В период подачи партиями финансовых отчетов, представитель ОГО должен подать соответствующий запрос регулятору с просьбой предоставить информацию о своевременности подачи субъектами выборов таких отчетов. Следует вести отдельные записи для каждой политической партии и кандидата.

Когда все участники выборов подали свои финансовые отчеты, ОГО должна их просмотреть на предмет надлежащего их заполнения (в первую очередь речь идет о полноте представленной информации, а не о точности отчетов по существу). Хотя такая процедура и не обещает исчерпывающей и точной оценки, она может быть весьма полезной в тех странах, где субъекты выборов просто игнорируют правила предоставления отчетности, а у регулятора недостаточно полномочий или политической воли, чтобы гарантировать надлежащее правоприменение. Если неправительственными организациями будет установлено и доведено до общественности, что те или иные партии и кандидаты не потрудились выполнить свои обязательства по предоставлению отчетности, широкая огласка может быть эффективным механизмом давления как на регуляторный орган, так и на субъектов политической деятельности с целью обеспечить соблюдение закона.

Безусловно, сам по себе факт подачи отчета еще не гарантирует его достоверности и полного соответствия требованиям, и, тем не менее, это первый важный этап в соблюдении закона. И уже следующим шагом регулятора будет убедиться, что поданная информация верна.

Анализ, интерпретация и упрощение информации

В тех странах, где политические партии, кандидаты или доноры обязаны раскрывать финансовую информацию, доступ к их отчетам зачастую затруднен. Там, где отчеты подаются в бумажной форме, единственным способом получить к ним доступ будет обращение непосредственно в офис органа правоприменения, занимающегося политическим финансированием. В других странах информация может быть доступна в сокращенном виде, или же ее нужно определенным образом систематизировать, чтобы понять. В таких случаях иногда бывает необходимым фактически собирать информацию по кусочкам и сравнивать ее с данными из других источников, чтобы она обрела смысл.

Даже там, где существуют подробные отчеты в доступном формате, они зачастую трудны для восприятия. Длинные списки имен индивидуальных или корпоративных доноров или детальные бухгалтерские формы могут запутать представителей общественности. Если речь не идет о журналистском расследовании или о какой-либо «горячей» информации, СМИ также обычно избегают трудоемкой задачи анализа всех опубликованных отчетов.

Малбин и Гайс писали о ситуации, возникшей в США вследствие возросшего количества требований и сложности финансовой информации, которая должна быть представлена в соответствии с нынешним законодательством. Они утверждали, что для достижения реального эффекта от доступа к информации о политических финансах, такая информация должна быть доведена до многочисленных избирателей прежде, чем они пойдут голосовать на выборах. Доступ к информации о финансовых покровителях каждой партии и кандидата может повлиять на их решение, за кого отдать свой голос:

Это [объем информации из финансовых отчетов] поднимает две проблемы. Во-первых, сама сложность отчетов означает, что необходимо располагать более многочисленным персоналом [в органах правоприменения, занимающихся политическим финансированием], чтобы их интерпретировать ... Это также создает проблемы для газет и других средств массовой информации. В большинстве штатов, которые мы посетили [в целях исследования правоприменения в области политического финансирования], очень немногие газеты выделяют хотя бы одного журналиста для анализа финансовых документов кампании. Газеты, которые однажды взяли на себя [обязательство следить за отчетностью в сфере политического финансирования], теперь уделяют меньше внимания данному вопросу. С журналистской точки зрения, при отсутствии скандала, [материал] кажется слишком сложным для восприятия, повторяющимся и все менее похожим на вызывающие интерес новости. В результате газеты отводят меньше площадей на размещение информации о предоставленных отчетах, тогда как возрастающий объем и сложность для восприятия этих отчетов требует все больших, а совсем не меньших усилий, чтобы вовремя [до начала выборов] донести до широкой общественности их основную суть и таким образом помочь избирателю принять верное решение на избирательном участке.¹³⁵

Неправительственные организации могут сыграть важную роль, анализируя данные из официальных отчетов о финансировании партий и кандидатов, с последующей публикацией результатов такого анализа. Один из вариантов действий – подготовка баз данных в формате, доступном для населения в целом и/или для журналистов,

¹³⁵ Malbin and Gais (1998) стр 46.

интересующихся политическим финансированием, но у которых нет времени разбираться в тоннах сырой информации. Подобные базы данных могут быть полезны как в тех случаях, когда регулятор публикует свои собственные базы данных, в которых, тем не менее, сложно разобраться, так и в случаях, когда регулятор не публикует информацию вообще. Во многих странах, где поданные отчеты формально доступны публике, единственным способом получить к ним доступ будет обратиться в офис регулятора. Примеры обоих случаев приведены ниже:

OpenSecrets <http://opensecrets.org>

Несмотря на обширность базы данных Федеральной избирательной комиссии США, ее правовой мандат ограничивает возможности сбора и интерпретации информации на своем вебсайте. Неправительственные организации не сталкиваются с такими ограничениями, и есть несколько примеров баз данных, собранных ОГО в США, которые интерпретируют данные, опубликованные в базе данных Федеральной избирательной комиссии. Самый известный пример – «Открытые Секреты» (OpenSecrets.org) – сайт, который поддерживается неправительственной организацией «Центр за ответственную политику». Среди прочего, данный Интернет-ресурс позволяет пользователям искать записи о пожертвованиях за много лет, показывая в динамике количество средств, выделенных конкретными лицами в течение длительного времени на политическое финансирование. Здесь также можно найти данные об активах избранных политиков, причем с изменением чистой стоимости от года к году, а также их коммерческие интересы.

Kezmutatas <http://kezmutatas.hu/kampanymonitor>

В рамках совместной инициативы «Трансперенси Интернешнл (Transparency International) Венгрия» и «Дома Свободы» (Freedom House), создан проект *kezmutatas* (что означает «коррупция»), направленный на повышение прозрачности в финансировании избирательных кампаний в Венгрии. Здесь можно найти краткую базу данных по финансированию избирательной кампании на выборах 2010 года. Доступен только на венгерском языке.

Asclaras <http://asclaras.org.br>

На этом вебсайте (название приблизительно переводится с португальского как «прозрачно»), созданном «Тренсперенси Интернешнл (Transparency International) Бразилия», анализируется информация, представленная Высшим избирательным трибуналом (аналог ЦВК). Он также содержит финансовые данные, начиная с 2002 года. Этот сайт позволяет пользователям получать доступ к подробной информации о финансах политических партий и кандидатов. Доступен только на португальском языке.

Мониторинг политических финансов неправительственными организациями

Термин «мониторинг политических финансов» может относиться к любой попытке рассмотреть и детально охарактеризовать работу системы политического финансирования. Этот диагностический инструмент позволяет определить, насколько эффективно применяются на практике и выполняются требования, прописанные в действующей нормативно-правовой базе. Результаты независимого мониторинга могут быть взяты за основу для оценки источников финансирования и расходов на избирательную кампанию политических партий и кандидатов. На эту информацию можно опираться, подвергая в дальнейшем критическому анализу отчеты, представленные партиями и кандидатами органам принудительного правоприменения в области политического финансирования.

Один из первых методов мониторинга политического финансирования был разработан Подером Джудадано.¹³⁶ Главной особенностью модели «Трансперенси Интернешнл (Transparency International) Аргентина» стала верификация общей стоимости национальной избирательной кампании партии или кандидата. Для этого фиксировалось количество минут рекламы на телевидении и радио, число столбцов (в дюймах) рекламы в некоторых газетах и количество плакатов, размещенных на площадях коммерческих компаний в определенной географической области. Была рассчитана приблизительная коммерческая стоимость такой рекламы, которая позволяла в итоге определить общую стоимость избирательной кампании.

Там, где существуют строгие юридические ограничения размера расходов на избирательную кампанию, в результате такого мониторинга можно определенно установить, что некоторые партии и кандидаты тратят больше средств, нежели разрешено законом. Тем не менее, многие раскритиковали метод «Трансперенси Интернешнл Аргентина», поскольку он концентрировался исключительно на стоимости избирательной кампании, а интерес был ограничен сферой политики национального и «столичного» уровня. Кроме того, практически все внимание было сосредоточено на оценке расходов на рекламу в СМИ; метод основывался на предположении (высказанном в соответствующих заявлениях), что расходы на политическую рекламу в средствах массовой информации составляют основную часть общих политических расходов кандидатов и партий во многих странах.

¹³⁶ Это аргентинское подразделение антикоррупционной организации Трансперенси Интернешнл (TI) со штаб-квартирой в Берлине

Эта простая методология была постепенно изменена и улучшена неправительственными организациями в Армении, Латвии, Румынии, России, Словакии, Украине, и других странах. Методология мониторинга разработана в рамках «Инициативы открытого общества» (OSJI).¹³⁷ В разработанном пособии *«Мониторинг финансирования избирательной кампании: пособие для неправительственных организаций»* предоставлена методологию, которая помогает ОГО проводить мониторинг различных видов расходов на избирательную кампанию; пожертвований в пользу политических партий и кандидатов; злоупотреблений государственными или общественными ресурсами в интересах избирательной кампании. Авторы также предлагают делать оценку случаев, касающихся принудительного правоприменения:

Оценка законодательной базы будет недостаточной без оценки соблюдения и правоприменения существующих положений. То, что кажется вполне здравым правовым положением, на практике может не работать, или плохо соблюдаться, или не находить возможности для правоприменения. Важно определить корень проблемы и установить, являются ли существующие положения: (а) слишком расплывчатыми, чтобы можно было добиться их эффективного исполнения; (б) слишком сложными, чтобы можно было добиться эффективного исполнения; (в) слишком жесткими, чтобы можно было их соблюдать на практике; (г) адекватными, но принудительно осуществляемыми в дискриминационной манере. Мониторинг должен предоставить доказательства существующих недостатков правовой и институциональной базы, этому. Там, где все подчинено здравому смыслу, мониторинг должен оценить эффективность применения соответствующих положений на практике и указать проблемы с их реализацией. В обоих случаях, результаты исследований должны быть в дальнейшем использованы для продвижения целевых реформ.

Инициатива OSJI стала первым комплексным мероприятием, направленным на консолидацию опыта и знаний, полученных в результате реализации широкого спектра проектов, касающихся мониторинга финансирования избирательных кампаний. С тех пор мониторинг политического финансирования проводился в целом ряде стран.

Судебные иски

Потенциально важным инструментом для общественных организаций может быть обращение в суд с исками о несоблюдении или ненадлежащем соблюдении ключевых

¹³⁷ См. www.osji.org.

положений избирательного и партийного законодательства. Предметом иска может быть, например, лазейка в законе, которая приводит к его неэффективности в целом.

В Индии существуют строгие ограничения объема расходов на избирательную кампанию для кандидатов. Однако их принудительное правоприменение практически невозможно, поскольку к ним не относятся расходы спонсоров и сторонников, даже если были сделаны с ведома кандидата, но не утверждены им официально. Для применения санкций требовались доказательства официального одобрения кандидатом или партией таких расходов третьих лиц, добыть которые было весьма проблематично, поэтому на практике эффективное применение норм закона об избирательном лимите не представлялось возможным.¹³⁸ В 1996 году Верховным Судом было вынесено исключительно важное решение по иску общественной организации «Общее дело» (*Common Cause*) (*Common Cause vs Union of India and Ors*, AIR 1996 SC 3081). В частности, суд постановил, что в случае, если кандидат знал о расходах на его избирательную кампанию, он самостоятельно должен доказать, что не давал разрешения на такие расходы. В противном случае, такие расходы по определению считаются одобренными и должны быть включены в общий объем расходов, подлежащих ограничению.

Верховный Суд вынес следующее решение: «Расходы, связанные с избирательной кампанией кандидата, понесенные с ведома самого кандидата или его агента на выборах, должны рассматриваться как утвержденные кандидатом или его агентом на выборах. Однако кандидат должен иметь возможность опровергнуть такое предположение».¹³⁹

После этого случая Избирательная комиссия Индии «призвала все политические партии на общенациональном уровне и на уровне штатов предоставлять на проверку все детали расходов как на общую политическую партийную рекламу, так и на избирательные кампании индивидуальных кандидатов на каждом всеобщих выборах».¹⁴⁰ В основу такого требования был положен принцип «презумпции виновности», то при неспособности или нежелании депутата доказать, что расходы третьих лиц на его избирательную кампанию были сделаны без его официального согласия, они будут отнесены к общим расходам на кампанию, если только эта информация не будет опровергнута поданными отчетами соответствующей партии. Решение суда в данном случае стоит рассматривать как успешный пример лоббирования публичных интересов в области политического финансового права.

¹³⁸ Деви и Медиратта (2000), стр. 840

¹³⁹ Ибид, стр. 840

¹⁴⁰ Ибид, стр. 842

Еще один пример тяжбы, связанной с политическим финансированием, – иск, поданный в 2003 году «Институтом Демократии в Южной Африке» (IDASA), против пяти крупнейших южноафриканских партий (ANC, DA, NNP, IFP и ACDP).¹⁴¹ Предметом иска, поданного в Высший Суд Южной Африки в Кейптауне, стало требование к политическим партиям предоставлять информацию о благотворителях, которые делали взносы в размере не менее 50 000 южноафриканских рэндов (SAR), в соответствии с положениями закона о доступе к информации («Закон о поддержке доступа к информации»). IDASA призывала к реформе закона с целью официально признать обязательным предоставление информации о крупных пожертвованиях, начиная с 1997 года, когда был принят Закон о государственном финансировании зарегистрированных политических партий. В аргументах, представленных суду, IDASA утверждала, что принимая во внимание государственное финансирование, а также важную общественную роль политических партий в представительской демократии, к ним должны быть применены все требования и критерии относительно обеспечения доступа к информации наравне с «государственными институтами», в соответствии с Конституцией ЮАР. Судебный иск организации IDASA против крупнейших политических партий страны с тем, чтобы раскрыть их источники финансирования, являлась частью кампании организации, направленной на достижение большей прозрачности и подотчетности относительно частных пожертвований политическим партиям.

Несмотря на то, что в 2005 году иск не был удовлетворен, судья отметил: «[это решение] не означает, что политические партии в принципе не обязаны предоставлять подробную информацию о частных пожертвованиях в их фонды... [IDASA], тем не менее, подготовила убедительное досье – с точки зрения как принципов, так и сравнительного права – убеждающее в том, что частные пожертвования в фонд политических партий должны регулироваться путем специального законодательства в интересах большей открытости и прозрачности».¹⁴² IDASA приняла решение не продолжать дело, отметив, то «у нас есть полная уверенность в том, что [правящая партия ANC] сделает все необходимое и докажет, что их слова не расходятся с делом, и что правовая реформа произойдет в ближайшее время».¹⁴³ По состоянию на начало 2013 года, заметных реформ в этой области не предвидится. Данная особенность заложена в самой природе судебного процесса во многих странах: орган правоприменения может стать одной из сторон тяжбы подобного рода, даже когда к нему нет никаких претензий. И хотя регулятору приходится защищать

¹⁴¹ Африканский национальный конгресс, Демократический Альянс, Новая национальная партия, Партия Свободы Инката и Африканская христианско-демократическая партия. Новая национальная партия самораспустилась в 2005 году

¹⁴² IDASA (2007) стр. 3.

¹⁴³ Ибид, стр. 3

свои интересы в суде, важно не проявлять откровенно негативную позицию, а оценивать намерения истца и потенциальную ценность каждого прецедента. Даже те судебные иски, где регулятор привлекается как ответчик, могут оказать положительное влияние на его работу в долгосрочной перспективе с точки зрения повышения прозрачности политического финансирования.

Роль научных экспертов и официальных образовательных инициатив

Как отдельные ученые, так и научные ассоциации, которые проводят исследования в сфере финансирования партий и избирательных кампаний, также способны сделать значительный вклад в общее дело. Особенно важна работа национальных экспертов, поскольку они хорошо понимают общий социально-политический контекст и особенности проводимых реформ. Однако не стоит сбрасывать со счетов помощь иностранных экспертов и советников, поскольку иногда у них больше влияния, чем у местных, благодаря международной репутации. И все же, основная роль в среднесрочной и долгосрочной перспективе остается за национальной экспертной средой, поскольку для достижения стабильных изменений необходимо долгосрочное влияние. Кроме того, иностранные специалисты часто не имеют официального статуса и должной решительности для того, чтобы активно участвовать в политической жизни той или иной страны, со всей присущей ей спецификой.

Случай из практики: Публикация в СМИ, приведшая к реформе системы политического финансирования

Казахстан

Хотя в мае 2002 года в Казахстане было принято законодательство о государственных закупках, у чиновников по-прежнему возникают трудности с его правоприменением. В 2004-2005 годах разразился ряд скандалов, получивших освещение в местных и международных средствах массовой информации. Как результат, правительство было вынуждено провести расследование для выявления нецелевых растрат и других фактов мошенничества. В центре внимания оказалось печально известное «байконурское дело», касавшееся соглашения между Россией и Казахстаном об использовании космодрома «Байконур». После заключения договора аренды комплекса россиянами обнаружилось, что предприятия обслуживания космодрома раздули цену с 19 млн. долларов США до 46 млн. долларов США, а разницу успешно положили в свой карман.

Когда Счетная палата России начала совместное с казахскими властями расследование, казахская газета «Республика» обнаружила главного виновника исчезновения средств, якобы принимавшего непосредственное участие в сделке. Им оказался – Имангали Тасмагамбетов, главу президентской администрации. На момент подписания соглашения он находился на посту премьер-министра Казахстана. Разглашение информации о его мошеннических операциях, в которых участвовали высшие должностные лица, усилило антикоррупционное давление на правительство, что в итоге привело к подписанию Президентом нового антикоррупционного указа в апреле 2005 года.

Политологи и юристы традиционно играли ключевую роль в оказании помощи и консультировании как политических партий, так и государственной власти. Академические публикации позволяли привлечь должное внимания прессы к освещению вопросов политического финансирования. Любая страна, и особенно молодая демократия, остро нуждается в подготовке молодых научных специалистов, которые занимались бы вопросами денег в политике. Полезным примером может стать модель организации по примеру североамериканского Института финансирования избирательных кампаний в США (<http://www.cfinst.org>), которая объединила экспертов из разных политических партий, а также независимых юристов и специалистов из регуляторных органов для проведения совместных исследований. Публикации и деятельность Института нечасто предлагают «горячие» информационные поводы для СМИ, но на общегосударственном уровне обладают гораздо более весомым авторитетом, нежели большинство лоббистских групп.

В 2010 году Ассоциация школ государственного управления на Филиппинах (ASPAP) разработала учебную программу под названием «Введение в вопрос финансирования избирательной кампании. Учебный модуль».¹⁴⁴ Программа предлагается как школам и университетам – членам ASPAP, так и другим образовательным учреждениям.

Роль средств массовой информации

Реформа политического финансирования, особенно в части повышения прозрачности, нередко начинается со скандала.¹⁴⁵ Как подчеркнул Крейг Донсанта, «острота реакции общества на скандал в сфере политического финансирования является важнейшим фактором, определяющим прочность демократических институтов».¹⁴⁶

За последние десятилетия СМИ в разных частях мира стали все чаще в своих материалах освещать нарушения, связанные с деньгами в политике, и расследовать случаи политической коррупции. Постоянное привлечение СМИ может значительно улучшить результат системных антикоррупционных усилий. Как показывает многолетняя практика, в любой демократической стране широкая общественность получает основную информацию о случаях коррупции в сфере политического финансирования не от правоприменительных органов, а из средств массовой информации.

В этом контексте существенно возрастает роль СМИ как политического комментатора. И если сравнивать различные механизмы для обеспечения большей прозрачности и

¹⁴⁴ Ассоциация школ государственного управления на Филиппинах (2011)

¹⁴⁵ Злотников (2006) стр.185

¹⁴⁶ Донсанта (2006) стр. 11

подотчетности политических игроков, журналистские расследования, пожалуй, являются одним и наиболее эффективных инструментов борьбы с коррупцией.

Более того, СМИ начинают проявлять все большую активность в решении вопросов политического финансирования и политической коррупции. Они делают важный вклад в антикоррупционный пакет реформ, подробно описывая случаи конфликта интересов или иных видов политической коррупции. Хорошо сбалансированное журналистское давление представляется необходимым, чтобы создать общественную атмосферу инициативной борьбы с коррупцией и справедливого правоприменения.

Тем не менее, для обществ переходного типа в целом характерны ограниченная осведомленность в вопросах политического финансирования, конфликта интересов и доступности информации. Некоторые журналисты и общественные активисты либо не могут надлежащим образом проверить и опубликовать ту или иную полученную информацию, либо сами они имеют весьма смутное представление о рассматриваемых проблемах. Кроме того, в большинстве случаев общественный контроль в этой сфере осуществляется весьма немногочисленной группой журналистов. В целом, на ранних стадиях перехода к демократическому обществу отсутствие необходимого опыта, знаний, и методологии журналистских расследований может стать серьезным препятствием для СМИ в их желании выполнять активную роль в преодолении политической финансовой коррупции. В некоторых случаях свобода СМИ значительно ограничена, и у журналистов нет возможности опубликовать результаты своих расследований о злоупотреблениях государственными ресурсами во время выборов. Появление новых видов средств массовой информации во многих странах значительно снизило остроту этой проблемы.

Соответствующие органы правоприменения должны стремиться увидеть в СМИ своего союзника в борьбе за повышение прозрачности политического финансирования. Сотрудники таких органов могут иногда считать журналистов неподготовленными невеждами, готовыми опубликовать любую непроверенную или искаженную информацию. В свою очередь, государственный регулятор часто подвергается критике за отсутствие политической воли и предвзятость в правоприменении. Лучшим лекарством здесь будет своевременная передача в СМИ необходимой и доступной по форме информации. Регуляторным органам необходимо иметь собственного пресс-секретаря, который умеет работать с журналистами; чаще всего, это бывший работник СМИ. Его обязанность – не только следить за своевременным выпуском пресс-релизов или проведением брифингов, но и создание и развитие долговременного сотрудничества со средствами массовой информации.

Большие учреждения, скорее всего, располагают собственными СМИ или отделами по связям с общественностью. Важно, чтобы все штатные сотрудники таких отделов прослушали вводный тренинг по вопросам регулирования политического финансирования, а также ознакомился с процедурами расследований, аудита и т.п. Люди, которые выступают от имени регулятора, должны оперативно получать информацию о ключевых случаях практического правоприменения и выносить необходимую информацию на широкое обсуждение после завершения проведенного расследования. Если у регулятора есть свой сайт, на нем должен существовать отдельный раздел для размещения информации о политическом финансировании, включая законодательство, процедуры, пресс-релизы и санкции. Там же следует публиковать информацию, полученную из финансовых отчетов (см. Раздел 9: Использование баз данных для повышения прозрачности).

Часть третья

Расследование нарушений и правоприменение против незаконного использования государственных ресурсов

Раздел 11: О злоупотреблении государственными ресурсами

Вступление

Эта часть пособия посвящена трем отдельным, однако тесно связанным друг с другом, вопросам: что понимается под государственными / административными ресурсами и способами злоупотребления ими; как регулировать использование государственных ресурсов (и предотвращать злоупотребление ими) в политических и избирательных процессах; и как осуществить или обеспечить выполнение соответствующих правил¹⁴⁷.

Когда речь заходит о выборах, основным государственным органом, в задачи которого входит контролировать государственные ресурсы и противодействовать злоупотреблениям, во многих случаях является регулятор выборов. В некоторых странах важную роль в этом деле также играют другие учреждения, обладающие полномочиями контролировать финансы политических партий, антикоррупционные органы, а также обычная государственная правовая система. Данная проблема часто выходит за рамки традиционных вопросов администрирования выборов и тесно связана с регулированием и надзором за государственными учреждениями, составлением бюджета и действиями органов безопасности.

Определение государственных ресурсов

Термин «государственные ресурсы» (иногда называются «общественными» или «административными» ресурсами) определяется в этом справочном пособии как ресурсы, принадлежащие правительству политического субъекта, охватывающего как политические, так и административные объекты на национальном, региональном и местном уровнях; или принадлежащие структуре, которая находится в полной или частичной собственности государства / государственного учреждения.

Государственные ресурсы иногда рассматриваются исключительно как финансовые, когда основное внимание сосредоточено на финансовых потоках, государственном бюджете и монетарных активах. Это вполне логично, однако следует признать, что существует много иных видов ресурсов, которые могут быть использованы как для поддержки демократического управления, так и становиться объектом злоупотреблений. При этом такие ресурсы не являются финансовыми по своей природе. Чтобы понять, власть предрасполагающие политики могут злоупотреблять своим положением в стремлении незаконно повлиять на избирательный и политический процесс, необходимо более широкое определение «государственных ресурсов».

При обсуждении вопроса о злоупотреблении государственными ресурсами всегда существует риск находить в любых видах государственной деятельности признаки

¹⁴⁷ Более ранние версии параграфов части III настоящего пособия ранее были опубликованы в публикации д-ра Омана (2011b)

правонарушений. Важно отметить, что сами по себе обсуждаемые ресурсы не несут положительной или отрицательной нагрузки, хотя использоваться они могут либо во благо, либо во зло, а иногда так и так одновременно. Любое государство должно иметь доступ к ресурсам для развития страны и реализации реформ. Власти без ресурсов будет не хватать как потенциала для выполнения необходимых задач, так и общественного доверия¹⁴⁸.

Тем не менее, государственные ресурсы могут также стать объектом злоупотребления лицами, которые имеют к ним доступ, в том числе с целью гарантировать себе постоянный доступ к означенным ресурсам на протяжении максимально длительного периода времени в будущем. Таким образом, злоупотребление государственными ресурсами становится явлением, которое все чаще рассматривается как серьезная угроза демократии.

Вот один из способов категоризации государственных ресурсов¹⁴⁹:

Организационные ресурсы	Немонетарные материальные и кадровые ресурсы, имеющиеся в распоряжении государства, в том числе находящиеся в государственной собственности средства массовой информации и другие средства коммуникации
Финансовые ресурсы	Денежные средства, как правило, пополняющиеся из бюджета, и находящиеся в распоряжении правительственных служащих различных уровней, а также средства учреждений или компаний, находящихся в государственной собственности и/или государственном управлении
Регуляторные ресурсы	Полномочия, позволяющие принимать законы и правила, которые дают возможность контролировать дозволенные и запрещенные формы поведения в государстве; эта регуляторная прерогатива позволяет рассматривать любые вопросы – от статей Уголовного кодекса до порядка, в котором кандидаты должны появиться в бюллетене для голосования.
Ресурсы правоприменения	Использование органов безопасности и правоохранительных органов для надзора за исполнением законов и правил; это проистекает из положения, согласно которому государство обладает монополией на законное применение насилия. ¹⁵⁰

¹⁴⁸ Иллюстрацией такой ситуации является порочная спираль уклонения от уплаты налогов, имеющая место во многих странах. Если государство не может доказать, что собранные в результате налогообложения средства в настоящее время используются во благо общества, люди будут уклоняться от уплаты налогов, что будет способствовать дальнейшему снижению потенциала страны.

¹⁴⁹ Инициатива Открытого общества «Правосудие» (2005) оперирует категориями «организационные ресурсы» (в том числе речь идет о том, что мы называем «финансовыми ресурсами»), «регуляторные ресурсы» и «законодательные ресурсы» (мы включаем оба эти понятия в категорию «регуляторные ресурсы»), «принудительные ресурсы» и «государственные средства массовой информации» (под первым подразумевается «правоприменительные ресурсы», а последнее входит в категорию «организационные ресурсы»).

