



# Финансирование политических партий и избирательных кампаний

Руководство по финансированию политической  
деятельности





Финансирование  
политических партий  
и избирательных кампаний

---

*Руководство по финансированию  
политической деятельности*

---





# Финансирование политических партий и избирательных кампаний

---

*Руководство по финансированию  
политической деятельности*

---

*Редакторы:*

Сэмюэл Джоунс

Магнус Оман

Элин Фальгера

*Авторы:*

Жюли Баллингтон

Даниэль Зоватто

Мюриэл Кахане

Хуан Фернандо Лондоньо

Карл-Хайнц Нассмахер

Магнус Оман

Даниэла Р. Пиччио

Даниэль Смилов

Андреас Уфен

Элин Фальгера

Фредрик Шёберг



Политические партии, участие и представительство

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2016

© Английское издание 2014 года

(Авторское право принадлежит Международному институту демократии и содействия выборам – МИДСВ)

International IDEA  
Strömsborg, SE-103 34, STOCKHOLM, SWEDEN  
Тел.: +46 8 698 37 00, факс: +46 8 20 24 22  
Эл. почта: [info@idea.int](mailto:info@idea.int), веб-сайт: [www.idea.int](http://www.idea.int)

Электронная версия настоящей публикации доступна на условиях творческой общей лицензии (ТОЛ) – Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence. Вы вправе свободно копировать, распространять и передавать настоящую публикацию, а также перерабатывать и адаптировать ее при условии, что это совершается исключительно в некоммерческих целях, что вы надлежащим образом указываете на ее источник и что вы распространяете ее на условиях идентичной лицензии. С более подробной информацией об условиях лицензии ТОЛ/ССИ можно ознакомиться по адресу: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

Публикации МИДСВ не отражают специфических национальных или политических интересов. Взгляды, выраженные в этой публикации, не обязательно являются взглядами членов МИДСВ, его Правления или Совета.

Перевод: Виктор Стегний  
Графическое оформление русской версии: Вероника Ардыцкая  
Напечатано в Bulls Graphics, Sweden  
ISBN: 978-91-7671-064-7

# Вступительное слово

На протяжении всей моей карьеры я был свидетелем отрицательного воздействия денег на политику и государственное управление. Существует все нарастающее количество доказательств того, что коррупция и нерегулируемые пожертвования оказывают пагубное влияние на политическую жизнь и подрывают целостность избирательного процесса. В некоторых странах денежные средства организованной преступности просачиваются в политику с целью завоевания контроля над выборными должностными лицами и государственными институтами. Эти угрозы демократической политике помогают объяснить, почему значительное число людей разубеждаются в политических деятелях и демократических процессах. Например, недавние исследования показывают, что более двух третей американцев все меньше доверяют правительству в связи с влиянием крупных жертвователей.<sup>1</sup>

Необходимость регулирования неконтролируемых, скрытых и непрозрачных потоков финансирования политической деятельности была определена Глобальной комиссией по вопросам выборов, демократии и безопасности<sup>2</sup> как один из главных вызовов целостности выборов как в зарождающихся, так и в зрелых демократиях. В докладе Глобальной комиссии отстаивалась точка зрения, согласно которой слабо регулируемое финансирование политической деятельности может уменьшить значение принципа политического равенства, предоставить организованной преступности возможность покупать политическое влияние и подорвать общественное доверие к выборам. На самом деле, неспособность регламентировать финансирование политической деятельности угрожает выхолащиванием демократии, лишая ее уникальных сильных сторон.

Во всех странах мира граждане хотят, чтобы политические партии и государственные учреждения представляли их взгляды и проявляли отзывчивость к их нуждам. Однако слишком часто партии непропорционально представляют интересы жертвователей, предоставляющих им широкое финансирование. Если крупные

---

<sup>1</sup> Бреннановский центр исследований в области юстиции упомянул об этом в докладе Глобальной комиссии по вопросам демократии, выборов и безопасности (2012, с.34).

<sup>2</sup> Глобальная комиссия по вопросам выборов, демократии и безопасности была создана в рамках совместной инициативы Фонда Кофи Аннана и Международного института демократии и содействия выборам (МИДСВ). Подготовленный этой комиссией доклад 2012 года – «Углубление демократии: стратегия укрепления целостности выборов во всемирном масштабе» – может быть загружен по адресу: <http://www.idea.int/publications/deepening-democracy/>

корпорации и богатые люди в состоянии купить большее влияние посредством значительных взносов на проведение избирательных кампаний, граждане могут потерять доверие к политическому процессу или оказаться вытесненными на его обочину. Это явление усугубляется недостаточным участием граждан в деятельности политических партий, что еще более увеличивает отчужденность людей от политики.

Хотя финансирование избирательных кампаний и политических партий играет важную роль в функционировании демократии, нерегулируемые денежные потоки в политике означают, что ее игровое поле остается невыровненным. Взрывной рост расходов на проведение избирательных кампаний подпитывает ощущение того, что богатство служит средством приобретения политического влияния и угрожает политическому равенству. Злоупотребление государственными ресурсами со стороны правящей партии с целью получения преимуществ по-прежнему остается проблемой во многих странах. Такое отсутствие ровного игрового поля препятствует равноправному участию и представительству всех граждан в демократических политических процессах.

В последние годы наблюдается растущее проникновение транснациональной организованной преступности и финансовых средств незаконного происхождения в политику. В странах Латинской Америки, Западной Африки и во многих других частях света непрозрачное финансирование выборов, а также его закрытость и отсутствие надзора открывают перед организованной преступностью возможности обретения влияния на выборных должностных лиц путем финансирования их избирательных кампаний. Это не только разрушает основы демократии, эффективного демократического управления и верховенства права, но также несет за собой отрицательные последствия для экономического развития и сокращения масштабов нищеты.

Совершенно очевидно, что существует настоятельная потребность усиления контроля над финансированием политической деятельности. Правительствам следует эффективным образом регулировать политические пожертвования и расходы. Это потребует полной прозрачности пожертвований и раскрытия информации о них, а также штрафных санкций за несоблюдение установленного порядка.

Эффективный текущий контроль и принудительное исполнение нормативно-правовых актов также является чрезвычайно важным.

Данная публикация МИДСВ по вопросам финансирования политической деятельности по всему миру является своевременным и крайне необходимым вкладом в дело оказания поддержки демократическим процессам. Она основывается на предшествующей работе МИДСВ и позволяет повысить уровень понимания текущего состояния дел в области регулирования процесса финансирования политической деятельности. В ней также содержатся рекомендации по реформам, адресованные широкому кругу заинтересованных лиц, и конкретные предложения о направлениях будущих научных исследований. Будучи средством обмена передовым практическим опытом работы в сфере финансирования политической деятельности, это руководство представляет собой важный шаг в деле сохранения целостности избирательных процессов и демократических политических курсов.

*Кофи А. Аннан*



*Председатель Глобальной комиссии  
по вопросам выборов, демократии  
и безопасности*

МИДСВ (International IDEA) представляет эту краткую версию на русском языке издания *Финансирование политических партий и избирательных кампаний: Руководство по финансированию политической деятельности*. После принятия ряда реформ и законов о финансировании политической деятельности в некоторых странах постсоветского пространства особенно вырос интерес к вопросам финансирования политической деятельности и к изучению роли денег в политике в различных странах с русскоговорящей аудиторией. Поэтому на данном этапе для более быстрого реагирования и использования, вместо того, чтобы переводить весь справочник на русский язык, мы выбрали главы и тематические исследования, которые являются наиболее актуальными для существующих дискуссий о финансировании политической деятельности.

Так как и все справочники МИДСВ, эта публикация является рекомендацией для различной русскоязычной аудитории, от студентов до творцов политического курса, и включает мировой опыт и сравнительную практику. Мы надеемся, что информация, представленная в данной публикации будет предоставлять полезную информацию и материалы для русскоязычного населения при рассмотрении демократического будущего своих стран.

Большинство исследований и сбор фактических данных для данной публикации был осуществлен в период с 2011-2012 гг. В то время как авторы взяли за основу существующие законы и правила в странах, которые рассмотрены в различных главах, некоторые законопроекты, которые позднее вступили в силу и существенно изменили нормативно-правовую базу регулирования финансирования политических партий и избирательных кампаний, возможно, не были приняты во внимание во время подготовки этой публикации. Редакторы сделали адаптацию текста относительно Украины и Молдовы, чтобы отразить важные политические реформы законодательства о финансировании политической деятельности, которые прошли в 2015 году.

*Сам ван дэр Стаак*

*Руководитель Программы  
Расширенная Европа  
МИДСВ*

*Элин Фалгера*

*Исполняющий обязанности  
руководителя Программы  
Политические Партии  
МИДСВ*

# Предисловие к изданию на английском языке

Демократия – это система, в которой правительство контролируется народом, а в осуществлении данного контроля все люди рассматриваются как равные. Однако неравенство в доступе к финансированию политической деятельности способствует тому, что игровое поле политики остается неровным. Стремительный рост расходов на проведение избирательных кампаний во многих странах усугубляет эту проблему. Огромные суммы денежных средств, задействованные в некоторых избирательных кампаниях, лишают тех, кто не располагает доступом к крупным частным фондам, возможности конкурировать на том же уровне, что и лица, обладающие значительными объемами финансирования.

Не подлежит сомнению, что для того, чтобы играть свою роль в политическом процессе, политические партии нуждаются в доступе к финансовым ресурсам. В то же время, в наши дни роль денег в политике создает самую значительную угрозу демократии по всему миру. Эта опасность отчетливо ощущается на всех континентах – от огромных корпоративных пожертвований на ведение избирательных кампаний в Соединенных Штатах Америки и денег от торговли наркотиками, просачивающихся в политику в Латинской Америке, до повсеместных коррупционных скандалов в Азии и Европе. Фактические данные свидетельствуют о том, что значительная часть электората по всему миру не может не ощущать, что политики их стран в большей мере беспокоятся о деньгах, чем о представительстве интересов граждан.

Не подлежит сомнению, что для того, чтобы играть свою роль в политическом процессе, политические партии нуждаются в доступе к финансовым ресурсам. В то же время, в наши дни роль денег в политике создает самую значительную угрозу демократии по всему миру. Эта опасность отчетливо ощущается на всех континентах – от огромных корпоративных пожертвований на ведение избирательных кампаний в Соединенных Штатах Америки и денег от торговли наркотиками, просачивающихся в политику в Латинской Америке, до повсеместных коррупционных скандалов в Азии и Европе. Фактические данные свидетельствуют о том, что значительная часть электората по всему миру не может не ощущать, что политики их стран в большей мере беспокоятся о деньгах, чем о представительстве интересов граждан.

В том, что касается роли денег в политике, существует бесчисленное множество проблем: финансовые скандалы, злоупотребление государственными денежными средствами, предоставление партиям денег

незаконного происхождения от наркокартелей, а также направление громадных сумм частных корпораций в пользу партийных функционеров с целью накопления привилегий.

В частности, от отсутствия доступа к финансированию избирательных кампаний в большей степени страдают кандидаты-женщины. Во многих странах несправедливое распределение государственных финансовых средств изменяет правила игры в пользу правящих партий. Злоупотребление ресурсами государства создает особо острую проблему в странах бывшего Советского Союза и Африки.

Общим является то, что деньги в политике работают за закрытыми дверями и предполагают применение теневых методов. Точные суммы и происхождение пожертвований в пользу политических партий или кандидатов зачастую остаются неизвестными. Это создает систему, открытую для злоупотреблений со стороны большого бизнеса или организованной преступности, жертвующих деньги в обмен на влияние. Сообщения о пожертвованиях, рассматриваемых как инвестиции в корпоративных интересах, поступают практически из всех регионов мира, включая, не в последнюю очередь, страны Северной Америки и Европы с устоявшейся демократией. Проникновение денежных средств незаконного происхождения в политику создает особую опасность для демократии и для ее институтов на всех континентах. Это особенно верно для стран, расположенных вдоль так называемого латиноамериканского коридора контрабанды наркотиков, протянувшегося от Андского региона до Мексики, где денежные поступления от незаконного оборота наркотиков проникают в политическую жизнь и избирательный процесс.

Во всех регионах мира наблюдается глубоко тревожная тенденция, в рамках которой деньги в политике душат голоса рядовых граждан. Чтобы демократия была здоровой, она должна вращаться, прежде и превыше всего, вокруг гражданина. А чтобы демократия сохраняла свою устойчивость, она требует прозрачности, подотчетности и всеохватности политических партий, которые могут служить проводником требований народа и выступать в качестве подлинного представителя его интересов.

Попытки разрешить эти актуальные проблемы с помощью принятия законов и подзаконных актов, регулирующих финансирование политической деятельности, зачастую подрываются отсутствием

политической воли или потенциала, а также плохо продуманными и обеспеченными недостаточной правовой санкцией мерами.

Настоящее руководство посвящено рассмотрению этих и иных проблем, связанных с ролью денег в политике, посредством анализа нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности в мировом масштабе и путем разработки руководящих принципов ее реформирования. Его главы разделены по регионам; в каждой из них проводится оценка текущего состояния нормативных актов и проблем, требующих решения, и предлагается ряд рекомендаций по устранению выявленных недостатков. Такой географический подход позволяет обнажить региональные тенденции и уклады, а также разобраться в глубинных причинах и взаимосвязях, определяющих их действенность (или ее отсутствие) в различных ситуациях. Дополнительная глава сконцентрирована на гендерных факторах, отражающих реальность, в рамках которой женщины по-прежнему остаются в большей мере недопредставленными в политике по всему миру, а возрастающее влияние денег на политику увековечивает это неравенство. Хотя контекст остается решающим элементом любого обсуждения вопросов финансирования политической деятельности, в этом руководстве предлагаются некоторые рекомендации и мысли общего характера.

Важной основой данной работы стала База данных МИДСВ о финансировании политической деятельности<sup>3</sup>, которая была пересмотрена и обновлена в 2012 году. Мы рассчитываем, что эта база данных, ставшая ведущим и исчерпывающим источником информации в области нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности в мировом масштабе, в совокупности с настоящим руководством обеспечит инструментарий, который окажется полезным для акторов и заинтересованных сторон, располагающих возможностями для проведения реформ, нацеленных на решение многочисленных актуальных проблем, связанных с ролью денег в политике.

*Ив Лётерм*



*Генеральный секретарь МИДСВ*

---

<sup>3</sup> См. <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

# Выражение признательности

Выпуск настоящего руководства был бы невозможен без поддержки, профессионального вклада и знаний целого ряда лиц.

Во-первых, мы хотели бы выразить нашу благодарность и признательность авторскому коллективу: Жюли Баллингтон, Даниэлю Зоватто, Мюриэл Кахане, Хуану Фернандо Лондоньо, Карлу-Хайнцу Нассмахеру, Магнусу Оману, Даниэле Пиччио, Даниэлю Смилову, Андреасу Уфену, Элин Фальгера и Фредрику Шёбергу. Мы также благодарим Самуэля Джонса, Магнуса Омана и Элин Фальгера за осуществление общей координации и редактирования публикации.

Наша искренняя благодарность структуре «ООН-Женщины» за ценный вклад в виде главы «Женщины в политике: финансирование гендерного равенства».

Мы хотели бы также поблагодарить всех людей, которые щедро делились своим временем, мыслями и пониманием глубинных причин и взаимосвязей в ходе подготовки этой книги: Рауля Авила, Ади Амана, Элейн Бёрнс, Эндрю Брэдли, Элин Бьярнегард, Каталину Урибе Бюрхер, Хорхе Валладареса, Сэма ван дер Стаака, Василя Ващанка, Лотту Вестерберг, Барбару Жуан, Норма Келли, Лизу Клейн, Майкла Косса, Лауру Санз Левия, Поля Льюиса, Сьюзен Маркхам, Перси Медина, Грэма Орра, Рафаэля Ронкагьоло, Делию Феррейра Рубио, Кристен Сэмпл, Пилар Телло, Вондвозена Тесхоум, Дирка Тромса, Алехандро Уризара, Сандру К. Уркиза, Джудит Фебрюари, Альфонсо Феруфино, Виктора Шейла, Эндрю Эллиса и Харольда Янсена.

Благодарим также наших коллег по МИДСВ Надю Хандал Зандер, Миллад Матэн и Андреа Милла. Мы хотели бы также выразить нашу благодарность Василию Ващанка и Ольге Караваевой за их высокопрофессиональную редакторскую работу над этой книгой. МИДСВ выражает признательность Ольге Айвазовской, представителю Украинской Гражданской сети ОПОРА, которая рассмотрела и предоставила ценные комментарии и советы по усовершенствованию русского варианта текста данной публикации.

В заключение, мы хотели бы выразить нашу благодарность и признательность государствам-членам МИДСВ.

# Содержание

Вступительное слово .....	III
Пролог .....	VI
Предисловие к изданию на английском языке .....	VII
Выражение признательности .....	X
Сокращения и аббревиатуры .....	XVII
<b>Глава 1: Финансирование политической деятельности: введение</b> .....	1
Что определяет важность финансирования политической деятельности? .....	1
Нормативно-правовая база финансирования политической деятельности .....	4
Принудительное правоприменение .....	5
Внутренняя линия поведения в отношении партийных финансов .....	6
О руководстве .....	9
Предисловие к главам, посвященным региональной проблематике .....	11
Справочные материалы .....	14
Примечания .....	14
<b>Глава 2: Урегулирование системы финансирования политической деятельности</b> .....	17
Введение .....	17
Наилучший способ реформирования нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности .....	18
Конечные цели политики .....	21
Контекст .....	25
Способы регулирования финансирования политической деятельности .....	28
Запрет и предельные уровни пожертвований .....	29
Государственное финансирование .....	31
Запрещение и предельные уровни расходования средств .....	37
Финансовая отчетность .....	40
Принудительное исполнение нормативных правил финансирования политической деятельности .....	42
Справочные материалы .....	46
Примечания .....	47
<b>Глава 6: Страны Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии</b> .....	51
Введение .....	51
Региональные проблемы, относящиеся к роли денег в политике .....	52
Злоупотребление государственными ресурсами .....	52
Государственный контроль над политической ареной .....	53
Откаты со стороны частного сектора и покупка правительственной благосклонности .....	54
Незаконное и противозаконное финансирование .....	55
Обход правил и уклонение от прозрачности .....	55

Общий обзор нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности .....	56
Источники доходов политических партий и кандидатов .....	58
Запреты на пожертвования .....	59
Предельные уровни пожертвований .....	60
Источники частных доходов .....	61
Противозаконное финансирование .....	65
Государственное финансирование .....	66
Злоупотребление государственными ресурсами .....	68
Расходование средств политическими партиями и кандидатами .....	72
Предельные уровни расходов .....	72
Фактическое расходование средств .....	73
Расходование средств третьими сторонами .....	76
Обеспечение принудительного исполнения нормативных правил финансирования политической деятельности .....	77
Роль организаций гражданского общества и средств массовой информации .....	80
Роль организаций гражданского общества .....	80
Роль средств массовой информации .....	81
Выводы .....	82
Рекомендации .....	84
Лицам, отвечающим за разработку политики .....	84
Учреждениям, осуществляющим текущий контроль, и правоохранительным органам .....	84
Политическим партиям и политическим деятелям .....	85
Субъектам деятельности в гражданском обществе и средствах массовой информации .....	86
Международным субъектам деятельности .....	86
Справочные материалы .....	86
Примечания .....	95
<b>Глава 7: Северная, Западная и Южная Европа .....</b>	<b>101</b>
Введение .....	101
Задачи и проблемы в области финансирования политической деятельности в странах Северной, Западной и Южной Европы .....	102
Политическая коррупция .....	103
Слабость принудительного правоприменения .....	104
Зависимость партий от государства .....	104
Гендерное неравенство .....	105
Общий обзор нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности .....	105
Нарастание регулирования в сфере финансирования политической деятельности .....	106
Традиции регулирования в сфере финансирования политической деятельности .....	108
Недавние тенденции реформ в сфере финансирования политической деятельности: взят ли курс на гармонизацию? .....	108
Источники доходов политических партий и кандидатов .....	109

Частное финансирование политических партий .....	110
Государственное финансирование политических партий .....	120
Финансирование политической деятельности и представленность женщин .....	127
Регулирование расходования средств политическими партиями и кандидатами .....	131
Уровни и виды расходования средств .....	133
Отчетность, внешний надзор и обеспечение принудительного исполнения нормативных правил финансирования политической деятельности .....	135
Требования в отношении представления отчетности .....	135
Органы текущего контроля .....	139
Санкции за нарушения правил финансирования политической деятельности .....	141
Независимые наблюдатели-контролеры: гражданское общество и средства массовой информации .....	142
Выводы .....	142
Рекомендации .....	145
Лицам, отвечающим за разработку политики .....	145
Учреждениям, осуществляющим текущий контроль, и правоохранительным органам .....	148
Политическим партиям и политическим деятелям .....	149
Субъектам деятельности в средствах массовой информации .....	149
Справочные материалы .....	150
Примечания .....	160