¹⁵⁰ Вебер (1919).

Определение злоупотребления государственными ресурсами

Злоупотребление государственными ресурсами ради получения политической выгоды определяется как любое использование таких ресурсов с целью выборочно поддержать или скомпрометировать политического субъекта, как то политическую партию, коалицию или кандидата на государственную должность.¹⁵¹ Определение злоупотребления государственными ресурсами исключает ситуации, когда все без исключения субъекты политической жизни получают поддержку на справедливой основе, например, путем организованного предоставления государственного финансирования политическим партиям или кандидатам.

В настоящем издании мы определяем «злоупотребление государственными ресурсами» как деятельность, направленную на получение политической выгоды в той или иной форме. Таким образом, данный вид правонарушений отличается от обычных форм коррупции, если под ними подразумевается незаконная деятельность, направленная исключительно на самообогащение. Приведем конкретный пример: если правительственный министр ворует деньги из бюджета для своей политической партии, это является злоупотреблением государственными ресурсами. В то же время, если тот же министр положит украденные деньги себе в карман, это будет классическим случаем коррупции с целью самообогащения.¹⁵² И хотя оба вида деятельности высшего должностного лица очевидно негативно влияют на благосостояние общества в целом, первый вид деятельности, пожалуй, имеет более серьезные политические последствия, так как он угрожает самим основам демократического правления.

Трудность состоит в том, что почти все правительства так или иначе будут использовать свое положение для повышения собственных шансов на переизбрание.¹⁵³ Это очевидно, и до известной степени нам, возможно, придется с этим мириться.

¹⁵¹ Большинство стран имеют по крайней мере некоторые законодательные запреты против злоупотребления государственными ресурсами, как это обсуждается далее в следующем разделе. Тем не менее, деятельность может считаться злоупотреблением государственными ресурсами, даже если она не запрещена в законодательстве той или иной страны. Чтобы привести пример вопиющего злоупотребления государственными ресурсами, возьмем следующий: если средство массовой информации, находящееся в государственной собственности, открыто призывает людей голосовать за правящую партию, это будет считаться злоупотреблением государственными ресурсами, даже если в уставе СМИ нет запрета на такой вид деятельности. Естественно, что такие организации, как органы контроля политического финансирования, будут иметь ограниченное влияние на формы злоупотребления государственными ресурсами, которые формально не запрещены.

¹⁵² Это различие может помочь нам при четкой идентификации различных видов преступной деятельности, хотя с философской точки зрения злоупотребление государственными ресурсами – это форма коррупции, а коррупция с привлечением государственных средств является формой злоупотребления государственными ресурсами.

¹⁵³ ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия (2010), страница 42, дали этому определение: «естественное и

Вопрос заключается в том, на каком этапе относительно «безвредное» политиканство превращается в деструктивное злоупотребление властью. Хотя и не представляется возможным определить границу между этими двумя способами действий со стопроцентной точностью, Левицкий и Уэй (Levitsky and Way) приводят нижеследующие критерии:

1. в государственных учреждениях наблюдаются масштабные злоупотребления в интересах определенных партий;
2. правящая партия систематически получает привилегии в ущерб оппозиции;
3. способность оппозиции организовывать свою деятельность и конкурировать на выборах существенно ограничена¹⁵⁴

В большинстве случаев среди политических партий и политиков наиболее склонны прибегать к злоупотреблению государственными ресурсами действующие члены правительства. И все же, так бывает не всегда. Политическая партия, которая находится в оппозиции на общенациональном уровне, может обладать значительной властью в отдельных регионах страны и злоупотреблять государственными ресурсами в своих «вотчинах». Действующие политики, в том числе и формально оппозиционные, могут пытаться злоупотреблять своим положением, чтобы избежать обвинений и уйти от правосудия. И, наконец, политические партии и политики с хорошими связями в исполнительной власти могут злоупотреблять своим влиянием, даже если они официально не занимают руководящие посты.

В своей наиболее грубой (и очень часто встречающейся) форме, злоупотребление государственными ресурсами означает, что данные ресурсы используются не по прямому назначению, а непосредственно для поддержки определенных политических партий или кандидатов. Чуть менее очевидные способы злоупотребления государственными ресурсами наблюдаются в случаях, когда, например, государственные средства массовой информации проводят агитацию за правящую партию или, по крайней мере, бойкотируют оппозицию; или когда государственных служащих просят принять участие в избирательной кампании или в сборе подписей в пользу правящих партий.

Хотя злоупотребление государственными ресурсами часто направлено на оказание поддержки правящей власти, оно также может быть нацелено против оппозиции, или, как в некоторых случаях, на внешних соперников. В регионах, где избиратели поддерживают оппозиционные политические силы, могут отменить проекты развития, а силы безопасности на местах могут использоваться для запугивания всех, кто не находится на

неизбежное преимущество пребывания в должности».

¹⁵⁴ Levitsky & Way (2007), страница 9.

стороне правительства. В этих случаях акцент делается не соблазнение избирателей привлекаемыми материальными благами, а на прямой угрозе их жизни и свободе с использованием всего потенциала аппарата государственной безопасности.

Также следует всегда учитывать политическую ситуацию в различных странах. Там, где одна и та же политическая сила находится у власти в течение длительного периода, – часто в условиях беспартийной или однопартийной системы, – различия между правительством и правящей партией могут оказаться расплывчатыми. Многие люди могут даже не понимать разницы между этими двумя понятиями. В других случаях, когда власть действительно переходит из рук в руки, государственные посты по большей части рассматриваются как трофеи для победителей предвыборной гонки. Система США во второй половине 19-го века является ярким примером такого отношения.

Последствия злоупотребления государственными ресурсами для демократического процесса

Последствия для демократии

Основная проблема со злоупотреблением государственными ресурсами заключается в том, что при нем сокращается потенциальная вариативность результатов выборов, поскольку игра ведется уже не на равных. Если же законно избранные представители злоупотребляют государственными ресурсами, чтобы обеспечить свое переизбрание, демократический процесс оказывается под угрозой, и голос народа не будет услышан. Когда оппозиции становится нечего противопоставить преимуществам, которыми обладают пребывающие у власти конкуренты, избирательная борьба становится совершенно неравной. Обсуждая выборы 1994 года в Мексике, Кастанеда сравнил их с «футбольным матчем, где ворота имели разную высоту и ширину, и где одна команда включала одиннадцать игроков плюс суперарбитра, а другая – от силы шестерых или семерых игроков».¹⁵⁵

В то же время, важно не преувеличивать влияние злоупотребления государственными ресурсами на перспективы смены власти. Пребывая у руля государства и с доступом к значительным ресурсам, действующие политики всегда рискуют принять на себя вину за все проблемы страны, даже если причиной последних является, например, объективно не зависящий от них мировой финансовый кризис. Кроме того, злоупотребление государственными ресурсами влечет за собой и иные неприятные последствия, потому что партию власти начинают рассматривать как коррумпированную, либо же потому, что она не в состоянии выполнить все свои предвыборные социальные обещания в реальной

¹⁵⁵ Цитируется в Levitsky & Way (2006), страница 7. Обратите внимание, что находящаяся при власти партия проиграла следующие выборы в 2000 году.

жизни. Было отмечено несколько случаев, когда правительственные партии казались непобедимыми, но терпели сокрушительное поражение на выборах. Мексика и Гана в 2000 году, несколько выборов в Таиланде, Молдове в 2009 году, а также в Замбии в 2011 году – вот всего лишь несколько примеров подобного развития событий.

Весьма важным представляется вопрос, почему некоторые политики склонны к злоупотреблению государственными ресурсами, тогда как за другими этого не замечается. Ответить на него не так просто. Отчасти дело в том, что чем меньше политика в стране строится по принципу «победитель получает все», тем больше политики у власти склонны считать, что могут добиться переизбрания законным демократическим путем, и тем более вероятно, что такие политики будут способны построить систему, ориентированную на соблюдение надлежащих правовых процедур. Это также означает, что укоренившаяся практика злоупотребления государственными ресурсами мешает политикам мыслить в долгосрочной перспективе. Если оппозиция должна победить на выборах, для них логичным решением станет разорвать незаконные связи между существующим режимом и его административным аппаратом. Тем не менее, существует риск, что новое правительство может участвовать в крупномасштабном злоупотреблении государственными ресурсами из страха, что оставшиеся связи между государственной машиной и бывшей правительственной партией поставят под угрозу реформы и демократическое развитие в ближайшем будущем. Для стороннего наблюдателя порой трудно провести различие между вполне оправданными попытками защитить государство от неправомерного влияния и злоупотреблениями, направленными исключительно на укрепление позиций нового режима.

Финансовые последствия

Помимо негативных последствий для демократического процесса, злоупотребление государственными ресурсами – это всегда пустая трата зачастую ограниченных ресурсов страны. Реализация долгосрочных планов и стратегических решений становится невозможной, если средства перенаправляются на избирательную кампанию. Запуск или завершение проектов развития при этом также откладываются на период избирательной кампании.

Последствия для принципа верховенства права

Злоупотребление государственными ресурсами может также серьезно подорвать принцип верховенства закона. Если суды и силы безопасности начинают действовать в интересах партии власти, а не общества в целом, и если государственным служащим внушили обращаться с гражданами в зависимости от политических симпатий последних, принцип верховенства права может серьезно пострадать. Шпек и Фонатана (Speck & Fontana)

объединяют финансовые последствия и негативное воздействие на принцип верховенства права в рамках концепции «стоимости государственного управления», которое, согласно их утверждениям, «является результатом недостаточной добросовестности и эффективности государственной службы, так как перенаправление ресурсов подразумевает финансовые затраты для вовлеченных в этот процесс бюджетных учреждений».¹⁵⁶

Тогда как демократические и даже в разумной степени финансовые негативные последствия злоупотребления государственными ресурсами могут быть быстро пресечены благодаря смене власти, нарушение принципа верховенства права иногда оказывает отрицательное влияние на общество в куда более отдаленной перспективе.

Другие возможные последствия

В дополнение к отрицательному воздействию злоупотребления государственными ресурсами на демократическое правление и финансовые ресурсы страны, можно отметить и другие негативные последствия этого явления. Кроме торможения развития государства в целом, такая практика может привести к росту недовольства среди вовлеченных в процесс групп; а недовольство, в свою очередь, в некоторых случаях приводит к вспышкам насилия.¹⁵⁷ Такая связь была обнаружена в ходе исследования, посвященного электоральному насилию на Мальдивах в 2011 году.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Speck & Fontana (2011), страница 3.

¹⁵⁷ В DFID (2010), страница 11, упоминается злоупотребление государственными ресурсами как вызывающее риск электорального насилия.

¹⁵⁸ Мальдивская демократическая сеть (2011).

Раздел 12: Регулирование мер, направленных на борьбу со злоупотреблением государственными ресурсами (ЗГР)

Во многих странах противодействие ЗГР менее урегулировано на законодательном уровне, чем другие аспекты финансирования политических партий и кандидатов. Поэтому мы рассмотрим сначала, насколько структурированы такие правовые нормы в разных государствах. Разумеется, принятие даже самых лучших правовых норм еще не означает разрешения этих проблем – многие, если не большинство описанных в этом разделе законодательных положений стали известны из-за их нарушения, а не соблюдения. Тем не менее, создание формальных правил – это возможность утвердить общепринятые нормы поведения. Без такого рода правил *de jure* нарушения не существуют и не предполагают соответствующего правоприменения со стороны регуляторных органов, поэтому возможности противодействия ЗГР будут ограничены.

Международные документы о противодействии злоупотреблению государственными ресурсами

Хотя можно легко предположить, что государственные ресурсы начали использоваться не по назначению с появлением первого политика при власти (уже в древнем Риме легаты и сенаторы имели больший доступ к хлебу и зрелищам, нежели другие граждане), на день сегодняшний в международном праве существуют всего несколько документов и нормативно-правовых актов, цель которых - решение проблемы ЗГР.

Рисунок: 35: Международные документы о противодействии злоупотреблению государственными ресурсами

ТЕКСТ	ДОКУМЕНТ
СНГ, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств	Статья 3(6) «Кандидаты не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания. Перечень нарушений принципа равного избирательного права и меры ответственности за такие нарушения устанавливаются законами».
Парламентский форум САДК, нормы и стандарты	Параграф 3.i «Законы о выборах должны запрещать правительству оказывать помощь или содействие любой партии в получении несправедливого преимущества».

«Копенгагенский документ» Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ	Страны-участницы (3) «подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства. Они признают важность плюрализма в отношении политических организаций». 5.4. «подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом правового государства. Они признают важность плюрализма в отношении политических организаций». 7.6. Г «уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».
Венецианская комиссия, Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий	«Всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности, к: i. избирательной кампании; ii. освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ; iii. государственному финансированию партий и кампаний». Пункт 41 «В отличие от различных форм финансирования, предусмотренных законодательством, ни одна партия не может принимать помощь в монетарной или в натуральной форме от какого-либо органа власти, особенно, если руководителем этого органа является один из ее членов». Пункт 42 «Ни одна из партий не имеет право получать какую-либо финансовую помощь из скрытых либо нелегальных источников».

Совет Европы, Комитет министров, Рекомендация (2003)4 в отношении коррупции	§1 «Распределение средств при государственном обеспечении должно осуществляться в соответствии с принципом объективности, справедливости и разумности». §5 (с) «Государства должны запретить юридическим лицам, находящимся под контролем правительства или иных государственных органов, осуществлять пожертвования в пользу политических партий».
Центр Картера, Заявление Совета президентов и премьер-министров Америки Финансирование демократии: политические партии, избирательные кампании и выборы	Стр.2 «Следует принять меры в отношении неправомерных преимуществ, которые получают действующие должностные лица, а также запретить использование государственных ресурсов, которые не предоставляются всем кандидатам в ходе избирательной кампании».
ОБСЕ/ БДИПЧ, Законодательная база ОБСЕ/ БДИПЧ, Руководство по наблюдению за выборами (издание пятое)	Стр. 21-22 «...законодательная база должна гарантировать невозможность злоупотребления государственными ресурсами в целях избирательной кампании, а также требовать их использования в строгом соответствии с действующим законодательством». Стр. 18, 47 «Правовые нормы о финансировании кампаний не должны предоставлять привилегии или дискриминировать какую-либо партию или кандидата... – Запрещено использование помещений органов власти, государственных транспортных средств и средств связи в партийных целях, если только всем претендентам не предоставляется равный к ним доступ».
Институт выборов Южной Африки и Форум избирательных комиссий САДК, РЕММО	Параграф 4.7 «В целом не следует допускать использования государственных ресурсов в целях избирательных кампаний и деятельности политических партий; но если такое использование разрешено, необходимо предоставить всем участникам равный доступ к таким ресурсам на платной основе. Условия доступа и оплаты должны быть четко зафиксированы на законодательном уровне».

Конвенция ООН против коррупции (UNCAC)	Статья 19 «Каждое Государство-участник рассматривает возможность принятия таких законодательных и других мер, которые могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда таковое совершается умышленно, хищение, завладение или иное злоупотребление со стороны должностного лица государства в отношении государственных, частных средств, ценных бумаг или другого ценного имущества, вверенного такому лицу в силу занимаемой им должности, с целью получения какого-либо преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица».
--	---

Способы регулирования мер по противодействию ЗГР

Существует несколько способов, благодаря которым в законодательстве возможно регулирование мер по борьбе со злоупотреблением административным ресурсом. Их можно условно разделить на пять категорий по типу правовых норм:

1. Требование для всех государственных структур (или структур, связанных с государством) действовать беспристрастно – общий тип регулирования. См. следующие пункты 1 и 2
2. Запрет для государственных структур (или структур, связанных с государством) участвовать в мероприятиях, которые прямо или косвенно оказывают благоприятное или неблагоприятное воздействие на рейтинг любой политической силы – запреты определенных видов поведения. См. далее пункты 3-10.3.
3. Запрет для политических субъектов получать неофициальную поддержку от государственных структур (или структур, связанных с государством). См. далее пункт 11.
4. Запрет на определенные типы поведения для государственных структур и структур, связанных с государством в любой или определенный период времени, например, во время избирательных кампаний (независимо от того, намереваются ли они оказать благоприятное или неблагоприятное воздействие на рейтинг любого субъекта политики сознательно, или если их действия косвенно могут привести к подобному результату). См. далее пункт 12.
5. Использование косвенных правовых норм для противодействия ЗГР, которые обычно имеют более широкое применение. Сюда входят правовые нормы, направленные на изолирование государственных служащих от политического влияния, а также нормы о необходимости раскрытия финансирования политических партий и кандидатов и о предоставлении государственного финансирования. См. п. 13-16 далее.

В нижеприведенном списке раскрываются практические аспекты использования различных методов по противодействию ЗГР. Этот список не является исчерпывающим. Предложенные примеры демонстрируют, как существующие правовые нормы используются в различных странах. Тем не менее, это еще не означает, что все эти положения применялись и применяются на практике.

1. Принуждение государственных органов и их сотрудников/государственных служащих действовать беспристрастно по отношению ко всем политическим субъектам

Наиболее общая форма правовых норм предполагает требование беспристрастности в поведении государственных структур и служащих. Сама по себе такая норма вряд ли будет достаточной без детального уточнения видов запрещаемой деятельности. При этом она может выполнять функцию утверждения принципа, которому должны следовать все лица, занятые в государственном секторе.

В своей резолюции по Международному кодексу поведения для государственных должностных лиц Генеральная Ассамблея ООН отметила: «В соответствии с законами и административными политиками, политическая или иная деятельность должностных лиц за рамками их полномочий не должна дискредитировать доверие общественности к непредвзятому исполнению их функций и обязанностей».¹⁵⁹ В европейском контексте Венецианская комиссия подчеркнула: «Равенство возможностей должно быть гарантировано как для партий, так и для кандидатов. Это подразумевает нейтральное отношение к ним со стороны государственных органов».¹⁶⁰

2. Особые требования к государственным органам и их сотрудникам/государственным служащим действовать беспристрастно по отношению к политическим партиям и другим участникам избирательных кампаний

Это несколько измененный вариант первого примера с особым акцентом на отношении к политическим партиям и кандидатам. Оба способа применяются ко всем обсуждаемым формам государственных ресурсов, в том числе к регуляторным и правоприменительным ресурсам. Правовые нормы такого рода могут установить важный принцип поведения, но вряд ли будут самодостаточны. Закон Гватемалы о выборах и политических партиях запрещает чиновникам использовать свое положение для поддержки или препятствования деятельности любого кандидата.¹⁶¹

¹⁵⁹ Генеральная Ассамблея ООН (1997), Статья 6.

¹⁶⁰ Венецианская комиссия, Кодекс добросовестной практики, раздел I.2.3.iii

¹⁶¹ Центр Картера (2004) стр. 6

3. Запрет использования административного ресурса в избирательных кампаниях, за исключением использования такового в рамках урегулированного на законодательном уровне государственного финансирования политических партий и/или избирательных кампаний

Очередной способ запретить использование некоторых видов государственных ресурсов в связи с избирательными кампаниями. Это может относиться непосредственно к бюджетным средствам (согласно ст. 86 Закона о выборах президента Польши, расходы избирательной кампании не могут покрываться за счет государственных или местных бюджетов), а также к институциональным ресурсам, к примеру, привлечению государственных служащих к ведению предвыборной агитации. См. пункт 7.

Одним из примеров здесь может быть Закон о парламентских выборах Ливана. В соответствии с положениями закона, «коммунальные предприятия, правительственные учреждения, государственные институты, частные или государственные университеты, факультеты, институты и школы, а также молитвенные дома не могут использоваться для проведения предвыборных мероприятий и митингов, а также для размещения фотографий, плакатов или для иной предвыборной агитации» (статья 25).

4. Запрет на предоставление средств государственных учреждений в поддержку политических партий или кандидатов, за исключением официального государственного финансирования политических партий и/или избирательных кампаний

По форме эта норма похожа на описанную выше, но вместо акцента на используемых ресурсах в ней основная ответственность возложена на субъектов, которые не имеют права претендовать на неофициальную помощь. Как правило, этот вид правовых норм ориентирован в основном на финансовые ресурсы. Например, в Афганистане государственным органам запрещено предоставлять финансовую поддержку отдельным кандидатам, если это «не обеспечивает равные возможности для всех кандидатов».¹⁶²

5. Запрет на предоставление средств политическим партиям и кандидатам субъектами хозяйственной деятельности связанными с государством, например, предприятиями или организациями с государственной долей собственности

Если отойти от собственно государственных органов, возникает необходимость регулирования поведения также и различного рода хозяйственных субъектов, тесно связанных с государством. ПАСЕ рекомендовала европейским странам ввести «запрет на получение пожертвований от государственных предприятий, компаний, находящихся под контролем государства, или предприятий, которые предоставляют товары или услуги

¹⁶² IEC (2010), статья 3

сектору государственного управления».¹⁶³ Следует отметить, что нормы такого рода, как правило, направлены как на прекращение нецелевого использования государственных средств для поддержки политических субъектов, так и на предотвращение пожертвований по принципу «ты мне - я тебе», когда компании готовы спонсировать определенную политическую силу в обмен на получение госзаказов в будущем.

В Словении Закон о выборах и референдумах постановляет: «запрещено финансирование предвыборных кампаний за счет бюджетных средств и средств предприятий, в которых доля инвестированного государственного капитала превышает 25%, а также компаний, в которых такие компании владеют контрольным пакетом акций; за исключением средств, предоставленных политическим партиям из бюджета в соответствии с законом, регулирующим деятельность политических партий» (статья 4). Аналогичные нормы существуют в таких странах, как Бразилия, Бурунди, Финляндия и Индия.

***6. Применение особых требований к соблюдению политической нейтральности
ключевыми государственными структурами, как то регулятор выборов и
правоохранительные органы***

Во время проведения выборов политическая нейтральность должна соблюдаться государственным аппаратом в целом, и тем не менее, некоторым органам здесь отводится ключевая роль, в том числе системе правосудия и официальному регулятору выборов. Согласно Закону о парламентских выборах в Польше, «членам [избирательных] комиссий запрещено участвовать в предвыборной агитации за любого кандидата в депутаты сената или за партийный список» (статья 34.3).

***7. Запрет для сотрудников государственных структур/государственных
служащих участвовать в предвыборных агитационных мероприятиях***

Помимо стран, где агитация в основном сводится к рекламе в СМИ, кадровые ресурсы часто имеют решающее значение для предвыборной кампании. При этом важно не допустить вовлечения государственных служащих в предвыборную агитацию. Иными словами, государственные служащие представляют собой важный институциональный ресурс, которым нельзя злоупотреблять.

Такие запреты являются обычной практикой во многих странах мира. Например, в Венесуэле чиновники «не имеют права пренебречь своими ежедневными обязанностями для участия в предвыборных мероприятиях или мероприятиях, организованных политическими партиями, группами избирателей или кандидатами на выборные должности».¹⁶⁴ Причем, если в Венесуэле запреты относятся к действиям государственных

¹⁶³ ПАСЕ (2001), Рекомендация 1516.

¹⁶⁴ Миссия ЕС по наблюдению за выборами (EUEOM 2006), стр.40

должностных лиц, находящихся при исполнении служебных обязанностей, многие страны также запрещают чиновникам высшего ранга, в том числе судьям, принимать какое-либо участие в агитационной деятельности.

Согласно Конституции Малави, действия сотрудников полиции являются незаконными, если они «выполняют функции, полномочия или обязанности в целях содействия или препятствования интересам или деятельности какой-либо политической партии или отдельного члена этой партии, равно как и любой представитель полиции Малави при исполнении служебных обязанностей не может содействовать или препятствовать деятельности какой-либо партии или ее отдельного члена» (статья 158).

8. Требование к некоторым или ко всем государственным служащим подать в отставку, прежде чем баллотироваться на выборные должности¹⁶⁵

Цель такого рода правовых норм – сократить риск использования государственных ресурсов для ведения избирательной кампании людьми с доступом к таким ресурсам, если они баллотируются на выборные должности. Среди стран, где существуют правила такого рода, Австралия, Барбадос, Канада, Гана, Ирландия и Сьерра-Леоне.¹⁶⁶

Проблема в данном случае состоит в том, что применение этой нормы может иметь обратный эффект в случае, если государственные органы как работодатель откажут в возвращении на работу вчерашних сотрудников, которые баллотировались от оппозиции и проиграли выборы. Вместо них будут приняты сторонники правящей партии. Именно поэтому подобные правовые нормы должны применяться исключительно в условиях строгого нейтралитета и прозрачности в практике найма на государственные должности.

9. Требование к общественным средствам массовой информации беспристрастно освещать деятельность всех политических субъектов и ход избирательной кампании в целом, а также предоставлять равное время в эфире всем конкурентам на выборах

Во многих странах СМИ приобретают все большее значение во время предвыборной агитации, и там, где государственные СМИ занимают сильные позиции, их нейтральность – обязательное условие доверия к выборам. В соответствии с собранными IDEA данными о финансировании политической деятельности в 171 стране мира, в 66% национальных

¹⁶⁵ Правовые нормы такого типа напрямую не решают проблемы незаконного использования государственных ресурсов, поскольку государственный служащий может выставить свою кандидатуру на выборах, но при этом не быть замешанным в такой деятельности. Цель этих норм – снизить риск подобных злоупотреблений. Еще одной целью может быть предотвращение политизации государственной службы или системы государственного управления.

¹⁶⁶ Оман (2011a), стр. 9

законодательств закреплены положения о бесплатном предоставлении эфирного времени политическим партиям.¹⁶⁷

Согласно Кодексу о выборах Молдовы, «в ходе предвыборных дискуссий вне рамок бесплатного эфирного времени не допускается показ рекламных материалов о деятельности конкурентов на выборах или с их участием и участием их доверенных лиц, теле- и радиорепортажей о встречах конкурентов на выборах с избирателями, о рабочих визитах в трудовые коллективы конкурентов из числа руководителей республиканского или районного уровня. Ни один конкурент на выборах не имеет преимуществ в силу занимаемой должности.» (статья 47.4).

10. Установление четких правил для соответствующих органов власти о выдаче разрешений на проведение митингов и других предвыборных мероприятий, а также применения ограничений на проведение таких мероприятий

Распространённая практика злоупотребления служебным положением государственных должностных лиц – препятствование проведению эффективной предвыборной кампании оппозицией путем запрета на проведение митингов и других мероприятий. В бывшей югославской республике Македония Кодекс о выборах предусматривает, что «разрешение на проведение предвыборного митинга выдается руководителем ответственного органа на равных условиях для всех организаторов избирательных кампаний» (статья 82.3).

11. Запрет для политических партий и кандидатов получать средства из источников, указанных в пунктах 2, 3 и 4

Цель этого типа нормативов – наказать получателя запрещенного финансирования и под угрозой санкций заставить его изменить структуру финансирования избирательной кампании. Например, в соответствии с законом о выборах Словакии, «кандидат на пост Президента не может получать подарки или другие безвозмездные услуги от государства, органов государственного управления или органов муниципальной власти». (Статья 18.2). Подобные правовые нормы встречаются также в Камбодже, Чили, Кот-д'Ивуаре и Германии. Лишь в редких случаях этот тип норм может эффективно применяться в отношении государственных немонетарных ресурсов.

12. Запрет деятельности, которая опосредовано может принести электоральную выгоду действующим должностным лицам, например, путем рекламирования успехов министерств или других государственных органов

Эффективный подход заключается в запрете определенных видов деятельности в период предвыборной агитации, независимо от того, можно ли доказать, что намерением или

¹⁶⁷ См. www.idea.int/political-finance

последствиями такой деятельности было благоприятное или неблагоприятное воздействие на избирательный рейтинг какого-либо субъекта политики.

В 2006 году в Мексике регулятор запретил продвижение программ социального развития в течение 40 дней до дня выборов, поскольку такой деятельностью власти могут побуждать избирателей поддержать существующий режим.¹⁶⁸ Аналогично, Кодекс поведения, изданный Избирательной комиссией Индии, вводит ряд ограничений на действия политиков при власти и государственных органов в период избирательной кампании, в том числе запрещает им:

(а) объявлять конкурсы на получение каких-либо бюджетных ф грантов в любой форме или обещать их предоставление кому-либо; или (б) (за исключением государственных служащих) закладывать фундамент любых проектов или социальных инициатив; или (в) обещать строительство дорог, обеспечение питьевой водой и т.д.; или (г) проводить какие-либо временные назначения в правительстве, на государственных предприятиях и т.д., которые могут повлиять на выбор избирателей в пользу партии власти».¹⁶⁹

Для снижения риска косвенной поддержки действующего правительства в Гватемале «конституция также запрещает чиновникам рекламировать проводимые работы и другие достижения государственных органов во время предвыборной кампании. Очевидно, цель этих запретов – лишить правящую партию любых неправомерных преимуществ по отношению к соперникам».¹⁷⁰ Кроме того, Кодекс о всеобщих выборах Филиппин запрещает за 45 дней до дня выборов «продвигать по службе каких-либо должностных лиц, увеличивать зарплаты или другие денежные вознаграждения, предоставлять привилегии любому должностному лицу или сотруднику органа государственной власти, включая предприятия, находящиеся в собственности государства или под его контролем» (статья 261.2).

13. Формальное регулирование государственного финансирования политических партий и/или избирательных кампаний, когда ни одна политическая партия или кандидат не могли бы получить какое-либо преимущество

Последние две правовые нормы косвенно связаны с противодействием злоупотреблению государственными ресурсами. Предоставление регулируемого государственного финансирования политическим партиям или (реже) кандидатам часто рассматривается как способ снижения зависимости субъектов политики от частных благотворителей. Тем не

¹⁶⁸ ЕУЕОМ (2006), стр. 25f

¹⁶⁹ Избирательная комиссия Индии (2007), p vi. f

¹⁷⁰ Центр Картера (2004), стр.6.

менее, благодаря этой норме можно также предоставлять государственные средства регулируемым способом как правительству, так и оппозиции, и если ее применять в сочетании с прямыми методами противодействия ЗГР, это позволит сократить возможности получения неправомерной выгоды действующими чиновниками.

В настоящее время две трети стран мира используют государственное политическое финансирование; к этому призывают и международные институты, как то Совет Европы и Парламентский Форум САДК..

14. Требование к политическим партиям и кандидатам представлять отчеты о своих доходах и расходах (постоянных и связанных с выборами) с целью выявления злоупотреблений административным ресурсом

Прозрачность – это ключевой принцип контроля финансирования политических партий в целом, и противодействие ЗГР здесь не исключение. Около двух третей всех стран в настоящее время требуют от политических партий предоставлять финансовые отчеты, при этом менее половины требуют того же от кандидатов. Если взять практическое применение этих требований, то стран, где полностью соблюдается принцип открытости такой информации, гораздо меньше.¹⁷¹ Более подробно вопрос финансовой отчетности рассмотрен в Разделе 6.

15. Принятие общих мер по повышению независимости государственного управления

Пока государственное управление (государственные институты и служащие) находятся под политическим влиянием, им сложно противостоять давлению со стороны действующих властей и предупреждать ЗГР. Помимо перечисленных выше конкретных правовых норм, необходимо предпринимать меры для ограждения государственного управления от политической власти, которая должна заниматься исключительно вопросами политики. Поступление на государственную службу и последующее продвижение по карьерной лестнице должны проводиться на основании заслуг и эффективности чиновника, а не политических контактов. Кроме того, необходимы четкие нормы, регулирующие участие политиков в вопросах государственного управления. Формирование профессионального поведения государственной, а не политической госслужбы может стать лучшим способом противодействия ЗГР.¹⁷²

¹⁷¹ Эман и Заинулбхай (2009), стр. 108.

¹⁷² В этом случае показательны меры, которые предпринимались в Филиппинах, где проводилось обучение людей, занимающих административные должности. См. стр. 132.

16. Ограничение сроков пребывания на выборных должностях

В идеальной ситуации нет необходимости в установлении сроков пребывания на выборных должностях, так как решение о переизбрании действующих политиков должны принимать избиратели. Тем не менее, даже столь идеальная ситуация требует от действующих политиков отказаться от злоупотребления своим положением в целях ограничения соперников. Основным аргументом в пользу ограничения сроков является попытка нивелировать преимущества политиков на выборных должностях. Большинство стран, где глава государства избирается на всенародных выборах, ввели ограничение по количеству раз переизбрания действующего президента. Как правило, допускается лишь одно переизбрание (то есть возможность пребывания на посту не больше двух законных каденций), но в ряде стран переизбрание запрещено вовсе. К ним относятся Израиль, Филиппины и Южная Корея, а также несколько стран Латинской Америки, как то Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика и Парагвай.

Ограничение сроков депутатских мандатов встречается реже. В некоторых случаях может рассматриваться вопрос о введении таких ограничений для предотвращения злоупотребления государственными ресурсами.

Примеры из национальных законодательств

**Рисунок 36: Национальные законодательства о борьбе со злоупотреблением
государственными ресурсами**

Страна и закон	Текст
Словакия Закон о выборах президента Словацкой Республики 1999	Статья 18.2 Кандидат на пост президента не имеет права получать подарки или другие безвозмездные услуги от государства и органов государственного или муниципального управления. (Примечание. Конституция Словакии также предусматривает, что «политические партии и политические движения, а также клубы, общества и другие объединения отделены от государства», Статья 29 (4)).
Малави Национальная Конституция	Статья 158 (3) Ни одно правительство или политическая партия не имеют права принуждать какого бы то ни было представителя полиции Малави при исполнении им служебных обязанностей выполнять функции, полномочия или обязанности в целях содействия или препятствования интересам или деятельности какой-либо политической партии или отдельного члена этой партии; равно как и любой представитель полиции Малави при исполнении своих служебных обязанностей не может содействовать или препятствовать деятельности какой-либо партии или ее отдельного члена по своей инициативе. (4) Ни одно правительство или политическая партия не имеют права принуждать представителя полиции Малави при исполнении им служебных обязанностей использовать ресурсы, будь то финансовые, материальные или человеческие, в целях содействия или препятствования деятельности какой-либо политической партии, отдельного члена этой партии или группы лиц, имеющей общие интересы; равно как и любой представитель полиции Малави при исполнении своих служебных обязанностей не может обеспечивать использование таких ресурсов по своей инициативе. Ничто в настоящем разделе не должно истолковываться как ограничение обязанностей полиции отстаивать права и обеспечивать защиту всех политических партий, лиц и организаций в равной степени, без страха или привилегий, в соответствии с настоящей Конституцией и законодательством.
Польша Закон от 12.04.2001 о выборах в Сейм Республики Польша и Сенат Республики Польша	(Закон о Парламенте) Статья 34.3 Членам [избирательных] комиссий запрещено участвовать в предвыборных кампаниях в поддержку любого кандидата в депутаты или сенатора или в поддержку любого партийного списка... Статья 90.2 2. Запрещается размещение предвыборных плакатов на внутренних и наружных стенах зданий органов государственной власти, местного

Закон от 27.09.1990 о выборах Президента Республики Польша	самоуправления и судов, а также на территории воинских частей или формирований гражданской обороны, а также расквартированных частей в соответствии с указаниями министра внутренних дел. Закон о Президенте; Статья 86 1. Расходы предвыборной кампании не могут покрываться за счет средств: 1) из государственного бюджета; 2) организационных структур государства; 3) бюджетов местных органов власти, муниципальных объединений и советов самоуправления; 4) государственных предприятий и другие экономических субъектов с государственной долей участия, структур местного управления, муниципальных объединений и других муниципальных юридических лиц, а также объединений и других предприятий в ведении местного управления, за исключением открытых акционерных обществ; 5) юридических лиц и организационных структур, которые пользовались бюджетными средствами в течение двух лет до дня объявления выборов; за исключением политических партий, 6) субъектов, которые подпадают под действие положений Закона о публичном обращении ценных бумаг, перечисленных в подпунктах 2-5.
Камбоджа Закон о политических партиях (1997)	Статья 29 Политическим партиям запрещено получать взносы в любой форме от государственных институтов, ассоциаций, НПО, государственных предприятий, учреждений, общественных институтов и иностранных компаний, за исключением случаев, указанных в статье 28 настоящего закона [Статья 28 касается регулируемого предоставления государственного финансирования].
Чешская Республика Закон 247/1995 о выборах в парламент Чешской Республики	Статья 16. Избирательная кампания (1) Каждый мэр может зарезервировать место для предвыборных плакатов за 16 дней до дня выборов. Он/она должен гарантировать, что любая рекламная площадь может использоваться в равной степени всеми политическими партиями, движениями и коалициями или всеми кандидатами, баллотирующимися в Сенат.
Хорватия Закон о государственных служащих 2006 года	Статья 6. Запрет дискриминации и предвзятого отношения (1) В своей работе государственные служащие не должны проявлять дискриминацию или предвзятое отношение к гражданам по признакам возраста, национальности, этнической или территориальной принадлежности, языка, расы, инвалидности, образования, социального статуса, пола, семейного положения, сексуальной ориентации, по политическим или религиозным убеждениям или по другим причинам, которые противоречат Конституции или установленным на законодательном уровне правам и свободам.

Словения Закон об избирательных кампаниях и референдумах (ZVRK)	Статья 4 (1) Запрещено проводить избирательные мероприятия в помещениях органов государственной власти, местного самоуправления общин, государственных институтов и в других общественных помещениях, равно как и в помещениях религиозных общин, за исключением случаев, когда религиозная община выступает организатором кампании референдума. Запрещено финансирование предвыборных кампаний за счет бюджетных средств и средств предприятий, в которых доля инвестированного государственного капитала превышает 25%, а также компаний, в которых те владеют контрольным пакетом акций, за исключением средств, предоставленных политическим партиям из бюджета в соответствии с законом, регулирующим деятельность политических партий
Бывшая югославская республика Македония Избирательный кодекс. Правительственный бюллетень Республики Македония №40 от 31.03.2006	Статья 82 (3) Разрешение на проведение предвыборного митинга выдается руководителем соответствующего государственного органа с соблюдением равных условий для всех организаторов избирательной кампании. (4) Материально-технические средства, оборудование и другое имущество государственных органов и органов местного самоуправления и города Скопье не могут использоваться в целях проведения избирательных кампаний. (5) В качестве исключения разрешено использование материально-технических средств органов, указанных в пункте (4) настоящей статьи, если в месте, которое может законно использоваться для проведения мероприятий избирательной кампании, нет необходимой материально-технической базы. (6) Разрешение выдается руководителем учреждения с соблюдением равных условий для всех организаторов избирательной кампании.
Молдова Кодекс о выборах Закон N 1381-XIII от 21.11.97 Мониторул Официал ал Р.Молдова N 81/667 от 08.12.1997 (со всеми поправками от 27 марта 2007)	Статья 32 (7) Члены избирательных советов и бюро с правом решающего голоса не вправе агитировать за или против лиц, баллотирующихся на публичную выборную должность; не могут участвовать в политических действиях в поддержку кого-либо из конкурентов на выборах; не могут примкнуть к кому-либо из них; не могут оказывать финансовую или иную поддержку прямым или косвенным образом ни одному из конкурентов на выборах. При проведении местных выборов члены избирательных советов и бюро с правом решающего голоса не могут быть супругом (супругой), состоять в родстве или быть свойственниками первой и второй степени с кандидатами на выборах. Судьи, назначенные в состав избирательных советов, не могут рассматривать споры, относящиеся к выборам, в соответствующем округе начиная со дня образования совета.

Статья 45

(6) Доверенные лица конкурентов на выборах, занимающие государственные должности, не имеют права использовать в избирательной кампании публичные средства и имущество.

Статья 46. Гарантированные права конкурентов на выборах

(1) Конкуренты на выборах участвуют в избирательной кампании на равных условиях, имеют равные права на использование средств массовой информации, в том числе радио и телевидения, финансируемых из бюджета.

(2) Всем конкурентам на выборах предоставляются равные возможности материально-технического и финансового обеспечения избирательной кампании.

(4) В случае парламентских выборов кандидаты имеют право на бесплатный проезд на всех видах общественного транспорта (за исключением такси) в пределах территории страны. В случае местных выборов это право осуществляется в пределах соответствующего избирательного округа.

(5) В течение избирательного периода кандидаты не могут быть уволены, переведены на другую работу или должность без их согласия, а также не могут быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы, задержаны или подвергнуты административным санкциям без согласия зарегистрировавшего их избирательного органа, за исключением случаев задержания на месте преступления.

Статья 47

(4) В ходе предвыборных дискуссий вне рамок бесплатного эфирного времени не допускается показ рекламных материалов о деятельности конкурентов на выборах или с их участием и участием их доверенных лиц, теле- и радиорепортажей о встречах конкурентов на выборах с избирателями, о рабочих визитах в трудовые коллективы конкурентов из числа руководителей республиканского или районного уровня. Ни один конкурент на выборах не имеет преимуществ в силу занимаемой должности.

(11) В ходе избирательной кампании, а также при проведении референдума эфирное время, предоставляемое пресс-службам Парламента, Президента и Правительства, не может использоваться в целях предвыборной агитации либо агитации за или против вынесенного на референдум предложения.

Казахстан Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 (неофициальный перевод)»	Статья 27(5) Кандидатам, являющимся должностными лицами государственных органов, запрещается использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Под использованием преимуществ должностного или служебного положения в настоящем Конституционном законе понимается: 1) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в другой служебной зависимости, к осуществлению предвыборной агитации, за исключением случаев, когда указанные лица осуществляют агитацию в качестве доверенных лиц кандидата; 2) использование помещений, занимаемых государственными органами, для осуществления деятельности, способствующей избранию кандидата, политической партии, выдвинувшей партийный список, если иным кандидатам, политическим партиям не гарантировано использование указанных помещений на таких же условиях. Соблюдение установленных настоящим пунктом ограничений не должно препятствовать выполнению должностными лицами своих служебных обязанностей.
Филиппины Закон о всеобщих выборах №881 (1985)	Запрещенные действия включают: (Статья 261) (g) назначение новых сотрудников, создание новых должностей, продвижение по службе или повышение заработной платы за 45 дней до проведения очередных выборов и за 30 дней до специальных выборов (1). Любой руководитель, чиновник или ответственный за назначения в государственном органе, учреждении или структуре на национальном или местном уровне, в том числе на предприятиях, находящихся в собственности государства или под его контролем, который назначает или нанимает любого нового сотрудника в качестве временно исполняющего обязанности, на временной основе или в резерв или создает и заполняет любую новую должность может сделать это в исключительных случаях и после получения предварительного разрешения Комиссии. Комиссия не имеет права выдавать разрешение, пока не убедится, что такая должность критически важна для выполнения органом своих функций и что назначение на эту должность не сможет влиять на выборы. В качестве исключения из предыдущего положения, допускается назначение нового сотрудника в случае срочной необходимости при условии обязательного уведомления Комиссии о назначении в течение трех дней с момента назначения. Любое назначение или наем в нарушение этого положения считается недействительным. (2) Ограничения относительно продвижению по службе, увеличения заработной платы или других вознаграждений за выполняемую работу, или предоставления других привилегий касаются всех без исключения должностных лиц или сотрудников государственного органа, в том числе компаний, находящихся в собственности

	государства или под его контролем. (h) Перевод должностных лиц и сотрудников на государственной службе. – Всем без исключения должностным лицам в период выборов запрещено, осуществлять или инициировать какой-либо перевод или откомандирование любого другого должностного лица или сотрудника на государственной службе, включая учителей государственных школ, кроме случаев получения соответствующего предварительного согласия Комиссии. (i) Вмешательство должностных лиц и сотрудников государственных органов. – Положение касается всех без исключения должностных лиц или сотрудников на государственной службе, за исключением тех, кто занимает политические должности, руководителей любого звена, сотрудников или членов вооружённых сил Филиппин, полиции, спецназа, сил гражданской обороны, отрядов самообороны барангаев и других военизированных формирований, которые в настоящее время существуют или могут появиться, и которые прямо или косвенно могут влиять на ведение избирательной кампании или участвуют в политической деятельности партии, за исключением участия в голосовании на правах избирателя или охраны общественного порядка при наличии официальных полномочий. ... (v) Запрет перевода, выплаты или расходования государственных средств. - Всем без исключения должностным лицам или сотрудникам, включая должностных лиц барангаев, а также компаний и филиалов компаний, находящихся в собственности государства или под его контролем, за 45 дней до проведения очередных выборов и за 30 дней до специальных выборов запрещено переводить, выплачивать или расходовать любые государственные средства на: (1) Любые объекты гражданского строительства, за исключением следующего: (a) техническое обслуживание существующего и/или завершенного объекта гражданского строительства при условии, что непосредственно до начала 45-дневного периода до дня выборов на таком объекте будет работать не более, чем обычное число рабочих или служащих, уже работающих на нем в течение 6 месяцев, и далее при соблюдении условия о не привлечении дополнительных рабочих для выполнения работ по техническому обслуживанию в течение вышеуказанного периода в 45 дней; (b) работы, выполняемые по контракту, полученному в результате открытого тендера или заключенному в результате переговоров до начала 45-дневного периода до дня выборов при условии, что работы, выполняемые в рамках так называемой системы «takaу» или «raquiáo», не должны рассматриваться как работы по контракту; (c) оплата за обычные расходы по подготовке рабочих чертежей, спецификаций, ведомостей материалов, смет, а также за другие процедуры по подготовке к строительству, включая приобретение материалов и оборудования, и все связанные с этим расходы на
--	--

	заработную плату сторожей и других работников, нанятых в этих целях в центральном офисе и на складах на местах до начала такого периода и при условии, что число таких работников не должно превышать число нанятых в начале проекта (-ов); и (d) аварийные работы, проводимые в связи с национальным бедствием, при этом такие работы должны ограничиваться восстановлением поврежденных объектов. За пять дней до дня выборов запрещено выплачивать какие-либо суммы рабочим, которые предоставляли услуги по проектам или выполняли работы, за исключением указанных в подпунктах (a), (b), (c) и (d), настоящего пункта. Этот запрет не распространяется на продолжающиеся проекты гражданского строительства, начатые до периода избирательной кампании, или аналогичные проекты, реализуемые по зарубежным контрактам. В настоящем контексте государственные должностные лица или органы обязаны сообщать Комиссии обо всех таких реализуемых ими проектах. (2) Министерству социальных услуг и развития и любым другим социальным службам или подразделениям министерств и ведомств запрещается вести какую-либо деятельность, которая требует дополнительных расходов, за исключением заработной платы персоналу типовых расходов и других затрат, разрешенных Комиссией после должного уведомления и рассмотрения. В случае бедствия или катастрофы все переводы средств, которые обычно проходят через указанные министерства или службы других министерств должны быть переданы и проводиться Национальным Красным Крестом Филиппин под надзором Комиссии по аудиту или ее представителей, и ни один кандидат, его супруга/супруг или член его/ее семьи до второй степени родства не имеет права участвовать прямо или косвенно в распределении любой помощи или других товаров жертвам бедствия или катастрофы; (3) Министерству регионального развития и любой другой службе в подчинении иного министерства с аналогичными функциями и полномочиями запрещается вести дополнительную финансовую деятельность, за исключением выплаты заработной плату персоналу и необходимых административных и иных расходов, разрешенных Комиссией после должного уведомления и рассмотрения. (w) Запрет строительства гражданских сооружений, поставок материалов для объектов гражданского строительства и выдачи казначейских купонов и аналогичных инструментов. – За 45 дней до проведения очередных выборов и 30 дней до специальных выборов запрещены действия любых лиц, которые (a) берут на себя обязательства по строительству любых гражданских сооружений, за исключением проектов и объектов, на которые распространяется указанное в предыдущем пункте исключение; или (б) выпускают, использует или предоставляют казначейские купоны или другие инструменты, которые предусматривают поставку или предоставление в будущем денежных средств, товаров или других
--	--

	ценностей за счет бюджетных средств. (х) Отстранение от должности выборного должностного лица провинции, муниципалитета или барангая. – В период выборов ни один государственный чиновник не имеет права отстранить от выборной должности представителя провинции, муниципалитета или барангая без предварительного утверждения Комиссией, кроме случаев, когда такое отстранение применяется во исполнение Закона «О борьбе со взяточничеством и коррупцией».
Афганистан Окончательное постановление о Законе о выборах, февраль 2010 Постановление о невмешательстве в избирательный процесс 1388 (2009) S/No 38	Статья 7. Невмешательство государственных должностных лиц в избирательный процесс Должностные лица, сотрудники государственных ведомств и представители власти на местах не имеют право прямо или опосредовано вмешиваться в избирательный процесс. Запрещено использование любых правительственных ресурсов, материально-технической базы и имущественных объектов в пользу или ущерб кандидату или кандидатам. Запрещено неравное использование государственных или общественных ресурсов в соответствии с положениями настоящего Закона. Статья 1. Должностные лица государственных институтов, в том числе министры, руководители независимых дирекций, заместители министров, судьи, прокуроры, руководители государственных учреждений, губернаторы, заместители губернатора и все должностные лица Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Генеральной дирекции по национальной безопасности, обязаны соблюдать следующие нормы во время проведения выборов: Невмешательство в избирательный процесс, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. 1. Отказ от совершения действий, которые влияют на избирателей с тем, чтобы раскрыть информацию о том, за кого они проголосовали, или заставить их голосовать за определенного кандидата, или от иных действий, которые могут противоречить принципу свободного, тайного и прямого волеизъявления. 2. Невмешательство в ход митингов, подготовку митингов, собраний, мирных акций во время избирательного процесса. 3. Отказ от злоупотребления государственными ресурсами и материально-техническими средствами в пользу или против любого кандидата. 4. Отказ от сбора, деформирования плакатов или других избирательных агитационных материалов и ресурсов кандидатов. 5. Обеспечение безопасности кандидатов и избирателей. 6. Отказ от назначения или увольнения с государственных постов в целях предвыборной агитации.

Тимор-Лешти Закон о выборах Президента 2006 года	Статья 63. Нарушение обязательства нейтралитета и беспристрастности Члены избирательного ведомства или сотрудничающие с ним лица, которые нарушают обязательство нейтралитета и беспристрастности, подлежат наказанию в виде принудительного задержания и лишения свободы сроком до 2 лет или наложения штрафа в размере до 1000 долларов США.
Ливан Закон о парламентских выборах №25, 2008	Статья 71 1 – коммунальные предприятия, правительственные учреждения, государственные институты, частные или государственные университеты, факультеты, институты и школы, а также молитвенные дома не могут использоваться для предвыборных мероприятий и митингов, для размещения фотографий, плакатов или для иных предвыборных целей. 2 – государственные служащие и работники государственных органов, муниципалитетов и муниципальных образований не могут использовать свои полномочия в пользу какого бы ни было кандидата или списка партии.
Уганда Закон о парламентских выборах 2005	25. Использование государственных ресурсов (1) Кроме случаев, разрешенных согласно данному Закону, или иных случаев, разрешенных законодательством, ни один кандидат не должен использовать правительственные или государственные ресурсы для целей избирательной кампании. (2) В том случае, если кандидат является министром или занимает любой другой политический пост, он/она должны в течение проведения избирательной кампании ограничить использование официальных средств, которые, как правило, относятся к его/ее должности в связи с выполнением его/ее должностных обязанностей. (3) В целях выполнения данного раздела Комиссия должна письменно потребовать от любого кандидата указать в письменной форме, какие средства обычно закреплены за должностью, которую такое лицо занимает, на что есть ссылка в подразделе (2), а кандидат должен выполнить данное требование. (4) Данный раздел применяется, с учетом необходимых изменений, и к работнику государственной корпорации или компании, в которой государство имеет контрольный пакет, или к члену комиссии или комитета, учрежденных согласно Конституции, точно таким же образом, как и к государственному служащему. (5) Лицо, нарушающее любое положение данного раздела, совершает правонарушение и, в случае вынесения обвинительного заключения, должно быть приговорено к штрафу, не превышающему двадцати четырех валютных пунктов или тюремному заключению на срок не более одного года, или к тому и другому вместе.

Египет Закон № 174 на 2005 год	Статья (21): Во время предвыборной агитации должны соблюдаться положения Конституции, законодательства, резолюций окружной избирательной комиссии, а также следующие правила: 5. запрещено использовать здания, оборудование и транспортные средства для избирательной агитации в любой форме, если они принадлежат государству, государственным компаниям или компаниям с государственной долей собственности; 6. запрещено использовать коммунальные службы, молитвенные дома, школы, университеты и другие государственные или частные образовательные учреждения в целях избирательной агитации. Статья (22): Государственные аудиовизуальные СМИ должны обеспечивать равенство среди кандидатов в случае использования данных медиа в целях избирательной агитации. В случае нарушения положений данной статьи окружная избирательная комиссия уполномочена предпринимать меры на свое усмотрение
--	--

Раздел 13: Правоприменение в случаях злоупотребления государственными ресурсами (ЗГР)

Особенности применения правовых норм, направленных на противодействие ЗГР

К сожалению, есть много примеров, когда правоприменительным органам в сфере политического финансирования не удавалось эффективно противодействовать злоупотреблению государственными ресурсами. Вот несколько кратких примеров из отчетов наблюдателей:

Грузия 2010

Важно четко определить полномочия наблюдательного органа, осуществляющего надзор за надлежащим использованием административных ресурсов. Предыдущие выборы показали, что Центральная избирательная комиссия (ЦИК) не может эффективно выполнять свою роль. Поэтому важно либо разработать механизмы для повышения эффективности ЦИК, либо определить другой орган, который будет осуществлять надзор.¹⁷³

Камбоджа 2008

«Возможно, самой важной особенностью избирательной кампании, которую отметила миссия наблюдателей, было превалирующее присутствие и доминантная позиция правящей Камбоджийской народной партии (КНП). Наблюдатели также заметили использование государственных ресурсов представителями КНП... о чем было сообщено в Национальную избирательную комиссию, хотя и без особого результата».¹⁷⁴

Йемен 2006

«К сожалению, ни комиссия по проведению выборов и референдумов, ни офис государственного прокурора не предприняли никаких шагов, чтобы обеспечить соблюдение Закона о выборах или применить какое-либо наказание за очевидные и многократные нарушения».¹⁷⁵

Ангола 2008

«Слабая роль Национальной избирательной комиссии в качестве органа надзора стала еще более очевидной во время проведения избирательных кампаний, когда она не смогла исполнить свою роль и предпринять какие-либо действия по

¹⁷³ Transparency International Грузия (2010), стр. 3.