<b>Глава 9: Женщины в политической жизни: финансирование гендерного равенства</b> .....	169
Введение .....	169
Нормативно-правовая база участия женщин в политической жизни .....	171
Финансирование политической деятельности: ключевые вопросы .....	172
Системные барьеры .....	173
Вид избирательной кампании .....	175
Барьеры на пути привлечения финансовых средств .....	178
Меры по выравниванию игрового поля .....	180
Законодательство, регулирующее финансирование политической деятельности .....	182
Законодательство, нацеленное на период проведения избирательных кампаний (гендерно нейтральное) .....	184
Государственное финансирование принудительного исполнения положений о квотах и стимулирование выдвижения кандидатов .....	193
Инициативы, не имеющие законодательного характера .....	208
Инициативы политических партий .....	209
Список EMILY .....	212
Список WISH .....	214
Список EMILY – Австралия .....	215
Гражданское общество и другие инициативы .....	215

Заключение .....	219
Рекомендации .....	221
Законодателям .....	221
Органам правового регулирования финансирования политической деятельности .....	222
Политическим партиям .....	222
Субъектам деятельности в средствах массовой информации .....	223
Гражданскому обществу .....	223
Международным акторам .....	223
Справочные материалы .....	224
Примечания .....	231
<b>Глава 10: Выводы</b> .....	<b>237</b>
Деньги и политика: общий обзор контекста .....	238
Глобальные вызовы современности .....	239
Высокие затраты .....	239
Отсутствие поддержки на низовом уровне .....	239
Противозаконное финансирование и источники средств незаконного происхождения .....	240
Бизнес и политика .....	241
Неравный доступ к финансовым средствам .....	242
Злоупотребление государственными ресурсами .....	243
Отсутствие принудительного правоприменения .....	244
Саморегулирование деятельности партий и политических деятели .....	246
Глобальные тенденции правового регулирования .....	247
Увеличение числа (и конкретизация) законодательных актов .....	248
Государственное финансирование .....	250
Гендерный фактор и государственное финансирование .....	252
Рекомендации .....	252
Лицам, отвечающим за разработку политики .....	254
Органам текущего контроля и принудительного правоприменения .....	257
Политическим партиям и политическим деятелям .....	259
Субъектам деятельности в средствах массовой информации .....	260
Гражданскому обществу .....	261
Международным субъектам деятельности .....	262
Основные рекомендации .....	263
Справочные материалы .....	267
Примечания .....	268
<b>Приложения</b>	
Приложение II: Глоссарий .....	271
Приложение III: Об авторах .....	276
Приложение IV: Международные доллары (I\$) .....	281
Приложение V: О Международном институте демократии и содействия выборам .....	283

## Таблицы

1.1. Уровни регулирования в области финансирования политической деятельности по странам, в разбивке по регионам .....	5
2.1. Обоснование различных видов запретов на пожертвования .....	29
2.2. Обоснование и соображения в отношении прямого государственного финансирования .....	35
2.3. Обоснование и соображения в отношении предельных уровней расходов .....	39
2.4. Обоснование и соображения в отношении требований к финансовой отчетности .....	41
7.1. Членские взносы как процентная доля суммарных доходов партии в странах Северной, Западной и Южной Европы, 1950–1990 гг. ....	111
7.2. Отраженные в отчетности пожертвования в пользу политических партий в Люксембурге, 2009–2011 гг. ....	113
7.3. Отраженные в отчетности пожертвования в пользу Социал-демократической партии Нидерландов, 2010–2012 гг. ....	114
7.4. Годовые лимиты на пожертвования в пользу политических партий в странах Северной, Западной и Южной Европы .....	119
7.5. Расходы на проведение президентских выборов во Франции, 1981–2002 гг. ....	134
9.1. Нормативно-правовая база финансирования политической деятельности и учет гендерных факторов .....	183
9.2. Гендерно-дифференцированные последствия законодательства о финансировании .....	192
9.3. Обеспечение принудительного исполнения законодательства об избирательных квотах посредством предоставления государственного финансирования .....	198
9.4. Уровень выплат государственных денежных средств в сравнении с числом кандидатов-женщин .....	202
9.5. Законодательство, направленное на реализацию мер по обеспечению гендерного равенства и выделение целевых ассигнований .....	207

## Диаграммы

2.1. Составные элементы реформы финансирования политической деятельности .....	18
2.2. Примеры соображений в отношении политических целей .....	23
2.3. Предоставление прямого государственного финансирования политическим партиям .....	32
2.4. Предельные уровни расходования денежных средств кандидатами .....	38
2.5. Оговаривается ли, чтобы конкретный(ые) общественный(ые) институт(ы) нес(ли) ответственность за изучение финансовых отчетов и/или расследование нарушений? .....	44
6.1. Предельные уровни сумм, которые доноры могут жертвовать в пользу кандидатов в странах Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии .....	61

6.2. Общественные институты, несущие ответственность за изучение финансовых отчетов и/или расследование нарушений в странах Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии .....	79
7.1. Год принятия законов о финансировании политической деятельности партий и кандидатов в странах Северной, Западной и Южной Европы .....	107
7.2. Правонарушения, связанные с годовыми пределами пожертвований частных лиц в Португалии, 1994–2007 гг. ....	118
7.3. Страны Северной, Западной и Южной Европы, в которых предусматривается прямое государственное финансирование политических партий .....	121
7.4. Введение прямого государственного финансирования политических партий в странах Северной, Западной и Южной Европы .....	122
7.5. Зависимость политических партий в странах Северной, Западной и Южной Европы от государственного финансирования .....	125
7.6. Страны Северной, Западной и Южной Европы, в которых требуется, чтобы к отчетам политических партий предоставлялся доступ общественности .....	137
9.1. Страны, вступившие на путь реформ в области финансирования политической деятельности, напрямую нацеленных на обеспечение гендерного равенства .....	195

## **Вставки**

2.1. Общие актуальные проблемы в области финансирования политической деятельности .....	27
6.1. Скандал в связи с деятельностью П. Лазаренко .....	56
9.1. Финансирование мер по обеспечению гендерного равенства в Коста-Рике .....	204
9.2. ФНОФМ Сальвадора .....	210
9.3. Список EMILY .....	213

# Сокращения и аббревиатуры

<b>АИК</b>	Австралийская избирательная комиссия
<b>АЛП</b>	Австралийская лейбористская партия
<b>АНК</b>	Африканский национальный конгресс (Южная Африка)
<b>АНФРЕЛ</b>	Азиатская сеть за свободные выборы
<b>АППС</b>	Альянс за патриотическую переориентацию и созидание (Гамбия)
<b>АСЕАН</b>	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
<b>БДИПЧ</b>	Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ)
<b>БДП</b>	«Бхартия джаната парти» – Индийская народная партия (Индия)
<b>БЮРМ</b>	бывшая югославская Республика Македония
<b>ВВП</b>	валовой внутренний продукт
<b>ГПК</b>	Группа государств против коррупции
<b>ДПЯ</b>	Демократическая партия Японии
<b>ЕП</b>	Европейский парламент
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ЖСПП</b>	«Женщины в Сенате и Палате представителей»
<b>ЗАНУ-ПФ</b>	Африканский национальный союз Зимбабве – Патриотический фронт
<b>ЗППВ</b>	Закон о политических партиях и выборах (Великобритания)
<b>ЗППВР</b>	Закон о политических партиях, выборах и референдумах
<b>ИДАЮА</b>	Институт за демократическую альтернативу в Южной Африке
<b>ИИСУДА</b>	Институт избирательных систем за устойчивую демократию в Африке
<b>ИКВБ</b>	избирательная комиссия в Великобритании
<b>ИКНЗ</b>	избирательная комиссия в Новой Зеландии
<b>КАПФ</b>	Коалиция в поддержку подотчетности финансирования политической деятельности (Жения)
<b>КБ</b>	Квебекский блок (Канада)
<b>КЛДЖ</b>	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
<b>КМТ</b>	Гоминьдан (Китайская национальная народная партия)
<b>КНП</b>	Камбоджийская народная партия
<b>КОВАН</b>	Нигерийская ассоциация сельских женщин
<b>КООНПК</b>	Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции
<b>КПД</b>	Комитет политических действий (США)
<b>КПК</b>	Консервативная партия Канады
<b>ЛДП</b>	Либерал-демократическая партия (Япония)
<b>МПЛА</b>	Народное движение за освобождение Анголы
<b>МФИС</b>	Международный фонд избирательных систем
<b>НДДП</b>	Народное движение за демократические перемены (Зимбабве)
<b>НДИ</b>	Национальный демократический институт (США)
<b>НКРТ</b>	Национальный конгресс реконструкции Тимора (Тимор-Лешти)

<b>НКФИКПД</b>	Национальная комиссия по финансированию избирательных кампаний и политической деятельности
<b>НООМ</b>	Национальная организация объединенных малайцев
<b>НПО</b>	неправительственные организации
<b>НПП</b>	Новая патриотическая партия (Гана)
<b>НСВ</b>	Национальный совет по выборам
<b>ОАГ</b>	Организация американских государств
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
<b>ОГО</b>	организация гражданского общества
<b>ОПВ</b>	орган по проведению выборов
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ПКП</b>	Прогрессивно-консервативная партия (Канада)
<b>ПНД</b>	Партия народного действия (Сингапур)
<b>ППС</b>	паритет покупательной способности
<b>ПРП</b>	Политическая реформатская партия (Нидерланды)
<b>ПТ</b>	Партия труда (Нидерланды)
<b>ПЧП</b>	партия «Чистое правительство» (партия «Комэйто») (Япония)
<b>САДК</b>	Сообщество по вопросам развития стран юга Африки
<b>СЕ</b>	Совет Европы
<b>СК</b>	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии
<b>СНД</b>	Союз за народное движение (Франция)
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>ТИ</b>	«Трансперенси Интернешнл»
<b>ТРТ</b>	партия «Тайцы любят тайцев» – Thai Rak Thai (Таиланд)
<b>ФИИС</b>	Федеральный институт избирательных систем (Мексика)
<b>ФИК</b>	Федеральная избирательная комиссия (США)
<b>ЧЕП</b>	член Европейского парламента
<b>ЧП</b>	член парламента
<b>ALL</b>	албанский лек
<b>AUD</b>	австралийский доллар
<b>BDT</b>	бангладешская така
<b>BRL</b>	бразильский реал
<b>BTN</b>	бутанский нгултрум (бутанская рупия)
<b>CAD</b>	канадский доллар
<b>COP</b>	колумбийский песо
<b>EMILY</b>	«Ранние деньги подобны дрожжам» (Early Money Is Like Yeast)
<b>EUR</b>	евро
<b>GBP</b>	британский фунт стерлингов
<b>GEL</b>	грузинский лари
<b>HUF</b>	венгерский форинт

<b>I\$</b>	международный доллар
<b>IDR</b>	индонезийская рупия
<b>INR</b>	индийская рупия
<b>JPY</b>	японская иена
<b>KES</b>	кенийский шиллинг
<b>KRW</b>	вона Республики Корея
<b>MAD</b>	марокканский дирхам
<b>MVR</b>	мальдивская руфия
<b>MXN</b>	мексиканский песо
<b>MYR</b>	малайзийский ринггит
<b>NGN</b>	нигерийская найра
<b>NOK</b>	норвежская крона
<b>NZD</b>	новозеландский доллар
<b>PKR</b>	пакистанская рупия
<b>THB</b>	тайландский бат
<b>UAH</b>	украинская гривна
<b>USD</b>	доллар США
<b>WIN WIN</b>	Всемирная независимая сеть «Женщины мира» (Япония)
<b>ZAR</b>	южноафриканский рэнд

# ГЛАВА 1

---

ГЛАВА 1

# Финансирование политической деятельности: введение

Магнус Оман

## Что определяет важность финансирования политической деятельности?

За последние несколько десятилетий политическая риторика во всех странах мира претерпела глубокие изменения. Только небольшое число режимов заявляет о приверженности идеологии государственного управления, отличной от демократии. Регулярное проведение выборов с участием конкурирующих политических партий и движений стало преобладающим методом избрания правительств. В рамках данного процесса, политические партии и кандидаты нуждаются в доступе к денежным средствам с тем, чтобы вести информационно-пропагандистскую работу среди избирателей, разъяснить свои цели и политические установки, а также получать комментарии людей в отношении их взглядов. Динамичные избирательные кампании могут вовлечь граждан в избирательный процесс, а активные политические партии способны привлечь граждан к участию в демократическом диалоге в период между выборами. Таким образом, финансирование политической деятельности в демократических странах играет положительную роль, поскольку может содействовать укреплению политических партий и позиций кандидатов, а также расширить возможности конкуренции на равных условиях. В самом деле, надлежащий доступ к финансированию без возможности манипулирования им является чрезвычайно важным с точки зрения общей динамичности избирательной и демократической системы, что помогает гражданам поверить в политику и политических деятелей (и довериться им).<sup>1</sup>

К сожалению, если заглянуть глубже, практика работы политических систем зачастую заметно отличается от идеалов всеобщего участия и игры по правилам, на которых основывается сама идея демократического процесса. В худшем случае выборы превращаются в профана-

цию, не предлагая электорату реального выбора. Такие крайности могут порождаться многими факторами, включая доминирующее положение элиты, подтасовки на выборах и угрозу применения (или применение) насилия. Одним из основных факторов, препятствующих многим странам в достижении демократических идеалов в политическом процессе, является влияние денег. В то время как деньги – это необходимый элемент демократической политики, в руках некоторых лиц они могут стать инструментом ненадлежащего влияния на политический процесс путем покупки голосов избирателей или воздействия на политические решения. К примеру, заинтересованные группы могут покупать доступ в коридоры власти или давать неприкрытые взятки лицам, принимающим решения. Иностранные деловые круги и преступные группировки используют деньги для манипулирования политиками в собственных целях, тогда как правительственные партии тратят государственные ресурсы для удержания своей власти.

Денежные потоки, пронизывающие сферу политики, могут создавать угрозу ключевым демократическим ценностям. Если доступ к финансовым средствам становится определяющим фактором, то при слишком тесных связях с финансистами политические деятели становятся менее отзывчивыми и подотчетными перед избирателями, а принцип равенства возможностей в политической конкурентной борьбе искажается. Желание скрыть порядок получения и расходования денежных средств, присущее самым разным акторам, может причинить серьезный вред прозрачности политического процесса. Во всех странах мира постепенно нарастает осознание того, что надлежащая организация избирательного процесса не приносит демократии никакой пользы, если его конечный результат определяется денежной купюрой, а не избирательным бюллетенем.

Открытое и прозрачное финансирование партий и кандидатов является решающим фактором в борьбе против коррупции, а также в завоевании и сохранении доверия граждан к политическим процессам. Среди прочего, прозрачность помогает выровнять игровое поле путем обнажения ненадлежащего влияния на политиков и наказания за него, обеспечивает защиту от просачивания в политику денежных средств незаконного происхождения, а также стимулирует партии и кандидатов соблюдать установленные правила. Такая необходимость обеспечения прозрачности роли денег в политике получила международное признание в виде Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК), предусматривающей, что государствам-участникам следует «рассмотреть возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер... с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур

на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий».<sup>2</sup>

В общих чертах, *финансирование политической деятельности* относится ко всем денежным средствам, используемым в рамках политического процесса. Хотя проблема денег в политике охватывает многие взаимосвязанные области, рассмотрение всех из них находится за пределами задачи, решаемой в настоящем руководстве. Эта публикация сконцентрирована на вопросах, которые наиболее тесно связаны с процессом осуществления электоральной демократии. Соответственно, мы определяем финансирование политической деятельности как (законное и противозаконное) финансирование текущей деятельности политических партий и избирательных кампаний (в частности, кампаний, проводимых кандидатами и политическими партиями, а также третьими сторонами).

По всему миру финансирование политической деятельности создает множество проблем, требующих своего решения. Пытаясь ответить на эти вызовы, все страны в наши дни вводят в силу, как минимум, несколько нормативно-правовых актов, регулирующих такое финансирование. Во многих случаях, однако, важнейшей задачей становится обеспечение эффективного принудительного исполнения этих нормативных правил. Многие проблемы – от проникновения денежных средств незаконного происхождения и криминальных структур в политику до высокой стоимости проведения электоральной политики и ненадлежащего влияния заинтересованных деловых кругов – усугубляются недостаточно проработанными нормативными правилами и слабостью системы правоприменения. Внутренняя политика партий в отношении денежных средств также является ключом к решению бесчисленного множества актуальных проблем. Отсутствие финансовой поддержки низовых организаций со стороны партии, злоупотребление государственными ресурсами, недостаток политической воли для внедрения необходимых изменений и сама конструкция нормативных правил, регулирующих финансирование политической деятельности – все это тесно связано с внутренней политикой партии в финансовой сфере. Анализ взаимоотношения между гендерными факторами и финансированием политической деятельности обнажает более глубокие проблемы и, не в последнюю очередь, проявления неравенства в обеспечении доступа к финансовым средствам для женщин.

## Нормативно-правовая база финансирования политической деятельности

По всему миру с разной степенью успеха предпринимаются различные попытки управлять финансированием политической деятельности. В то время как некоторые страны веками пытались овладеть методами контроля над ролью денег в политике, в большинстве государств эта проблема привлекла внимание законодателей лишь в последние десятилетия. База данных МИДСВ о финансировании политической деятельности (далее – База данных о финансировании политической деятельности) свидетельствует о том, что во всех 180 странах используются, как минимум, некоторые формы нормативно-правового регулирования роли денежных средств в политике<sup>3</sup>, такие как запрет пожертвований из определенных источников, предельные уровни расходования денежных средств и положения о государственном финансировании. В наши дни нормативные правила такого рода являются неотъемлемой составной частью переходных политических процессов: не прошло и полугодия после провозглашения независимости, как в Южном Судане был принят Закон о политических партиях, содержащий разнообразные положения о финансировании политической деятельности, а в Ливии новое законодательство в этой сфере было утверждено Национальным переходным советом менее чем через пять месяцев после свержения режима Каддафи.<sup>4</sup>

Цель таких нормативных актов состоит в том, чтобы предупредить возникновение определенных поведенческих моделей и одновременно создать обстановку прозрачности в отношении порядка сбора и расходования денежных средств. Нормативные правила также необходимы для целей эффективного правоприменения и наложения санкций на тех, кто их нарушает. Ни один набор правил не будет работать одинаково в разных странах или регионах – этот вопрос будет подробно обсуждаться в главах этого руководства, посвященных региональной проблематике.

База данных МИДСВ о финансировании политической деятельности предлагает свободный доступ к информации по 180 странам и содержит 7 000 ответов на вопросы о характере их нормативных документов. В качестве краткого вступления, в Таблице 1.1 демонстрируется, что уровень нормативно-правового регулирования варьируется в широких пределах от региона к региону, которые обсуждаются в этом руководстве.<sup>5</sup> Таблица классифицирует их (разумеется, примерно) на основе процентной доли нормативно-правовых актов, занесенных в Базу данных о финансировании политической деятельности, которые применяются в каждой из стран. Высокий уровень регулирования отнюдь не обязательно означает, что те или иные правила отличаются большей строгостью по сравнению с нормативно-правовыми актами

страны с низким уровнем регулирования, хотя главы этой публикации, посвященные региональной проблематике, подтверждают общие впечатления, отраженные в таблице.

**Таблица 1.1. Уровни регулирования в области финансирования политической деятельности по странам, в разбивке по регионам**

Уровень регулирования в каждой стране <sup>6</sup>	Африка	Северная и Южная Америка	Азия	Восточная, Центральная и Юго-Восточная Европа и Центральная Азия	Западная Европа	Англоязычные страны	Весь мир
Низкий	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Средний	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Высокий	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

*Примечание.* Процентные показатели указывают на долю утвердительных ответов по тому или иному региону на 26 вопросов с вариантами ответа «да» или «нет», содержащихся в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности.

Более высокий уровень регулирования отнюдь не обязательно означает, что роль денег в политике является более прозрачной или то, что богатые конкуренты располагают меньшим количеством преимуществ. В действительности, как это обсуждается в следующей главе, в зависимости от конкретных социально-политических условий и целей нормативно-правового регулирования в отдельно взятой стране, в некоторых ситуациях высокий уровень регулирования может оказаться нежелательным. Следует отметить, что уровни регулирования в области финансирования политической деятельности, которые те или иные страны различных регионов считают для себя наиболее подходящими, варьируются в широких пределах.