¹⁷⁴ Миссия Европейского Союза по наблюдению за выборами (2008)

¹⁷⁵ Миссия Европейского Союза по наблюдению за выборами (2006), стр. 21

исправлению ситуации в ответ на нарушения правящей партией законов о выборах. Например, комиссия не... предпринимала мер, чтобы остановить нецелевое использование государственных ресурсов со стороны правящей партии.¹⁷⁶

Легко осуждать правоприменительные органы (ПО) в области политического финансирования, если им не удастся обеспечить выполнение нормативно-правовых положений в таких важных вопросах, как злоупотребление государственными ресурсами. Тем не менее, нужно признать, что даже в случае попыток вернуть субъектов в правовое поле очень часто они сталкиваются с труднопреодолимыми проблемами. Почему же так происходит?

Законы часто разрабатываются политиками и государственными институтами, которые сами могут быть непосредственно замешаны в злоупотреблении государственными ресурсами.

Политики создают законы и общую правовую базу для борьбы со злоупотреблением государственными ресурсами в стране; в то же время сами они могут быть вовлеченными в незаконную деятельность такого рода и получать от этого выгоду, как в данный момент, так и в будущем. Правительства, которые часто создаются парламентским большинством, могут не стремиться принимать законы, которые de facto предполагают надзор за их собственными действиями.

И хотя оппозиционные политические партии могут предпринимать определенные шаги для противодействия ЗГР, даже они зачастую не готовы создать и поддерживать систему эффективного контроля с применением санкций в отношении нарушителей на тот случай, если сами однажды окажутся у власти и захотят воспользоваться такими преимуществами. Возможно, есть некое скрытое единодушие во мнении правительства и оппозиции, что приводит к отсутствию эффективных законов, а ПО не имеет полной законодательной и регуляторной поддержки для борьбы со злоупотреблением государственными ресурсами, как в период проведения выборов, так и в политической жизни в целом.

Злоупотребления чаще всего совершаются лицами и организациями, находящимися у власти

Данная проблема тесно связана с предыдущим вопросом, но здесь в центре внимания оказываются реальные нарушители, а не законодатель. Тогда как «регулярные» нарушения на выборах, как то подкуп голосов, вбрасывание бюллетеней и запугивание сторонников оппозиции, часто могут совершаться различными группами людей, злоупотребление государственными ресурсами почти всегда ограничено кругом лиц,

¹⁷⁶ Human Rights Watch (2009), стр. 20.

занимающих какую-либо государственную должность и наделенных политической властью; обычно это члены правительства, руководители государственных учреждений и прочие чиновники с доступом к бюджетным ресурсам.

В некоторых странах злоупотребление государственными ресурсами становится неотъемлемой частью стратегии правящих партий – таким способом они продлевают свое пребывание у власти. В стремлении сохранить статус-кво, власти могут прибегнуть к посягательствам на независимость правоприменительных органов в области финансирования политических партий, а любые попытки правоприменения для противодействия ЗГР могут быть встречены крайне враждебно.

Правоприменительные органы в области политического финансирования подвержены риску серьезного политического давления при реализации усилий, направленных на противодействие ЗГР

Действия по злоупотреблению государственными ресурсами обычно совершаются властью предержащими политиками и должностными лицами. Стремясь сохранить свои позиции, они будут оказывать всяческое давление на ПО, принуждая их игнорировать случаи такого злоупотребления или оставлять нарушителей без предусмотренного в таких случаях наказания. В некоторых ситуациях под угрозу попадает будущая карьера или безопасность уполномоченных лиц и работников ПО, которые занимают жесткую позицию в отношении ЗГР.

О таких ситуациях представители правоприменительных органов со всего мира часто докладывают различным антикоррупционным организациям. В статье 25(b) Конвенции ООН против коррупции говорится: *b) применение физической силы, угроз или запугивания с целью вмешательства в выполнение должностных обязанностей должностным лицом судебных или правоохранительных органов в ходе производства в связи с совершением преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией. Ничто в настоящем подпункте не наносит ущерба праву Государств-участников иметь законодательство, обеспечивающее защиту других категорий публичных должностных лиц.*

Правоприменительным органам в сфере политического финансирования может быть выдвинуто обвинение в необъективности

Поскольку возможность для нецелевого использования государственных ресурсов часто доступна политическим партиям, находящимся у власти (и действующим политикам),

попытка решить данную проблему может привести к обвинениям в адрес ПО как пособника оппозиции.¹⁷⁷

В ситуации, когда регулятор пребывает в постоянной борьбе с властями, его эффективность существенно падает, потому что не остается времени и ресурсов на отслеживание незаконных действий, предпринимаемых в том числе и оппозицией, которая с приходом к власти может следовать той же порочной практике.

Недостаточная независимость судебной системы может поставить под угрозу эффективное применение наказания

Даже если правоприменительные органы решили активно бороться с ЗГР, применение серьезных санкций часто требует обращения в суд или задействования официального механизма обжалования вне их полномочий. И даже если у них есть полномочия накладывать те или иные санкции, подобные решения, как правило, могут быть обжалованы в суде. В идеале судебная система строится на принципе верховенства права, но если она находится под жестким контролем правящего режима, это может значительно помешать эффективному правоприменению при рассмотрении дел, связанных с злоупотреблением государственными ресурсами.

Решения

Серьезность проблем с надлежащим применением правовых норм для противодействия ЗГР диктует необходимость объединения усилий для создания эффективных и беспристрастных правоприменительных механизмов для этой категории нарушений. К сожалению, несмотря на общее признание необходимости противостоять ЗГР, нет полного согласия относительно предпринимаемых шагов в этом направлении. Например, Руководство по регулированию деятельности политических партий ОБСЕ/БДИПЧ/Венецианской комиссии от 2010 года, по сути, ограничивается призывом дать четкое определение ЗГР и запретить государственным служащим посещать митинги или делать пожертвования в поддержку определенной партии (страница 43), а Комитет Министров Совета Европы просто утверждает: «Государство должно запретить юридическим лицам, находящимся под контролем государства, или другим государственным органам предоставлять пожертвования политическим партиям» (Запись 2003, 4, Статья 5с).

Решимость регулятора применять свои полномочия

Многие правоприменительные органы не хотят связываться с нарушениями, относящимися к ЗГР, по изложенным выше причинам. Многие ЦВК (или аналогичные

¹⁷⁷ Время от времени подобные обвинения звучат и в адрес НГО, которые занимаются мониторингом ЗГР.

регуляторы) также считают, что вопросы политического финансирования угрожают их независимости, тогда как их основные полномочия должны ограничиваться техническим обеспечением избирательного процесса.

И вот здесь важно понимать, что регулятор будет просто не в состоянии выполнить свою первоочередную обязанность – обеспечить проведение свободных и честных выборов – если выпустит из сферы своего внимания проблемы ЗГР, как бы хорошо он не справлялся со всеми техническими и административными вопросами подготовки и проведения выборов. Вся подготовительная работа по нарезке округов, регистрации избирателей и организации голосования может решительно не иметь никакого положительного воздействия на демократический процесс, если правящий режим использует государственные ресурсы, чтобы получить ощутимые преимущества или попросту притеснять оппозицию. Поэтому профессиональные органы управления избирательным процессом всегда должны учитывать реальный политический контекст, в котором им приходится работать. Причем иногда им необходимо сотрудничать с другими правоприменительными органами, чтобы эффективно противодействовать ЗГР.

Гарантии полной независимости

В разделе 5 «Укрепление независимости правоприменительных органов в сфере политического финансирования» обсуждаются различные аспекты обеспечения независимости официального регулятора. Несомненно, независимость критически важна, если возникает необходимость применить правовые нормы против государственных служащих или проправительственных партий в связи со злоупотреблением государственными ресурсами.

Как уже обсуждалось, нарушителями часто являются должностные лица проправительственных партий, министры или даже главы государств. Именно поэтому правоприменительные органы в области политического финансирования должны ревностно оберегать свою независимость, даже если возникшие вопросы кажутся незначительными. Для регулятора исключительно важно быть по сути и в глазах общественности неангажированным органом, поэтому необходимо избегать любых действий, которые могут обернуться как зависимостью от власти, так и репутационными потерями.

В целях обеспечения такой независимости персонал и руководство ПО не должны устанавливать тесные контакты с избранными политиками. Желательно, чтобы на ключевые позиции в регуляторном органе не назначались лица, занимавшие выборную или партийную должность в течение последних нескольких лет. С другой стороны, необходимо запретить членам избирательных комиссий после завершения ими каденции

претендовать на выборную должность в течение определенного периода времени. «Миграция» чиновников между правоприменительными органами и политическим сектором может пагубно сказаться на видимой и фактической независимости этого органа.

Сохранение полномочий регулятора по применению санкций

В ситуациях, когда судебная система тесно связана с правящим режимом, правоприменительные органы в сфере финансирования политических партий могут быть не в состоянии обеспечить эффективное соблюдение правовых норм, если решение о применении санкций будет выноситься исключительно судами. Поэтому в таких случаях ПО должны по возможности обладать полномочиями применения собственной системы санкций в максимально допустимых границах.

Если регулятор сможет применять пусть даже незначительные санкции в случае выявленных злоупотреблений, это само по себе может привлечь внимание общественности и вынудить судебную систему с большей серьезностью рассматривать представления правоприменительных органов (или апелляционные жалобы) по этой категории нарушений. Одной из самых эффективных санкций здесь может быть распоряжение регулятора о приостановке определенного вида деятельности госорганов до завершения избирательной кампании, если в такой деятельности будут обнаружены признаки незаконной поддержки определенной партии или кандидата. При этом должны быть установлены четкие правила для определения случаев, когда применение таких санкций регулятором становится возможным.

Применение правовых норм, которые не требуют доказательств преднамеренной необъективности

Доказать, что определенная деятельность выгодна правящей политической партии или кандидату от власти, может оказаться непростой задачей, которая существенно усложняется, если правоприменительным органам необходимо доказывать преднамеренность нарушения для получения политической или материальной выгоды. Поэтому ПО, когда это только возможно, должны постараться в своих нормативных документах исключить причинно-следственную связь между деятельностью и ее последствиями; вместо этого формулировка должна просто определять, что некоторые виды деятельности запрещены в период подготовки и проведения избирательной кампании.

Безусловно, такой подход не исключит злоупотребление административными ресурсами в целом, но выведет подобную деятельность за рамки избирательного периода. Именно благодаря этому временному ограничению эффективность подобной практики в продвижении тех или иных политических субъектов заметно снизится, что может сделать

такую стратегию менее привлекательной. Так, можно было бы запретить следующие действия: увеличение зарплат в государственном секторе накануне выборов (хотя такое положение, скорее всего, будет очень непопулярным среди персонала); создание новых должностей или рабочих мест в бюджетном секторе; и проведение широких информационных кампаний об успешной деятельности правительства, непосредственно не связанных с выборами.

В одной из своих научных работ о системе политического финансирования в Грузии Марчин Валецки представил идею введения не связанного непосредственно с выборами «особого периода справедливости».¹⁷⁸ Он также предложил ввести запрет на определенного рода деятельность как обычную правовую норму, без привязки к выборам.

Надлежащее информирование сотрудников государственных органов с полномочиями применять санкции о существующих правовых нормах в сфере ЗГР

Регулятору также нужно надлежащим образом ознакомить другие правоприменительные органы, которые наделены полномочиями применять санкции – например, суды общей юрисдикции или специализированные суды, которые выносят решения по избирательным спорам - о существующих нормах для предотвращения различных практик злоупотребления государственными ресурсами. Для этого можно проводить рабочие встречи или тренинги для судей и персонала других ПО, на которых будут детально рассмотрены как возможные нарушения, так и правовые нормы для применения санкций в случае их выявления. Безусловно, при этом независимость каждого правоприменительного органа должны быть полностью соблюдены, а подобная информационно-обучающая инициатива вряд ли значительно улучшит ситуацию, если судебной системой не соблюдается принцип политического нейтралитета.

В этом случае могут помочь иностранные партнеры. В 2011 году Международный фонд избирательных систем (IFES) накануне национальных выборов в Сербии проводил тренинги для работников различных подразделений прокуратуры по вопросам политического финансирования, в том числе рассматривалась проблема ЗГР.

Стимулировать государственные учреждения к разработке и применению внутренних кодексов поведения для сотрудников

Регулятор также может взять на себя ведущую роль в разработке совместно с различными госучреждениями внутренних кодексов поведения для сотрудников, частью которых были бы понятные разъяснения относительно правил взаимодействия с субъектами политики и о должном использовании ресурсов таких учреждений. Например, регулятор может

¹⁷⁸ Валецки (2009) стр. 5

очертить общие правила, опираясь на национальную нормативно-правовую базу и международные нормы противодействия ЗГР. Правительственные учреждения, в свою очередь, могут внести эти общие правила в свои внутренние кодексы поведения, обязательные для выполнения персоналом и руководящим составом.

Взять хотя бы один пример: Министерству или другому госучреждению нет надобности рекламировать себя и свои достижения за прошедшие годы накануне оглашения выборов. Государственные учреждения не принимают участие в выборах, поэтому нет очевидной необходимости для привлечения внимания общественности к достигнутым результатам работы на старте избирательной кампании; в противном случае такие информационные кампании будут безошибочно расценены как ЗГР. Если у регулятора нет полномочий и возможности наложить запрет на подобную рекламу открыто (смотрите предыдущий параграф), госучреждения необходимо стимулировать к разработке внутренних этических кодексов, которыми запрещалось бы такое поведение.

Обнародование полученных результатов

В некоторых ситуациях регулятор может не иметь полномочий применять санкции в случае нецелевого использования государственных средств, а уровень сотрудничества с другими правоприменительными органами при этом оставляет желать лучшего. Тогда наиболее эффективным планом действий будет обнародование выявленных нарушений и завоевание доверия общественности, чтобы оказать давление на другие правоприменительные органы и заставить их надлежащим образом реагировать на случаи злоупотребления государственными ресурсами.

Другим словами, если у регулятора отсутствуют необходимые полномочия, в том числе и относительно применения санкций, или такие полномочия оказываются недостаточными для сколь-нибудь эффективного правоприменения в целом, можно прибегнуть к поименному обнародованию и посрамлению нарушителей, злоупотребляющих государственными ресурсами.

Подготовка и проведение информационных общественных кампаний для формирования повсеместного неприятия практики злоупотребления государственными ресурсами

Есть различные формы и способы официального правоприменения для противодействия ЗГР. И все же, как минимум, два факта со всей очевидностью доказывают, что формального регулирования никогда не будет достаточно, чтобы положить конец подобным практикам. Во-первых, законы принимает парламент, а большинство членов парламента обычно входят в правящую партию или партии, что в данном контексте означает фактическое самоограничение. Во-вторых, в реальной политике существуют весьма неустойчивые правовые рамки, которыми не могут регулироваться все без

исключения действия политиков. Часто именно общепринятые в социуме нормы и стандарты поведения определяют поступки как приемлемые или неприемлемые.

Организации гражданского общества и СМИ играют исключительно важную роль в формировании общественного мнения о поведении политиков и способны в доступном формате объяснить людям, что ЗГР – это не только угроза демократической государственной системе, но и растрата государственных ресурсов, которые должны быть использованы для выполнения социальных программ и развития экономики страны.

Особые усилия могут быть также направлены на работу с определенными целевыми группами, которые в долгосрочной перспективе могут стать основными союзниками в противодействии ЗГР. Как отметили в своей работе Спек и Фонтана: «...когда злоупотребление становится слишком распространенным явлением, необходима долгосрочная стратегия, особенно для повышения профессионализма и независимости государственных служащих. Степень независимости чиновников всех рангов от политических назначений, как и степень соблюдения ими профессиональных стандартов и принципов в служении общественным интересам, будут определять простоту или сложность злоупотребления ресурсами».¹⁷⁹ Более конкретно, инициативы могут быть направлены на повышение осведомленности государственных служащих о пагубных последствиях ЗГР для эффективности системы госуправления в целом. Примером таких проектов может служить учебный план по вопросам финансирования избирательных кампаний, разработанный Ассоциацией школ государственного управления на Филиппинах (ASPAP) для поступающих на государственную службу специалистов, частью которого стало и рассмотрение ключевых аспектов злоупотребления государственными ресурсами.¹⁸⁰

Естественно, формирование такого мнения требует времени, но пока эта задача не выполнена, злоупотребление государственными ресурсами будет прочно удерживать в тени политическую жизнь в стране. Следует также признать, что при всем давлении снизу, для достижения желаемого результата необходимы также конкретные действия на политическом Олимпе. Государственные лидеры должны проявить политическую волю и предпринять конкретные шаги для решения проблемы, поскольку «в конечном счете, для полного искоренения злоупотреблений необходимо качественное политическое руководство и отказ от повсеместной поддержки политическим партиям в реализации ими такой деятельности».¹⁸¹

¹⁷⁹ Спек и Фонтана (2011), страница 11.

¹⁸⁰ Данный учебный план был разработан ASPAP, партнером в консорциуме Pera At Pulitika, поддерживаемого Международным фондом избирательных систем с 2007 г.

¹⁸¹ Оман (2010) стр. 9

Выводы

Нет сомнений, что для многих правоприменительных органов в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний достаточно сложно бороться с нецелевым использованием государственных средств. И не только для них. В своей недавней публикации Спек и Фонтана отметили, что «вопрос нецелевого использования государственных ресурсов для получения политических выгод, в целом, традиционно игнорировался».¹⁸² Эксперты в сфере политического финансирования основное внимание уделяют частным источникам поддержки политических партий и избирательных кампаний. Специалисты в вопросах реформирования системы государственной службы преимущественно акцентируются на вопросах хищений и взяточничества. И тем не менее, как справедливо утверждают авторы упомянутой публикации:

«Эксперты в этих двух сферах деятельности должны объединить свои усилия в поиске оптимальных путей для улучшения ситуации, как с точки зрения справедливой демократической конкуренции, так и эффективности государственного управления. Они, наконец, должны признать тот факт, что все эти вопросы взаимосвязаны. Недостаточно бороться с торговлей голосами лишь при помощи конкретных правил и жестких санкций, прописанных в избирательном законодательстве, поскольку ограниченный доступ к государственным услугам заставляет граждан прибегать к услугам политических посредников, когда они хотят устроить своих детей в школу или получить разрешение на ведение бизнеса. Точно так же компании, которые ведут бизнес с государством и зависят от непредсказуемых решений чиновников, будут «подмазывать» власть, финансируя партии и кандидатов. Если же оппозиционные силы могут на выборах бросить реальный вызов партии власти, они, скорее всего, найдут своих благотворителей, что снизит риск нечестной политической конкуренции. С повышением эффективности государственного управления правящим партиям становится сложнее прибегать к злоупотреблениям».¹⁸³

Технический прогресс и присутствие внутренних и международных наблюдателей на выборах в определенной степени помогли снизить уровень фальсификаций в день голосования, а значит, и повысить качество избирательного процесса во многих странах. И все же, пока власть предрасполагающие политики могут сохранять свои позиции за счет нецелевого использования имеющихся в их распоряжении государственных ресурсов, демократические процессы будут оставаться под угрозой.

¹⁸² Спек и Фонтана (2011) стр. 10

¹⁸³ Спек и Фонтана (2011) стр. 10

Раздел 14: 100 способов злоупотребления государственными ресурсами

Введение

В этой главе приводятся примеры злоупотребления различными государственными (или административными) ресурсами в некоторых странах, как наочная иллюстрация тех проблем, которые обсуждались в предыдущих главах.¹⁸⁴ Мы ограничились сотней способов, хотя это далеко не исчерпывающий список. Такая практическая иллюстрация - это подсказка всем желающим противостоять подобным практикам, где и что нужно искать. Обратите внимание, что часто бывает весьма непросто провести четкую грань между законной деятельностью правительства и злоупотреблением государственным и ресурсами; многие даже из представленных в этой главе примеров часто остаются в «серой зоне» законности. В некоторых ситуациях предложенные как пример злоупотребления государственными ресурсами действия могут быть вполне приемлемы, но лишь при условии предпринятых мер пресечения возможных злоупотреблений. Более детальное определение злоупотребления государственными ресурсами и в более широком контексте представлено в Главе 11 «О злоупотреблении государственными ресурсами».

Предложенные 100 примеров злоупотребления государственными ресурсами были распределены по четырем категориям. Естественно, тут могут применяться и другие классификации, а некоторые из упомянутых видов деятельности могут быть отнесены к другой категории; и все же, такая условная разбивка полезна для понимания всего спектра способов злоупотребления государственными ресурсами.

Институциональные ресурсы	Материальные и кадровые ресурсы, имеющиеся в распоряжении государства, в том числе государственные СМИ
Финансовые ресурсы	Денежные средства, как правило, бюджетные
Нормативно-правовые ресурсы	Возможность принимать законы и правила, которые выгодны одной политической группе и не выгодны другой
Ресурсы правоприменения	Использование органов безопасности и правоохранительных органов

¹⁸⁴ Разработано на основе оригинальной идеи Марчина Валецкого, бывшего старшего советника IFES по вопросам политического финансирования

Мы не стали применять более подробную категоризацию сотни перечисленных здесь примеров, хотя некоторые из них можно рассмотреть несколько подробнее. Например, ресурсы правоприменения часто можно использовать как для защиты лояльных к властям политических сил, так и для препятствования оппозиции в проведении свободной избирательной кампании. Еще одно полезное различие может быть сделано между способами злоупотребления государственными ресурсами, которые представляют прямую угрозу для граждан (применение силы), незаконно обирают граждан (использование материальных стимулов) и дезинформируют граждан (ложная информация/правительственная пропаганда).

Как станет ясно из предложенного списка примеров, к злоупотреблению государственными ресурсами чаще всего прибегают группы лиц или отдельные государственные деятели, пытаясь оказать дополнительную поддержку определенным политическим партиям или кандидатам на выборах (которых иногда еще называют «конкурентами»). Однако государственные ресурсы могут быть использованы и в поддержку оппозиционных сил, если политическое руководство крайне непопулярно в среде чиновников, или в случае, когда местное самоуправление в нескольких регионах находится под контролем различных политических партий. И тем не менее, в большинстве случаев злоупотребление государственными ресурсами остается прерогативой представителей правящей партии(-ий) или избранных государственных лидеров.

Используя информацию из 47 стран мира, мы привели реальный пример для каждого из описанных способов злоупотребления государственными ресурсами, причем подтвержденный заявлениями наблюдателей или других независимых комментаторов.¹⁸⁵ Мы не беремся проверить, насколько доказательны и точны подобные обвинения, поскольку основной нашей задачей является показать, как такие нарушения могут быть организованы в реальных условиях избирательных кампаний.

Институциональные ресурсы

Институциональные ресурсы – это материальные и кадровые ресурсы, относящиеся к государственной службе. К материальным можно отнести весьма широкий спектр ресурсов - от автомобилей до офисов, офисной техники и различных инфраструктур, которые могут быть использованы действующими политиками с целью обеспечить себе преимущество перед конкурентами на выборах. Например, обычные государственные служащие могут привлекаться в качестве сотрудников избирательных штабов политической партии, а высшие должностные лица страны могут использовать свое служебное положение в интересах партии или ее кандидатов. Общественные помещения, оргтехника и средства связи также могут быть использованы в пользу определенной партии, кандидата или коалиции политических сил.

¹⁸⁵ Естественно, если среди представленных примеров не упомянута та или иная страна, это совсем не означает, что в ней не используется «административный ресурс».

Институциональные ресурсы не следует путать с ресурсами финансовыми, то есть с использованием государственных денежных средств в рамках или вне рамок официального бюджета, хотя эти различия не всегда легко отследить.

Официальные заявления государственных чиновников в поддержку партии/кандидата

1. Публичные выступления

[Грузия] «11 сентября президент вместе с мэром принял участие в открытии парка развлечений в районе Глдани, на котором объявил избирательную кампанию правящей партии открытой и призвал граждан поддержать своего кандидата Гиги Угулава. 12 сентября на открытии ледового катка во Дворце Спорта в Тбилиси, где глава державы также присутствовал вместе с мэром города, президент высоко оценил участие мэра в строительстве ледового катка, заявив: «Если он (Гиги Угулава) будет переизбран, я даю вам слово, что Дворец Спорта в Тбилиси будет в три раза больше стадиона «Динамо»». ¹⁸⁶

2. Баннеры / Плакаты / Афиши / Листовки

[Либерия] «Установка рекламных щитов гигантских размеров вызвала бурные дебаты в стране после заявления оппозиционных политических партий о том, что этот вид уличной рекламы используется правящей партией еще до официальной даты начала избирательной кампании. Билборды, установленные правящей Партией Единства (UP), были использованы, по мнению оппозиционных партий, чтобы провести кампанию под «знаменем демонстрации результатов работы / достижений правительства». ¹⁸⁷

3. Реклама

[Шри-Ланка] «Миссия непосредственно отметила несколько случаев спонсируемой государством рекламы (государственными корпорациями и регуляторными органами), как в государственных, так и в частных средствах массовой информации, которая агитировала за Махинда Ра-Джапаксе.» ¹⁸⁸

Участие государственных служащих или должностных лиц в избирательной кампании

4. Государственных служащих попросили собрать подписи за кандидата / партию.

[Грузия] «В некоторых случаях учителя были проинструктированы собирать подписи и идентификационные номера избирателей в поддержку правящей партии (Кварели, Телави, Гурджаани и Гори)». ¹⁸⁹

¹⁸⁶ Transparency International Грузия (2006) стр. 5

¹⁸⁷ Heritage (2011) стр. 14

¹⁸⁸ Миссия наблюдения за выборами ЕС (2005) стр. 20f

¹⁸⁹ Transparency International Грузия (2008) стр. 9

**5. Государственных служащих просят поработать в качестве членов
избирательного штаба политической партии / кандидата.**

[Монголия] «В общей сложности 1,141 государственных служащих были активно вовлечены в избирательные кампании и проработали свыше 4,761 часов, занимаясь вербовкой сторонников».¹⁹⁰

**6. Государственные служащие были призваны поучаствовать (полу-добровольно)
в избирательных митингах**

[Шри-Ланка] «73 учителя из школ в округе Коломбо были призваны присутствовать в 10 часов утра 18 марта 2010 года в региональном офисе в Борелла на митинге Партии Свободы Шри-Ланки. Глава представительства этой партии в Борелла Нидахас Гуру Сангамайя в своем обращении к участникам пообещал, что все их проблемы могут быть решены, если кандидат Тхилага Суматипала от ОНАС будет избран в парламент от округа Коломбо».¹⁹¹

**7. Разработка официальных информационных материалов в поддержку
правительственной партии или кандидата**

[Украина] «Наблюдатели от ОПОРА отметили распространение по всему городу буклета «Черниговские инициативы БЮТ». Буклеты содержали цитаты спикера Черниговского областного совета Натальи Романовой, что должно расцениваться как прямая агитация. Стоит отметить, что в буклете Романова упоминалась как спикер областного совета, а не в качестве кандидата в депутаты. Заявленный тираж листовки в количестве 2500 экземпляров был явно занижен, поскольку, по оценкам наблюдателей от ОПОРА, всего было распространено минимум 30 тысяч таких буклетов».¹⁹²

8. Подготовка и распространение агитационных материалов

[Эфиопия] «Многие наблюдатели от ЕС сообщали о случаях поддержки государственными учреждениями кампании РДФНЭ [Революционно-демократический фронт эфиопских народов]. Например, плакаты правящей партии были замечены в офисах администрации в ряде регионов, как то в Афаре, Аддисе, Оромии, Ахмаре, РННЮ [Регион Народов и народностей юга] и Харари. Полиция и вооруженные ополченцы были также замечены в действиях в поддержку РДФНЭ; например, они носили символику РДФНЭ и собирали граждан на митинги РДФНЭ в городе Дессе (Амхара) 5 мая и в городе Гамбела 7 мая. В последнем случае полиция также распространяется баннеры против КЕД [Коалиция за единство и демократию]».¹⁹³

¹⁹⁰ Schafferer (2004) стр. 4

¹⁹¹ Transparency International Sri Lanka (2010b)

¹⁹² ОПОРА (2007) стр. 8

¹⁹³ Миссия ЕС наблюдения за выборами в Эфиопии (2005) стр. 16

9. Требование к государственным служащим делать пожертвования в избирательную кампанию правящей партии

[Боливия] «У государственных служащих вымогали «добровольные взносы». В ходе избирательной кампании 2009 года было выявлено, что зарплаты государственных служащих были урезаны от 5 до 50 процентов, при этом сэкономленные бюджетные средства использовались для финансирования кампании президента и вице-президента. Бонус, который выплачивался государственным служащим в том же году, рассматривался как компенсация вынужденных взносов. Сохранение места работы государственных служащих, как утверждается, зависело от согласия на «пожертвования» (La Prensa 2009a, 2009b)».¹⁹⁴

10. Агитация высшими должностными лицами государства, чье участие в кампании запрещено законом.

[Россия] «Согласно избирательному законодательству ... запрещена агитация, проводимая высшими должностными лицами государства, включая президента. 28 ноября Путин дал интервью тележурналистам, в котором были отмечены заявления агитационного характера: «Что касается Единой России, я не являюсь членом партии. Тем не менее, это та самая политическая сила, на которую я опирался, и которая поддерживала меня. Я абсолютно уверен, что если мы говорим о балансе политических сил, который позволил достичь определенных результатов в работе нынешней Госдумы, этот политический баланс был достигнут благодаря центристской позиции, занятой сторонами, и прежде всего, Единой Россией».¹⁹⁵

11. Использование тренингов или программ обучения государственных служащих для агитации за партию власти

[Эфиопия] «Между тем, программа повышения квалификации государственных служащих, финансируемая Всемирным банком, одновременно является средством внедрения идеологии правящей партии в среду чиновников и используется против сторонников оппозиции под видом отсева неэффективных сотрудников».¹⁹⁶

12. Закрытие государственных учреждений для привлечения чиновников к участию в мероприятиях избирательной кампании

[Венесуэла] «Лидеры оппозиции утверждали, что гигантские толпы в Каракасе стали возможны лишь потому, что правительство закрыло множество своих учреждений, отправив государственных служащих на марш, а также организовало привоз участников автобусами из-за пределов столицы».

¹⁹⁴ Speck & Fontana (2011) стр. 7

¹⁹⁵ Центр антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International Россия (2004) стр. 80

¹⁹⁶ Human Rights Watch (2010) стр. 5f.

«Мы являемся свидетелями наглого использования государственных ресурсов для мобилизации тысячи людей со всей страны в Каракасе. Важно то, что произойдет уже в это воскресенье, когда голосование положит конец подобному злоупотреблению властью», - сказал Карлос Окариз, директор кампании «Каприлес».¹⁹⁷

Использование государственных помещений в целях избирательной кампании без доступа к ним других кандидатов

13. Государственные помещения, используемые для нужд кампании или как офисы штабов партии

[Польша] «... офисы депутатов широко использовались для нужд местных штабов кампании различных кандидатов».¹⁹⁸

14. Государственные учреждения, используемые для партийных встреч с избирателями и спонсорами

[Шри-Ланка] «Официальная резиденция президента является государственным учреждением, которое финансируется из бюджета. Многие ресурсы остаются в распоряжении действующего Президента с учетом его безопасности и занимаемого им высокого положения. Тем не менее, PPPR [Программа по защите государственных ресурсов] отслеживает систематические нарушения в использовании этих ресурсов во время президентских выборов 2010 года. Среди основных нарушений было также использование помещений резиденции для проведения избирательных мероприятий в поддержку президента, а также организация фуршетов для приглашенных».¹⁹⁹

15. Использование общественных объектов для проведения мероприятий в рамках избирательной кампании

[Шри-Ланка] «Зональный директор образования в Анурадхапура Б.М.Н. Абейратне письмом от 10 марта 2010 г. организовал встречу всех директоров школ района. Встреча состоялась в утренние часы 17 марта 2010 года в главном зале Сварна Пали Балика Маха Видьялая. Главный министр Северо-Центральной провинции Берти Премлал Диссанаяке во время своего выступления призвал всех директоров школ отдать избирательные голоса его сыну, бывшему заместителю министра Думинда Диссаньяка, который баллотировался на парламентских выборах 2010 года».²⁰⁰

¹⁹⁷ Huffington Post (2013)

¹⁹⁸ Фон Штефана Баторы (2005) стр. 6

¹⁹⁹ Transparency International Шри Ланка (2010a) стр. 17

²⁰⁰ Transparency International Шри Ланка (2010b)

Участие в избирательной кампании государственных компаний, институтов, аналитических центров, государственных предприятий и поддерживаемых государством неправительственных организаций

16. Проведение опросов избирателей под конкретную партию/кандидата или для определения рейтинга правящей партии и оппозиции государственными или спонсируемыми государством аналитическими центрами или институтами

[Республика Корея] «Главным аналитическим центром Пак Кын Хе является Исследовательский центр будущего нации, открытый в 2010 году. Эта группа политических аналитиков была у истоков «битвы за внедрение социальных программ» среди соперничающих сторон на всеобщих выборах этого года. Как правило, основные игроки аналитических центров победившего кандидата в президенты в конечном итоге получают ключевые посты в его администрации».²⁰¹

17. Разработка, издательство или распространение агитационных материалов

[Малави] «Сообщалось, что регулирующие органы использовались для печати агитационных материалов».²⁰²

Использование общественного транспорта или средств коммуникации в пользу того или иного кандидата или партии

18. Поездки кандидатов (не связанные с их служебными делами)

[Никарагуа] «Мэр Боако, член Либерально-конституционной партии [Partido Liberal Constitucionalista] был замечен в использовании государственных транспортных средств и имущества для нужд избирательной кампании, а в Эль-Айоте (РААС) муниципалитет использовал свои транспортные средства и здания для поддержки кампании ЛКП».²⁰³

19. Поездки членов избирательного штаба и активистов

[Нигерия] «Сюда относится распределение средств и мотоциклов по всему штату Замфара агентством, ответственным за программу по борьбе с нищетой (Zara), а также использование 60 служебных автомобилей для обслуживания предвыборных митингов в поддержку действующего кандидата в штате Замфара. В штате Борно действующий губернатор проводил видеосъемку, используя государственные автомобили для предвыборной поездки, в ходе которой он бросал пачки денег в толпу. Наблюдались отдельные случаи использования государственного общественного транспорта для предвыборной агитации. Например, возле здания администрации штата в Абиа

²⁰¹ The Korea Herald (2012)

²⁰² Миссия ЕС по наблюдению за выборами (2009) стр. 16

²⁰³ Миссия ЕС по наблюдению за выборами (2006) стр. 54

наблюдатели ЕС увидел три автобуса с нарисованными на них слоганами кампании губернатора, члена Прогрессивного народного Альянса.²⁰⁴

20. Доставка и распространение агитационных материалов

[Шри-Ланка] «Автомобиль с номерным знаком 253-3819, принадлежащий Министерству городского развития, используется для расклейки плакатов в районе Матале».²⁰⁵

21. Подвоз граждан на собрания и митинги.

[Шри-Ланка] «20.03.2010 года 69 автобусов выехали из депо Нувара Элия, Гамполе, Навалапितья, Кеппитола и Рагала для подвоза сторонников на митинг в Симисита Граунд, в городке Нувара-Элия. Подтверждается, что в каждый из этих автобусов было залито 50 литров дизельного топлива».²⁰⁶

22. Подвоз отдельных избирателей на избирательные участки (например, ярых сторонников партии)

[Малайзия] «Согласно избирательному законодательству Малайзии, подвоз избирателей на избирательные участки и обратно в день выборов запрещен, особенно с использованием государственных транспортных средств, арендованных в качестве такси или автобуса. К сожалению, такая практика кажется общепринятой, и ни BN [Barisan Nasional], ни PR [Pakatan Rakyat] не воспринимают этот закон всерьез. Сторонники используют частные транспортные средства для подвоза избирателей на участки для голосования и обратно».²⁰⁷

23. Использование государственной электронной почты.

[Южная Африка] «Премьер Западно-Капской провинции Хелен Цилле хочет знать, кто поручил высокопоставленному чиновнику отправлять электронное сообщение членам АНК [Африканский национальный конгресс] с указанием отклонить законопроект об общественной безопасности провинции.

Цилле ясно указывает, что Айриш-Кобошеане, глава гражданского секретариата полицейской службы, использовала для этого свою рабочую электронную почту. «Использование электронной почты также является злоупотреблением государственными ресурсами для продвижения политических интересов партии. Кроме того, он явно используется для манипулирования процессом участия общественности для достижения политических целей партии».²⁰⁸

²⁰⁴ Миссия ЕС по наблюдению за выборами (2007) стр. 19

²⁰⁵ «Парламентские выборы 2010 – Первый отчет о злоупотреблениях государственными ресурсами», опубликованный 28 марта 2010

²⁰⁶ Там же

²⁰⁷ ANFREL (2008) стр. 16

²⁰⁸ Eyewitness News (2012).

24. Использование государственных телефонных компаний

[Шри-Ланка] «По поручению Комиссии по регулированию телекоммуникаций Шри-Ланки (TRCSL), всем абонентам мобильной связи было выслано короткое текстовое сообщение содержащее поздравление Президента с новым 2010 годом. Операторы мобильной связи заявили, что они оказали эту услугу на основании распоряжения TRCSL». (Президентские выборы были проведены менее чем через четыре недели после этого события. TRCSL возглавляет секретарь президента).²⁰⁹

Агитация со стороны выборных должностных лиц во время пребывания в должности

25. Агитация на публичных мероприятиях.

[Гана] «Наш наблюдатель сообщил, что Ярмарка государственных программ, которая проводится за бюджетные средства, выделяемые для демонстрации государственных реформ и программ, была превращена в часть предвыборной кампании НДК. На ярмарке выступали региональный министр, который является DCE [глава исполнительной власти округа] для Западного муниципального собрания Суньяни, а также кандидат в депутаты от НДК [Национальный демократический конгресс] того же округа, почтенный Квадво Ньямкье-Марфо, министр информации, почтенный Фриц Бафур и другие. Все они подробно рассказывали о достижениях правящей НДК, уделив особое внимание развитию инфраструктуры.²¹⁰

26. Агитация во время официальной пресс-конференции

[Либерия] «Они решили использовать платформу Министерства информации, чтобы развенчать обвинения ДИЛ [Демократического Института Либерии] в злоупотреблении служебным положением и политической коррупции со стороны правящей Партии Единства. Во время своего регулярного пресс-брифинга в четверг, 25 августа 2011 года, министр Клетус Сиех раскритиковал ЛДИ за упоминание в докладе того факта, что представители правящей Партии Единства злоупотребили служебным положением и совершили акт политической коррупции в Лоффа, когда включили в официальную программу общественного мероприятия открытие филиала Партии Единства в Зорзоре и Войджама».²¹¹

27. Использование официального открытия больницы, школы, дороги и т.д. в поддержку избирательной кампании

[Гана] «В Большом Аккре действующий депутат на церемонии введения в эксплуатацию финансируемого из бюджета уличного освещения также открыл филиал НПП [Новый Патриотическая Партия]».²¹²

²⁰⁹ Transparency International Шри Ланка (2010a), стр. 26.

²¹⁰ GII, CDD-Ghana and GACC (2012).

²¹¹ Front page Africa (2011).

²¹² CDD-Ghana (2004), стр. 3.

Использование не связанных с выборами общественных мероприятий или официальной деятельности государственных должностных лиц для продвижения конкретной партии / кандидата

28. Информационные мероприятия для общественности в государственных учреждениях по вопросам, не связанным с выборами

[Гана] "В Северном регионе служащий Департамента информационных услуг организовал показ фильма, который рассказывал о новых телефонных кабинках, водяных скважинах в процессе строительства и проектах по улучшению дорожного движения. Фильм был на английском языке, но чиновник сделал комментарий на дагбанито, подразумевая, что именно нынешнее правительство сделало все это развитие возможным. Он также предположил, что будущие планы правительства включают в себя привоз таких товаров в регион".²¹³

29. Праздничные общественные мероприятия и фестивали, используемые в рамках избирательной кампании.

[Украина] «Например, во время празднования Дня освобождения Донбасса все студенты организованно стояли вместе, держа агитационные материалы Партии Регионов - им было поручено раздавать их людям, входящим в парк. Также им было сказано кричать «Ура», когда какой-либо выступающий упоминал Партию регионов или Януковича».²¹⁴

30. Использование мероприятия для социально незащищенных групп, в том числе для молодежи и женщин, с целью проведения агитации

[Россия] «28 ноября 2003 года проводились культурно-массовые и спортивные события под названием «Единство молодежи – будущее России» в местном Дворце спорта. Организатором мероприятия и владельцем помещения был Отдел по делам молодежи Самарской областной администрации. Мероприятие было запланировано заранее в рамках реализации проекта «Национальный год молодежи» в Самарской области. В действительности, это событие было неприкрытой предвыборной кампанией Единой России. Помещения Дворца спорта были заполнены агитационными плакатами Единой России».²¹⁵

31. Использование спортивных мероприятий, кинофестивалей и концертов для агитации

[Украина] «Глава Лебединской районной администрации С. Грицай, его заместители, руководители отделов и главы сельсоветов района приняли участие в большом театральном представлении «Казачьи игры» в селе Михайловка. Во время события было замечено много флагов с логотипом НУНС [Наша Украина – Народная Самооборона]. Была опубликована информация, что праздник был организован НУНС»²¹⁶

²¹³ CDD-Ghana (2004), стр. 3.

²¹⁴ ОПОРА (2007), стр. 8.

²¹⁵ Центр антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International Россия (2004), стр. 125.

²¹⁶ ОПОРА (2007), стр. 6.

Злоупотребление ресурсом государственных СМИ²¹⁷

32. Открытая поддержка, оказываемая государственными СМИ одной партии или кандидату

[Украина] Газета «Наш район», основанная Фрунзеским районным советом г. Харькова, опубликовала статью под названием «Партия регионов идет на досрочные выборы, и мы победим!» Статья не была помечена как политическая реклама или как агитационный материал».²¹⁸

33. Государственные СМИ уделяют избыточное внимание одному кандидату или политической партии

[Уганда] «Президент Мусевени получил 79,7% общего предвыборного времени на телеканале UBC [Радиовещательная корпорация Уганды], тогда как доктор Бесигье получил всего 11,5%. Остальные три кандидата в президенты получили менее 9% эфирного времени».²¹⁹

34. Государственные СМИ не освещают кампании некоторых политических партий или кандидатов

[Тунис] «... Статья 8 Конституции, которая гарантирует защиту СМИ и свободу высказывания, не соблюдается государственными чиновниками. Журналисты получили инструкции освещать оппозиционную деятельность только по просьбе правительства. Рекламные материалы предвыборной кампании оппозиции на радио и телевидении заметно уступали по численности материалам RCD [Конституционное Демократическое Собрание], а на государственном телевидении ролики оппозиции демонстрировались, в самое невыгодное с точки зрения охвата аудитории время».²²⁰

35. Преднамеренно негативное и откровенно хвалебное представление различных конкурирующих партий

[Азербайджан] «Контролируемые государством телевидение и газеты вели ничем не сдерживаемую пропагандистскую войну, чтобы дискредитировать оппозиционные партии, обвиняя их во всех неудачах Азербайджана за последнее десятилетие. Партии демократического толка обвинялись в том, что они агенты иностранных государств, получающие гранты от иностранных фондов и разрушающие Азербайджан, препятствуя миру, процветанию и стабильности, взлелеянных президентом Алиевым».²²¹

²¹⁷ Обратите внимание на то, что злоупотребления доступом к общественным СМИ влияют на результаты выборов или политического процесса в целом, и это напрямую связано с тем, как граждане получают информацию. Охват, уровень потребления и доверия государственным СМИ являются ключевыми факторами. Например, Центр Картера отмечает, что ни одна политическая партия в Гватемале не воспользовалась правом на равное эфирное время на государственной радиостанции TGW. The Carter Center (2004), стр. 5

²¹⁸ ОПОРА (2007), стр. 8.

²¹⁹ Миссия ЕС по наблюдению за выборами (2006), стр. 27.

²²⁰ Freedom House (2007)

²²¹ Институт стран Центральной Азии и Кавказа (2000)

36. Отказ некоторым политическим партиям или кандидатам в трансляции политической рекламы.

[Замбия] «[государственная] компания ZNBC [Национальная Радиотелевизионная Корпорация Замбии] дала разрешение на продажу эфирного времени для рекламы политических партий. [Оппозиционное] движение ДМД [Движение за многопартийную демократию] подготовило 14 выпусков радио- и телевизионной точечной рекламы и представило их в июле ZNBC для трансляции. ZNBC отказался транслировать рекламные ролики на том основании, что якобы они нарушили рекламную этику, поскольку были направлены против правящей партии, а не просто рекламировали ДМД».²²²

Финансовые ресурсы

Злоупотребление бюджетными средствами является одной из наиболее важных категорий административных ресурсов, используемых для незаконного повышения шансов на выборах провластных партий или кандидатов. Правительства всегда тратят деньги, и не всегда легко отличить плановые расходы для обеспечения обычной государственной деятельности от неправомерного использования бюджетных ресурсов в избирательном процессе. Тем не менее, нужно понимать, что в аккурат накануне проведения национальных выборов не должны запускаться новые масштабные общественные проекты, вводиться в эксплуатацию мосты и подниматься зарплаты государственным служащим. Если вы хотите мониторить злоупотребление бюджетными средствами, вы должны быть готовы к тому, что это весьма непростая задача.²²³

Выплаты из государственного бюджета непосредственно избирателям

37. Денежные пособия, которые выплачиваются избирателям в контексте избирательной кампании, или другие выплаты, которые очевидно «привязаны» к конкретной политической партии или кандидату

[Гватемала] «В течение недели 3-7 ноября, полевые наблюдатели Центра Картера получили информацию из первых рук, о том, что в нескольких местах в департаментах Эль Киче и Солола [бюджетные] выплаты производились не государственными чиновниками, а функционерами партии власти FRG [Frente Republicano Guatemalteco]. Денежные вознаграждения выплачивались на основании принадлежности к этой партии, а в некоторых случаях были обусловлены последующим участием в избирательной кампании FRG. Наблюдатели Центра подтвердили информацию о том, что и другие виды государственной помощи - начиная от предоставления кровельных материалов, сельскохозяйственных орудий и удобрений до стипендий в государственных

²²² NDI/TCC (1992) стр. 42

²²³ Например, деньги для проведения избирательной кампании могут быть направлены закрытыми каналами, поэтому иногда просто невозможно узнать, за какие средства был изготовлен баннер кампании - за частные пожертвования или из государственного бюджета.

образовательных учреждениях – также предлагались населению в обмен на их приверженность FRG».²²⁴

38. Распределение гуманитарной и продовольственной помощи

[Замбия] «Наблюдатели, присутствовавшие в Замбии с 12 августа, выступили с резкой критикой ДМД [Движение за многопартийную демократию] за злоупотребление государственными ресурсами; среди прочего, в агитационных пунктах ДМД людям раздавали кукурузу из финансируемой государством программы продовольственной помощи».²²⁵

39. Выдача ваучеров на оплату коммунальных или медицинских услуг или оформление других видов государственных сертификатов

[Украина] «ОБСЕ/БДИПЧ отметила, что те кандидаты в президенты, которые на момент проведения избирательной кампании пребывали руководящих государственных должностях, часто недостаточно разделяли агитационную работу и выполнение своих должностных обязанностей. Так, 16 декабря в Киевской области действующий премьер - министр и кандидат в президенты Юлия Тимошенко передала земельные сертификаты членам сельских советов для последующей передачи жителям сел. Перед началом официального мероприятия, представители Блока Юлии Тимошенко (БЮТ) распространяли среди собравшихся агитационные материалы. Пресса также сообщает, что Тимошенко и представители ее избирательного штаба вручали такие сертификаты непосредственно сельским избирателям».²²⁶

40. Распределение сельскохозяйственной продукции

[Замбия] «...ДМД [Движение за многопартийную демократию] использовало различные правительственные программы поддержки сельского хозяйства, чтобы оказывать влияние, в частности, на сельских избирателей. К таким действиям можно отнести распределение дотационных удобрений, закупку у крестьян кукурузы по завышенным ценам и распределение продовольствия среди сельских бедняков. Подобные стратегии использовались как инструмент избирательной кампании исключительно правящей партией, что определило неравную политическую конкуренцию в сельских районах страны».²²⁷

41. Распределение бесплатных учебников

[Гана] «Питер Нортсу-Котое превратил организованную и финансируемую государством программу в агитационное мероприятие, когда он передал одну тысячу (1000) двойных

²²⁴ Центр Картера (2004), стр. 11

²²⁵ EUbusiness (2011)

²²⁶ ОБСЕ/БДИПЧ (2009) стр. 4

²²⁷ Миссия ЕС по наблюдению за выборами (2006) стр. 19

столов для тридцати двух (32) основных школ в районе. Мероприятие состоялось в помещении региональной ассамблеи в 9:00 утра, в нем приняли участие руководители школ-бенефициаров, общественность, представители избирательных округов НДК. Он заявил: «это доказывает, что НДК заслуживает переизбрания на второй срок».²²⁸

42. Выдача пособий сторонникам правящей партии

[Мозамбик] «Примерно двум миллионам человек угрожает голод в Мозамбике из-за случившейся засухи.... По словам очевидцев, потенциальным и явным сторонниками правящей партии отдавалось предпочтение при записи в очередь на получение провианта из государственных зернохранилищ, а также им и было позволено покупать дополнительное количество еды».²²⁹

Финансовые операции в поддержку политической партии или кандидату

43. Средства, которые передаются партии или кандидату вне регулируемого механизма государственного финансирования

[Либерия] «Официальным протоколом было объявлено открытие местных офисов в округах Зорзор и Воинджама. В докладе говорится, что два отделения были открыты в качестве проектов развития, финансируемых государством. Отчет ДИЛ [Демократического Института Либерии] также указывал, что эти проекты финансировались за счет государственных средств, а во время торжественного открытия проводились партийные митинги и мероприятия».²³⁰

44. Бюджетные средства используются для финансирования деятельности политической партии

[Мозамбик] «По сообщениям, в Мозамбике бюджетные средства были использованы для финансовой поддержки инфраструктуры ФРЕЛИМО [Фронта освобождения Мозамбика] - в частности, для финансирования *Escola Central da Frelimo*, партийной школы ФРЕЛИМО - из незаконно присвоенных денег государственного предприятия *Aeroportos de Mozambique* (Canal de Mozambique 2009; Notfcias 2010)».²³¹

45. Изготовление рекламной политической продукции для определенной политической партии или кандидата за государственный счет

[Гамбия] «21 ноября газета Daily Observer сообщила, что Министерство нефти выделило средства на изготовление 1700 футболок для президентской кампании».²³²

²²⁸ Gil, CDD-Ghana & GACC (2012)

²²⁹ Матлоса и Мбайа (2004) стр. 44

²³⁰ Ин Профайл Дейли (2011)

²³¹ Спек и Фонтана (2011) стр. 5

²³² Commonwealth (2011) стр. 18

46. Изменение размеров избирательного бюджета без надлежащей авторизации и легитимации

[Грузия] «Начиная с 2012 года, Бюджетный кодекс Грузии позволил государственным учреждениям сокращать определенные статьи общего ведомственного бюджета практически на 100% вместо 5% позволенных ранее. Более того, эта неограниченная свобода в изменении финансирования ведомственных программ ныне требует простого согласия министра финансов вместо парламентского утверждения, как это было ранее. Мы считаем, что эта поправка способствует манипуляциям с выделением государственных средств на ведение избирательной кампании». ²³³

47. Прекращение финансовой помощи или проектов развития в тех районах, где многие или большинство избирателей поддерживают оппозиционные партии

[Уганда] «Было отмечено и сообщалось, что большинство кандидатов от NRM используют государственные проекты, такие как национальная сельскохозяйственная консультативная служба (NAADS) и Фонд общественного действия Северной Уганды (NUSAF) в качестве инструментов для вынужденного вступления избирателей в NRM, поскольку только в этом случае они смогут пользоваться преимуществами таких проектов». ²³⁴

48. Государственные учреждения арендуют помещения и другие объекты недвижимости у правящих политических партий, внося арендную плату из бюджета в доход партии.