## Принудительное правоприменение

Сами по себе официальные правила не могут оказать значительного воздействия, а для управления ролью денег в политике требуется целенаправленная работа многочисленных заинтересованных сторон. Люди, взявшиеся за проведение реформ в жизнь, должны подчеркивать, каким образом нормативные правила финансирования политической деятельности могут быть эффективно осуществлены.

С ростом числа таких правил по всему миру, во многих странах проблема заключается в том, как обеспечивается (или не обеспечивается) их исполнение. Общественным институтом, на который задача обеспечения принудительного правоприменения возлагается наиболее часто, является государственный орган по проведению выборов, хотя обычной практикой является также ситуация, когда эта обязанность

входит в круг полномочий других ведомств, таких как министерства в составе правительства или особые ревизионные учреждения. Международный опыт практической работы не содержит указаний на то, что какой-либо из вышеупомянутых типов общественных институтов непременно будет выполнять эту функцию лучше, чем другие. Вместе с тем, организационная структура данного общественного института и его взаимоотношения с заинтересованными сторонами могут играть решающую роль, что обсуждается в подразделе «Принудительное правоприменение в области финансирования политической деятельности» следующей главы.

Как это показано в главах руководства, посвященных региональной проблематике, политические партии и кандидаты зачастую нарушают нормативные правила, оставаясь полностью безнаказанными, а в некоторых случаях санкции в области финансирования политической деятельности используются в качестве инструмента для наказания тех, кто противостоит существующему режиму.

Это отнюдь не означает, что наложение санкций является конечной целью эффективного надзора в сфере финансирования политической деятельности. Во всех возможных случаях, органам контроля и правоприменения следует делать особый упор на положительный опыт привлечения заинтересованных сторон, чтобы побуждать их соблюдать установленные правила и повышать уровень прозрачности в том, что касается источников денежных средств и порядка их расходования.

Вместе с тем, неспособность наказать виновных в случае вопиющих нарушений подрывает доверие общества к системе надзора и снижает готовность политических конкурентов к соблюдению нормативно-правовых требований. Вопрос о правоприменении имеет решающее значение, что обсуждается ниже, а также в главах, посвященных региональной проблематике.

## **Внутренняя линия поведения в отношении партийных финансов**

Даже при наличии надлежащих официальных нормативных актов в сочетании с сильными механизмами правоприменения, невелика вероятность того, что это повлечет за собой прозрачность финансирования политической деятельности до тех пор, пока ключевые акторы не выразят готовность играть по правилам: любая демократия нежизнеспособна до тех пор, пока основные участники процесса не согласятся соблюдать закон (как его дух, так и букву).

Внутренний порядок, установленный политическими партиями в отношении доступа к денежным средствам и их использования,

является тем фундаментом, на котором выстраивается остальная часть монументального здания политического финансирования.

Поскольку, в конечном итоге, именно избранные представители партий, как правило, разрабатывают и принимают новое законодательство, то порядок, согласно которому партии и ответственные за проведение избирательных кампаний лица будут распоряжаться финансовыми ресурсами, задаст тон тому, в какой степени граждане будут принимать участие в выборах и политической жизни, а законы и подзаконные акты, регулирующие финансирование политической деятельности, будут разрабатываться и исполняться. Линия поведения партий также влияет на доступность финансовых средств для женщин и их способность вести избирательную кампанию на равных началах с противостоящими им мужчинами. Одним словом, ответственная и надлежащим образом организованная финансовая деятельность партий представляет собой краеугольный камень дебатов по вопросам финансирования политической деятельности.

Источниками дохода политических партий часто являются пожертвования, государственное финансирование и членские взносы.<sup>7</sup> Каждая из этих трех категорий поступлений обычно имеет разные объемы и поэтому требует различных подходов к сбору денежных средств, механизмов внутреннего контроля и требований к отчетности. Например, привлечение пожертвований частных лиц требует сочетания различных видов потенциала, обеспечивающего поступление финансирования, тогда как сбор членских взносов в большей мере связан с выстраиванием всеохватывающей структуры низовых организаций, в работе которых граждане хотели бы принимать участие, а государственное финансирование не требует никакой работы по поиску его источников. Контроль над каждым из этих типов обеспечения финансирования требует различных подходов. Государственное финансирование обычно легко отслеживать, поскольку, как правило, оно поступает в виде массовых платежей из бюджета государства. Что касается членских взносов, риск того, что деньги скорее уйдут на сторону, а не окажутся в распоряжении партий, необходимо контролировать. Проблема внутреннего контроля является, однако, наиболее острой в случае пожертвований среднего и крупного размера. Помимо риска прямого хищения таких финансовых средств, члены партии могут не устоять перед искушением и утаить такие пожертвования от партийной бухгалтерии с тем, чтобы поддержать свои собственные политические кампании или скрыть факт запрещенных пожертвований.

То, каким образом политические партии обращаются со своими внутренними финансами, зависит как от их потенциала, так и от их политической готовности. Партии, особенно в странах с неустоявшейся демократией, зачастую ведут борьбу за создание прозрачного и

надлежащим образом функционирующего механизма контроля доходов и расходов вследствие нехватки потенциала управления финансами. Диверсификация методов привлечения финансирования и надлежащий бухгалтерский учет требуют создания профессиональных организационных структур, укомплектованных подготовленным (зачастую высокооплачиваемым) персоналом, и устоявшихся сетей по оказанию поддержки. Внутренние системы сдерживания и противовесов, включающие упорядоченные механизмы финансовой подотчетности перед членами партии, являются решающими элементами поддержания той степени добросовестности, в которой нуждаются все партии. В реальности, однако, политические партии обычно представляют собой недофинансированные и недоукомплектованные персоналом организации, которые полагаются на поддержку волонтеров и политический энтузиазм, а не на хорошо отлаженные организационные механизмы. Наряду с этим, партии могут разбиваться на фракции, и общая картина становится еще более запутанной, если партийные финансовые средства контролируются многочисленными внутренними акторами или если партийные лидеры вносят свой вклад из своих собственных частных фондов. Партийные лидеры могут даже создавать препятствия на пути обеспечения прозрачности финансов, если в их восприятии такая прозрачность создает угрозу их контролю или влиянию.

Более того, зачастую важнее то, что партии слишком часто пересекают границу политической добросовестности, исходя из соображений политической конъюнктуры или даже страха перед возмездием со стороны преступных группировок. Крупные спонсоры или криминальные сети могут прибегать к использованию рычага искушения или угроз для воздействия на партийных лидеров, желающих победить на выборах. Чтобы выстоять под таким давлением в условиях напряженной политической конкурентной борьбы, требуется проявить не только честность, но и храбрость.

Эти вездесущие вызовы, а также трудность противодействия им зачастую превращают политические партии в слабое звено в дебатах о том, каким образом следует осуществлять контроль над ролью денег в политике. Введение в силу более жестких законов зачастую оказывается недостаточным, по крайней мере, потому, что для принятия законов обычно требуется заручиться поддержкой со стороны самих политических партий. Соответственно, в ходе любого обсуждения вопроса об укреплении механизмов финансирования политической деятельности нельзя упускать из виду потенциал и готовность политических партий к совершенствованию своих средств внутреннего финансового контроля.

## О руководстве

Спустя десять лет после издания первого руководства МИДСВ по финансированию политической деятельности эта монография посвящена анализу механизмов его реализации по всему миру в наши дни: стали ли они совершеннее, каковы их сильные и слабые стороны в том или ином регионе, и какие уроки можно извлечь, чтобы преодолеть существующие недостатки. В том, что касается официальных нормативно-правовых актов, различные главы в значительной мере основываются на Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, и, в отсутствие ссылки на иной источник, информация заимствуется оттуда. При этом официальные правила различных стран (в том виде, в котором они представлены в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности) сопоставляются с реальной ситуацией на местах: являются ли они эффективными, и если нет, то почему. Также рассматривается вопрос о том, каким образом несовершенство механизмов финансирования политической деятельности оказывает воздействие на партии, кандидатов и демократический ландшафт в целом.

Наряду с неотъемлемой ценностью руководства как обзора финансирования политической деятельности в мировом масштабе, оно, в частности, адресовано лицам, формирующим политику, правоохранительным органам, политическим партиям, группам гражданского общества и средствам массовой информации как акторам, каждый из которых имеет в этой области свой интерес. Цель заключается в том, чтобы такие заинтересованные стороны смогли воспользоваться содержательной частью этой публикации, чтобы лучше разобраться в том, каким образом финансирование политической деятельности соотносится с их собственными устремлениями, и выдвинуть предложения по его реформированию. А общая целевая установка состоит в том, чтобы это, в свою очередь, способствовало повышению уровня политической конкуренции и совершенствованию демократического процесса. Каждая глава написана одним из членов авторского коллектива, а книга в целом отражает их взгляды, собранные вместе.

Глава 2 посвящена обсуждению различных видов нормативно-правового регулирования в области финансирования политической деятельности и предоставляет информацию и рекомендации практического характера лицам, заинтересованным в проведении соответствующих реформ в конкретных странах. Главы 3-7 содержат результаты исследований в области финансирования политической деятельности на региональном уровне и сконцентрированы на анализе как нормативно-правовой базы, так и политических реалий стран Африки; Азии; Латинской Америки; Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии; а также Северной, Западной

и Южной Европы. Глава 8 основывается на несколько отличном подходе и посвящена анализу ситуации в шести англоязычных демократических странах, чье особое сходство (и различия) позволяют провести ценные сопоставления. Особое внимание в каждой из глав уделяется актуальным проблемам обеспечения исполнения официальных правил, существующим в каждой стране и регионе. Другие области, подвергнутые оценке, включают источники доходов (и структуру расходов) партий и кандидатов, вопросы исполнения нормативно-правовых актов, регулирующих финансирование политической деятельности, а также роль гражданского общества и средств массовой информации.

Хотя гендерные аспекты финансирования политической деятельности рассматриваются во всех главах, посвященных ситуации в регионах, Глава 9 сфокусирована исключительно на взаимоотношении между ролью денег в политическом процессе и обеспечением гендерного равенства применительно к участию в политической жизни, которое до сего времени по большей части упускалось из виду, и посвящена анализу финансирования политической деятельности по всему миру через призму гендерных факторов. Обсуждение вопросов участия женщин и мужчин в политической жизни зачастую высвечивает проблему недостаточного доступа к денежным средствам как главного препятствия на пути женщин, желающих стать кандидатами на выборную должность, но выводы, которые следуют из данного факта, во многих случаях носят ограниченный характер. И наоборот, дискуссии по вопросам финансирования политической деятельности редко принимают во внимание гендерные последствия различных нормативно-правовых актов и линию поведения заинтересованных участников политической жизни. В Главе 9 проводится оценка разнообразных финансовых трудностей, с которыми сталкиваются женщины, претендующие на выборные должности, а также того, какие нормативные правила могут быть использованы для улучшения ситуации, и других инициатив, в реализацию которых женщины и мужчины могут быть вовлечены с тем, чтобы уравнивать их шансы на игровом поле политики. Здесь же исследуется возрастающее влияние гендерно-ориентированных нормативно-правовых актов, регулирующих финансирование политической деятельности, воздействие гендерно-нейтральных правил на их формулирование, а также роль политических партий в расширении доступа кандидатов-женщин к финансированию и ликвидации гендерного разрыва.

Каждая глава завершается формулированием рекомендаций, адресованных ключевым акторам – особенно лицам, формирующим политику, правоохранительным органам, политическим партиям, группам гражданского общества и средствам массовой информации –

в отношении реформирования структуры финансирования политической деятельности в конкретном регионе. В обобщающем плане эти рекомендации обсуждаются в заключениях, приведенных в Главе 10.

Само собой разумеется, что ни одна публикация не может охватить все вопросы, связанные с ролью денег в политике во всех странах, в связи с чем приходится устанавливать определенные рамки. Например, в центре внимания находится политика национального уровня, а субнациональные правила и линия поведения (которые, в частности, играют центральную роль в федеративных государствах) обычно не обсуждаются. Также не проводится прямого разграничения между различными типами выборов. Динамика денег в политике, с известной вероятностью, варьируется в зависимости от того, о каких именно выборах идет речь – президентских, парламентских или местных. В этом случае степень вариативности может определяться не столько тем, *какие суммы* денег задействуются, сколько *характером* движения денежных средств – от кого они исходят и кому поступают.

Наконец, настоящее руководство не охватывает некоторые страны Карибского бассейна, Ближнего Востока и Океании. Все они представляют значительный интерес (не в последнюю очередь, по причине текущих политических изменений на Ближнем Востоке, а также в связи с тем, что многие страны Карибского бассейна и Океании являются микросоударствами). Однако, стремительные перемены, происходящие в наши дни на Ближнем Востоке, а также трудности практического порядка, относящиеся к проведению анализа ситуации в микросоударствах, затрудняют сбор достаточной и достоверной информации о них или выявление тенденций, выглядящих достаточно устойчивыми на ближайшую перспективу. Мы рассчитываем, что ситуация в этих странах будет рассмотрена в следующих публикациях МИДСВ по вопросам финансирования политической деятельности.

### ***Предисловие к главам, посвященным региональной проблематике***

Ситуация в большинстве стран мира рассматривается в главах, посвященных региональной проблематике. Глава по *Африке* охватывает все 54 страны, расположенные на африканском континенте. В главе по *Латинской Америке* анализируется ситуация в 20 континентальных странах, находящихся к югу от Соединенных Штатов Америки. Глава по *Азии* покрывает 20 стран от Афганистана до Индонезии. Положению дел в *Европе* посвящены две главы: в Главе 7 по Северной, Западной и Южной Европе рассматриваются 24 страны от Португалии на западе до Финляндии и Греции на востоке. Европейские страны, прежде

находившиеся за «железным занавесом», а также Турция и бывшие коммунистические государства к востоку вплоть до Казахстана включительно, охватываются Главой 6 по Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европе и Центральной Азии (всего 29 стран). Глава 8 посвящена устоявшимся англоязычным демократиям, включая Австралию, Ирландию, Канаду, Новую Зеландию, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки.<sup>8</sup>

Глава по Африке показывает, что хотя все африканские страны приняли нормативно-правовые акты, регулирующие поступление и расходование денежных средств в политической деятельности, на практике эти официальные правила играют весьма ограниченную роль в политической жизни. Помимо предельных уровней пожертвований и расходов, это также относится к государственному финансированию, которое применяется в более чем двух третях африканских стран, но практически повсеместно имеет не более чем символическое значение. За некоторыми исключениями, избирательные кампании в Африке финансируются, главным образом, за счет кандидатов, а не политических партий, и зачастую подвергаются влиянию сетей взаимодействия, основанных на принципе клиентелизма.

Глава по Азии свидетельствует о существовании широкого разнообразия в том, что касается функционирования денег в политике, в регионе, который охватывает страны от Афганистана через Индонезию до Японии. Во многих азиатских странах, однако, отмечается коммерциализация политики, укрепляющая связи между политическим сектором и деловыми кругами. Зависимость от государственного финансирования, как правило, невелика, хотя и возрастает в отдельных частях Азии. Более активное принудительное исполнение существующих нормативных актов, регулирующих финансирование политической деятельности, выдвигается в регионе на первый план как имеющее решающее значение для обеспечения прозрачности.

Во многих странах Латинской Америки исполнение нормативных правил представляет собой большую проблему. В нескольких странах региона отмечается также обеспокоенность в связи с увеличением объема расходов на проведение избирательных кампаний, что сочетается с зачастую крепкими связями между политическим сектором и источниками денежных средств незаконного происхождения, включая доходы от торговли наркотиками. В других странах региона наблюдается возрастающая зависимость от государственного финансирования и порождаемая этим фискальная лень со стороны политических партий.

Глава по Восточной, Центральной, Юго-Восточной Европе и Центральной Азии указывает на то, что большинство этих стран

подошли к регулированию финансирования политической деятельности более основательно, чем любой другой регион. У этого явления существует множество причин, носящих комплексный характер, но один из факторов заключается в коммунистическом наследии, общем для многих стран этого региона, которое оставляет за собой как недоверие субъектам политической деятельности, так и традицию государственного участия. Проблемы остаются, несмотря на детальность нормативно-правовых актов (а иногда и благодаря ей), и в качестве одного из вызовов наиболее общего характера на первый план выдвигается злоупотребление ресурсами государства. Глава о Северной, Западной и Южной Европе свидетельствующей о том, что регулирование финансирования политической деятельности в этих странах носит более или менее умеренный характер. Основной упор делается не столько на запрет или установлении предельных уровней пожертвований и расходов, сколько на положения, повышающие прозрачность процессов привлечения и расходования денежных средств. Значительную обеспокоенность вызывает тенденция роста зависимости от государственного финансирования, выходящая за рамки сбалансированного подхода, рекомендуемого региональными акторами (в среднем, две трети финансирования партий в наши дни поступает из государственных средств, а во многих странах партийные доходы на 70–85 процентов формируются за счет государственного бюджета).

Наконец, практический опыт финансирования политической деятельности в англоязычных странах с устоявшейся демократией показывает, что хотя не все из них применяют в этой области Вестминстерскую модель, у них существуют определенные общие черты. В их число входят неготовность к тому, чтобы политические партии становились зависимыми от государственного финансирования (относительные уровни финансирования из государственных фондов значительно ниже, чем в соседних странах), а в некоторых случаях – нежелание прибегать к детальному регулированию деятельности политических партий и порядка проведения избирательных кампаний. Разумеется, в области финансирования политической деятельности в этих странах существуют и проблемы, включая чрезмерную зависимость от поступления корпоративных и профсоюзных средств и, временами, нерегулируемое участие третьих сторон.

В главе, посвященной взаимосвязи между гендерными факторами и финансированием политической деятельности, роль денег в политике анализируется с точки зрения обеспечения гендерного равенства во всех регионах. В заключительной главе сводятся воедино уроки, извлеченные из результатов региональных исследований, выявляются назревшие проблемы и даются рекомендации по способам их решения.

Прежде чем перейти к анализу вопросов финансирования политической деятельности на региональном уровне, в следующей главе рассматривается более широкий политический контекст осуществления реформ, а также различные способы регулирования роли денег в политике и обеспечения исполнения нормативно-правовых актов.

## Справочные материалы

Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП) (2005), Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, доступно по адресу: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>, просмотр: 4 февраля 2014 г.

Global Commission on Elections, Democracy and Security (2012), *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Stockholm/Geneva: International IDEA and Kofi Annan Foundation [Глобальная комиссия по вопросам выборов, демократии и безопасности, 2012 – Углубление демократии: стратегия укрепления целостности выборов во всемирном масштабе, Стокгольм / Женева: МИДСВ и Фонд Кофи Аннана].

## Примечания

- <sup>1</sup> Глобальная комиссия по вопросам выборов, демократии и безопасности, 2012, с. 33.
- <sup>2</sup> УНП 2005, Статья 7.3. По состоянию на начало 2014 года сторонами КООНПК являлись 170 государств.
- <sup>3</sup> База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности доступна по адресу: <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>
- <sup>4</sup> Закон о политических партиях Южного Судана 2012 г. и Закон о выборах Ливии 2012 г.
- <sup>5</sup> В связи с округлением итоговая сумма процентных долей не во всех случаях равняется 100 процентам.
- <sup>6</sup> Эти уровни рассчитаны, исходя из ответов на 26 вопросов с вариантами ответа «да» или «нет», содержащихся в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности. Определение «низкий» означает, что доля надлежаще оформленных утвердительных ответов не превышает 33 процента, «средний» – находится в диапазоне 34–66 процентов, а «высокий» – превышает 66 процентов.
- <sup>7</sup> Другие источники дохода – такие как хозяйственная деятельность предприятий, находящихся в собственности партии, личные финансовые средства партийных лидеров и вычеты из заработной платы выборных должностных лиц партии – обсуждаются в главах настоящего руководства, посвященных ситуации в регионах.
- <sup>8</sup> Ситуация в Великобритании и Ирландии обсуждается в Главе 8, посвященной англоязычным демократическим странам, а также в Главе 7 по странам Северной, Западной и Южной Европы, по двум причинам. Во-первых, эти государства служат

полезным примером для сопоставления со странами, принадлежащими к обеим упомянутым региональным группировкам и, если упустить их в одном регионе, это приведет к возникновению пробела. Во-вторых, поскольку некоторые читатели могут ограничиться ознакомлением только с одной из глав, имеет смысл включить их в обе главы.