[Мозамбик] «В городе Бейра, где оппозиция выиграла муниципальные выборы в 2003 году, новая администрация обнаружила, что несколько общественных зданий принадлежат бывшей правящей партии, поэтому город выплачивал арендную плату ФРЕЛИМО [Фронт Освобождения Мозамбика] (Savana 2010)». ²³⁵

49. Праздники и торжества, которые устраивают политические партии или политики за бюджетные средства

[Южная Африка] «На вопрос, почему общественность должна нести на себе основную тяжесть расходов за визиты приглашаемых глав государства, а также за реконструкцию зданий и объектов культурного наследия, Кхоза сказал, что АНК [Африканский Национальный Конгресс] сам по себе является национальным достоянием. Ему уже 100 лет, и он освободил страну. АНК должен рассматриваться как часть коллективного наследия нашей нации. Но партия обеспечит основную часть расходов». Рой Дженкельсон, лидер Демократического Альянса в Свободном Государстве, написал

²³³ Transparency International Грузия (2012) стр. 2

²³⁴ Мониторинговая миссия на выборах от ЕС (2011) стр.13

²³⁵ Спек и Фонтана (2011) стр. 4

письмо общественному защитнику Тули Мадонсела с просьбой расследовать и вынести решение по вопросу, является ли выделение общественных ресурсов провинции на празднование столетнего юбилея АНК злоупотреблением государственными средствами для партийно-политических целей».²³⁶

Увеличение расходов на определенные статьи бюджета с целью повысить популярность правительства (и как следствие, правящей партии / партий) накануне выборов

50. Повышение заработной платы или денежного пособия для государственных служащих

[Грузия] "В сентябре [выборы мэра были проведены в октябре] мэрией Тбилиси были введены талоны для школьных учителей в Тбилиси. Ваучер на 100 лари можно было использовать для оплаты за газ. На ваучерах была не только подпись, но и фотография действующего мэра. Кроме того, цветовое решение и общий дизайн ваучера совпадали с агитационными материалами правящей партии».²³⁷

51. Увеличение расходов на поддержку социально незащищенных групп накануне выборов

[Уганда] «Принятие поправок к бюджету в январе 2011 года привело к масштабному возмущению оппозиционных политиков. Дополнительные расходы в размере 257 миллионов долларов США были проголосованы парламентом 4 января, едва ли через полгода после передачи проекта бюджета на рассмотрение и всего два месяца спустя после его утверждения (Mwenda and Sserunjogi 2010; Nanjobe 2011). Среди дополнительных расходов были 33,6 млн. долларов на содержание Палаты представителей, и по заявлениям оппозиции, эти средства будут использовать для ведения предвыборной кампании (Karugaba and Bekunda 2011). Хотя эти обвинения были отклонены партией власти NRM, было очевидно, что некоторые из предусмотренных поправками расходов носили абсолютно ситуативный характер, как например дополнительные 4,2 млн. долларов на программу помощи безработной молодежи (Nanjobe 2011)».²³⁸

52. Увеличение пенсий, детских пособий, социальной помощи, стипендий, компенсаций за проезд

[Украина] «Правительство Януковича в два раза увеличило пенсии и другие выплаты населению в качестве предвыборной взятки».²³⁹

²³⁶ Mail & Guardian (2011)

²³⁷ Transparency International Грузия (2006) стр. 8

²³⁸ Helle (2011) стр. 7

²³⁹ Тарас Кузьо (2005) стр. 59

53. Скидки и субсидии на товары и бюджетные услуги, как то проезд в транспорте, коммунальные услуги, топливо, и т.д. (или несогласие отменять эти виды субсидий, несмотря на чрезмерную нагрузку на бюджет)

[Нигерия] «Поскольку на декабрь 2007 года были назначены национальные выборы, правительство продолжало предоставлять субсидию в размере 0.60 кенийских шиллингов [за электричество] в течение всего 2007 года. Субсидия была отменена в июле 2008 года, когда потребительские цены на электроэнергию (за исключением топлива и составляющей обменного курса) были скорректированы в сторону повышения цены в среднем на 21%».²⁴⁰

54. Использование деятельности государственных внебюджетных фондов и целевых программ не по назначению

[Армения] «Хорошо известно, что нынешние государственные политики широко используют «админресурс» в проведении избирательных кампаний. Так, мэр Ехегнадзора опубликовал муниципальную программу на 2002-2004, получившую название «Программа инвестиционного капитала». Над разработкой этой программы трудились и сотрудники муниципалитета. При этом мэр использовал программу развития города в качестве агитационного материала на выборах».²⁴¹

Начало реализации ранее необъявленных и не включенных в планы развития государственных проектов для улучшения имиджа власти накануне выборов

55. Строительство и ремонт государственного или муниципального жилья

[Малайзия] «Как федеральные государственные органы, так и органы власти штата Малака BN [Barisan Nasional] сделали ряд предложений по региональному развитию с целью обеспечить себе голоса избирателей. Согласно различным источникам, в этом списке было и предоставление 102 участков под строительство домов для семей поселенцев второго поколения в Фелда Тун Гафар Мачап. Кроме того, было одобрено выделение 7,000 квадратных футов земли для 50 китайских поселенцев второго поколения со сроком аренды на 99 лет и низкой арендной платой в размере 12500 малазийских ринггитов... Наконец, было удовлетворено заявление 20-ти летней давности жителей Мачап Бару на постройку 80 домов малой и средней стоимости, которые должны быть проданы по ценам ниже 60,000 малазийских ринггитов каждый».²⁴²

56. Строительство или ремонт общественных дорог

[Кения] «Премьер-министр Райла Одингга 19 мая поручил проложить шоссе, что, по утверждению многих, было предвыборной уловкой. Ввод в эксплуатацию этой дороги

²⁴⁰ Стратегия Группы Всемирного банка в энергетическом секторе (2010) стр. 95

²⁴¹ IYC (2002) стр. 4.

²⁴² BERISH (2007)

был назван наблюдателями на выборах одним из очевидных правонарушений, и ИЕС [Временная Независимая Избирательная Комиссия] была вынуждена принять меры. По мнению наблюдателей, это был факт злоупотребления государственными ресурсами, которое оказало значительное влияние на результаты выборов». ²⁴³

57. Строительство или ремонт учреждений здравоохранения

[Перу] «В начале предвыборной кампании президент обещал не начинать бюджетные строительные программы. Тем не менее, он по-прежнему много ездил по стране с инспекцией уже ведущихся работ. Было отмечено также несколько случаев, когда открытие государственного объекта было явно связано с президентской избирательной кампанией, как то открытие клиники, которая рекламировалась на агитационной листовке в поддержку Фуджимори». ²⁴⁴

58. Строительство или ремонт объектов социального обслуживания (домов престарелых, студенческих общежитий, детских домов и т.д.)

[Боливия] «Во время выборов 2009 года министры присутствовали на открытии ряда общественных объектов и распространяли предвыборные агитационные материалы правящей MAS [Movimiento al Socialismo-Instrumento Politico por la Soberania de los Pueblos] . Также в нужное время начиналась реализация ряда социальных программ, как то субсидируемые программы жилищного обеспечения для молодых семей, старт которой был дан накануне начала избирательной кампании». ²⁴⁵

59. Предоставление временных рабочих мест в государственном секторе в период избирательной кампании

[Черногория] «Закон о финансировании политических партий запрещает трудоустройство на временные позиции в государственном секторе, в том числе на государственные предприятия, с момента объявления выборов. [Сноска, «Запрет на временное трудоустройство необходим, чтобы оградить свободный выбор избирателей от влияния работодателей во время избирательной кампании»]. После сообщений общественных организаций о ряде нарушений этого запрета, ОБСЕ / БДИПЧ МОНВ обнаружило 45 объявлений о вакансиях на временные должности, которые рекламируются во время кампании. Эти нарушения размывают границы между обычной государственной деятельностью и избирательной кампанией правящей коалиции». ²⁴⁶

²⁴³ Найроби Стар (2011)

²⁴⁴ NDI/ТСС (2000) стр. 20

²⁴⁵ Спек и Фонтана (2011) стр. 15

²⁴⁶ ОБСЕ / БДИПЧ (2012а) стр. 7

60. Реализация специальных программ в сфере здравоохранения (бесплатная вакцинация, и т.д.) и распределение лекарственных препаратов

[Бирма] «По сообщениям из северной столицы штата Шан Лашио, члены партии Союз солидарности и развития (USDP) объявили о предоставлении бесплатных медицинских услуг местным жителям во время проведения предвыборной кампании». ²⁴⁷

Предвыборная информационная кампания по освещению событий и мероприятий государственного значения с особым вниманием к популярным действиям правительства (институциональная реклама)

61. Рекламное информирование о предыдущих достижениях, которая проводится министерствами, государственными компаниями, контролируемыми или финансируемыми государством учреждениями или компаниями.

[Сербия] «Трансляция рекламных роликов об успехах отдельных министерств в первые 100 дней их работы в прайм-тайм на национальном телевидении может быть легко истолкована как завуалированная поддержка кандидата правящей коалиции, а значит, и очевидное злоупотребление административными ресурсами. Кроме того, эти ролики транслировались еще до завершения 100-дневного периода с момента приведения правительства к присяге (!) - вероятно, с целью произвести впечатление на избирателей во время кампании». ²⁴⁸

62. Реклама государственных структур по случаю поздравлений Президента с днем рождения, ко дню национальных праздников (например, дня независимости), и т.д. в предвыборный период

[Хорватия] «Примеры предвыборной кампании: 14 мая, по случаю 75-летия президента Туджмана (неофициальное событие), государственная компания HRT [Hrvatska radiotelevizija] вела живую телевизионную трансляцию из государственного Хорватского национального театра. В программу церемонии была включена трехчасовая театральная постановка, в которой президент Туджмана был представлен живым венцом тысячелетних исторических достижений Хорватии». ²⁴⁹

63. Подача новостей или другой общественно полезной информации с излишним вниманием к определенным политическим игрокам

[Грузия] «Хотя видео объявление содержит инструкции о том, как использовать ваучер [на услуги коммунальных служб], акцент делается не только на разъяснительной работе:

²⁴⁷ Burma Election Tracker (2010)

²⁴⁸ Transparency Serbia (2004) стр. 88f.

²⁴⁹ ОБСЕ (1997) стр. 8

участники сюжета всячески подчеркивают свою благодарность мэрии и лично мэру. Более того, один из них прямо утверждает: «Джиджи точно знает, что нужно людям».²⁵⁰

Нормативно-правовые ресурсы

Выборы, избирательные кампании и другие политические события не происходят в правовом вакууме. Нормативно-правовая база, включающая национальную конституцию, законодательство, подзаконные акты и местные регуляции, влияет на правила политической игры, но в свою очередь, испытывает на себе влияние практической политики. В соответствии с идеальным типом законно-рационального социального порядка Вебера, все законы должны быть политически нейтральными. Но во многих странах законы и правила меняются или интерпретируются в пользу провластных политических сил, значительно осложняя жизнь оппозиции.²⁵¹

Правила, которые затрудняют эффективное участие оппозиции в избирательном процессе

64. Регистрационные требования к партиям могут затруднять процесс их регистрации или формирование предвыборных коалиций

[Грузия] «После оглашения Указа Президента о назначении выборов, у политических партий, не принимавших участия в предыдущих парламентских выборах, но имевших своего представителя в парламенте, был всего один день, чтобы подать документы на регистрацию в ЦИК [Центральную избирательную комиссию] и зарегистрироваться в качестве участников на местных выборах 2006 года».²⁵²

65. Слишком высокий проходной барьер на парламентских выборах для нейтрализации эффективной оппозиции

[Турция] [В отношении 10% проходного барьера на парламентских выборах] «Этим положением практически было заблокировано курдское представительство в национальном парламенте, поскольку про-курдские партии не смогли преодолеть столь высокий проходной барьер. Сакик из БДП [Bariş ve Demokrasi Partisi/Partiya Aştî û Demokrasiyê] подчеркнул: «Такого больше нет нигде в мире. Как могут правящие политические партии определять политику страны, скрываясь за этим [проходным барьером]?».²⁵³

²⁵⁰ Transparency International Грузия (2013b)

²⁵¹ Вебер (1919).

²⁵² TI Грузия (2006) стр. 2

²⁵³ Дейли Ньюз (2013)

66. Определение критериев соответствия кандидата или процедуры его выдвижения таким образом, чтобы препятствовать регистрации кандидатов от оппозиции

[Пакистан] «[В 2013 году] было отменено требование о личном присутствии кандидатов при подаче документов, подтверждающих их официальное выдвижение, уполномоченным по выборам... Государственное казначейство и оппозиция поддержали законопроект, которым бывший военный диктатор Первез Мушарраф обвинялся в намеренном изменении закона о выборах [непосредственно перед выборами 2002], чтобы помешать пребывающим в изгнании Председателю ПНП [Пакистанская народная партия] Беназир Бхутто и главе Пакистанской мусульманской лиги (Н) Навазу Шарифу подать документы о своем выдвижении в качестве кандидатов.²⁵⁴

67. «Джерримендеринг» - махинации с определением границ избирательных округов в интересах правящих партий и для сокращения количества кандидатов от оппозиции

[Зимбабве] «Нарезка избирательных округов оказалась весьма простым способом избавиться от отдельных критиков [правительства] в парламенте. Самым значительным случаем было разделение Саннингдейлского округа Маргарет Донго в Хараре».²⁵⁵

Предвзятые решения, принимаемые избирательными комиссиями или органами по разрешению споров

68. Назначение лояльных к властям избирательных комиссий или должностных лиц по разрешению споров

[Россия] «Процедура назначения избирательных комиссий не смогла обеспечить их независимости; и на практике избиркомы формировались таким образом, чтобы обеспечить их максимальную лояльность к Единой России. Эти опасения, вероятно, подтверждались действиями избирательных комиссий на всех уровнях».²⁵⁶

69. Предвзятые решения регулятора с целью запрета оппозиционных партий или недопущения их участия в выборах.

[Киргизская Республика] «Центральная избирательная комиссия воспользовалась положениями закона о выборах, чтобы запретить четырем партиям участвовать в предвыборной гонке, поскольку в их уставах не было четко заявлено об участии в выборах».²⁵⁷

²⁵⁴ Пакистан Ньюз Тудей (2013)

²⁵⁵ Laakso (2002), стр. 338.

²⁵⁶ Центр антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International Россия (2004) стр. 80.

²⁵⁷ Каратницкий, Мотыль и Шнетцер (2001) стр. 223.

70. Предвзятые решения с целью запрета регистрации оппозиционных кандидатов.

[Того] «Гилкрисст Олимпио, основной лидер оппозиции Того, 1 июня был отстранен от соперничества с Эйадема в президентских гонках, и мало кто ожидал, что любой из оставшихся шести оппозиционных кандидатов сможет сместить действующего 67-летнего президента..... В декабре 2002 года Эйадема изменил конституцию страны, чтобы обеспечить себе возможность переизбрания на очередной пятилетний срок. И вот в последнюю минуту Олимпио запретили участвовать в выборах на основании административных неточностей в его документах о выдвижении в качестве кандидата».²⁵⁸

71. Разрешение действующим правительственным чиновникам регистрироваться кандидатами на выборах (в странах, где это запрещено)

[Демократическая Республика Конго] «Цель закона состоит в том, чтобы предотвратить использование государственных ресурсов для поддержки избирательных кампаний отдельных кандидатов или политических партий. Представители оппозиции в Южной Киву рассказали наблюдателям от Центра Картера, что на парламентских выборах был зарегистрирован кандидат от НПРД [Народная партия за реформы и демократию] в Букаву, пребывая при этом на посту мэра (назначаемая должность)».²⁵⁹

72. Предвзятые решения избирательной комиссии для отмены регистрации кандидатов

Мониторинговая группа ОБСЕ отметила ряд случаев отмены регистрации кандидатов по одномандатным округам (ни одного от Единой России) на сомнительных основаниях. Например, менее чем за неделю до дня выборов, Верховный суд оставил в силе решения избирательных комиссий об отмене регистрации пяти кандидатов из федеральных партийных списков и двоих на одномандатных избирательных округах. Отмена регистрации бывшего Генерального прокурора как кандидата и по одномандатному округу, и по списку КПРФ, а также Анатолия Быкова, баллотировавшегося по Ачинскому избирательному округу, по жалобе кандидата от Единой России, также несет явные признаки дискриминационных действий избирательных комиссий».²⁶⁰

73. Отказ со стороны органа по разрешению споров (суда или другого уполномоченного органа) принимать во внимание обоснованные жалобы оппозиции.

[Казахстан] «ОБСЕ/БДИПЧ известно о 15 связанных с нарушениями в проведении выборов жалобах, поданных за день до голосования в окружные и городские суды, и еще о пяти, поданных в Верховный суд. Во всех случаях суды не приняли их к рассмотрению

²⁵⁸ IRIN (2003).

²⁵⁹ Центр Картера (2011), стр. 37

²⁶⁰ Центр антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International Россия (2004) стр. 82.

или отклонили. В ряде исков, поданных в областные суды Алматы, опротестовывались решения маслихата о составе УИК [участковых избирательных комиссий]; суды отказались от слушаний по этим делам, ссылаясь на истечение срока подачи заявления. В другом случае, в противоречие положениям Закона о выборах, Верховный суд отказался рассматривать жалобу на том основании, что ЦИК [Центральная избирательная комиссия] обладает исключительной прерогативой выявления нарушений закона о выборах и может отменять регистрацию кандидатов, не прибегая к судам».²⁶¹

74. Предвзятость судов в избирательных спорах, когда решения выносятся в пользу правящей политической партии/кандидата или против оппозиции

[Беларусь] «Роль судебной власти, в том числе Верховного суда, в предоставлении правовой защиты оставалась минимальной в течение всего избирательного процесса. В ходе кампании, местные суды суммарно вынес значительное количество обвинительных приговоров против активистов от оппозиции за проведение несанкционированных встреч с избирателями и в связи с другими нарушениями избирательного права. Представители оппозиции часто информировали наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ о своих сомнениях относительно независимости и беспристрастности центральной избирательной комиссии и судебной системы».²⁶²

Предвзятые решения государственных чиновников, принимаемые в поддержку определенной партии или кандидата

75. Внесение государственных служащих в реестре избирателей по месту работы для контроля их волеизъявления

[Индонезия] «Еще одна распространенная практика государственных учреждений и ведомств - массовая регистрация своих сотрудников в реестре избирателей с указанием места работы в качестве адреса проживания. Групповая регистрация была обычной практикой в государственных учреждениях, что позволяло контролировать, как сотрудники голосовали на выборах. Государственные служащие были основным оплотом ГОЛКАР [Partai Golongan Karya], и потому каждый госслужащий считался членом ГОЛКАР».²⁶³

76. Введение ограничений для частных СМИ в виде строгих правил лицензирования или драконовских законов о клевете

[Молдова] «Частный канал ProTV, воспринимаемый как один из немногих источников альтернативной и непредвзятой информации, в декабре 2008 года столкнулся с проблемой продления лицензии. После того, как проблемы были озвучены дипломатическим сообществом, ProTV смог продолжить вещание, а тендер на выдачу новых лицензий был отложен до окончания выборов».²⁶⁴

²⁶¹ ОБСЕ / БДИПЧ (2011), стр. 8.

²⁶² ОБСЕ / БДИПЧ (2006), стр. 20.

²⁶³ Лопес Пинтор и Грачев (2002) стр. 47

²⁶⁴ Moldova source, стр. 6f.

77. Увольнение государственных служащих, которые поддерживают оппозицию
[Грузия] «Согласно полученной нами информации, по состоянию на 11 декабря 2012 года по всей стране были уволены 493 сотрудника МВД. Как рассказали полицейские сотрудникам *Transparency International-Грузия* в Зугдиди, новые руководители Департамента напрямую заявили, что офицеры, служившие во времена правления ЕНД [Единого национального движения], должны уйти».²⁶⁵

78. Принудительный перевод государственных служащих, которые поддерживают оппозицию, на другие должности
[Гана] «Другой инцидент потенциального злоупотребления должностным положением в этой подкатегории связан с принудительным переводом водителя Районной Ассамблеи в восточном регионе, возможно, на основании подозрений в его симпатии к оппозиционному НДК [Национальный Демократический Конгресс]. Водитель был переведен в Департамент казначейства, где для него не нашлось ни одной машины».²⁶⁶

79. Сторонники оппозиции или представители общественности становятся мишенью налоговых органов
[Украина] « [Налоговый орган] стал одним из основных «административных ресурсов» во время выборов. В ходе украинского «кассетного скандала»... разговоры из президентского кабинета стали достоянием общественности. В одном из таких разговоров президент дает поручение главе налоговой администрации в преддверии президентских выборов 1999 года:

[Налоговая] милиция будет серьезно работать [...] налоговый работник должен посетить каждого главу колхоза, в каждой деревне и сказать: «дорогой друг, вы четко понимаете, сколько у нас есть на вас материалов, и завтра вы можете оказаться в тюрьме».²⁶⁷

Законы или правила политического финансирования, которые выгодны правящим политическим партиям

80. Установление слишком высокого проходного барьера для получения права на бюджетное финансирование политическими партиями, который могут преодолеть только провластные партии
[Зимбабве] «В Зимбабве только те политические партии, которые получили как минимум 15 мест в парламенте, могут претендовать на бюджетное финансирование; единственной такой партией на выборах в 1990 и 1995 годах становился правящий ЗАНУ-ПФ [Зимбабвийский Африканский национальный союз - Патриотический фронт], прежде чем Верховный суд распорядился снизить барьер до 5% парламентских мандатов».²⁶⁸

²⁶⁵ Transparency International Грузия (2013а)

²⁶⁶ CDD-Гана (2004), стр. 3

²⁶⁷ Фритц, Верена (2004) стр.164.

²⁶⁸ Оман (2009) стр. 64

81. Создание правил бюджетного финансирования, по которым львиная доля таких средств переходит к правительственной партии или кандидату

[Намибия] «В Намибии из общей суммы, выделенной в 2004/2005 годах четырем партиям, которые соответствующим установленным критериям, правящая СВАПО [Народная организация Юго-Западной Африки] получила 77% ресурсов».²⁶⁹

82. Создание правил государственного финансирования с низким барьером представительства и равным распределением для дробления оппозиции

[Габон] "Во время национальной конференции, состоявшейся в марте 1990 года, делегатам было предложено создать собственные политические партии, которые будут получать финансовую помощь от правительства. Было создано более 70 самопровозглашенных партий. Каждой было выделено 20 млн. франков КФА (около 34,700 долларов по курсу 1990 года) и полноприводной внедорожник для проведения парламентской избирательной кампании. Большинство этих партий исчезли сразу же после получения государственного финансирования, и с тех пор их никто не видел».²⁷⁰

83. Запреты на использование частного финансирования избирательных кампаний²⁷¹

[Беларусь] «Избирательный кодекс предусматривает, что избирательная кампания финансируется исключительно из государственного бюджета. Ни эта, ни любая другая статья в кодексе не предусматривает прямого финансирования участников избирательной гонки. Частные пожертвования могут осуществляться только в государственный бюджет, и после этого они равномерно распределяются между кандидатами. Недоступность частных пожертвований при отсутствии гарантии своевременного доступа даже к весьма скудным бюджетным средствам, означает фактически невозможность для кандидатов и политических партий вести полноценную и конкурентную избирательную кампанию. Кроме того, избирательный кодекс не гарантирует право избирателя на полную и достоверную информацию об участниках выборов».²⁷²

²⁶⁹ Оман (2013)

²⁷⁰ Ohman (1999) стр. 10

²⁷¹ В ряде стран использование частного финансирования избирательной кампании было запрещено под предлогом борьбы с политической коррупцией. На самом деле, как правило, такие решения принимаются с целью блокировать источники финансирования для оппозиции, тем самым увеличивая преимущества от использования «админресурса» правящей партией или кандидатом. Нельзя утверждать, что именно такой была цель экспериментов в некоторых штатах США, но их результаты замечательным образом показали, к чему приводят попытки провести так называемые «чистые выборы» на базе законов о «честных выборах».

²⁷² ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианская комиссия (2006) стр. 13.

84. Правила, допускающие щедрое бюджетное финансирование организаций, связанных с определенными политическими партиями.

[Уганда] «Несмотря на принятие многопартийной системы, организационные структуры Движения остались нетронутыми, активными и финансируются из бюджета на протяжении всего периода выборов. Президент и его партия использовали административные ресурсы для ведения избирательной кампании. В частности, предоставлялись государственные автомобили, персонал и реклама, а также неограниченное время для политической рекламы на государственном телевидении. ДНС [Движение национального сопротивления] как политическая организация, и ДНС как правящая политическая система практически пребывали под руководством одних и тех же людей. В ряде районов (например, в Кенджо-Джо, Бундибуджио, Камвенге и Кабароле в Западном регионе и всех округах Буганда) они даже работали в одних и тех же помещениях».²⁷³

85. Налоговые преимущества для крупных спонсоров

[Египет] «Результаты наших исследований показали, что в Египте, выборы приводят к сокращению бюджетных ресурсов, при этом государственные расходы никак не влияют на избирательный цикл... В результате анализа можно сделать вывод, что одним из альтернативных источников финансирования избирательных кампаний могут быть средства частных спонсоров, которые взамен получают налоговые льготы и другие фискальные преимущества».²⁷⁴

86. Налоговые преимущества для коммерческих компаний, связанных с правящим режимом

«[Гондурас] «Ряд предприятий, как то франшизы скорого питания, уже давно освобождены от налогов, поскольку они якобы способствуют развитию туризма, хотя многие из них находятся вдалеке от туристических зон», - говорит Лопес Штайнер. Такие налоговые льготы были одобрены в качестве оплаты за политический фаворитизм и финансирование избирательных кампаний, которые никогда не обходятся без предоставления налоговых преимуществ спонсорам».²⁷⁵

87. Применение специального режима налогообложения или таможенных правил для сокращения закупочных затрат правящей партии

[Мозамбик] «Как сообщалось, ФРЕЛИМО [Фронт освобождения Мозамбика, партия власти] импортировала 300 тонн бумаги для партийных нужд, которые со временем были проданы на местном рынке через университетские магазины канцтоваров. Такая форма легализованной контрабанды применяется к широкому ряду товаров, в том числе это

²⁷³ Миссия наблюдателей за выборами от ЕС (2006) стр. 24.

²⁷⁴ Йосефф (2011) стр. 16, 22.

²⁷⁵ Блумберг Бизне Уик (2013)

могут быть транспортные средства, бумага, строительные материалы и даже скоропортящиеся товары. Существуют также доказательства ненадлежащего использования полномочий таможенного органа в пользу ФРЕЛИМО. Представителю Центра [Картера] рассказали о случае, когда таможня отклонила заявку одной из небольших партий ввезти в страну 500 телевизоров. Еще одной партии было отказано в импорте строительных материалов на сумму 600,000 долларов. В целом можно говорить о регулярной практике использования дискреционных полномочий государственного аппарата в рассмотрении заявок на импорт, когда они подаются политическими партиями».²⁷⁶

88. Предоставление непрямого бюджетного финансирования, которое лишает оппозицию реальных выгод.

[Беларусь] «Наблюдатели сообщили, что некоторые места, определенные местными властями для проведения встреч с избирателями, были либо слишком тесными, либо расположенными на окраине городов или же в труднодоступных местах... [примечание] Например, в Орше было выделено только два помещения. Одно из них было слишком тесным для проведения публичного собрания, а другие (с приблизительной вместительностью до 300 человек) были расположены далеко от центра города. В этом городе [оппозиционный кандидат] Милинкевич провел встречу с избирателями на открытом воздухе, что полиция сочла незаконным».²⁷⁷

Ресурсы правоприменения

Хотя деятельность полиции, военных и других органов безопасности не всегда учитывается как использование админресурса, она может серьезно отразиться на участниках выборов и на электоральной ситуации в целом. Необходимо, чтобы силовые ведомства соблюдали в своей работе строгий политический нейтралитет.

Действия органов безопасности, которые представляют угрозу или препятствуют деятельности оппозиции

89. Запрет со стороны органов безопасности или местных органов власти на проведение митингов и партийных конференций некоторым оппозиционным участникам выборов.

[Беларусь] «Часто местные власти и полиция использовали положения Закона о массовых мероприятиях, чтобы предотвратить проведение предвыборных оппозиционных мероприятий, в том числе и встреч активистов в их собственных домах и квартирах. Это ограничивает свободу ассоциаций и общественных собраний. Организаторов

²⁷⁶ Центр Картера (2005) стр. 34.

²⁷⁷ ОБСЕ / БДИПЧ (2006) стр. 13

несанкционированных встреч с общественностью часто задерживали и штрафовали. Ситуация усугублялась повсеместным подходом в рассмотрении дел местными судами, которые, в частности, на последних этапах предвыборной гонки применяли положения статьи 31 Кодекса об административных правонарушениях для помещения организаторов и участников несанкционированных агитационных мероприятий под административный арест».²⁷⁸

90. Необоснованный разгон митингов или иных предвыборных мероприятий конкурирующих политических сил

[Россия] «Российские омовцы вчера, за неделю до парламентских выборов, окружили многочисленных оппозиционных активистов, в том числе лидеров либеральных партий, протестующих против правления президента Владимира Путина ... Среди задержанных был Борис Немцов, вероятный соперник Путина на президентских выборах в марте следующего года. Полиция заявила, что задержаны несколько десятков демонстрантов, в то время как активисты оппозиции говорят о 200 задержанных».²⁷⁹

91. Ограничение свободы передвижения в связи с предвыборными мероприятиями конкурирующих партий

[Молдова] «[Оппозиционные] партии жаловались на чинимые препятствия и запугивания полицией избирателей, готовых принять участие в митингах оппозиции. Либерально-демократическая партия Молдовы (ЛДПМ) возмущалась тем, что в некоторых городах полиция останавливала автобусы с группами ее сторонников, которые планировали принять участие в митинге в Кишиневе 22 марта. ОБСЕ / БДИПЧ подтвердила такие случаи в Оргееве и Бельцах».²⁸⁰

92. Арест или задержание кандидатов без уважительных на то причин

[Эфиопия] «Наблюдатели подтвердили аресты и заключение под стражу кандидатов от КЕД [Коалиции за единство и демократию] в Дебре Абор / Гондер в Бетуча Ангало / Оромии и в Аддис-Абебе... Миссия ЕС по наблюдению за выборами не зафиксировала случаев ареста сторонников [правительственной] партии РДФЭН за нарушения в ходе кампании».²⁸¹

93. Арест или задержание активистов политической партии или сторонников кандидата без уважительных на то причин

²⁷⁸ OSCE/ODIHR (2006) стр. 14.

²⁷⁹ Йоркшир Пост (2007)

²⁸⁰ Международная миссия наблюдателей за выборами в Молдове (2009) стр. 6.

²⁸¹ Миссия ЕС по наблюдению за выборами в Эфиопии (2005) стр. 15f.

[Украина] «15 сентября трое членов общественной организации «Відсіч» были задержаны милицией в г. Киеве во время раздачи листовок против кандидата Партии регионов Максима Луцкого (одномандатный округ 222). Им были предъявлены обвинения в препятствовании работе милиции, что квалифицируется как административное правонарушение. В ходе судебного слушания 19 сентября милиционеры не смогли объяснить, каким образом задержанные препятствовали их работе ... 15 сентября в г. Житомире организатор митинга в поддержку TVi был задержан милицией, признан виновным в организации несанкционированного мероприятия и получил предупреждение».²⁸²

94. Преследование лиц, которые оказывают финансовую поддержку оппозиционным политическим партиям или кандидатам

[Армения] «Один весьма показательный случай стал достоянием широкой общественности во время президентских выборов 2008 года, когда власти предпринимали немедленные репрессивные меры против бизнесменов, пытавшихся оказать финансовую поддержку оппозиционным партиям или кандидатам».²⁸³

95. Отказ в разрешении размещать на коммерческих рекламных площадях агитационные материалы оппозиционных партий и кандидатов

[Россия] «Местная власть изначально издала устный приказ, которым запретила появление каких-либо рекламных щитов кандидатов не от Единой России. Когда все же в силу аргументов удалось добиться отмены незаконного ограничения, рекламные щиты кандидатов от других политических партий остались без подсветки».²⁸⁴

96. Изъятие агитационных материалов оппозиционных кандидатов

[Беларусь] «Посещение предвыборных штабов полицией и вывоз агитационных материалов якобы для проверки осуществлялось в полном соответствии с белорусским законодательством, в частности, в соответствии с правилами финансирования избирательной кампании. [Примечание] Например, 21 февраля в Могилеве главу местного штаба Милинкевича задержали на шесть часов, а 26,170 легально изготовленных агитационных листовок были изъяты. Материалы были возвращены 24 февраля. В Бресте был проведен обыск в доме, где располагался избирательный штаб Милинкевича, под предлогом поиска незаконного производства алкогольных напитков. Во время обыска были изъяты материалы предвыборной кампании».²⁸⁵

²⁸² Миссия канадских наблюдателей (2012) стр 18., прим. 25.

²⁸³ TI Armenia стр 9.

²⁸⁴ Центр антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International Россия (2004) стр. 95.

²⁸⁵ ОБСЕ / БДИПЧ (2006) стр.15.

97. Увеличение присутствия военных сил или сил безопасности в опорных районах оппозиции для запугивания и снижения явки избирателей

[Уганда] «Развертывание полицейских сил, армии и других военизированных групп в Кампале и в сельской местности, по мнению Народных сил обороны Уганды (НСОУ) и полиции, необходимо для противодействия угрозам безопасности. Но оппозиция утверждает, что присутствие тяжелой военной техники на улицах – не что иное, как весьма красноречивый намек для избирателей».²⁸⁶

98. Совместные учения или действия государственных сил безопасности и проправительственных военизированных формирований

[Филиппины] «В Тави-Тави оппозиционные кандидаты жаловались на то, что боевики из частных военных формирований во главе с полевыми командирами указывали простым людям голосовать за правительственных кандидатов».²⁸⁷

Предвзятый подход в обеспечении безопасности кандидатов или обещание освободить заключенных, если их семьи будут действовать в пользу правительственной партии

99. Предоставление защиты в небезопасных ситуациях только некоторым кандидатам

[Афганистан] «По сообщению наблюдателей FEFA [Фонд за свободные и честные выборы в Афганистане], и мужчины, и женщины-кандидаты выразили разочарование в связи с непринятием мер по обеспечению их безопасности местными правоохранительными органами. Во многих провинциях кандидаты жаловались на то, что полиция просто не реагирует на их просьбы о защите или заботиться о безопасности только тех кандидатов, которых поддерживают местные чиновники. В провинции Нангархар провластному кандидату для ведения его предвыборной кампании было предоставлено два полицейских автомобиля, набитые офицерами полиции, тогда как другие кандидаты не получили никакой защиты от правоохранителей; практически идентичный случай был зарегистрирован в провинции Джавзян».²⁸⁸

100. Обещания освободить заключенных, если их семьи будут работать на кампанию правящей партии

[Грузия] «В частности, семьям находящихся в СИЗО лиц было обещано, что их родственники будут освобождены, если они соберут подписи с указанием идентификационного кода определенного количества сторонников партии власти. Отцу

²⁸⁶ Sudan Tribune (2011)

²⁸⁷ ANFREL (2007) стр. 22

²⁸⁸ FEFA (2010).

заключенного в деревне Чандари округа Гурджаани было обещано освобождение сына за список из 100 сторонников мажоритарного кандидата при правящей партии. Жителям Тбилиси было поручено предоставить списки, содержащие 400-500 подписей. Семье разыскиваемого подозреваемого в Поти было обещано, что розыск будет прекращен, если они составят необходимый список сторонников (содержащий подпись и персональный идентификационный номер)».²⁸⁹

²⁸⁹ Transparency International Грузия (2008) стр. 10

Глоссарий

Термин	Объяснение
Административные ресурсы	Эвфемизм, употребляемый в некоторых странах (особенно в бывших советских республиках) для определения злоупотребления государственными ресурсами.
Аудит	Проверка финансовой отчетности, финансовых операций и банковской информации хозяйствующего субъекта, подготовленной финансовыми агентами такого субъекта для других заинтересованных сторон, и оценка степени ее достоверности. В большинстве стран установлены критерии аудита, которые необходимы для соблюдения во время проведения официального аудита.
Ваучеры	Государственное финансирование в натуральной форме, когда кандидаты и/или политические партии получают сертификаты на безвозмездное использование определенных ресурсов для ведения ими избирательной кампании, как то почтовые услуги или эфирное время.
Внешние источники финансирования	Пожертвования в виде денежных средств, полученные кандидатами или партиями от индивидуальных доноров, которые на момент проведения выборов в стране проживают за границей.
Государственное (бюджетное) финансирование	Финансирование избирательной кампании или регулярной деятельности политических партий или кандидатов из средств государственного бюджета.
Дополнительные целевые средства	Государственные средства, которые выделяются тем кандидатам, которым удалось привлечь обусловленный объем частных и корпоративных пожертвований определенного размера. Эта норма применяется в основном в США.
Доход избирательной кампании	Все поступления, собранные зарегистрированной партией или кандидатом на проведение избирательной кампании.
Единые правила игры	Условия проведения выборов, когда все соперничающие кандидаты имеют одинаковые ресурсы на проведение своих избирательных кампаний.
Индивидуальные пожертвования	Денежные средства, которые вносятся в фонд избирательной кампании кандидата или политической партии от имени частного лица (или от группы лиц, но единым взносом).

Институциональная реклама	Реклама, направленная на создание положительного имиджа государственных институтов путем информирования населения о достигнутых результатах работы. Хотя сама по себе она совершенно допустима, во время проведения выборов институциональная реклама может быть использована для поддержки правящей партии или президента страны.
Загнивающая политика	Коррупцированная политическая система, пребывающая под доминирующим влиянием грязных или незаконных денег, что полностью подрывает верховенство закона.
Злоупотребление государственными ресурсами	Использование государственных ресурсов и властных полномочий (в том числе силовых ведомств, персонала, финансовых, материальных и других ресурсов) действующими политиками или политическими партиями для обеспечения своей победы на выборах в нарушение правовых и/или других норм и обязанностей, которыми регулируется деятельность государственных институтов и должностных лиц.
«Компенсация» политических инвестиций	«Возвращение» крупным единоличным или корпоративным спонсором инвестированных в избирательную кампанию политической партии или кандидата средств в виде специальных назначений на государственные должности (например, министерские), налоговых льгот, бюджетных субсидий, исключений из общих правил в деятельности компаний, а также получения государственных контрактов в обход справедливых тендерных процедур.
Конфликт интересов	Ситуация, при которой личная заинтересованность человека может повлиять на процесс принятия решения и, таким образом, принести ущерб интересам общества. Например, когда правительственные чиновники принимают пожертвования на ведение своей избирательной кампании от лиц, чьи экономические интересы могут со временем влиять на решения правительства.
Кооптированный политик	Выборное должностное лицо, которое получает значительную финансовую поддержку со стороны богатых доноров, которые, в свою очередь, влияют на него с целью принятия выгодных для них политических решений.
Критерии приемлемости	Критерии, используемые для определения тех политических партий или кандидатов, которым должно быть предоставлено прямое или косвенное государственное финансирование.

Критерии распределения	Критерии, используемые для расчета государственных средств, официально выделяемых на поддержку деятельности политических партий или кандидатов (могут применяться как для прямого, так и для косвенного бюджетного финансирования).
Лазейка (юридическая)	Возможность не выполнять предписания или обойти закон, как правило, связанная с неэффективной реализацией законодательства или двусмысленностью правовых положений.
Мониторинг	Непрерывный процесс объективного наблюдения и регистрации параметров конкретного процесса в заданный промежуток времени.
Независимые расходы	Расходование денежных средств для рекламы или других агитационных сообщений на пользу или во вред репутации определенной партии или кандидата, которая не согласована с избирательными штабами этих партий или кандидатов и не координируется ними.
Непрямое пожертвование (взнос)	Когда кто-либо является официальным передаточным звеном для пожертвования, сделанного третьим лицом. Например, иностранные пожертвования могут быть переданы через гражданина страны, в которой проводятся выборы, чтобы обойти запрет на иностранное финансирование.
Непрямое государственное финансирование	Ресурсы с определенной денежной стоимостью, которые предоставляются политическим партиям или кандидатам из государственного бюджета для ведения избирательной кампании или в рамках регулярного финансирования партий, например, транспорт или политическая реклама в СМИ.
Незаконные операции	Финансовые пожертвования или расходы, реализованные с нарушением действующего законодательства. Они могут принимать разную форму - от подкупа избирателей до неучтенной поддержки в натуральной форме, оказанной государственными и частными предприятиями, а также в виде злоупотребления государственными ресурсами.
Неравный доступ к представительству	Ситуация, в которой некоторые социально-экономические группы или общины не имеют доступа к минимальным финансовым ресурсам, которые необходимы для участия в выборах и достижения весомого представительства в государственных органах.
Неравные правила игры	Риск того, что значительные средства могут обеспечить несправедливое преимущество определенным кандидатам и/или политическим партиям, что существенно отразится на конкуренции в целом.

(Нижний) порог	Минимальные или четко регламентированные объемы финансовых или других государственных ресурсов (например, бесплатной рекламы в СМИ или покрытие почтовых расходов), доступных для всех кандидатов, отвечающих критериям приемлемости в системе государственного финансирования.
Ограничение (лимит) расходов на избирательную кампанию	Максимальный объем денежных средств и других видов материальных ресурсов, который может потратить партия или кандидат на проведение избирательной кампании в период выборов.
Ограничение (лимит) суммы пожертвований	Максимально допустимая денежная сумма, которую может пожертвовать частное лицо или политическая партия на проведение избирательной кампании кандидата или партии.
Открытость	Требование к кандидатам и политическим партиям информировать государственные фискальные органы и ЦИК (или ее аналог) о суммах и источниках пожертвований. Принцип открытости эффективно реализуется при условии, что все финансовые операции и детализированные отчеты доступны для всеобщего ознакомления.
Отмывание денег	Финансирование избирательной кампанию избранного должностного лица (или политической партии) через подставных лиц (или группы лиц) для сокрытия источника финансирования или с целью обойти законодательные ограничения на объемы (лимиты) пожертвований.
Отслеживание денежных потоков	Отслеживание и регистрация всех транзакций, связанных с финансированием избирательных кампаний и регулярной деятельностью политических партий в рамках официальной политической системы. Отслеживание денежных потоков является одним из методов журналистского расследования, а также инструментом мониторинга незаконных взносов и расходов политических субъектов, который осуществляется государственными регуляторными органами.
Официальные финансовые операции	Государственное политическое субсидирование и расходы на избирательную кампанию, разрешенные действующим законом.
Подкуп избирателей	Форма политического мошенничества, когда избирателям предлагаются деньги или определенные выгоды в обмен на голос в поддержку определенной политической партии или кандидата.
Пожертвование (взнос)	Денежные или нематериальные ресурсы (как то списки рассылки, телефоны, рекламные площади на щитах), безвозмездно

	передаваемые на ведение избирательной кампании кандидата или политической партии частными лицами или организацией.
Пожертвования в натуральной форме	Пожертвования в виде товаров, услуг или каких-либо видов собственности, которые предоставляются бесплатно или по цене ниже рыночной.
Пожертвования и расходы третьих лиц	Товары или услуги, приобретенные или оказанные кандидату или политической партии, стоимость которых покрывается не связанными с этими кандидатами и партиями лицами или организациями
Политическая коррупция	Злоупотребление вверенной властью политическими лидерами с целью личного или корпоративного обогащения, либо для сохранения власти.
Политические финансы	Совокупность официальных и неформальных доходов и расходов кандидатов и политических партий, выраженных как в монетарной, так и в натуральной форме. Все финансовые операции могут осуществляться в рамках или вне рамок избирательной кампании, а могут вовсе не быть связанными с выборами.
Потолок (верхний предел)	Верхний предел расходов на избирательную кампанию. Иногда также относится к максимально возможному объему пожертвований, дозволенных частным лицам и политическим партиям.
Прозрачность	Степень доступности для широкой публики информации о финансах, процедурах, методах работы и операционной деятельности какого-либо учреждения.
Прямое государственное (бюджетное) финансирование	Денежные средства, выделяемые из государственного бюджета партиям или кандидатам на избирательную кампанию или для ведения ими обычной политической деятельности. Обычно перечисляются банковским переводом, но иногда могут быть выданы наличными или в виде чеков.
Правоприменительные органы (ПО)	Государственные органы контроля и надзора за работой системы политического финансирования. ПО следит за выполнением партиями, комитетами и кандидатами существующих официальных требований к соблюдению ограничений, запретов и правил подачи финансовых отчетов и другой необходимой информации. Правоприменительный орган должен обеспечивать соблюдение всеми субъектами обязательств, вытекающих из правил политического финансирования.

Правопримени- тельный орган в сфере политических финансов	Государственный орган или учреждение с полномочиями осуществлять надзор и контролировать функционирование системы политического финансирования страны. Такой контроль гарантирует, что все партии, комитеты и кандидаты соблюдают положения нормативно-правовой базы в части ограничений, запретов и требований к представлению финансовых отчетов. Этот орган обязан обеспечивать соблюдение всеми сторонами их обязательств, вытекающих из правил политического финансирования. Иногда для таких органов используется термин "регулятор в сфере политического финансирования».
Расходы политических партий	В системах с президентским правлением это средства, расходуемые политическими партиями в поддержку своего кандидата в президенты или кандидатов, баллотирующихся в Конгресс во время проведения общенациональных выборов. В парламентских системах – это средства, используемые политическими партиями на ведение избирательной кампании.
Расходы на избирательную кампанию	Расходы, понесенные зарегистрированной на выборах партией или кандидатом (или в их пользу) для проведения агитационной кампании во время или перед официальным избирательным циклом, в т.ч. расходы на так называемый «черный PR» для нейтрализации политических конкурентов (партий или кандидатов).
Регулярное финансирование партии	Не связанная с проведением избирательной кампании ежегодная финансовая деятельность (в том числе пожертвования и расходы), которая ведется для поддержки обычной жизнедеятельности политических партий, организаций и объединений.
Система частного финансирования	Система, в которой финансирование избирательных кампаний и регулярной деятельности большинства политических партий, осуществляется за счет частных взносов.
Скрытая реклама	Материал, который подается в СМИ в качестве объективного репортажа или анализа, но в реальности либо рекламирует какого-либо кандидата или партию, либо является попыткой дискредитации кого-либо из участников избирательной гонки.
Смешанная (гибридная) система финансирования	Система финансирования выборов и деятельности политических партий, когда часть средств на избирательные кампании кандидатов выделяется из государственного бюджета (как правило, в виде гранта), а другая часть собирается за счет привлекаемых политическим субъектом частных пожертвований.

Справедливые правила игры	Создание условий во время проведения выборов, при которых конкурирующие между собой кандидаты обладают ресурсами, соизмеримыми с их возможностями привлечения средств на проведение избирательной кампании.
Финансирование избирательной кампании	Относится к операциям, связанным с ведением избирательной кампанией, как то официальное финансирование, пожертвования в натуральной форме или покрытие расходов. Официальное финансирование также может включать в себя предусмотренную законом государственную финансовую поддержку на проведение избирательной кампании. К неофициальным относятся все возможные операции и формы поддержки, которые осуществляются вне рамок закона – от подкупа избирателей до неучтенной поддержки со стороны частных и государственных структур, в том числе злоупотребление государственными ресурсами.
Финансирование, связанное с избирательной кампанией	Распределение ресурсов, приобретенных и израсходованных кандидатами или политическими партиями в период проведения выборов.
Финансы политических партий	Финансирование или пожертвования в натуральной форме, а также расходы политических партий, организаций и объединений, не связанные с их участием в избирательной кампании. Политические партии могут получать бюджетное финансирование на обеспечение своей повседневной деятельности, размер которой часто обусловлен процентом полученных голосов избирателей на последних выборах.
Цена коррупции	Объем средств, недополученных или утраченных государственным бюджетом вследствие их ненадлежащего перераспределения или удержания.
Quid Pro Quo («услуга за услугу»)	В переводе с латинского «услуга за услугу», что подразумевает стремление спонсора получить преференции и выгоду от решений выборных должностных лиц в награду за объемную финансовую поддержку (отдельного кандидата или политической силы) на выборах. Как правило, к таким преференциям относятся налоговые льготы, государственные субсидии, назначения на руководящие государственные должности, исключения из общих правил в деятельности компаний, а также получение государственных контрактов в обход справедливых тендерных процедур.

Индекс стран

Австралия	43, 48, 56, 66, 89, 94, 110, 152, 155, 187	Израиль	35, 86, 145, 148, 191
Австрия	13, 102, 106	Индия	65, 66, 104, 166, 186, 189
Азербайджан	86, 121, 221	Индонезия	51, 56, 102, 234
Албания	66	Иордания	86
Ангола	86, 220	Ирландия	155, 187
Андорра	66	Исландия	13
Аргентина	13, 15, 37, 164	Испания	86, 130, 153
Армения	59, 60, 83, 138, 165, 229, 240	Йемен	202
Афганистан	49, 60, 77, 110, 114, 152, 155, 158, 185, 199, 241	Кабо-Верде	66, 86, 102
Бангладеш	38, 66, 83, 86	Казахстан	168, 196, 233
Барбадос	58, 187	Камбоджа	38, 188, 193, 202
Беларусь	83, 234, 236, 238, 240	Канада	24, 53, 57, 66, 89, 94, 102, 107, 115, 125, 144, 145, 146, 152
Бельгия	86	Кения	228
Бенин	57, 86	Кипр	86
Болгария	86, 133, 137, 138, 139	Колумбия	38
Боливия	216, 229	Коста-Рика	13, 15, 66, 131, 152
Босния и Герцеговина	86, 102, 152, 156	Кот-д'Ивуар	188
Ботсвана	86	Кыргызская Республика	83
Бразилия	38, 82, 138, 152, 163, 186	Латвия	39, 86, 139, 153, 165
Буркина-Фасо	57, 85, 86	Лесото	86
Бурунди	186	Либерия	86, 214, 220, 225
Бутан	86	Ливан	57, 76, 118, 158
Великобритания	13, 14, 15, 24, 50, 63, 66, 67, 68, 71, 72, 80, 81, 82, 83, 94, 99, 102, 111, 118, 125, 132, 133, 134, 140, 147, 152, 155	Литва	85
Венгрия	86, 136, 139, 163	Македония	85, 136, 153, 188, 194
Венесуэла	15, 86, 186, 215	Малави	66, 187, 192, 218
Восточный Тимор	200	Малайзии	39, 66, 68, 219, 228
Габон	236	Мальта	121, 138
Гамбия	65, 225	Мексика	15, 31, 65, 66, 70, 71, 177, 178, 189, 191
Гана	39, 65, 66, 83, 85, 178, 187	Мозамбик	86, 225, 226, 237
Гватемала	184, 189, 191, 222, 223	Молдова	126, 158, 178, 188, 194, 234, 239
Гвинея	26, 86	Монголия	86, 109, 215
Германия	26, 102, 146	Намибия	39, 66, 236
Греция	86	Непал	66, 86
Грузия	86, 102, 123, 202, 214, 226, 227, 230, 231, 235, 241, 242	Нигерия	2, 15, 40, 62, 82, 85, 86, 218, 228
Доминиканская Республика	83, 86	Никарагуа	15, 158, 218
Египет	201, 237	Новая Зеландия	84, 86, 153
Замбия	50, 178, 223, 224	Норвегия	15, 133
Зимбабве	40, 66, 235	Пакистан	65, 66, 232
		Панама	153
		Папуа-Новая Гвинея	86
		Перу	153, 229
		Польша	65, 66, 106, 111, 141, 185, 192, 193

Португалия	57, 153	Уганда	102, 200, 222, 226, 227, 237, 241
Россия	44, 53, 64, 83, 165, 168, 216, 221, 232, 233, 240	Украина	86, 165, 215, 221, 222, 224, 227, 235, 240
Румыния	126, 137, 168, 165	Уругвай	13, 15, 83, 86
Сейшельские острова	86	Фиджи	83
Сербия	50, 58, 86, 208, 230	Филиппины	40, 44, 66, 82, 114, 158, 169, 189, 190, 191, 196, 197, 198, 210, 241
Словакия	57, 83, 85, 86, 136, 165, 188, 192	Финляндия	13, 186
Словения	186, 194	Франция	39, 45, 57, 135, 136
Судан	50, 57, 66, 86	Хорватия	83, 86, 136, 193, 230
США	1, 11, 13, 14, 16, 24, 41, 61, 63, 66, 81, 83, 84, 89, 109, 113, 123, 124, 125, 126, 134, 135, 144, 146, 148, 151, 152, 155, 162, 163, 168, 169, 177, 200, 227, 236	Чехия	132, 139, 141
Сьерра-Леоне	50, 64, 66, 83, 86, 92, 102, 153, 187	Чили	188
Таиланд	40, 51, 86, 102, 178	Швеция	13, 124, 125, 140
Танзания	85, 86, 102	Шри-Ланка	214, 215, 217, 219, 220
Тунис	222	Эквадор	15, 56
Турция	131, 140, 231	Экваториальная Гвинея	26
		Эстония	58, 86, 153
		Эфиопия	86, 102, 215, 216, 239
		Южная Африка	86, 219, 226
		Япония	145

Ссылки

Adetula, Victor A. O. (2008) “Money and Politics in Nigeria: An Overview” in Adetula, Victor A.O. (ed) *Money and Politics in Nigeria*. International Foundation for Electoral Systems, Abuja.

Administrative Conference of The United States (1991) “Adjudication of Civil Penalties Under the Federal Aviation Act”.

African Union (2003) *African Union Convention on Combating Corruption*. Maputo, Mozambique.

Alexander, Herbert (1989) *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press, Cambridge.

Alon, Gideon, Mulaem, Mazal, Carmel, Assaf & Yoaz, Yuval (2006) “Omri Sharon Gets Nine Months in Prison and NIS 300,000 fine.” Доступно по ссылке: <http://www.haaretz.com/print-edition/news/omri-sharon-gets-nine-months-in-prison-and-nis-300-000-fine-1.180245>. Published 15/02/2006. Accessed 10/08/2011.

Anderson, R.J. (1977) *The External Audit*. Toronto: Cropp Clark Pitman.

Asian Network for Free Elections (2007) *Observation of the 2007 Philippines National Elections in the Autonomous Region of Muslim Mindanao (ARMM), May 5-17*. ANFREL. Доступно по ссылке: http://www.anfrel.org/report/philippine/philipine_2007/PH_MINDANAO.pdf. Accessed 10/25/2011.

Asian Network for Free Elections (2008) *Permatang Pauh By-Election*. 26/8/2008, report by Mr. Ichal Supriadi. ANFREL.

Association of Schools of Public Administration in the Philippines (2011) *Understanding Campaign Finance, A Learning Module*. Association of Schools of Public Schools in the Philippines (ASPAP Inc.), Pera At Pulitika 2010 Consortium.

Australian Election Commission (2011) *Investigations*. Доступно по ссылке: http://www.aec.gov.au/Parties_and_Representatives/compliance/investigations.htm. Published 08/04/2011, Accessed 28/09/2011.

Barbeau, Alphonse & Gordon R. Dryden, Major James Coldwell (1966). *Report on the Committee of Elections Expenses*. Queen’s Printer, Alberta.

Belchinger, Verena (2000) “Corruption Through Political Contributions in Japan.” Submitted for a Transparency International Workshop on Corruption And Political Party Funding, La Pietra, Italy, October 2000.

BERISH (2007) *BERISH’s Report on 2007 Machap by-election: Intimidation and Vote-Buying Rules the Day*, April 17, 2007.

Bloomberg Business Week (2013) *Honduras can't pay its bills, neglects services*. Доступно по ссылке: <http://www.businessweek.com/ap/2013-01-24/honduras-cant-pay-its-bills-neglects-services#p2> . Published 24/01/2013, Accessed 15/04/2013.

B.M. Griesel Case No. 9828/03 *"In the matter between the Institute for Democracy in South Africa (IDASA) and The African National Congress, Democratic Alliance, Inkatha Freedom Party, New National Party"* Judgment delivered April 20, 2005.

Burma Election Tracker (2010) *USDP Members Provide free Health Care for Voters in Shan State*.
Доступно по ссылке: <http://www.burmaelectiontracker.org/node/471>, Published 01/09/2010, Accessed September 11, 2011.

Carter Center, the (2004) *Financing Democracy in Guatemala, Final Report, April 2004*. The Carter Center, Atlanta.