# ГЛАВА 2

ГЛАВА 2

# Урегулирование системы финансирования политической деятельности

Магнус Оман

## Введение

Как наилучшим образом урегулировать финансирование политической деятельности? Какой набор нормативно-правовых актов может гарантировать доступность денежных средств для субъектов политической деятельности в объемах, достаточных для того, чтобы они могли сыграть свою роль в демократической политической жизни при обеспечении того, чтобы деньги (и то, как они используются) не наносили вред демократическому процессу? Важный момент: как сформулировать нормативные правила таким образом, чтобы их исполнение было эффективным? Эта глава посвящена общему обзору нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности и формированию рамочной основы действий для лиц, заинтересованных в ее реформе, тогда как в завершающей главе уроки, извлеченные из результатов региональных исследований, сводятся воедино.

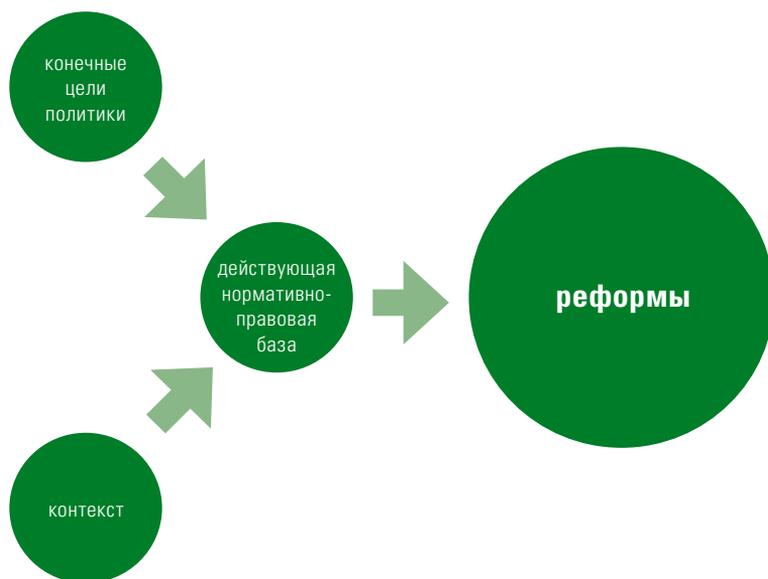
Лица, отвечающие за формирование политики, а также законодатели могут использовать эту главу как составную часть «подготовительного» урегулирования порядка действий, чтобы лучше разобраться в том, каким образом установить контроль над ролью денег в политике до начала процесса разработки законопроектов / проведения реформы. В ней обсуждаются различные варианты нормативно-правового регулирования, а также вопросы, которые необходимо рассмотреть в ходе их претворения в жизнь. Факторы, которые здесь выдвигаются на первый план – например, политический контекст, актуальные проблемы, требующие своего решения, и конечные цели политики – следует не упускать из виду при ознакомлении со следующими главами, посвященными региональной проблематике. Аналогичным образом, общие контуры различных методов норма-

тивно-правового регулирования в области финансирования политической деятельности, представленные в этой главе, служат в качестве введения в обсуждение конкретных нормативных положений в следующих главах.

## **Наилучший способ реформирования нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности**

Базовое понимание соответствующих актуальных проблем и правового климата, существующих в каждой стране, в совокупности с размышлениями о том, на достижение чего именно нормативные акты должны быть, в конечном итоге, нацелены, позволит лицам, отвечающим за разработку политики, лучше разобраться в нормативных правилах, которые необходимо принять или подвергнуть реформе в их собственных странах. Обсуждение этих вопросов в настоящем руководстве строится на основе трех концепций: конечные цели политики, контекст и действующая нормативно-правовая база.

### **Диаграмма 2.1. Составные элементы реформы финансирования политической деятельности**



Любое настроенное на проведение реформ лицо должно начать с рассмотрения того, какую структуру демократической политической жизни хотелось бы создать, какая политическая система должна существовать и какая форма демократического процесса является желательной. Слишком часто нормативно-правовая база финансирования политической деятельности является результатом мер

реагирования на кризисные ситуации, а обсуждение реформ начинается с дискуссий о том, какое именно нормативное правило следует ввести, а не с более целостного рассмотрения вопросов широкого плана, таких как концепция / роль политических партий и кандидатов на выборах (а также роль государства в осуществлении контроля над этими акторами).

Эти вопросы формируют центральную часть того, что здесь именуется *конечными целями политики* (дальнейшее разъяснение этого термина приводится ниже), которые должны служить руководством при определении типа нормативных актов, которые предстоит ввести в действие. Поскольку взгляды на то, что именно является политически желательным, варьируются от страны к стране в широких пределах, нормативно-правовая база финансирования политической деятельности должна отличаться соответствующим образом даже в тех странах, которые в ином отношении аналогичны друг другу. Историческим примером этого является регулятивная система в Швеции, где практически полное отсутствие ограничений в том, что касается линии поведения партий в области финансов, не является результатом небрежности, а проистекает из политической убежденности в том, что центральная роль политических партий в системе шведской демократии означает то, что они должны оставаться свободными от правительственного регулирования их деятельности. По мере того, как политическая культура Швеции постепенно менялась, поддержка этого подхода развалилась, и после широких дебатов было разработано новое законодательство.

Во-вторых, должен приниматься во внимание *контекст* каждой страны. Нормативно-правовая база создается не в пустоте, а в конкретных условиях реального мира, в котором возникают зачастую труднопреодолимые проблемы. Эти проблемы могут затрагивать желательный набор нормативных правил различным образом.

В рамках понятия «контекст» в настоящем руководстве рассматриваются два аспекта. Первым из них является *политическая система* в целом. Это включает структурные и институциональные факторы, которые должны приниматься во внимание, поскольку они зачастую оказывают значительное воздействие на уместность и эффективность различных нормативных актов, регулирующих финансирование политической деятельности. Примерами важных структурных элементов являются избирательная система и проблема выбора между президентской и парламентской формами правления. Другим аспектом является конкретный набор *назревших проблем*, относящихся к роли денег в политике, с которыми сталкивается каждая страна, включая сильное влияние состоятельных слоев населения, неровности игрового поля, дефицит политической воли, способной инициировать

реформы, и присутствие организованных преступных групп. Наличие таких актуальных проблем может привести к тому, что преследующие благородные цели реформы увенчаются незапланированными последствиями, предопределяют неэффективность других реформ и, в определенных случаях, заблокируют сам процесс инициирования реформ.

Некоторые из важнейших проблем, с которыми сталкиваются страны каждого региона, представлены в главах, посвященных региональной проблематике, где они детализируются в ходе обсуждения порядка функционирования системы финансирования политической деятельности в различных странах.

После рассмотрения вопроса о желаемых конечных целях и существующей политической системе, а также актуальных проблем в области нормативно-правового регулирования, настроенным на реформы лицам следует обратить свое внимание на существующие или предлагаемые нормативные акты. Тщательный анализ текущей регулятивной системы необходим при осуществлении любых надлежаще продуманных реформ. База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности включает подробную информацию о ситуации в области нормативно-правового регулирования в 180 странах мира. Настроенные на реформы лица могут использовать эту информацию для целей сопоставления ситуации в этой сфере в своих собственных странах с ситуацией в соседних и более отдаленных государствах. Исходя из своих конечных политических целей и понимания контекста, они могут принять решения о проведении необходимых и соответствующих моменту реформ действующей нормативно-правовой базы.

В некоторых случаях требуемые реформы могут носить ограниченный характер (или не предприниматься вовсе). Если, к примеру, независимость политических партий и кандидатов рассматривается как предмет главной обеспокоенности, то страна, располагающая ограниченными по своему характеру нормативными правилами, возможно, уже достигла желаемого пункта назначения (или близка к его достижению).

В иных случаях могут понадобиться значительные перемены. Если народ страны с весьма ограниченными по своему характеру нормативными актами полагает, что низкий уровень доверия к политическим партиям и кандидатам требует создания жесткой нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности, может оказаться необходимым ввести в силу абсолютно новый набор правил (а также в обязательном порядке рассмотреть вопрос о том, что именно может препятствовать их эффективному исполнению).

Реформа в области финансирования политической деятельности вовсе не подразумевает нагромождения новых нормативно-правовых актов поверх уже существующих. В некоторых случаях может возникнуть ощущение того, что в конкретной стране с уже высоким уровнем регулирования политическая конкуренция захлебывается, и что требуется облегчить регулятивную систему с тем, чтобы уменьшить бремя, возлагаемое на политические партии. В других ситуациях может ощущаться, что в условиях системы, характеризующейся высоким уровнем регулирования, но неэффективным принудительным правоприменением, будет предпочтительнее реализовать механизм, сфокусированный на обеспечении прозрачности, при меньшем количестве ограничений.<sup>1</sup>

Реформа отнюдь не всегда должна затрагивать правовую систему в целом. Во многих случаях, большинство соответствующих реформ могут включать пути наращивания потенциала, степени независимости и/или политической поддержки правоохранительного общественного института с тем, чтобы он мог надлежащим образом реализовывать существующие правовые положения.

А теперь перейдем к поочередному рассмотрению каждой из концепций – конечных целей политики, контекста и ситуации в области регулирования.

### ***Конечные цели политики***

Наиболее подходящие нормативные правила финансирования политической деятельности невозможно определить без учета конечных целей политики и взглядов на политику (особенно со стороны политических партий), существующих в каждой стране. Надлежащий порядок финансирования политической деятельности необходимо устанавливать как производную от конечных политических целей страны: того, как народ относится к политической жизни в рамках существующей демократической системы в целом и, в частности, того, как следует организовывать политические партии и избирательные кампании.

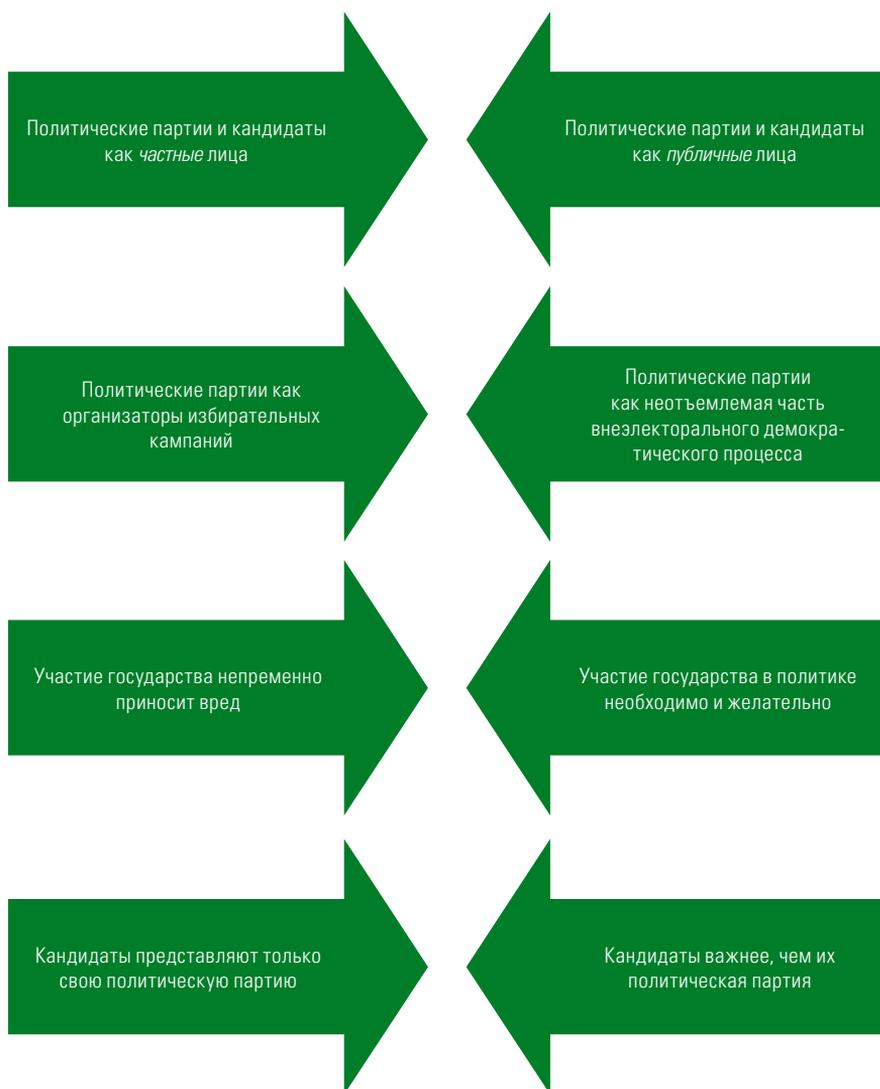
Политические традиции и культура варьируются от страны к стране, и не следует исходить из того, что то, что считается идеальным решением в одной стране, окажется сколько-нибудь приемлемым в другой. Иными словами, поскольку какой-либо формы демократического правления, предпочтительной всегда и всюду, не существует, точно также нет и абсолютно правильного метода регулирования в области финансирования политической деятельности.

Это не означает, что преимущества и недостатки различных форм нормативных актов, регулирующих финансирование политической деятельности, не могут обсуждаться. Чтобы содействовать обсуждениям, могут быть рассмотрены различные параметры, оказывающие воздействие на то, каким образом следует относиться к политическим партиям и избирательным кампаниям, а затем и к финансированию политической деятельности (см. Диаграмму 2.2).

Некоторые из этих важных параметров состоят в том, рассматриваются ли политические партии и участники избирательных кампаний (кандидаты) как частные или публичные лица, с одной стороны, и роли государства / администрации, с другой. Что касается первого, одна крайняя точка зрения заключается в том, что политические партии считаются добровольными массовыми организациями, структурирующими участие в политической жизни и оказывающими поддержку ее участникам. Согласно этому мнению, партии следует защищать от ненадлежащего внешнего вмешательства, а чрезмерно строгие правила, ограничивающие их свободу, принесут больше вреда, чем пользы. Соответственно, их финансирование следует рассматривать как преимущественно их частное дело.

На другом конце спектра расположена точка зрения, согласно которой, несмотря на их традиционное и имеющее решающее значение обособленное положение в системе разделения ветвей государственной власти, роль политических партий и избирательных кампаний в большей мере соотносится с функциями органов государственного управления, аналогично полномочиям органов по проведению выборов или судов. Согласно этому мнению, будет разумным, если линия поведения партии будет регулироваться в большей степени для того, чтобы максимизировать их полезность в рамках демократического процесса. Это может быть сделано, например, посредством выравнивания игрового поля с помощью предельных уровней расходования денежных средств и государственного финансирования (то есть того, что отдельные лица могут счесть *искусственным равенством*).

## Диаграмма 2.2. Примеры соображений в отношении политических целей



Рассмотрение внеэлекторальной роли политических партий в демократическом процессе также важно. В частности, в некоторых частях Европы решающим элементом демократии считается наличие у политических партий широкой сети низовых организаций и их активность в демократических дебатах в период между выборами. В других регионах (особенно в Соединенных Штатах Америки) многие наблюдатели рассматривают политические партии как менее значимых акторов в периоды между выборами. Представления, относящиеся к этому вопросу, имеют решающее значение для оценки нормативных правил финансирования политической деятельности, призванных

оказать поддержку организационному развитию политических партий.<sup>2</sup> Разумеется, некоторые твердо стоят на том, что важность политических партий для демократии меньше, чем значимость отдельных кандидатов, и при таком взгляде на положение дел нормативно-правовые акты, регулирующие финансирование политической деятельности, должны служить стимулом для независимых кандидатов (например, путем предоставления государственных денежных средств напрямую кандидатам, а не политическим партиям).

Еще один параметр относится к роли государства (в некоторых странах также именуемого администрация или правительство) в демократической политической жизни.<sup>3</sup> На одном краю спектра располагается точка зрения, согласно которой значительное участие государства в функционировании политических партий, вероятно, наносит демократии вред. Соответственно, государству не следует контролировать порядок привлечения и расходования денежных средств в политической жизни.<sup>4</sup> С этой точки зрения, могут применяться такие нормативные правила, которые повышают уровень прозрачности в том, что касается предоставления информации избирателям (например, требуя от политических партий и кандидатов опубликования своей финансовой отчетности). На другом крае этого измерения располагается взгляд, согласно которому государство играет важную роль в обеспечении честности в отношениях между политическими партиями и гражданами. Примером этого является вопрос о том, следует ли предельные уровни пожертвований, установленные государством, рассматривать как неприемлемое ограничение свободы слова или как составную часть ответственности государства за создание выровненного игрового поля и противодействие ненадлежащему влиянию со стороны состоятельных заинтересованных кругов. Между измерениями, относящимися к точке зрения на политические партии как на независимых акторов и взгляду, согласно которому государство играет важную роль, возможно, существуют точки пересечения. Кто-либо, положительно относящийся к государственному участию (но по-прежнему рассматривающий политические партии как преимущественно частные лица), может склоняться в пользу подачи подробной финансовой отчетности в государственное учреждение, но выступать против обнародования этих отчетов для всеобщего ознакомления. В любом случае, обсуждение вопроса о том, какие нормативные правила финансирования политической деятельности необходимы, следует начинать с рассмотрения ценностей и конечных целей политики, имеющих первостепенное значение.

## **Контекст**

В ходе обсуждения вопроса о нормативных правилах финансирования политической деятельности следует рассмотреть еще две темы, имеющие решающее значение: (1) политическая система страны и технические факторы, а также (2) актуальные проблемы регулирования роли денег в политике.

### *Политическая система и факторы финансового и технического характера*

Значительное воздействие на политический процесс в каждой стране оказывает целый ряд факторов структурного порядка. Одним из них является избирательная система. В ходе избирательных кампаний в рамках систем пропорционального представительства с закрытыми списками кандидаты играют второстепенную роль, а в некоторых странах им вообще запрещается принимать участие в финансировании избирательных кампаний (путем установления для них запрета на получение или расходование каких-либо денежных средств в связи с избирательными кампаниями). И, наоборот, в некоторых странах с мажоритарными избирательными системами и одномандатными избирательными округами основной упор делается практически исключительно на кандидатов,<sup>5</sup> но при этом следует не упускать из виду то, что политические партии могут использоваться для эксплуатации лазеек в правилах, определяющих предельные уровни финансирования и требования к раскрытию финансовой информации.

Еще одним фактором является структура осуществления государственной власти, особенно соотношение между президентской (не путать с республиканским строем) и парламентской формами правления. В рамках президентской формы правления влияние политических партий, как правило, слабее, тогда как в парламентских системах они играют более значительную роль, что является существенным с точки зрения регулирования порядка финансирования политической деятельности.<sup>6</sup> Общий тип режима власти также может иметь особое значение. Еще одним важным фактором, определяющим порядок участия в политической жизни, выступает то, какая система в большей мере привычна для данной страны – однопартийная, с преобладанием одной партии, двухпартийная или многопартийная.

Технические аспекты, такие как степень проникновения банковской системы в повседневную жизнь и распространенность информационных технологий в пределах страны, также могут играть свою роль. Там, где все граждане располагают банковскими счетами и средствами банковского обслуживания через Интернет, неплохой идеей могло бы стать требование о том, чтобы с целью облегчения текущего контроля все пожертвования перечислялись в электронном виде. В то же время

в странах, где за пределами крупных городов банков нет, было бы неразумным бременем требовать от кандидатов размещения всех пожертвований на специально выделенном банковском счете.

### *Проблемы, требующие решения*

Сплошь и рядом реалии жизни встают на пути благих намерений, и это также применимо к мерам в области регулирования роли денег в политике. В противоположность обсуждавшимся выше факторам, относящимся к устройству политической системы (которые отнюдь не обязательно создают проблемы с точки зрения осуществления контроля над финансированием политической деятельности), актуальные проблемы, рассматриваемые в этом подразделе, определяют роль денег в политике как вопрос, остающийся открытым с демократической точки зрения. Среди проблем, требующих своего решения, можно выделить две категории. К первой из них относятся актуальные проблемы, оказывающие отрицательное воздействие на роль денег в политике в широком смысле слова, т.е. наносящие ущерб демократическому процессу. В их число могут входить приток денежных средств незаконного происхождения в политический процесс, широко распространенная практика покупки голосов избирателей или особо неровное игровое поле избирательного процесса. Эти факторы могут быть названы *актуальными проблемами политической системы*.

Другая категория в большей мере непосредственно связана с возможностью осуществления эффективного текущего контроля над финансированием политической деятельности, и их можно назвать *актуальными проблемами контроля над финансированием политической деятельности*. Консенсус среди различных групп элиты в отношении отсутствия необходимости решения проблемных вопросов финансирования политической деятельности может заблокировать эффективное проведение реформ. Помимо этого, если государственный механизм не является независимым от правящей партии, это может воспрепятствовать правоприменению (злоупотребление государственными ресурсами, таким образом, может быть отнесено к актуальным проблемам как контроля над финансированием политической деятельности, так и политической системы в целом). В частности, нехватка потенциала или политической поддержки у тех, кто отвечает за принудительное исполнение нормативных правил финансирования политической деятельности, представляет собой проблему во многих странах.

## Вставка 2.1. Общие актуальные проблемы в области финансирования политической деятельности

### *Актуальные проблемы политической системы*

- Неравный доступ к финансированию для различных акторов
- Способность состоятельных заинтересованных кругов оказывать ненадлежащее влияние на политическую жизнь
- Приток финансовых средств незаконного происхождения в политику
- Смычка политической жизни и интересов деловых кругов
- Злоупотребление государственными ресурсами
- Широко распространенная покупка голосов избирателей

### *Актуальные проблемы контроля за финансированием политической деятельности*

- Неподходящее законодательство (двусмысленное или чрезмерно амбициозное законодательство или правила, несоответствующие контексту)
- Отсутствие политической воли в отношении контроля над ролью денег в политике
- Примиренческое отношение широкой общественности к практике покупки голосов избирателей
- Отсутствие независимости правоохранительных общественных институтов
- Предвзятость при обеспечении принудительного исполнения нормативных правил финансирования политической деятельности
- Отсутствие ресурсов для обеспечения принудительного исполнения нормативных правил

Актуальные проблемы, имеющие особое значение в каждом из регионов, будут обсуждаться в главах, посвященных региональной проблематике (разумеется, между проблемами, требующими своего решения в той или иной стране одного и того же региона, существуют значительные различия). Некоторые из наиболее часто упоминаемых актуальных проблем перечислены во Вставке 2.1.

В ходе оценки того, какие из нормативных правил финансирования политической деятельности являются наиболее уместными, крайне важно подвергнуть рассмотрению конкретные актуальные проблемы каждой страны. Наличие проблем политической системы может означать, что нормативные правила, которые в ином случае были бы сочтены нежелательными, могут оказаться необходимыми. Например, даже если есть ощущение того, что политическим партиям и кандидатам следует позволить свободно привлекать и расходовать денежные средства, особо неровное игровое поле может поставить перед

необходимостью введения предельных уровней расходования средств.<sup>7</sup> В других странах, жесткие требования к раскрытию и проверке информации могут потребоваться для того, чтобы противостоять влиянию денежных средств незаконного происхождения в политической сфере.

Актуальные проблемы контроля над финансированием политической деятельности могут означать, что в ином случае желательные нормативные правила являются неуместными по причине того, что они неэффективны или могут приводить к обратным результатам. Уровень политической открытости или авторитарность правления должны, таким образом, также приниматься во внимание. Например, даже если жесткие нормативные правила являются желательными, размывание разграничительных линий между правительственной партией и государством могло бы означать, что наделение теоретически независимого государственного учреждения мощными рычагами принудительного правоприменения может увенчаться притеснением оппозиционных политических партий и кандидатов. И напротив, амбициозные предельные уровни пожертвований и расходования средств окажутся бесполезными в отсутствие независимого и располагающего соответствующим потенциалом учреждения, обеспечивающего исполнение таких нормативных правил. В своей совокупности, актуальные проблемы контроля над финансированием политической деятельности зачастую приводят к отсутствию исполнения нормативных правил.

## **Способы регулирования финансирования политической деятельности**

Хотя те или иные формы регулирования роли денег в политике используются во всех странах мира, то, каким образом они применяются, значительно различается во всех частях света. С информацией о нормативных правилах, используемых в разных странах, можно ознакомиться в сравнительных таблицах, приведенных в приложениях, а более подробная информация содержится в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности. С учетом конечных целей политики и контекста, обсуждавшихся выше, настроенные на реформы лица могут сделать выводы о том, каким образом следует регулировать финансирование политической деятельности. В этом разделе обсуждаются основные варианты регулирования, используемые в разных странах.

## Запрет и предельные уровни пожертвований

Точно так же, как в большинстве стран право голоса предоставляется исключительно совершеннолетним гражданам рассматриваемой страны, нормативные правила зачастую устанавливаются для тех лиц, которые имеют право делать финансовые пожертвования в пользу политических партий и кандидатов. Цель запрета пожертвований заключается в том, чтобы полностью прекратить практику добровольных взносов, рассматриваемых как наносящие особый ущерб демократическому процессу. Таблица 2.1 посвящена обсуждению обоснований различных видов запрета пожертвований.<sup>8</sup>

**Таблица 2.1. Обоснование различных видов запретов на пожертвования**

Вид запрета на пожертвования	Обоснование
Иностранные акторы	Предупреждение внешнего / иностранного влияния; принцип самоопределения.
Корпорации	Ограничение влияния на финансирование со стороны привилегированных кругов; обеспечение независимости кандидатов / партий от групп населения с особыми интересами.
Государственные и полугосударственные акторы	Предотвращение использования государственных денежных средств для достижения политических целей.
Профессиональные союзы (иногда во всех организационно-правовых формах)	Предотвращение ненадлежащего влияния организованных ассоциаций заинтересованных лиц; запрет на пожертвования со стороны профессиональных союзов иногда используется в качестве противовеса запрету на корпоративные пожертвования в системах, где некоторые партии зависят от деловых связей с корпоративным капиталом, а другие партии тесно связаны с профсоюзным движением.
Корпорации, являющиеся подрядчиками правительственных учреждений	Уменьшение риска пожертвований по принципу встречного удовлетворения (т.е. компании предоставляют пожертвования в надежде на присуждение договоров подряда для государственных нужд).
Анонимные источники	Обеспечение прозрачности финансирования партий и повышение вероятности осуществления текущего контроля за соблюдением нормативных правил финансирования политической деятельности.
Опосредованные пожертвования	Облегчение осуществления текущего контроля за соблюдением других запретов; в некоторых странах установлены ясно выраженные запреты на пожертвования, производимые через посредство другого физического или юридического лица.

Наиболее широко распространенным является запрет на пожертвования со стороны публичных институтов в пользу конкретных политических партий и кандидатов. Такие запреты нацелены на предупреждение злоупотребления государственными ресурсами (хотя зачастую без особого успеха). В большинстве стран также

устанавливаются запреты на иностранные пожертвования, равно как и на анонимные пожертвования (если анонимные пожертвования разрешены, становится очень трудным обеспечить исполнение других форм запретов на пожертвования, хотя в некоторых странах допускаются небольшие анонимные пожертвования с целью защиты неприкосновенности частной жизни рядовых доноров). Практически в каждой пятой стране введен запрет на корпоративные пожертвования, а запрет пожертвований со стороны профессиональных союзов распространен в чуть более широких масштабах. Прямые запреты на пожертвования в виде денежных средств незаконного происхождения используются в весьма ограниченном числе стран.

Абсолютный запрет на пожертвования частных лиц встречается исключительно редко (хотя Тунис воспользовался этой мерой при проведении выборов в Национальное учредительное собрание 2011 года, что вынудило кандидатов полагаться на государственное финансирование и «собственные денежные средства»). Такие запреты обычно относятся к числу нежелательных, поскольку они нарушают взаимную связь между партиями и базой их поддержки в обществе, а также стимулируют скрытые пожертвования. Вместе с тем, около 40 процентов стран провели анализ применения той или иной формы введения предельных разрешенных объемов пожертвований со стороны правомочных доноров. В отличие от запретов на пожертвования, предельные уровни пожертвований не нацелены напрямую на конкретные типы заинтересованных групп. Вместо этого, основной упор делается на ограничение влияния, которое любой отдельно взятый донор может оказать на какую-либо политическую партию или кандидата, а с течением времени – и на политический процесс в целом. Тридцать восемь процентов стран в данной выборке ограничивают пожертвования в пользу политических партий (устанавливая годовой лимит и/или предельный уровень финансирования избирательных кампаний), тогда как 30 процентов государств вводят ограничения на пожертвования в пользу кандидатов.

В реальности воздействие лимитов на пожертвования варьируется в зависимости от их уровня: если лимит слишком высок, он не окажет никакого воздействия, поскольку не приведет к сокращению пожертвований на практике, тогда как в случаях, когда лимит слишком низок, доноры, политические партии и кандидаты найдут способы обойти его. Предельный уровень пожертвований, на который никто не обращает внимания, влечет за собой риск подрыва доверия к системе нормативных правил финансирования политической деятельности в целом. Надлежащий уровень лимитов на пожертвования зависит от конечных политических целей, которые планируется достичь с помощью регулирования, а также от способности политических партий и кандидатов привлечь достаточные денежные средства из

источников, отличных от крупных жертвователей. Общеизвестно, что соблюдение лимитов на пожертвования трудно контролировать, поскольку зачастую денежные средства можно легко провести через других людей (иногда именуемых «подставными донорами»).

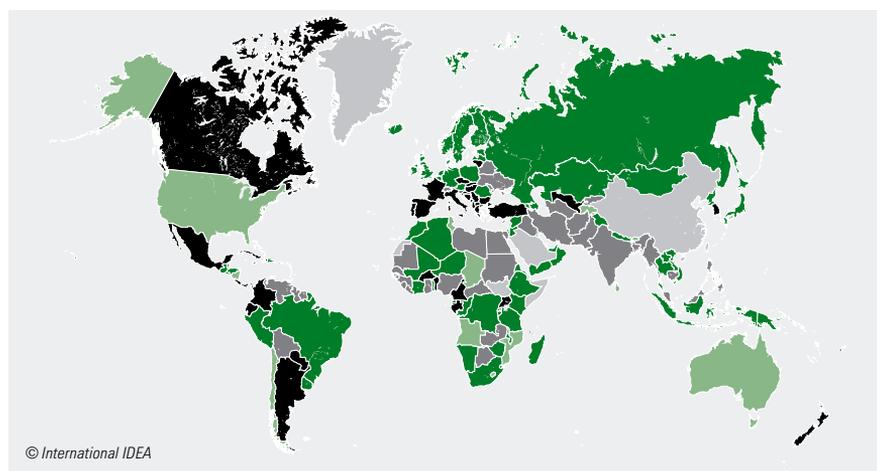
### **Государственное финансирование**

Взаимодополняющий подход к регулированию частных пожертвований заключается в том, чтобы предоставить политическим партиям (и реже – кандидатам) доступ к денежным средствам из государственных источников. Если сделать это правильно, предоставление государственного финансирования может оказать значительное положительное воздействие на роль денег в политическом процессе.

Иногда предоставление государственного финансирования преследует цель обеспечения того, чтобы все значимые политические силы располагали доступом к достаточному объему ресурсов для проведения информационно-пропагандистской работы среди избирателей, поощряя тем самым плюрализм мнений и предоставляя электорату более широкий выбор политических деятелей и курсов. Еще одна конечная цель может состоять в том, чтобы ограничить преимущества конкурентов, обладающих доступом к значительным ресурсам, путем предоставления доступа к денежным средствам на проведение избирательных кампаний всем и каждому. Этот второй замысел вряд ли сработает, если государственное финансирование не будет сочетаться с лимитами на пожертвования и/или расходование средств, поскольку относительный разрыв не изменится, если денежные средства будут предоставляться как состоятельным, так и небогатым. В предоставлении государственного финансирования заложено и третье потенциальное преимущество: угроза отказать в нем в случае, если политические партии (или кандидаты) окажутся неспособными соблюдать другие правила, такие как лимиты на расходование средств или требования к отчетности. Это может оказаться высокоэффективным стимулом к беспрекословному следованию установленным правилам, который сработает только в том случае, если предоставляемая сумма денег достаточно велика, чтобы ее получатели придерживались правил во избежание риска ее утраты.

Государственное финансирование может быть как прямым, так и косвенным – в виде предоставления денежных средств или бесплатных либо субсидированных товаров или услуг. В ходе обсуждения государственного финансирования, должны быть рассмотрены два вопроса: (1) кому следует предоставить право его получения (порог правомочности); и (2) каким образом его следует распределять среди тех, кто отвечает установленным критериям (критерий выделения).

### Диаграмма 2.3. Предоставление прямого государственного финансирования политическим партиям



- Да, регулярно предоставляемое финансирование
- Да, в связи с проведением избирательной кампании
- И то, и другое
- Нет
- Нет данных

*Источник:* МИДСВ. Эта карта составлена на основе данных, собранных по состоянию на февраль 2014 года. Информация, представленная в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, непрерывно обновляется. См. <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

Может показаться справедливым принять решение о том, что доступ к государственному финансированию следует предоставлять всем политическим партиям и кандидатам, и в некоторых странах все зарегистрированные политические партии получают государственное финансирование. Однако такой подход создает риск того, что люди станут образовывать партии или выдвигать кандидатуры на занятие выборной должности просто для получения государственного финансирования, а это может также превратиться в растрату государственных ресурсов, направляемых на поддержку партий и кандидатов, не пользующихся никакой поддержкой со стороны избирателей. По этой причине, в большинстве стран вводится пороговый показатель уровня поддержки, которой та или иная партия должна располагать, чтобы получить доступ к государственному финансированию – как правило, в виде определенной доли голосов, полученных на выборах, или полученных мест в представительных органах. Введение в законную силу слишком высокого порогового показателя (например, 10 процентов от общего числа проголосовавших, как это имеет место в Бутане и Малави) может означать, что новые политические силы столкнутся с трудностями в деле

самоорганизации. Тип критериев правомочности, планируемых к применению, также отчасти зависит от своевременности распределения средств (см. ниже). В мировом масштабе, 21 процент стран с прямым государственным финансированием использует какой-либо пороговый показатель в отношении всего такого финансирования, основанный на числе полученных голосов (в среднем, 3,5 процента), тогда как 18 процентов из них ограничивают предоставление финансирования партиями, представленными в парламенте, а 15 процентов применяют эти два критерия в их сочетании. Весьма умеренные требования установлены в 14 процентах стран (наиболее трудновыполнимым из них является требование о том, чтобы партия прошла регистрацию и принимала участие в выборах), тогда как в остальных странах используются различные сочетания критериев правомочности, причем зачастую в отношении различных составных частей финансирования применяются разные критерии.<sup>9</sup>

Что касается критериев выделения средств, опять же может показаться, что самый демократичный подход заключается в том, чтобы предоставлять всем отвечающим установленным критериям партиям (или кандидатам) одинаковый объем поддержки. Однако, можно утверждать, что предоставление партиям, располагающим минимальной поддержкой среди избирателей, такого же уровня финансирования, что и крупнейшим партиям, будет означать игнорирование взглядов голосующих и может с легкостью превратиться в бесполезную трату денег налогоплательщиков (чтобы изменить партийную политическую жизнь к лучшему в условиях существования множества отвечающих установленным критериям партий, понадобится распределить огромную сумму денег).<sup>10</sup> Существует также риск фрагментации политических партий, поскольку разделение партии на несколько частей может привести к получению дополнительных государственных денежных средств, тогда как их слияние может означать, что партии получат меньшие объемы финансирования. В некоторых случаях правящие режимы прибегают к такому подходу, чтобы расколоть оппозиционные силы.

В этой связи, более распространенный вариант заключается в том, чтобы распределить все ассигнованные средства (или их часть) пропорционально уровню поддержки, которую та или иная партия получила на выборах – как правило, в виде ее доли от набранных голосов и количества мест в представительных органах. Обратной стороной пропорционального распределения является то, что большая часть государственных денежных средств может оказаться в распоряжении правительственной партии, которая, вполне возможно, нуждается в них меньше всего. В мировом масштабе, только 7 процентов стран в данной выборке предоставляют финансирование на равной основе, тогда как в 41 проценте из них используется полностью

пропорциональный расчет выделяемых средств, а в 29 процентах случаев применяется некое сочетание этих двух вариантов.<sup>11</sup>

Существуют альтернативные способы распределения государственных денежных средств, такие как система эквивалентного дополнительного финансирования, применяемая при проведении многих выборов в Соединенных Штатах Америки и Германии (хотя редко в других странах мира), согласно которой сумма выделяемого государственного финансирования равна всему или части объема денежных средств, привлеченных политическими партиями или кандидатами в частном порядке. Такая система обеспечивает оказание поддержки партиям, ведущим активную работу по привлечению денежных средств из частных источников, хотя те, кто относится к ней критически, утверждают, что в рамках этих систем существует риск вознаграждения партий, располагающих хорошими связями в деловых кругах, дополнительными финансовыми средствами из общественного кошелька. Один из способов предотвращения этого состоит в том, чтобы стимулировать партии и кандидатов на привлечение небольших пожертвований посредством выделения дополнительной суммы, сопоставимой исключительно с их общим объемом, как это реализовано в масштабах Нью-Йорка.<sup>12</sup>

Большинство стран также предоставляют политическим партиям (а иногда и кандидатам) косвенное государственное финансирование. Его наиболее широко распространенной формой является бесплатный или субсидированный доступ к государственным средствам массовой информации для целей проведения избирательных кампаний, но другие примеры включают налоговые льготы для партий / кандидатов или их доноров, доступ к общественным зданиям для проведения предвыборных мероприятий и субсидирование почтовых расходов. По сравнению с оказанием прямой поддержки преимущество косвенного государственного финансирования заключается в упрощении контроля за использованием предоставленных финансовых ресурсов, а также, как правило, в уменьшении бремени, возлагаемого на налогоплательщика. Его недостатком может стать то, что предоставляемая поддержка не всегда становится полезным средством помощи заинтересованным сторонам в проведении эффективной информационно-пропагандистской работы среди избирателей.<sup>13</sup>

При рассмотрении важности государственного финансирования, предоставляемого в разных странах, обязательно следует уделять внимание вопросу о своевременности распределения средств (т.е. эффект содействия в проведении избирательной кампании, предоставленного в канун дня выборов, окажется незначительным)<sup>14</sup>, а также объему выделяемых средств (достаточно ли они для оказания влияния на

политическую деятельность?). Эти вопросы будут обсуждаться в главах, посвященных региональной проблематике.

Чтобы урегулировать систему государственного финансирования надлежащим образом, законодатели должны рассмотреть, какой именно порядок политической жизни они желают сформировать в своей стране и, в частности, какая роль в политической системе отведена политическим партиям. Таблица 2.2 сводит воедино логику обоснования необходимости предоставления прямого государственного финансирования, а также ряд ключевых соображений, которые следует принимать во внимание, и вариантов действий, из которых следует осуществлять свой выбор. Во многих странах эти варианты используются в том или ином сочетании, как, например, предоставление определенной суммы денежных средств всем партиям на равной основе, а определенной суммы – пропорционально набранному числу голосов.

**Таблица 2.2. Обоснование и соображения в отношении прямого государственного финансирования**

Обоснование	Комментарии
Оказание помощи всем значимым политическим силам в проведении информационно-пропагандистской работы среди избирателей	Желательный уровень политического плюрализма зависит от взгляда на политическую жизнь в целом (см. ниже).
Уменьшение воздействия различий в области финансирования между состоятельными и малоимущими партиями и кандидатами	Если государственное финансирование не сопровождается установлением предельных уровней пожертвований и/или расходования средств, оно не сократит абсолютное различие между состоятельными и малоимущими акторами.
Стимулирование надлежащей линии поведения получателей	Предложение доступа к государственному финансированию может стать эффективным способом побуждения политических партий к подаче финансовых отчетов, в том числе по кандидатам-женщинам, и т.п. Может поставить под угрозу независимость политических партий от государства.

Соображение	Основные варианты	Комментарии
<i>Пороговое значение правомочности</i> (кому следует предоставлять доступ к государственному содействию?)	Пороговое значение не установлено	Максимизирует плюрализм мнений, но создает риск политической фрагментации и растрачивания государственных ресурсов.
	В соответствии с долей завоеванных голосов	Обеспечивает ограниченность доступа партиями, которые располагают сколько-нибудь доказанной поддержкой широкой общественности (важно определить конкретный уровень).
	Представительство в парламенте	Исключает никому не интересные политические партии, но затрудняет выход новых политических сил на передний план.
	Количество заявленных кандидатов	Обеспечивает ограниченность финансирования партиями, принимающими активное участие в выборах.
<i>Критерии выделения средств</i> (каким образом денежные средства следует распределять среди тех, кто достиг порогового показателя?)	Все отвечающие установленным критериям партии получают одинаковую сумму	Оказывает поддержку принципу плюрализма мнений, но может повлечь фрагментацию партий; создает риск растрачивания государственных денежных средств.
	В соответствии с числом набранных голосов или полученных мест в представительных органах	Устанавливает связь между объемом финансовой поддержки и уровнем популярности среди избирателей (но может привести к тому, что основную часть денежных средств получают крупнейшие партии).
	В зависимости от числа выдвинутых кандидатов	Более активные партии получают больший объем финансирования (хотя число выдвинутых кандидатов может оказаться ненадлежащим показателем уровня активности).
	Доля возмещаемых расходов	Оказывает поддержку мероприятиям по привлечению финансовых средств (но может вознаградить партии, обладающие хорошими связями в деловых кругах).
<i>Своевременность распределения</i> (следует ли предоставлять финансирование до или после проведения выборов либо на регулярной основе?)	Регулярное распределение	Может оказывать поддержку деятельности партий в период между выборами, хотя, возможно, окажется неработоспособным там, где партийные традиции слабы.
	Распределение в период перед проведением выборов	Политические партии получают финансирование заблаговременно для целей его использования в ходе избирательной кампании (критерии правомочности/распределения, как правило, основываются на результатах предшествующих выборов, которые могут не совпадать с текущим уровнем популярности).
	Распределение в период после проведения выборов	Финансирование может основываться на текущем показателе популярности, но недостаток заключается в том, что партиям придется сначала привлечь денежные средства в частном порядке, чтобы получить возмещение в более поздний период времени.