Carter Center, the (2005) *Observing the 2004 Mozambique Elections, Special Report Series, October 2005*. The Carter Center, Atlanta.

Carter Center, the (2011) *Presidential and Legislative, Elections in the Democratic Republic of the Congo November 28, 2011. Final Report*. The Carter Center, Atlanta

Casas-Zamora, Kevin (2005) *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. ECPR Press, Colchester.

CDD-Ghana (2004) *Briefing Paper, Abuse of incumbency, state administrative resources, and political corruption in election 2004 – part I*.

Central Asia-Caucasus Institute (2000) *Azerbaijan; Parliamentary Election Fraud and Falsification*. CACI.

Central Elections Commission of Georgia (2010) *Information About Statements/Appeals on Election-Related Violations and Incidents Submitted to the Central Election Commission (CEC) by Observer NGOs, Political Parties and Candidates During the Election Period*. Доступно по ссылке: <http://www.cec.gov.ge/files/TEA/finalreporteng.pdf>.

Committee On Standards in Public Life, Fifth Report (1998) *"The Funding of Political Parties in the United Kingdom."* London: The Stationery Office, Cm 4057, Volume. 2, #2075-2076.

Commonwealth (2011) *Report of the Commonwealth Expert Team Gambia Presidential Elections, 24 November 2011*. Commonwealth Secretariat.

Council of Europe (1998) *"Trading in Influence and the Illegal Financing of Political Parties"* in Madrid October 28-30, 1998.

Council of Europe Parliamentary Assembly (2001) *"Financing of Political Parties"*.

Court of Appeal of New Zealand (1999) *Judgement of the Court Delivered by Thomas J, CA 149/98 between the Electoral Commission and Priscilla Tate*. Wellington, 1999

Crown Prosecution Service (2008) *CPS decides no charges for Peter Hain MP*. Доступно по ссылке: http://www.cps.gov.uk/news/latest_news/177_08/index.html Published 05/12/2008, Accessed 20/07/2012.

- Daily News (2013) *Parliament refuses to even debate election threshold*. Доступно по ссылке:
<http://www.hurriyetdailynews.com/parliament-refuses-to-even-debate-election-threshold.aspx?pageID=238&nid=47857> . Published 30/05/2013, Accessed 25/07/2013.
- DFID (2010) *On Electoral Assistance: Summary Version*. How to Note, December 2010.
- Devi, V.S. Rama and Mendiratta, S.K. (2000) *How India Votes: Election Laws, Practice and Procedure*. Butterworths, New Delhi.
- Donsanto, Craig C. (1999) "Campaign Financing Laws in the United States."
- Donsanto, Craig C. (2006) "From Crisis to Reform, a Historical Perspective" in *Democracy at Large*, Volume 2, No 4 2006.
- Duddy, Jo-Mare (2010) "Calls to Account for Political Funding" The Namibian. Доступно по ссылке:
http://www.nid.org.na/pdf/Articles/the%20Namibian_%20Calls%20to%20account%20for%20political%20party%20funding.pdf. Published 08/03/2010.
- Economist, The (2002) *Corruption in Germany: Too Much of It*. Доступно по ссылке:
<http://www.economist.com/node/1074498>. Published 04/04/2002.
- Election Commission of India (2007) *Model Code of Conduct for the Guidance of Political Parties and Candidates, Section VII(vi)*. Доступно по ссылке http://eci.nic.in/eci_main/faq/faq_mcc.pdf
- Electoral Commission United Kingdom, The (2010a) *Prioritising our Regulatory Activity: Audit, Advice and Campaign Monitoring*. The Electoral Commission, London.
- Electoral Commission United Kingdom, The (2010b) *Party funding, The Electoral Commission's submission to the Committee on Standards in Public Life, October 2010*. The Electoral Commission, London.
- EUbusiness (2011) *EU monitors slam abuse of State resources in Zambia vote*. Доступно по ссылке
<http://www.eubusiness.com/news-eu/zambia-vote.cdq>. Published 22/09/2011, Accessed 09/11/2011.
- European Union Election Observation Mission (2005) *Ethiopia Legislative Elections 2005, Final Report*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2005) *Sri Lanka Presidential Election, Final Report 17 November 2005*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) *Final Report, Presidential and Parliamentary Elections, Nicaragua 2006*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) *Uganda Presidential and Parliamentary Elections, 23 February 2006*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) *Final Report, Presidential Elections, Venezuela 2006*. EU EOM.

- European Union Election Observation Mission (2006) *Yemen 2006, Final Report on the Presidential and Local Council Elections* EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2006) *Final Report on the 28 September Tripartite Elections, Zambia 2006*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2007) *Election Observation Mission Final Report Nigeria Elections 2007*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2008) *Parliamentary Elections in Cambodia, Election Observation Delegation, 24 – 29 July 2008*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2009) *Malawi Final Report on the Presidential and Parliamentary Elections, 2009*. EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (2011) *Uganda 2011 Elections: Improvements Marred by Avoidable Failures, Preliminary Statement*. EU EOM.
- Ewing, K.D. (1998) "The Funding of Political Parties in Britain: Prospects for Reform." In *Griffith Law Review*, Volume 7, No. 2.
- Ewing, Keith D. (1992) *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Reform in Canada*. Oxford University Press, New York.
- Eyewitness News (2012) *Zill cries foul*. Доступно по ссылке <http://ewn.co.za/2012/12/06/Zille-cries-foul>
- FEFA (2008) "The Transparency of Political Wealth". FEFA Kabul. March 2008.
- FEFA (2010) "Afghanistan: Election Monitor Details Campaign Misconduct and Violence." Доступно по ссылке <http://fef2010.wordpress.com/2010/08/21/afghanistan-election-monitor-details-campaign-misconduct-and-violence/>.
- Freedom House (2007) *Countries as the Crossroads, Tunisia*.
- Fritz, Verena (2008) *State-building: A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*. Central European University Press. 28 February 2008.
- Front Page Africa (2011) "Abuse of Incumbency: Liberia Democratic Institute on Political Corruption" Доступно по ссылке http://www.frontpageafricaonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1275:abuse-of-incumbency-liberia-democratic-institute-on-political-corruption&catid=47:commentary&Itemid=122. Published 13/09/2011, Accessed 26/09/2012.
- GII, CDD-Ghana and GACC (2012) *First Report on the Monitoring of Abuse of Incumbency Project in Ghana's 2012 Elections*. Accra, Ghana.
- Gordon, Nicole (2003) "Enforcement of Political Finance Laws: Is it possible to enforce them? If so, how? The Experience of the Campaign Finance Board of New York City." Presented at the IPSA Conference, Montreal, May 8-9, 2003

- GRECO (2009) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Sweden – Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 41st Plenary Meeting (Strasbourg, 16 -19 February 2009)
- GRECO (2009) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Norway on Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 41st Plenary Meeting (Strasbourg, 16-19 February 2009)
- GRECO (2009) *Third Evaluation Round, Evaluation Report France, Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 41st Plenary Meeting (Strasbourg, 16-19 February 2009)
- GRECO (2009) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Spain, Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 42nd Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 May 2009)
- GRECO (2010) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on “the former Yugoslav Republic of Macedonia” – Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 46th Plenary Meeting (Strasbourg, 22-26 March 2010)
- GRECO (2010) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Turkey on Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 4th Plenary Meeting (Strasbourg, 22-26 March 2010)
- GRECO (2010) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Bulgaria – Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 48th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 September – 1 October 2010)
- GRECO (2010) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Armenia on Transparency of Party Financing (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 49th Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November – 3 December 2010)
- GRECO (2010) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on Romania on Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 49th Plenary Meeting (Strasbourg, 29 November – 3 December 2010)
- GRECO (2011) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 50th Plenary Meeting (Strasbourg 28 March – 1 April 2011)
- GRECO (2011) *Third Evaluation Report on Moldova – Transparency of Party Funding (Theme II)*. Adopted by GRECO at its 50th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 March – 1 April 2011)
- Haaretz (2006) *Omri Sharon gets nine months in prison and NIS 300,000 fine*. Доступно по ссылке <http://www.haaretz.com/print-edition/news/omri-sharon-gets-nine-months-in-prison-and-nis-300-000-fine-1.180245>. Published 15702/2006, Accessed January 13, 2012.
- Helle, Sven-Erik (2011) *Breaking the ‘vicious cycle’: Financial challenges for the opposition parties in Uganda and the role of the international community*. Chr. Michelsen Institute.
- Heritage (2011) “Campaigning Under the Canopy of Showcasing Achievements” Is NEC Shielding Unity Party?” Доступно по ссылке http://heritageliberia.net/index.php?option=com_content&view=article&id=112:campaigning-under-the-canopy-of-showcasing-achievements-is-nec-shielding-unity-party&catid=25:commentary&Itemid=88. Published 10/06/2011, Accessed 20/10/2011.
- Hoktanyan, Varuzhan (2008) “Monitoring of Election Campaign Finance in Armenia, 2007-2008.”

November 2008.

Huffington Post (2013) *Nicolas Maduro Takes Narrow Lead In Venezuela's Polls*. Доступно по ссылке http://www.huffingtonpost.com/2013/04/11/nicolas-maduro-polls_n_3064789.html . Published April 11, 2013, Accessed April 15, 2013.

Hughes, Colin A. (2001) "Election Finance Controls: Is there an End Game?" in Nassmacher, Karl-Heinz (ed) *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Nomos Verlag, Baden Baden.

Human Rights Watch (2009) *Democracy or monopoly?: Angola's reluctant return to elections*. HRW.

IDASA (2007) *Democracy & Party Political Funding: Pursuing the public's Right to Know*. Paper Delivered at the Mult-Stakeholder Conference: Reflections on the State of Electoral Democracy in South Africa October 8-10, 2007. IDASA, Johannesburg.

In Profile Daily (2011) *Abuse Of State Resources -UP Ranks High*. Доступно по ссылке http://www.inprofiledaily.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4434:abuse-of-state-resources-up-ranks-high&catid=1:headlines&Itemid=56. Published October 22, 2011, Accessed 11/01/2011.

International Election Observation Mission (2009) *Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Parliamentary Election, Republic of Moldova – 5 April 2009*. Chisinau, April 6, 2009.

IEC (2010) *Regulation on Campaign Finance Disclosure by Wolesi Jirga Candidates, Article 3(3,4)*.

IRIN (2003) *In-depth: Togo elections*. Доступно по ссылке <http://www.irinnews.org/indepthmain.aspx?indepthid=27&reportid=69840>, Published 05/05/2003, Accessed November 9, 2011.

IYC (2002) *It's Your Choice, Report by IYC on Pre-Election Activities, Press Release*. IYC, Yerevan. Johnson, Carrie and Kane, Paul (2008) "Sen. Stevens Indicted on 7 Corruption Counts" The Washington

Post. Доступно по ссылке <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/29/AR2008072901416.html?sid=ST2008072901414>. Published 30/07/2008. Karatnycky, Amanda, Motyl, Adrian, & Schnetzer, Amanda (2001) *Nations in Transit, 2001- 2002: Civil Society, Democracy, and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*. Transaction Publishers. July 8, 2002.

Karatnycky, Amanda, Motyl, Adrian, & Schnetzer, Amanda (2001) *Nations in Transit, 2001-2002: Civil Society, Democracy, and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*. Transaction Publishers. July 8, 2002.

Korea Herald, The (2012) "Think tanks provide clue to presidential hopefuls' platforms" Доступно по ссылке <http://view.koreaherald.com/kh/view.php?ud=20120717000822>. Published July 17, 2012, Accessed 26/09/2012.

- Kovick, David and Thornton, Laura (2003) "Cambodia" in Mankias, Peter and Thornton, Laura (eds) *Political Parties in Asia: Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C.
- Kupferschmidt, David (2009) "Illicit Political Finance and State Capture" for International IDEA. Доступно по ссылке http://www.idea.int/resources/analysis/upload/IDEA_Inlaga_low.pdf. Published 21/08/2009.
- Kuzio, Taras (2005) "Partial Retrenchment Under Kuchma: Regime Type in Ukraine" in Hayoz, Nicolas & Lushnycky, Andrej N (eds) *Ukraine at the Crossroads*. Peter Lang AG.
- Lopez-Pintor, Rafael (2000) "Electoral Management Bodies as Institutions of Governance" United Nations Development Programme: Bureau for Development Policy, New York.
- Levitsky, Steven & Way, Lucan A (2007) *Competitive Authoritarianism, The Emergence and Dynamics of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era*.
- Lujambio, Alonso (2004) "Enforcement: The Experience in Mexico" in Hodess, Robin (ed) *Global Corruption Report 2004: Transparency International*. Pluto Press, London.
- Mail & Guardian (2011) *ANC taps govt funds for centenary*. Доступно по ссылке <http://mg.co.za/article/2011-11-18-anc-taps-govt-funds-for-centenary> Published 18/11/2011, Accessed April 15, 2013.
- Maldivian Democracy Network (2011) *Political Violence Monitoring*. MDN.
- Malin, Michael J. and Gais, Thomas L. (1998) *The Day After Reform: Sobering Campaign Finance Lessons from the American States*. Rockefeller Institute Press, Albany.
- Manikas, Peter & Thornton, Laura (2003) *Political Parties in Asia*. National Democratic Institute, Washington, D.C.
- Manila Channel (2013) *COMELEC investigates Jamby's Facebook contest*. Доступно по ссылке <http://www.manilachannel.com/2013/02/22/comelec-investigates-jambys-facebook-contest/> . Published 22/02/2013, Accessed February 25, 2013.
- Matlosa, Khabele & Mbaya, Kennedy (2004) "An analysis of the utilisation of state/public resources during elections: A comparative survey of experiences in the SADC region" in Matlosa, Khabele (ed) *The politics of state resources: Party funding in South Africa*. Konrad Adenauer Stiftung, Johannesburg.
- Mission Canada (2012) *Ukraine Election 2012, Final Report*. Доступно по ссылке www.CANADEMMissions.ca/Ukraine_reports
- Molenaar, Fransje & Martínez, Rocio (2012) *Mexico Elections 2012: A Study of the Regulation and Oversight of Political Parties' Financial Resources*. International Foundation for Electoral Systems, Washington.

- Nadeau, Christian (2000) "Parliamentary and Presidential Elections in Russia 1999-2000: Technical Assessment" International Foundation for Election Systems, Moscow.
- Nairobi Star (2011) *Contractor Leaves Road After ODM Lost Ikolomani Seat*. Доступно по ссылке <http://allafrica.com/stories/201106030194.html>. Published at June 2, 2011, Accessed at November 9, 2011.
- Nassmacher, Karl Heinz (2003) "Monitoring, Control, and Enforcement of Political Finance Regulation" in Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds) *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series International IDEA, 2003*. IDEA, Stockholm.
- NDI/TCC (1992) *The October 1991 National Elections in Zambia*. NDI/TCC (2000) *Peru Elections 2000, Final Report*.
- Navot, Doron (2006) "Israel" in *Global Corruption Report 2006*. Transparency International, Berlin.
- New York Times, The (1997) *Largest Fine to Be Paid for Donation*. Доступно по ссылке <http://www.nytimes.com/1997/10/09/us/campaign-finance-litigation-largest-fine-to-be-paid-for-donation.html>. Published October 9, 1997, Accessed September 28, 2011.
- NGO Media Centre (2010) *Adjudication of Election-Related Complaints and Appeals by Electoral Administration and Courts: Assessment of Nongovernmental Organizations*. Доступно по ссылке http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Appeals%20Joint%20Statement%2017.pdf
- Nkowa, Zim (2010) *Models of Campaign Finance Reform*. Paper presented at the Melbourne APSA Conference 'Connected Globe, Conflicting Worlds', 27 – 29 September 2010.
- Ohman, Magnus (1999) *Public Funding of Political Parties in Africa*. IFES, Washington.
- Ohman, Magnus (2009) "Practical Solutions for Public Funding of Political Parties and Election Campaigns" in Ohman, Magnus & Zainulbhai, Hani (eds) *Political Finance Regulation, The Global Experience*. IFES, Washington.
- Ohman, Magnus (2010) *Regulating the Role of Money in Politics - An international perspective and the Egyptian Context*. IFES, Cairo.
- Ohman, Magnus (2011a) *Political Finance Regulations in Cambodia*. IFES, Phnom Penh.
- Ohman, Magnus (2011b) *Abuse of State Resources, A brief introduction to what it is, how to regulate against it and how to implement such regulations*. IFES, Tbilisi.
- Ohman, Magnus (2012) *Political Finance Regulations Worldwide*. International IDEA, Stockholm. Ohman, Magnus (2013 forthcoming) "Understanding Political Finance in Africa" in Falguera, Elin & Ohman, Magnus (eds) *Political Finance Handbook (working title)*. International IDEA, Stockholm.

- Ohman, Magnus & Zainulbhai, Hani (2009) *Regulating Political Finance, The Global Experience*. IFES, Washington.
- Onyekpere, Eze (2011) "Regulating campaign spending in Nigeria" in *IFES Nigeria Political Finance Newsletter*, Volume 2, No 9.
- Open Society Justice Initiative, the (2005) "Monitoring Election Campaign Finance, a Handbook for NGOs" Open Society Institute, New York.
- OPORA (2007) *Pre-Election National Monitoring Report, September 3 – 14, 2007*.
- OSCE (1997) *Observation Delegation to the Croatian Presidential Elections 1997 Statement*. Elections 15 June 1997.
- OSCE/ODIHR (2006) *Presidential Election Republic of Belarus, Final Report*. 19 March 2006. OSCE/ODIHR (2009) *Election Observation Mission Ukraine Presidential Election 2010 Interim Report No.* 2. 23 December 2009.
- OSCE/ODIHR (2011) *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, Presidential Election April 3 2011.
- OSCE/ODIHR (2012a) *International Election Observation, Montenegro — Early Parliamentary Elections, 14 October 2012, Statement of Preliminary Findings and Conclusions*.
- OSCE/ODIHR (2012b) Republic of Armenia, Parliamentary Elections, 6 May 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report.
- OSCE/ODIHR & the Venice Commission (2006) *Joint Opinion on the Electoral Legislation of the Republic of Belarus*. Opinion No. 301/2006.
- OSCE/ODIHR & the Venice Commission (2010) *Guidelines for Political Party Regulation*. Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010).
- Pakistan News Today (2013) *Election law amendment: ECP backtracks after law ministry's reminder*. Доступно по ссылке <http://pakistannewstoday.4com.co/tag/amendment/>. Published March 26, 2013, Accessed 03/06/2013.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002) "Financing Parties: A Global View" in *Journal of Democracy*, Volume 13.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2006) "Political Party Funding" in Stapenhurst, Rick, and Johnston, Naill & Pelizzo, Riccardo (eds) *The Role of Parliament in Curbing Corruption*. World Bank Publications, New York.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2004) "Review of the Nigerian Electoral Bill." International Foundation for Electoral Systems, Washington, D.C.

- Pintor, Rafael López & Gratschew, Maria (eds) (2002) *Voter Turnout Since 1945: A Global Report*. International IDEA, Stockholm.
- Rocamore, Joel (2001) *Campaign Finance and the Future of Philippine Parties*. Presented at the Conference on Political Finance and Democracy in East Asia: The Use and Abuse of Money in Campaigns and Elections. Seoul, South Korea, June 28-30, 2001.
- Schafferer, Christian (2004) "The 2004 Parliamentary Election in Mongolia: Big Surprises and Small Victories" in eastasia.at, Volume 3, No. 2, December 2004.
- Sikk, Allan and Kangur, Riho (2008) "Estonia: The Increasing Costs of Weak Oversight of Party Finance" in Roper, Steven J. & Ikstens, Janis (eds) *Public Finance and Post-Communist Party Development*. Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Speck, Bruno (2008) *Political Finance: State Control and Civil Society Monitoring*. U4 Brief No 12.
- Speck, Bruno & Fontana, Alessandra (2011) "'Milking the System', Fighting the abuse of public resources for re-election". U4 Anti-Corruption Resource Centre. U4 Issue No 7, August 2011.
- Spinelli, Antonio (2011) *Strategic Planning for Effective Electoral Management. A Practical Guide for Electoral Management Bodies to Conduct a Strategic Planning Exercise*. IFES, Washington.
- Stefan Batory Foundation (2005) *Summary of the Report "Presidential Elections 2005- Monitoring of Electoral Campaign Expenses*. Stefan Batory Foundation Anti-Corruption Program, 2005.
- Stokes, Susan (2011) *What Killed Vote Buying in Britain?* Yale University.
- Sudan Tribune (2011) "Strong military presence in Kampala as mayoral elections are postponed – voters intimidated". Доступно по ссылке <http://www.sudantribune.com/Strong-military-presence-in,38095>, Published 25/02/2011, Accessed 9/1/2012.
- Supreme Court of the United States (2010) *Citizens United v. Federal Election Commission* (2010) Supreme Court of the United States No. 08-205.
- Svetlik, Michael (2004) *TIDE Diagnostic Assessment, Georgia: Background Notes*. IFES, Washington, D.C.
- Tham, Joo-Cheong (2001) "Legal Regulation of Political Donations in Australia: Time for Change" in Patmore, Glenn (ed), *The Big Makeover: A New Australian Constitution*. Pluto Press, Annandale.
- Thornton, Laura L. (2003) "Malaysia" in Manikas, Peter M. & Thornton, Laura L. (eds) *Political Parties in Asia: Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*. National Democratic Institute, Washington, D.C.
- Thornton, Laura L. (2002) "Political Party Strategies to Combat Corruption: Executive Summary" National Democratic Institute, Washington, D.C.
- Transparency International (2009) "Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap." Available at <http://partner.u4.no/document/literature/2009%20TI%20Bridging%20the%20Enforcement%20Gap.pdf>

f. Transparency International, Berlin.

Transparency International Armenia (2009) *Monitoring of Campaign Finance of the 2007 & 2008 Elections in Armenia*. Yerevan, 2009.

Transparency International Bangladesh (2009) "Transparency in Political Finance in Bangladesh." October 2009.

Transparency International Georgia (2006) "Monitoring the Misuse of Administrative Resources, 2006 Local Government Elections."

Transparency International Georgia (2008) *Transparency International Georgia's Result of Pre-Election Monitoring, 21 May 2008 Parliamentary elections*. 15 May 2008.

Transparency International Georgia (2010) *The Use of Administrative Resources for Election Campaign, 2010 Local Self-Government Elections*. 29 March 2010.

Transparency International Georgia (2012) *Electoral Motivated Public Spending, State Budget Analysis*.

Transparency International Georgia (2013a) *Police Officers Accuse New Departmental Management of Pressure*. Доступно по ссылке <http://transparency.ge/en/blog/police-officers-accuse-new-departmental-management-pressure>.

Transparency International Georgia (201b) *City Hall Advertisement: "Gigi knows exactly what people need"*. Доступно по ссылке <http://transparency.ge/en/blog/city-hall-advertisement-gigi-knows-exactly-what-people-need>

Transparency International Serbia (2004) *Financing Presidential Electoral Campaign in Serbia 2004*. Belgrade, 2004.

Transparency International Sri Lanka (2010a) "Electoral Integrity: A Review of the Abuse of State Resources and Selected Integrity Issues During 2010 Elections in Sri Lanka".

Transparency International Sri Lanka (2010b) "Parliamentary Election 2010 – First report on abuses of state resources released".

United Nations General Assembly (1997) *Resolution on Action against Corruption*. A/RES/51/59, 28 January 1997.

United Nations Office on Drugs and Crime (2004) *United Nations Convention Against Corruption*. United Nations, New York.

UNCHCR (1996) *General Comment No. 25: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights, and the Right of Equal Access to Public Service*. Adopted by the Committee at its 150th Meeting (37th Session) July 12, 1996.

USAID Office of Democracy and Governance (2003) "Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies." Published in November 2003.

- Walecki, Marcin (2006) "Assessment of Enforcement of Political Finance Laws by KNAB Division of Control of Financing of Political Parties." Report prepared for the Corruption Prevention and Combating Bureau, Riga.
- Walecki, Marcin (2009) *Political Finance in Georgia*. IPSA/IFES
- Walker, Martin (2002) "The New Germany" in *The Wilson Quarterly*, Autumn 2002.
- Ward, Gene (2002) "Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America." Paper published for the Organization of American States Meeting, Vancouver.
- Washington Post, the (2013) FEC engulfed in power struggle over staff independence. Доступно по ссылке http://www.washingtonpost.com/politics/fec-engulfed-in-power-struggle-over-staff-independence/2013/07/13/72134cae-e8d5-11e2-a301-ea5a8116d211_story.html Published 14/07/2013, Accessed 25/07/2013.
- Weber, Max (1919) *Politik als Beruf*. Verlag von Duncker & Humblot, Munich.
- Wilson, Geoffrey (1966) *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wilson Quarterly, The (2002) *The New Germany. (Germany Adrift)*. September 2002.
- World Bank (2009) *Stolen Asset Recovery, Politically Exposed Persons. A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures*. The World Bank.
- World Bank Group Energy Sector Strategy (2010) *Subsidies in the Energy Sector: An Overview*. Background Paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy, July 2010.
- Yorkshire Post (2007) *Riot police detain opponents of Putin at rallies in pre-election crackdown*. Доступно по ссылке http://www.yorkshirepost.co.uk/news/around-yorkshire/local-stories/riot_police_detain_opponents_of_putin_at_rallies_in_pre_election_crackdown_1_2477185. Published 26/11/2007, Accessed November 9, 2011.
- Youssef, Hoda (2012) *Fiscal manipulation in non-democratic regimes, The case of Egypt*.
- Zlotnikov, Sergey (2006) "Kazakhstan" in *Global Corruption Report 2006*. Transparency International, Berlin.
- Zovatto, Daniel (2003) "The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America" in Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds) *Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series International IDEA*, 2003. IDEA, Stockholm.

Об IFES

Международный фонд избирательных систем (IFES) содействует гражданам в реализации их права на участие в свободных и честных выборах. Опыт наших независимых экспертов вносит свою лепту в улучшение избирательных систем и развитие местного потенциала с целью принятия оптимальных решений.

Как мировой лидер в поддержке демократии, мы прилагаем наши усилия в поддержку эффективного и справедливого государственного управления путем:

- Предоставления технической помощи избирательным комиссиям
- Поддержки групп с невысоким уровнем представительства для более активного их участия в политическом процессе
- Проведения полевых исследований в разных странах с последующим обсуждением полученных результатов для улучшения избирательного цикла

Начиная с 1987 года, IFES приобрел опыт работы в 135 странах мира – от самых молодых «переходных» обществ до зрелых демократических систем.

Более десяти лет IFES уделяет много усилий на утверждение принципов прозрачности и ответственности в политическом финансировании. Этот компонент стал естественным дополнением к предыдущей деятельности IFES, направленной на развитие демократических и избирательных процессов, предотвращение политической коррупции и на повышение общественного доверия к политическим процессам в целом.

Работа IFES в сфере политического финансирования охватывает все континенты и более 40 стран, в которых выполняются программы технической помощи для парламентов, центральных избирательных органов, политических партий, организаций гражданского общества и средств массовой информации.

Больше информации можно найти на сайте www.IFES.org.

***С 1987 года IFES работал в 135 странах –
от развивающихся до устоявшихся демократий.***





Global Expertise. Local Solutions.
Sustainable Democracy.

IFES 1850 K Street NW, 5th Floor | Washington, D.C. 20006 | www.IFES.org