<i>Уровень финансирования (какой объем денежных средств следует выплачивать?)</i>	Какой уровень вписывается в конечные цели демократической политики?	Слишком незначительный объем денежных средств не окажет никакого воздействия на деятельность партий / предвыборную политическую жизнь, а слишком большая сумма может нарушить взаимосвязь между партиями и широкой общественностью (и быть весьма плохо воспринята в народе).
<i>Установление целевого назначения предоставляемых финансовых средств</i>	Использование в ходе избирательной кампании или вне ее рамок?	В некоторых странах государственное финансирование разрешается использовать исключительно для целей проведения избирательных кампаний, тогда как в других установлен запрет на использование государственных финансовых средств в целях избирательных кампаний (все зависит от точки зрения на партийную деятельность и избирательный процесс).
	Взаимосвязь с другими конечными целями, такими как обеспечение гендерного равенства	Может послужить достижению благих целей, таких как повышение уровня гендерного равенства, размаха молодежного движения, научно-исследовательской работы, и т.п. (те, кто относится к этому критически, утверждают, что это ограничивает свободу партийной деятельности).

### **Запрещение и предельные уровни расходования средств**

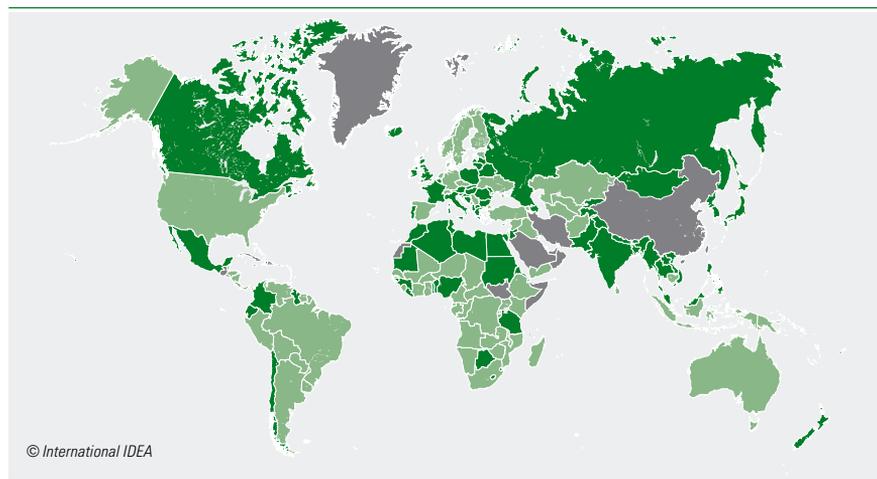
В то время как существует множество примеров запретов на пожертвования, некоторые виды расходования средств запрещаются по всему миру. Подкуп избирателей и использование государственных ресурсов для достижения узкопартийных целей (кроме регулируемого государственного финансирования) запрещены практически везде. В отношении иных запретов существует лишь несколько примеров, хотя в ограниченном числе стран введен запрет на агитацию по телевидению (иногда на все виды объявлений агитационного характера).

Более распространенными являются предельные уровни объемов финансирования, которые политическим партиям и кандидатам разрешается расходовать в ходе избирательных кампаний. В отличие от предельных уровней пожертвований, их цель заключается не в том, чтобы регулировать степень влияния отдельно взятых доноров, но скорее в том, чтобы уменьшить преимущества политических партий и кандидатов, располагающих доступом к крупным суммам денежных средств. К особым случаям относятся кандидаты, финансирующие свои избирательные кампании за счет своих собственных денежных средств, или ситуации, когда партийные лидеры обеспечивают основной объем финансирования партии, которую они возглавляют – два явления, встречающиеся как в странах формирующейся демократии, так и в некоторых странах с устоявшимся демократическим строем. Хотя кандидаты и партийные лидеры вряд ли могут оказывать ненадлежащее влияние сами по себе, то преимущество, которое они получают в связи с личной финансовой состоятельностью, может быть ограничено

либо путем распространения предельных уровней пожертвований на использование собственных финансовых средств, либо путем установления лимитов на их расходование.

Около 30 процентов всех стран ограничивают суммы разрешенных расходов политических партий, а в 40 процентах стран устанавливаются пределы расходования средств кандидатами. Точно так же, как и в случае лимитов на пожертвования, эффективность предельных уровней расходования средств зависит как от того, установлено ли данное ограничение так, чтобы сократить преимущества тех, кто обладает доступом к большим суммам денег, без создания препятствий проведению всеохватывающих избирательных кампаний с широким участием, а также (в особенности) могут ли эти ограничения быть обеспечены правовой санкцией. Другими факторами, способными оказать влияние на эффективность, являются определение понятия «расходование средств» (например, включаются ли в него расходы на оплату труда вспомогательного персонала) и временные рамки любых предельных уровней (т.е. устанавливается ли данный лимит на период времени, достаточный для достижения его цели).

#### Диаграмма 2.4. Предельные уровни расходования денежных средств кандидатами



- Да
- Нет
- Нет данных

*Источник:* МИДСВ. Эта карта составлена на основе данных, собранных по состоянию на февраль 2014 года. Информация, представленная в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, непрерывно обновляется. См. <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

Отдельный вопрос состоит в том, следует ли устанавливать предельные уровни расходования средств на проведение избирательных кампаний для тех акторов, которые не являются ни политическими партиями, ни кандидатами (так называемые третьи стороны). Самое простое решение может заключаться во введении запрета на участие в избирательных кампаниях любого лица, которое непосредственно не участвует в предвыборной гонке, но в большинстве случаев света такой подход рассматривался бы как нарушение прав человека, в частности свободы слова.<sup>15</sup> Большинство стран не предусматривают никаких нормативных правил расходования средств третьими сторонами. Среди тех стран, которые сделали это, некоторые устанавливают предельные уровни расходования средств или требуют от третьих сторон представления финансовых отчетов. Этот вопрос обсуждается в главах, посвященных региональной проблематике и, в частности, в Главе 8 по англоязычным странам с устоявшимся демократическим строем.

**Таблица 2.3. Обоснование и соображения в отношении предельных уровней расходов**

Обоснование	Комментарии	
Сокращение преимуществ кандидатов, располагающих доступом к значительным суммам денег	Лимиты на пожертвования могут послужить этой цели лучше (если устанавливаются предельные уровни использования кандидатом своих собственных денежных средств). Лимит на расходование средств может налагать ограничения на партии и кандидатов, способных привлечь значительное количество небольших по размеру пожертвований, а сами такие пожертвования, как правило, считаются заслуживающими поощрения.	
Сокращение общей суммы расходов на проведение избирательных кампаний	Очень высокие уровни расходов на проведение избирательных кампаний иногда рассматриваются как заслуживающие морального порицания в странах с широко распространенной нищетой и могут уменьшить доверие широкой общественности к политическим партиям и кандидатам.	
Соображение	Основные варианты	Комментарии
<i>Порядок расчета</i>	Фиксированная сумма (например, 1 тыс. долл. США на партию/кандидата)	Доходчиво, но не берет в расчет различные размеры избирательных округов.
	Сумма на одно голосующее лицо (например, 1 долл. США в каждом избирательном округе для каждой партии/кандидата)	Позволяет варьировать предельный уровень расходования средств там, где численность населения избирательного округа различается (для ведения информационно-пропагандистской работы среди голосующих лиц в большем по размеру округе требуется больше денежных средств), но не учитывает различия в географических размерах избирательных округов.

Четко зафиксированная сумма или сумма, индексируемая с учетом инфляции	Четко зафиксированная сумма (например, 1 тыс. долл. США)	Доходчиво, но инфляция может быстро уменьшить фактическую стоимость установленного лимита (этого можно избежать путем индексации установленной суммы с учетом темпов инфляции).
	Кратное от минимального размера оплаты труда	Автоматически индексируется с учетом инфляции, исходя из предположения о том, что минимальный размер оплаты труда (или аналогичный ему показатель) поддерживается на одном и том же уровне.
	Кратное от среднего уровня заработной платы	В меньшей степени зависит от политики правительства по сравнению с минимальным размером оплаты труда, но требует наличия надежных статистических данных.

## **Финансовая отчетность**

Краугольным камнем любой системы регулирования в области финансирования политической деятельности является требование, согласно которому все лица, участвующие в политической жизни, должны представлять информацию о том, как они привлекают и расходуют денежные средства. Такая отчетность преследует две основные цели. Во-первых, эта информация помогает обеспечить прозрачность, к которой призывает Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК), что позволяет голосующим принимать осознанные решения, когда они идут на избирательный участок. Страх перед скандалами и утратой поддержки общества может служить лучшим средством противостояния ненадлежащему поведению, нежели любые правовые санкции.

Вторая цель требования о представлении отчетности заключается в том, чтобы облегчить тем, кто отвечает за обеспечение исполнения запретов и лимитов на пожертвования и расходование средств, осуществление надзора за соблюдением этих правил. Хотя не следует ожидать, что в своих отчетах нарушители признаются в несоблюдении положений нормативных актов, обращенное к ним требование о представлении финансовой отчетности обеспечивает создание документальных свидетельств, которые могут быть полезными при проведении дальнейших расследований.

Требования о предоставлении отчетности существуют в той или иной форме в почти 90 процентах стран и, как правило, распространяются как на политические партии, так и на кандидатов. Тем не менее, некоторые страны с весьма подробными нормативными правилами финансирования политической деятельности не требуют предоставления финансовых отчетов ни от партий, ни от кандидатов.

Объем информации, подлежащей включению в финансовые отчеты, варьируется от страны к стране. Зачастую самый спорный вопрос состоит в том, должны ли отчеты раскрывать персональные данные доноров;

данное требование к отчетности установлено примерно в 50 процентах стран. В некоторых из этих стран личность донора должна раскрываться только в тех случаях, когда данное лицо жертвует больше определенной суммы.<sup>16</sup> Такие положения преследуют цель нахождения равновесия между принципами прозрачности и защиты неприкосновенности частной жизни тех, кто вносит относительно небольшие пожертвования, а также ограничивают бремя административных расходов для тех, от кого требуется представлять отчеты. Подход стран различается и в том, следует ли обеспечивать общественности доступ к представляемым отчетам. Порядка 20 процентов стран не предусматривают требования общедоступности финансовых отчетов, что противоречит духу положения КООНПК, процитированного выше. В других странах отчеты весьма громоздки и труднодоступны. В идеале их следует делать доступными в сети и публиковать в удобном для восприятия читателей формате, допускающем возможность поиска.

**Таблица 2.4. Обоснование и соображения в отношении требований к финансовой отчетности**

Обоснование	Комментарии	
Обоснование	Комментарии	
Сприяли взгляду	Теоретично можливо, але без фінансової звітності ефективний контроль за дотриманням інших нормативних правил дуже малоімовірний.	
Соображение	Основные варианты	Комментарии
<i>Частота / сроки подачи отчетности</i> (во многих странах существует требование фиксировать и то, и другое)	Регулярные отчеты	В тех странах, где политические партии ведут активную работу в период между выборами, финансирование их повседневной деятельности имеет важное значение. Даже там, где они этого не делают, требование о предоставлении отчетов исключительно за период проведения избирательных кампаний дает партиям возможность обойти правила путем привлечения и расходования денежных средств на более ранних этапах процесса.
	Отчеты об избирательных кампаниях	В тех случаях, когда от партий требуется подавать исключительно годовую отчетность, информация о расходовании средств на избирательные кампании может оказаться доступной куда позднее их окончания. Подача отчетности во время проведения избирательных кампаний может предоставить голосующим ценную информацию, но такой вариант может оказаться нецелесообразным в странах с ограниченными кадровыми ресурсами.

<i>Актеры, на которых возлагается обязанность представлять отчетность (в большинстве стран применяется то или иное сочетание)</i>	Политические партии	Хотя во многих странах большую часть денежных средств привлекают и расходуют кандидаты, решающее значение с точки зрения обеспечения прозрачности имеет информация о финансировании партий. <sup>17</sup>
	Кандидаты	Там, где избирательная система полностью сфокусирована на деятельности политических партий, от кандидатов зачастую не требуется представлять финансовые отчеты. Это может оказаться разумным решением, но может понизить прозрачность и создать возможность обхода запретов и лимитов.
	Третьи стороны	Может обеспечить ценную степень прозрачности и закрыть лазейки, но иногда трудно определить, что входит в состав расходования средств третьими сторонами.
<i>Что должно включаться в отчетность (в большинстве стран применяется то или иное сочетание)</i>	Поступления	Источники финансирования партий и избирательных кампаний имеют важное значение с точки зрения принятия голосующими решения о независимости политических партий и кандидатов.
	Расходование средств	В большинстве стран требуется представлять отчетность о расходовании средств, что облегчает осуществление контроля за соблюдением лимитов на расходы и позволяет голосующим выносить свое суждение о том, насколько разумно партии расходуют денежные средства (в том числе государственное финансирование).
	Активы и задолженности	Информация о значительных активах и задолженностях представляет ценность с точки зрения вынесения суждения о потенциальных конфликтах интересов (также в случаях, когда благосостояние выборных должностных лиц претерпевает изменения в межвыборный период).
<i>Какую информацию следует размещать в открытом доступе</i>	Никакую	В некоторых странах финансовые отчеты сохраняются в тайне учреждением-получателем. Это служит средством защиты неприкосновенности частной жизни, но не способствует обеспечению прозрачности.
	Только краткие сводки	Во многих странах публикуются только краткие сводки, но они зачастую обеспечивают невысокий уровень прозрачности.
	Всю полученную информацию	Обеспечивает максимальную прозрачность, но может возникнуть необходимость защиты неприкосновенности частной жизни тех, кто делает относительно небольшие пожертвования.

## **Принудительное исполнение нормативных правил финансирования политической деятельности**

Наиболее важный урок, который можно извлечь из тех глав настоящего руководства, которые посвящены региональной проблематике – хотя он вряд ли вызовет удивление у лиц, разбирающихся в политической жизни в целом и финансировании политической деятельности в частности – состоит в том, что даже наилучшие нормативные акты не

приводят к результату, если они не обеспечиваются правовой санкцией. По этой причине любое нормативное правило, определяющее порядок привлечения и расходования денежных средств политическими партиями и кандидатами, должно сочетаться со способами обеспечения соблюдения этих правил.

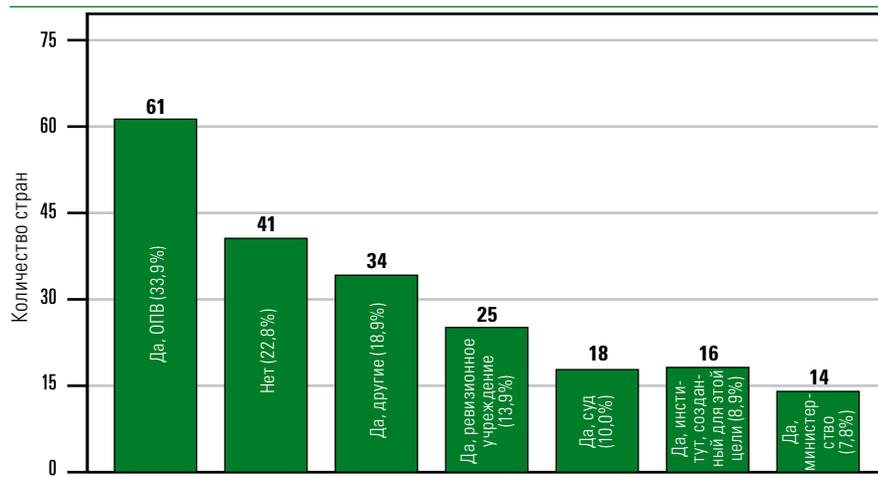
При принятии решения о том, какие именно нормативные правила финансирования политических партий и избирательных кампаний будут применяться, следует обдумать вопрос об обеспечении отдельно взятых нормативных актов правовой санкцией, а также о шагах, которые могли бы этому способствовать. Общеизвестно, что за соблюдением лимитов на пожертвования текущий контроль осуществлять трудно, поскольку пожертвования зачастую предоставляются тайно. В той же степени просто ввести запрет на корпоративные пожертвования, но куда более сложной задачей является гарантировать, чтобы денежные средства корпораций не предоставлялись политическим партиям через посредство частных лиц. Обеспечить принудительное исполнение других правил легче. Например, с целью регулирования расходов на агитационные объявления по телевидению на Филиппинах был установлен предельный уровень количества минут такой агитации в день для любого из кандидатов.<sup>18</sup> Еще одним соображением, которое следует принимать во внимание, является вопрос об уровне финансового бремени, которое будет возложено на политические партии в случае обеспечения исполнения любого нормативного правила. Если полезность такого правила минимальна, а бремя, возлагаемое на партии, велико, следует задаться вопросом о необходимости данного нормативного требования.

Ни один регулятивный механизм не гарантирует эффективности исполнения нормативных правил финансирования политической деятельности. Политические факторы всегда будут играть определенную роль, как это обсуждалось выше и еще будет рассмотрено в главах, посвященных региональной проблематике. Ситуация осложняется и тем, что в любом демократическом обществе законы о контроле за финансовым поведением политических деятелей должны утверждаться самими политическими деятелями. Некоторые из них могут оказаться не слишком заинтересованными в серьезном ограничении своих собственных шансов на привлечение и расходование денежных средств, необходимых для их избрания или переизбрания. Готовность политических партий и других заинтересованных лиц к установлению определенных рамок использования доступных им средств в ходе политического процесса является не переменным элементом совершенствования механизмов финансирования политической деятельности в долгосрочной перспективе.

Эффективное исполнение требует наличия у общественного института ясного мандата и достаточной независимости, ресурсов и готовности заниматься проблемными вопросами финансирования политической деятельности. Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Венецианская комиссия выступают за то, что «следует предусмотреть осуществление эффективных мер по обеспечению независимости [надзорного] органа от политического давления и его приверженности принципу беспристрастности».<sup>19</sup>

Примечательно то, что База данных по финансированию политической деятельности показывает, что почти в 25 процентах стран, по которым такая информация имеется, ни у одного общественного института нет правового мандата на получение финансовых отчетов или проведение расследования нарушений нормативных правил финансирования политической деятельности. В тех странах, где такие уполномоченные общественные институты имеются, эта задача наиболее часто поручается органу по проведению выборов, хотя используются также министерства, ревизионные учреждения и органы, созданные специально для этой цели. В этом отношении между регионами существуют значительные различия, которые обсуждаются в главах, посвященных региональной проблематике.

**Диаграмма 2.5. Оговаривается ли, чтобы конкретный(ые) общественный(ые) институт(ы) нес(ли) ответственность за изучение финансовых отчетов и/или расследование нарушений?**



*Источник:* МИДСВ. Эта карта составлена на основе данных, собранных по состоянию на февраль 2014 года. Информация, представленная в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, непрерывно обновляется. См. <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

*Примечание:* ОПВ = орган по проведению выборов

Государственные учреждения, отвечающие за принудительное исполнение нормативных правил финансирования политической деятельности, должны располагать как мандатом, так и потенциалом эффективного выполнения своей роли – и должны действовать независимо и со всей убежденностью. Это не означает, что им следует стремиться к наложению строгих штрафных санкций за мельчайшие нарушения, поскольку позитивное взаимодействие с политически заинтересованными лицами повысит степень понимания ими необходимости финансового надзора и их готовность соблюдать установленные требования. При наложении любых санкций следует принимать во внимание их соразмерность, а также их воздействие на политический плюрализм и демократический процесс. Правоохранительным институтам следует также придерживаться надлежащих принципов надзорной практики, таких как прозрачность, последовательность и подотчетность.

Требования к органу по надзору за финансированием политической деятельности аналогичны тем, которые предъявляются к общественным институтам, управляющим избирательными процессами в целом. Вкратце, эти требования включают следующее:

- ясный и достаточный мандат, не перекрывающий круг полномочий других институтов;
- всеохватывающий и прозрачный процесс назначения высшего руководящего состава, обеспечивающий независимость от политического давления, и доверие общества;
- гарантированный срок пребывания в должности руководителей высшего звена и рядовых сотрудников для обеспечения защиты от ненадлежащего влияния;
- достаточное финансирование и контроль за бюджетом данного института; и
- принятие в рамках данного института концептуального подхода, согласно которому он будет действовать беспристрастно и в сотрудничестве с регулируемым сообществом (по мере возможности) с тем, чтобы поощрять настрой на соблюдение установленных правил и предупреждать нарушения.

Должен существовать также некоторый диапазон могущих быть принудительно исполненными, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие санкций, которые могут быть наложены на нарушителей. Вынесение предупреждений нарушителям или предание их действий публичной огласке может оказаться эффективным средством в конкретных условиях, когда политические партии и кандидаты опасаются отторжения со стороны широкой общественности (такой подход значительно подкрепляется опубликованием финансовых данных, что дает средствам массовой информации и

субъектам гражданского общества возможность выявлять и высвечивать нарушения нормативных актов). Наряду с этим, чтобы сдерживать более серьезные нарушения правопорядка, могут потребоваться и такие меры воздействия, как штрафы, лишение государственного финансирования и даже заключение под стражу. Практически все страны предусматривают санкции, как минимум, на бумаге, и штрафы являются одной из их наиболее широко распространенных форм.

Одна из наиболее важных задач, стоящих перед правоохранительными институтами, заключается в обеспечении того, чтобы информация о том, каким образом политические партии и кандидаты привлекают и расходуют денежные средства, была общедоступна. Это дает журналистам возможность отслеживать, к примеру, кто именно предоставляет финансирование конкретной политической партии или кандидату, и не получает ли этот донор выгоду в виде последующей выдачи договоров подряда на выполнение государственного заказа или принятия нормативно-правовых актов. Средства массовой информации играют решающую роль в осуществлении надзора за финансированием политической деятельности и обеспечении исполнения установленных правил. Журналистские расследования часто раскрывают больше нарушений правил финансирования политической деятельности, чем официальный анализ, проводимый правоохранительными учреждениями.

Гражданское общество в целом также выполняет важную функцию в укреплении прозрачности финансирования политической деятельности. Независимый текущий контроль за финансированием избирательных кампаний становится все более распространенным во многих частях света и, в сочетании с кампаниями по повышению осведомленности, такие инициативы могут придать значительный импульс проведению реформ и изменению линии поведения.

## Справочные материалы

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) (1996): Замечание общего порядка №25 – право на участие в ведении государственных дел, право голосовать и право на равный доступ к государственной службе, доступно по адресу: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CPR%2F2005%2FRev.1%2FAdd.7&Lang=ru](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CPR%2F2005%2FRev.1%2FAdd.7&Lang=ru), просмотр: 4 февраля 2014 г.

New York City Campaign Finance Board (2013) *Public Matching Funds* [Совет по финансированию избирательных кампаний в городе Нью-Йорке, 2013], доступно по адресу: <http://www.nycffb.info/candidates/candidates/publicmatchingfunds.aspx>, просмотр: 20 января 2014 г.

- Ohman, Magnus (2012) *Political Finance Regulations Around the World* [Нормативно-правовое регулирование в области финансирования политической деятельности по всему миру]. Stockholm: International IDEA.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) and Venice Commission (2010) *Guidelines on Political Party Regulation*, CDL-AD(2010)024 [Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ) и Венецианская комиссия (2010): Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий].
- Reynolds, Andrew, Reilly, Ben and Ellis, Andrew (eds) (2005) *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* [Структура избирательной системы: новое руководство МИДСВ]. Stockholm: International IDEA, доступно по адресу <http://www.idea.int/publications/esd/>, просмотр: 4 февраля 2014 г.
- Smilov, Daniel (2008) *Dilemmas for a Democratic Society: Comparative Regulation of Money and Politics* [Дилеммы демократического общества: сравнительный анализ систем регулирования роли денег в политике], DISC Working Paper 4/2008. Budapest: Central European University, Center for the Study of Imperfections in Democracy.

## Примечания

- <sup>1</sup> Например, необоснованно низкие предельные уровни пожертвований и расходования средств, вероятно, уменьшат степень точности финансовой отчетности.
- <sup>2</sup> Прекрасным примером в этом случае служит механизм целевого ассигнования государственных средств. В некоторых странах, государственные денежные средства должны расходоваться исключительно на деятельность, связанную с избирательным процессом, тогда как в других странах они могут использоваться исключительно для финансирования деятельности, не связанной с избирательным процессом. Хотя эти подходы являются диаметрально противоположными, на практике различие между ними может оказаться незначительным: в отсутствие эффективных механизмов принудительного правоприменения, политические партии зачастую находят способы направления финансовых ресурсов туда, где в них испытывается наибольшая необходимость.
- <sup>3</sup> В своей совокупности, эти два измерения аналогичны «идеологическому измерению», описанному Смиловым (2008, с. 1), в рамках которого он сопоставляет либертарианские и эгалитаристские взгляды на политику и легитимность в процессе создания типологии систем регулирования в области финансирования политической деятельности. Второе измерение, предложенное им, является институциональным, и в ходе настоящего анализа рассматривается в рамках концепции *контекста*.
- <sup>4</sup> Прекрасным примером в этом случае может служить краткое заявление, опубликованное на веб-сайте шведского парламента, согласно которому, хотя политические партии получают государственное финансирование, «государство

и парламент не контролируют, каким образом политические партии используют государственные средства» (перевод автора). Доступно по адресу: <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Fragor-svar/Ledamoter-och-partier/?faqid=37664>.

- 5 Более подробная информация о различных избирательных системах приведена в работе Reynolds, Reilly and Ellis, 2005. В ходе исследования, основанного на анализе Базы данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, было обнаружено, что на избирательную систему той или иной страны оказывают воздействие нормативные правила финансирования политической деятельности, которые к ней применяются (см.: Оман, 2012).
- 6 Smilov 2008 (Смилов, 2008).
- 7 В документе УВКПЧ 1996 года констатируется, что «представляется обоснованным введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании, если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса негативного влияния не оказывали чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии».
- 8 Первоначально настоящая таблица была составлена Даниэлой Пиччио.
- 9 Результаты анализа Базы данных МИДСВ по финансированию политической деятельности на основе информации по 114 странам.
- 10 Это произошло в Нигерии после того, как в 2010 году суд постановил, что такая же сумма должна была выплачиваться всем партиям (на тот момент их было более 60). По этой причине, при пересмотре Закона о выборах в конце 2010 года положение о прямом государственном финансировании было из него изъято.
- 11 Результаты анализа Базы данных МИДСВ по финансированию политической деятельности на основе информации по 110 странам. В остальных странах используются различные сочетания критериев выделения средств, которые могут включать число кандидатов, выдвинутых для участия в выборах, процентную долю женщин в числе кандидатов от какой-либо партии или численный состав партии.
- 12 New York City Campaign Finance Board (Совет по финансированию избирательных кампаний в городе Нью-Йорке), 2013.
- 13 Таким случаем, например, может быть положение о том, что значительному числу политических партий предоставляется одинаковое время эфира на государственном телевидении. В реальности, лишь немногие зрители готовы уделять внимание значительному числу предвыборных агитационных роликов, следующих один за другим.
- 14 ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия (2010, Статья 184) рекомендуют: «При разработке порядка выделения средств необходимо с особой тщательностью продумать вопрос о предвыборном финансировании политических партий в противовес компенсации их затрат после выборов, которая может надолго сохранить неспособность небольших, недавно созданных или бедных партий эффективно конкурировать с другими партийными организациями. Система, предусматривающая финансирование после выборов, может лишить такие партии минимальных первоначальных средств, необходимых для проведения политической кампании. Таким образом, порядок, при котором средства выделяются лишь после окончания выборов, может отрицательно сказаться на политическом плюрализме. Более того, само перечисление средств должно происходить заблаговременно, с тем чтобы обеспечить всем партиям равные возможности в течение всего периода избирательной кампании. Любая задержка с распределением государственного финансирования – перенесение его ближе ко дню выборов или даже на период после голосования – работает против менее влиятельных политических партий и может стать серьезным посягательством на принцип равных возможностей на выборах».

- 15 Два решения Европейского суда по правам человека в отношении Великобритании постановили, что в европейском контексте обоснованные ограничения участия третьих сторон в проведении избирательных кампаний являются приемлемыми. См. решение 1998 года по делу *Bowman v. the United Kingdom* (Боумен против Соединенного Королевства) (141/1996/760/961) и решение 2013 года по делу *Animal Defenders International v. the United Kingdom* (НПО «Международные защитники животных» против Соединенного Королевства) (Ходатайство № 48876/08).
- 16 В отношении раскрытия персональных данных доноров при подаче отчетности пороговое значение варьируется от 10 межд. долл. в Либерии до 62 межд. долл. в Италии (применительно к пожертвованиям в пользу политических партий).
- 17 Информация об участии политических партий и кандидатов в финансировании избирательных кампаний приведена в региональных исследованиях, вошедших в состав настоящего руководства.
- 18 Следует признать, что некоторые кандидаты находят пути обхода этого предельного уровня, производя выплаты в пользу других кандидатов, которые де-факто ведут избирательную кампанию за них, а не за себя.
- 19 ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, 2010, Статья 212.

# ГЛАВА 6

---

ГЛАВА 6



# Страны Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии\* \*\*

## Введение

В настоящей главе анализируется нормативно-правовая база и практика регулирования финансирования политической деятельности в Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европе и Центральной Азии.<sup>1</sup> Между странами этих регионов существуют значительные различия в том, что касается их размеров, политических режимов, конституционного строя и политической культуры. Они варьируются от устоявшейся демократии в центральной и восточной частях Европы, включая государства-члены Европейского союза (ЕС), до более авторитарных режимов в странах Центральной Азии.

Хотя все эти страны, возможно, и не имеют какой-либо одной характерной для всех черты, между ними несомненно существует «семейное сходство», которое, отчасти предопределяется их коммунистическим наследием.<sup>2</sup> На протяжении долгих лет истории многие из этих стран находились под властью авторитарных и даже тоталитарных правителей, а традиции демократии и конституционализма в них, как правило, слабы. После падения коммунизма в 1989–1991 годах, многие из них пережили период стремительной демократизации. С той поры

---

\* Настоящая глава основывается на работе Даниэля Смилова, озаглавленной «Финансирование политической деятельности в Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европе и Центральной Азии». Первоначальный текст был отредактирован Фредриком Шёбергом.

\*\* Большинство исследований и сбор фактических данных для данной публикации был осуществлен в период с 2011-2012 гг. В то время как авторы взяли за основу существующие законы и правила в странах, которые рассмотрены в различных главах, некоторые законопроекты, которые позднее вступили в силу и существенно изменили нормативно-правовую базу регулирования финансирования политических партий и избирательных кампаний, возможно, не были приняты во внимание во время подготовки этой публикации. Редакторы сделали адаптацию текста относительно Украины и Молдовы, чтобы отразить важные политические реформы законодательства о финансировании политической деятельности, которые прошли в 2015 году.

страны, рассматриваемые в настоящей главе, включились в процесс приложения значительных усилий в области регулирования роли денег в политике, а западноевропейские страны послужили им в этом деле наглядным примером. Вместе с тем, установленные регулятивные системы начали развиваться согласно своей собственной логике. Для этих регионов характерны тщательно проработанные системы правил и ограничений в области пожертвований и расходования средств, а также механизмы раскрытия информации. Однако эффективность и обеспечение принудительного исполнения этих нормативных правил находятся на разных уровнях, а в отношении текущих уровней прозрачности ощущается чувство всеобщего разочарования.

Значение, придаваемое регулятивным мерам, различается в зависимости от политического и конституционного устройства той или иной страны. В странах, которые в большей степени склонны к авторитарному правлению, весьма подробные и тщательно проработанные нормативные правила финансирования политической деятельности могут использоваться для ослабления оппозиции и предупреждения возникновения новых влиятельных субъектов политической жизни. По этой причине, обсуждение нормативных правил финансирования партий без определения более широкого конституционного и политического контекста их применения, со всей очевидностью, будет вызывать трудности. В конечном итоге, одна из центральных задач регулирования финансирования партий и избирательных кампаний заключается в обеспечении здоровой и плюралистической демократической конкуренции, что на повестке дня в некоторых из рассмотренных стран явно не стоит.

## **Региональные проблемы, относящиеся к роли денег в политике**

Хотя страны этого региона отличаются друг от друга в нескольких аспектах, многим из них присущи общие характерные черты, создающие конкретные проблемы в области обеспечения прозрачности и контроля над ролью денег в политике. Примеры проблем в более авторитарных странах, обсуждаемых здесь, привести достаточно трудно, поскольку они редко становятся достоянием гласности, не в последнюю очередь вследствие подавления журналистских расследований.

### ***Злоупотребление государственными ресурсами***

Использование государственных денежных средств для политических целей встречается не только в регионах, рассматриваемых в этой главе. Однако можно привести веские доводы в пользу того, что эти регионы сталкиваются с большим количеством проблем, связанных со

злоупотреблением государственными ресурсами, чем какой-либо иной. Здесь даже возникла своя терминология: административный ресурс в русском языке является широко употребляемым термином, указывающим на злоупотребление должностными полномочиями в целях получения преимуществ на выборах.

Во времена однопартийного коммунистического режима правления, из которого возникло большинство стран этого региона, провести грань между государственными и партийными фондами было невозможно. Эта проблема получила свое признание уже в 1990 году, когда государства-участники Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе согласовали Копенгагенский документ.<sup>3</sup> В этом и других аналогичных заявлениях был подан сигнал к отходу от наследия прошлого и указывалось на то, что должно быть обеспечено «четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».<sup>4</sup> К сожалению, такие злоупотребления по-прежнему распространены в широких масштабах, а в некоторых странах могут даже нарастать. Подробнее этот вопрос обсуждается ниже.

### **Государственный контроль над политической ареной**

Тесно связанным с проблемой злоупотребления государственными ресурсами является вопрос о *правительственном* контроле над политическим процессом в некоторых странах этих регионов. Главный политический водораздел проходит не между лейбористскими партиями левого крыла и ориентирующимися на рынок партиями правого крыла, а между правительством и партиями *оппозиции*. В ряде стран правила финансирования политической деятельности составлены в пользу правящих партий.<sup>5</sup>

В обсуждаемых регионах находится широкий диапазон стран, представляющих собой различные оттенки демократического спектра: от авторитарных государств Центральной Азии до более устоявшихся демократий в Центральной Европе и странах Балтии, а также другие страны, находящиеся в промежуточном положении.<sup>6</sup>

Россия является примером страны, в которой за последние годы государственный контроль над политической жизнью усилился. Тогда как в 1990-х годах в России существовала сравнительно конкурентная, хотя и хаотичная политическая жизнь, в 2000-е годы эта страна пережила определенный откат от демократии.<sup>7</sup> С течением времени власть была с успехом централизована в руках администрации президента, а правящие партии возобладали в Думе. Постепенно политические партии оказались настолько зарегулированными, что только горстка из них смогла пройти регистрацию в соответствующих органах власти. Движущим фактором этого процесса выступила правящая партия

«Единая Россия», предпринявшая попытку затруднить возникновение новых партий и претендентов на власть.<sup>8</sup> Характерными чертами утвердившейся «управляемой демократии» стали выборы, конечный результат которых хорошо известен заранее, назначенная «удобная оппозиция» и жесткий контроль над средствами коммуникации.

В подобных условиях стандартные нормативные правила финансирования политической деятельности, такие как запрет финансирования из иностранных источников, предельные уровни расходования средств независимых лиц и регулирование взаимосвязей между партиями и неправительственными организациями (НПО), приобретают совершенно иное значение, чем в других контекстах, поскольку они могут использоваться для подавления политической активности.

### ***Откаты со стороны частного сектора и покупка правительственной благосклонности***

Откаты со стороны частного сектора в знак признательности за благосклонное отношение правительства предопределили возникновение серьезных скандалов, связанных с финансированием деятельности партий, даже в некоторых странах с более устоявшейся демократией, таких как Чешская Республика, Польша и Венгрия.<sup>9</sup> Политическая ориентация определенных партий (или фракций в органе законодательной власти) в сочетании с их тесными взаимосвязями с особыми корпоративными интересами позволяет обнаружить, что одна из принципиальных сторон смысла жизни этих акторов заключается в лоббировании интересов их корпоративных спонсоров. Аналитики описывают некоторые из законодательных органов, такие как Верховная Рада Украины, как де-факто представителей корпораций, то есть бизнесмены избираются в парламент, чтобы гарантировать интересы бизнеса.<sup>10</sup> Случаи корпоративного представительства также присущи системам с повышенной ориентацией на партии, хотя, вероятно, и в меньшей степени.

Многие из скандалов, связанных с финансированием партийной деятельности в регионах, в большей степени относятся к вопросам личного обогащения, а не пополнения финансовых ресурсов конкретной политической партии. Так произошло в ходе скандала «куплю закон» 2007 года в Эстонии, когда один из самых видных предпринимателей страны пожертвовал значительные денежные средства в пользу нескольких политических партий в период, когда он занимался строительством энергетической установки на основе возобновляемых источников энергии. Последовавшее за этим утверждение законопроекта о предоставлении правительственных

субсидий на реализацию таких проектов привело к выдвижению обвинений в коррупции.<sup>11</sup>

Скандал в связи с деятельностью П. Лазаренко в Украине (см. Вставку 6.1) является наглядным примером личного обогащения посредством откатов с приватизационных сделок и прочих проявлений коррупции. Такие скандалы также случались и в других местах рассматриваемых регионов. Все из вышеупомянутых проблем, связанных с финансированием политической деятельности, относятся к более крупному феномену высоких затрат на участие в политической жизни в исследованной географической области. В некоторых из менее институционализированных политических сообществ деловые круги могут с легкостью оказывать влияние на законодательные органы и надзорные учреждения.<sup>12</sup>

### ***Незаконное и противозаконное финансирование***

Незаконное и противозаконное финансирование проникает в политическую жизнь во многих из рассматриваемых стран и включает финансирование из средств организованной преступности, а также прямое вовлечение субъектов криминальной деятельности в дела политических партий и избирательный процесс. Страны, расположенные вдоль стратегически важных маршрутов незаконного оборота наркотиков – в Центральной Азии и на Балканах, а также в приграничной зоне ЕС – особенно уязвимы перед влиянием такого рода.

### ***Обход правил и уклонение от прозрачности***

В странах этих регионов, как правило, ведется упорная борьба за осуществление эффективного регулирования в области финансирования политической деятельности. В начале процесса перехода от коммунизма многие страны характеризовались довольно грубыми формами нарушений правил и неэффективностью регулирования. В сфере финансирования политической деятельности незарегистрированные сделки за наличный расчет являются сравнительно обычным явлением: деньги переходят из рук в руки чемоданами или мешками, а не путем банковских переводов, что практически лишает смысла требование раскрытия информации и лимиты на расходы и пожертвования. По мере модернизации банковской системы во всех регионах и увеличения численности среднего класса, пользующегося банковскими счетами и кредитными картами, значение этих грубых форм обхода установленных правил уменьшилось.<sup>13</sup> Вместе с тем, противозаконные сетевые структуры приспособились к новой реальности с помощью все более утонченных технических средств уклонения от соблюдения правил и тщательных проверок.<sup>14</sup>

## Вставка 6.1. Скандал в связи с деятельностью П. Лазаренко<sup>15</sup>

В период пребывания в должности, Павло Лазаренко, украинский политический деятель и бывший премьер-министр, накопил целое состояние, якобы взывая 50 процентов прибыли с предприятий, находившихся под его покровительством. Этот случай был надлежащим образом задокументирован, поскольку Лазаренко попал под суд и был осужден окружным судом США по обвинениям в мошенничестве, легализации незаконно полученных доходов и вывозе украденного имущества.

### Общий обзор нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности

За последние 20 лет в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в сфере регулирования финансирования деятельности партий и избирательных кампаний произошли заметные изменения. Начав практически с нуля, большинство этих стран ввели в действие сравнительно всеобъемлющие модели регулирования. Как представляется, основной упор в них делается на ограничение расходов и пожертвований, что дает основания полагать, что вера в регулятивную власть государства по-прежнему остается сильной. Совокупная балльная оценка всех запретов и ограничений в странах, рассматриваемых в настоящей главе – согласно информации, собранной в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности (База данных по финансированию политической деятельности) – показывает, что они представляют собой наиболее зарегулированные регионы по всему миру. Это наглядно свидетельствует о популярности всеобъемлющего регулирования в области финансирования политической деятельности в этих регионах. И все же здесь существуют серьезные расхождения между нормативно-правовыми обязательствами и соблюдением установленных требований. Хотя в том, что касается прозрачности, во многих из этих стран был достигнут существенный прогресс, обеспечение принудительного исполнения правил в большинстве случаев остается проблематичным. Внедрение типовых систем государственного финансирования

**Хотя в том, что касается прозрачности, во многих из этих стран был достигнут существенный прогресс, обеспечение принудительного исполнения правил в большинстве случаев остается проблематичным.**

в этих регионах также распространилось достаточно широко, хотя на практике выплаты этих денежных средств носят ограниченный характер по причине препятствий, сдерживающих выделение такого финансирования.

На нормативно-правовую базу финансирования политической деятельности в обсуждаемых здесь регионах оказывают влияние стандарты Совета Европы (СЕ) и ЕС, а также других организаций, таких как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Это влияние отличается и есть наиболее слабым в Беларуси и Центральной Азии. В случае Центральной и Восточной Европы, а также Турции, роль СЕ и ЕС в области нормативно-правового регулирования имеет решающее значение. В том, что касается соблюдения общих стандартов, некоторые из этих стран являются объектом жесткого постоянного контроля со стороны органов ЕС и СЕ.<sup>16</sup> Нормативно-правовая база финансирования политической деятельности гармонизирована не в полной мере, хотя различные нормативные документы содержат важные наборы правил. Одна из слабых сторон международных усилий заключается в их аполитичном, техническом подходе к финансированию политических партий и избирательных кампаний, а также чрезмерной сосредоточенности на коррупции как главной проблеме, которую необходимо решать с помощью нормативно-правового регулирования. В результате, финансирование политической деятельности выглядит как лоскутное одеяло, сшитое из все более запутанных правил, логику которых зачастую объяснить невозможно.

В деле введения международных стандартов в области финансирования политической деятельности в Европе наиболее активно проявляет себя Совет Европы. В его рамках принят ряд документов, касающихся регулирования финансирования деятельности партий, основным из которых стала Рекомендация Комитета министров в отношении общих правил противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний 2003 года.<sup>17</sup> Эта рекомендация закрепляет принцип, согласно которому максимальный уровень расходов средств закреплены нормативно в Европе. Другими отличительными признаками этого документа являются тезисы по вопросам допустимости корпоративного финансирования и выведения частных пожертвований из состава налогооблагаемой базы доноров.

Попытку создать панъевропейскую рамочную нормативно-правовую базу финансирования политической деятельности следует приветствовать как служащую полезной цели. Вместе с тем, многие из стран, которым посвящена эта глава, в целом уже учли рекомендации СЕ и ОБСЕ, хотя остается неясным, требует ли реализация этих рекомендаций новых нормативных правил. Эффективность нормативно-правовых актов зависит от качества работы групп контроля и правоохранительных органов, ответственных за их внедрение. Как это часто бывает в случае общепринятых международных стандартов, желание примирить разные правовые традиции приводит к формулированию отвлеченных от реальности норм общего характера, отличающихся друг от друга степенью эффективности их осуществления и надзора.

Изданные Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ и Венецианской комиссией СЕ «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» содержат некоторые конкретные руководящие указания в отношении требований к отчетности и имеющей первостепенное значение при злоупотреблении государственными ресурсами.<sup>18</sup> В том, что касается требований к отчетности, в этих Руководящих принципах констатируется, что «передовой опыт в данной области показывает, что [...] необходимо своевременное предоставление [такой] финансовой отчетности и обеспечение доступа к ней широкой общественности через Интернет».<sup>19</sup> В них также предусматривается, что партиям следует представлять годовые отчеты, раскрывающие постатейную информацию о пожертвованиях и расходовании денежных средств в периоды между проведением избирательных кампаний. Что касается злоупотреблений при использовании государственных ресурсов, на первый план выдвигаются вопросы запугивания и мобилизации сторонников на их рабочих местах. В связи с этим, в Руководящих принципах отмечается следующее: «Нельзя сказать, что случаи, когда правительство требует от госслужащих обязательного присутствия на проправительственных митингах, являются чем-то неслыханным». В Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ прямо заявляется, что такого рода практика должна быть недвусмысленно и повсеместно запрещена законом.

Попытки воспроизведения типовых моделей и общественных институтов, позаимствованных у стран с более устоявшейся демократией, путем их пересадки на новую почву могут оказаться проблематичными и не всегда уместными. Этот процесс зачастую происходит в отсутствие надлежащего понимания всех исторически сложившихся факторов, определяющих эффективность данных моделей или институтов в их первоначальном контексте. По этой причине, будучи приспособленными к местному контексту, многие из пересаженных на новую почву решений приобретают совершенно другое звучание или приводят к абсолютно иным конечным результатам.

## **Источники доходов политических партий и кандидатов**

В рассматриваемых регионах финансирование избирательных кампаний и политических партий регулируется весьма жестко. И все же воздействие установленных нормативных правил на то, каким образом политические партии и выдвинутые кандидаты привлекают денежные средства, представляет собой еще один важный вопрос.

## **Запреты на пожертвования**

В регионах, охватываемых этой главой, общеприменяемыми являются два типа регулирования пожертвований: запрет на финансирование из иностранных источников и запрет на анонимные пожертвования (анонимные пожертвования запрещаются с целью повышения прозрачности и облегчения контроля за соблюдением других нормативных правил). Запреты на финансирование из иностранных источников вводятся, как минимум в теории, с целью изолирования внутренних политических процессов от зарубежного влияния. И все же сфера применения этих запретов отличается от страны к стране. В частности, в Центральной Европе эти запреты нацелены на предупреждение прямых иностранных пожертвований в пользу партий и кандидатов, особенно в ходе избирательного процесса. Иностранные пожертвования, связанные с деятельностью партий или независимых НПО, как правило, допускаются и могут быть использованы на осуществление такой припартийной деятельности, как семинары, курсы подготовки партийных лидеров, организация мероприятий, и тому подобное. На деле, имеет место весьма активное сотрудничество между политическими партиями стран Центральной и Восточной Европы, а также Балканского полуострова и германскими политическими фондами (например, Фондом Конрада Аденауэра и Фондом Фридриха Эберта), а также организациями, имеющими штаб-квартиры в США (например, Национальным фондом демократии, Национальным демократическим институтом международных отношений, Международным республиканским институтом). Со вступлением центрально-европейских стран в Европейский союз аналогичные формы сотрудничества продолжились и даже стали более интенсивными.

В бывших советских республиках, напротив, запреты на финансирование из иностранных источников являются куда более далеко идущими и, как правило, нацеленными на изолирование всех видов политической деятельности от иностранного спонсорства, включая работу НПО, выступающих в поддержку демократии. Это особенно очевидно в странах с авторитарными или полуавторитарными правительствами. В Казахстане, к примеру, запрет на иностранное финансирование политических партий распространяется на получение денежных средств от местных организаций, которые, в свою очередь, получали зарубежное финансирование или включают в свой состав иностранных членов, либо если иностранцы принимают участие в их работе. В России закон 2012 года принуждает организации, получающие финансирование из иностранных источников, к регистрации в качестве «иностранных агентов» и в целом направлен на ограничение их политической активности.<sup>20</sup> Даже в тех странах, где такое законодательство отсутствует, тот же самый эффект мог бы быть достигнут посредством введения крайне жесткого контроля над НПО, отказа от их

регистрации или их запрета и роспуска за нераскрытие информации об источниках финансирования.<sup>21</sup>

### **Предельные уровни пожертвований**

В большинстве стран исследованных регионов установлен максимальный уровень пожертвований.<sup>22</sup> Эти лимиты отличаются тем, что касается размера отдельно взятого пожертвования, временных рамок пожертвований и их получателей. Как правило, страны, не предоставляющие значительных объемов государственного финансирования, полагаются на весомые корпоративные пожертвования, а страны, в которых введены в действие механизмы крупномасштабного финансирования со стороны государства, устанавливают более жесткие ограничения в области пожертвований. В Украине законодательство о государственном финансировании было изменено в 2015 году и новое положение о государственном финансировании вступило в силу. Однако, планка ограничения размеров пожертвований установлена очень высоко. Физическое лицо в Украине может внести пожертвование в объеме 400-кратного минимального месячного размера оплаты труда (приблизительно 1 450 украинских гривен в 2016 году) в пользу какой-либо партии за год (что в целом составляет 73 100 межд. долл. – I\$), а юридическое лицо может внести сумму которая не превышает в объеме 800-кратного минимального месячного размера оплаты труда (что в целом составляет 146 170 межд. долл. – I\$) в пользу партии за год.<sup>23</sup> В Соединенных Штатах Америки эквивалентные численные значения составляют 5 000 долл. США и 2 600 долл. США (USD) в год<sup>24</sup>, что эквивалентно четырехкратному и двукратному минимальному размеру оплаты труда, соответственно.<sup>25</sup> Следует отметить, что сопоставление с Соединенными Штатами Америки осложняется преобладающей ролью комитетов политического действия, которые в США позволяют производить многочисленные пожертвования меньшего размера, а последние в своей совокупности могут значительно превзойти вышеупомянутый предельный уровень. Проведение сопоставлений с Западной Европой затрудняется тем, что в этом регионе лишь несколько стран ограничивают размер индивидуальных пожертвований в пользу партий в связи с какими-либо отдельно взятыми выборами. Одной из них является Франция, где индивидуальные пожертвования на цели финансирования избирательных кампаний ограничиваются 4 600 евро (EUR) (I\$6 100), что эквивалентно примерно трехкратному минимальному размеру оплаты труда (и составляет около одной десятой аналогичного пожертвования в Украине).<sup>26</sup>

### Диаграмма 6.1. Предельные уровни сумм, которые доноры могут жертвовать в пользу кандидатов в странах Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии



- Да
- Нет

*Источник:* МИДСВ. Эта карта составлена на основе данных, собранных по состоянию на февраль 2014 года. Информация, представленная в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, непрерывно обновляется. См. <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

Значительное государственное финансирование в сочетании с неограниченным корпоративным финансированием политических партий встречается не часто, хотя в некоторых странах Центральной Европы принят именно такой подход. Самой примечательной из них является Чешская Республика, где предоставляются государственные субсидии, и нет никаких лимитов на расходы или пожертвования. За ней следуют Словакия и Венгрия с государственным финансированием и ничем не ограниченным объемом пожертвований, но в обеих этих странах установлены лимиты на расходы денежных средств.

В охваченных здесь регионах сохраняется тенденция, когда они полагаются на ограничение размеров пожертвований и расходов. В порядке компенсации таких ограничений, 83 процента этих стран располагают механизмами государственного финансирования. Применяемая модель в целом близка к подходу Франции, в которой предоставляется государственное финансирование и ограничиваются размеры пожертвований и расходов.

#### **Источники частных доходов**

В охватываемых этой главой регионах политические партии преимущественно полагаются на два типа источников дохода: государственное финансирование и крупные частные (и в некоторых случаях корпоративные) пожертвования. В некоторых странах различие между финансированием за счет денежных средств незаконного происхождения и корпоративным финансированием не всегда является ясным, будь то с точки зрения нормативных правил или на практике.

### *Членские взносы и пожертвования небольшого размера*

Партийные доходы в виде членских взносов и пожертвований небольшого размера, поступающие от физических лиц, как правило, невелики. Более того, политические партии в этих странах зачастую представляют собой нестабильные и недолго существующие организации: даже в Центральной Европе многие из «устоявшихся» партий переходного периода уже исчезли или были заменены вновь прибывшими. По этой причине, лояльность по отношению к партиям, как правило, низка, а положительные примеры того, что партии способны привлечь относительно значительные денежные средства путем сбора членских взносов, отсутствуют. В общем и целом, членские сборы и взносы представляют собой несущественную часть доходов большинства политических акторов в рассматриваемых регионах. Однако в некоторых странах Восточной Европы – таких как Венгрия, где верхнего предельного уровня членских взносов не существует – использование членских взносов для целей обхода лимитов на пожертвования или требований по раскрытию информации могло бы, потенциально, стать важным источником дохода партий.<sup>27</sup>

### *Крупные (и корпоративные) пожертвования*

Поскольку членские взносы и пожертвования незначительного размера играют в привлечении денежных средств на политическую деятельность, по большей части, несущественную роль, политические партии должны полагаться на государственное финансирование и крупные пожертвования. Крупные пожертвования обычно означают корпоративные пожертвования, даже если в качестве источника денежных средств выступает индивидуальный предприниматель, а не напрямую хозяйственное предприятие.

В большинстве из стран, охватываемых здесь, никаких запретов на корпоративные пожертвования, будь то в пользу политических партий или кандидатов, не существует. К числу исключений относятся Болгария, Польша и Россия. Некоторые страны устанавливают частичные запреты на корпоративные пожертвования в пользу либо кандидатов, либо партий, но такие запреты противоречивы, поскольку оставляют лазейку для перенаправления денежных средств через одного актора другому. В Азербайджане и России корпорации не могут производить пожертвования в пользу партий, но могут жертвовать в пользу кандидатов. В Армении, Узбекистане и в Украине ситуация прямо противоположна. В частности, даже если корпорации в Армении имеют право жертвовать партиям, они не могут вносить пожертвования в натуральной форме ни партиям, ни кандидатам в ходе избирательной кампании.

В этих регионах крупные или корпоративные пожертвования представляют собой проблему, поскольку они зачастую связаны с взятками в виде откатов. В этой географической области происходили скандалы: например, в Чешской Республике, где правительство Вацлава Клауса пало по причине голословных утверждений о взятках-откатах.<sup>28</sup> В Латвии широко распространенные ощущения коррумпированности и ненадлежащего влияния олигархов в 2011 году привели тогдашнего президента страны Валдиса Затлерса к проведению референдума с целью роспуска парламента.<sup>29</sup> Эстония, которая воспринимается в этой выборке как одна из наименее коррумпированных стран, также переживала скандалы, связанные с финансированием деятельности партий. В 2012 году бывший член парламента (ЧП) Сильвер Мейкар признался в перенаправлении в 2009 году и 2010 году 7 600 евро (10 200 долл. США) в виде сомнительных пожертвований в пользу правящей Партии реформ.<sup>30</sup> Мейкар утверждал, что эти деньги поступили от его коллеги из числа членов парламента и члена партии, и что другие члены Партии реформ также жертвовали денежные средства аналогичным образом.<sup>31</sup> Никакого уголовного дела возбуждено не было, поскольку, согласно Закону Эстонии «О политических партиях», получение анонимного финансирования не является уголовно наказуемым деянием. Первичный источник этих денежных средств так никогда и не был раскрыт.

В России было широко распространено мнение, согласно которому поддержка, якобы предоставленная президенту Борису Ельцину так называемыми олигархами в ходе выборов 1996 года, была платой за президентскую благосклонность в отношении сохранения и расширения бизнес-империй, созданных с помощью непрозрачных сделок по приватизации.<sup>32</sup> В 2000-х годах президенты Путин и Дмитрий Медведев установили жесткий контроль над олигархами, и в настоящее время, как кажется, функционировать разрешается только тем, кто не представляет собой серьезной угрозы правящим партиям, что ставит концепцию «частной» собственности крупных магнатов под вопрос.

Размеры страны и присутствие олигархов оказывают важное влияние на финансирование политической деятельности. Действия состоятельных предпринимателей могут отрицательно сказываться на течении внутренней политической жизни вне зависимости от типа нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности, что свидетельствует о ее неэффективности. В рассматриваемых здесь странах феномен «партий олигархов» или партий, основанных состоятельными физическими лицами, распространен весьма широко, наглядным примером чему служит обстановка, сложившаяся в ходе проведения выборов 2012 года в Грузии, которая будет более подробно рассмотрена ниже. Даже страны-члены ЕС не располагают каким-либо

иммунитетом к такому развитию событий: взять, к примеру, события в Латвии.<sup>33</sup>

В данном случае необходимо учитывать две оговорки. Во-первых, многие полагают, что существование «партий олигархов» как таковых проблему для демократии не создает. Согласно этой точке зрения, состоятельным физическим лицам следует разрешать начинать реализовывать свои собственные политические проекты. Создание помех таким видам деятельности посредством регуляторных, административных или уголовно-исполнительных средств, как это было, якобы, сделано в случае Михаила Ходорковского,<sup>34</sup> могло бы

**Действия состоятельных предпринимателей могут отрицательно сказываться на течении внутренней политической жизни вне зависимости от типа нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности, что свидетельствует о ее неэффективности.**

представлять собой преднамеренные усилия по ограничению демократических свобод. Однако политические проекты предпринимателей превращаются в проблему, когда они являются результатом противозаконных взаимосвязей между властью и капиталом или нацелены на формирование таких взаимосвязей, либо когда они

приводят к правительственной протекции лиц, имеющих конкретную экономическую заинтересованность. Можно утверждать, что с такими проблемами сталкиваются многие из стран, рассматриваемых в этой главе и, в частности, расположенных на постсоветском пространстве. Само слово «олигарх» предполагает противозаконное слияние власти и богатства, что делает вопрос о предпринимательских политических проектах еще более запутанным. И все же следует не упускать из виду, что такие связанные с олигархами проблемы могут быть признаком того, что в стране существует та или иная политическая конкуренция: в государствах с исключаяющими конкуренцию авторитарными режимами (таких как Беларусь и части Центральной Азии) эта проблема не стоит по той причине, что оппозиционно настроенные олигархи подвергаются более агрессивному воздействию со стороны органов юстиции.<sup>35</sup>

Во-вторых, взятые сами по себе правила финансирования политической деятельности не могут эффективно регулировать влияние олигархических структур, поскольку требуется проведение более существенных конституционных и правовых реформ. Если олигархи оказывают значительное влияние на политическое сообщество, их деньги найдут свой путь в закрома партий и кандидатов вне зависимости от типа законодательной основы регулирования пожертвований и расходов. Вопрос состоит в том, насколько этот процесс нахо-

дится в пределах видимости. Любопытно отметить, но в странах Восточной Европы – особенно в России, где государственное финансирование предусмотрено, и в Украине где еще не так давно не было предусмотрено государственное финансирование, а предельные уровни расходования средств не были установлены – процесс финансирования находится вполне на виду, и народ напрямую связывает политических игроков с интересами конкретных корпораций.

### **Противозаконное финансирование**

Противозаконное финансирование политических партий и избирательных кампаний со времен падения коммунизма представляет собой проблему в указанных регионах. Все заключения по этому вопросу носят в некоторой степени умозрительный характер, поскольку делаются в неофициальном порядке, хотя и допускают возможность определенных предварительных обобщений. В том, что касается политических деятелей некоторых стран, многие из их наиболее активных партийных доноров являются лицами, имеющими судимость или подозреваемыми в совершении уголовно наказуемых деяний. Очень немногое из порочной взаимозависимости преступности и политической жизни задокументировано надлежащим образом, но недавно произведенные аресты могут привести к получению более ощутимых доказательств.<sup>36</sup> Помимо этого, существуют случаи резонансных заказных убийств по политическим мотивам, которые могут истолковываться как косвенные улики, свидетельствующие о вовлеченности организованной преступности в политическую жизнь. Жертвами таких заказных убийств стали Зоран Джинджич,<sup>37</sup> исполнявший обязанности премьер-министра Сербии; Андрей Луканов, бывший премьер-министр Болгарии; и Илья Павлов,<sup>38</sup> один из богатейших людей Восточной Европы и спонсор политических деятелей и политических партий в Болгарии.<sup>39</sup>

В Кыргызстане противозаконное финансирование играло и играет важную роль в проведении избирательных кампаний и политической либерализации страны в более широком плане.<sup>40</sup> Это государство расположено на одном из главных маршрутов незаконного оборота наркотиков между Афганистаном и Европой. Организованные преступные группировки и их главарь, как сообщается, сыграли важную роль в дестабилизации правящего режима президента Аскара Акаева в период так называемой «тюльпановой революции».<sup>41</sup> После того, как президент был свергнут, криминальные главарь продолжали открыто противостоять новым правителям. Аналогичное развитие событий было засвидетельствовано и в других местах этих регионов, где группировки, вовлеченные в незаконный оборот и торговлю наркотиками, становятся активными участниками предвыборной политической жизни.<sup>42</sup>

## **Государственное финансирование**

В большинстве рассматриваемых стран государственное финансирование представляет собой единственную жизнеспособную альтернативу корпоративному финансированию. Механизмы прямого государственного финансирования политических партий или кандидатов отсутствуют лишь в нескольких странах: Беларуси, Кыргызстане и Туркменистане. В Беларуси и Туркменистане конкурентных демократических процессов или свободы ассоциации не существует, и поэтому отсутствие государственного финансирования является просто еще одним способом воспрепятствования независимой политической деятельности. В Молдове и в Украине в 2015 году был принят закон о государственном финансировании, и на момент написания настоящей главы должен был быть введен в силу.<sup>43</sup>

В определенных случаях, движущим фактором решения о непредоставлении значительного государственного финансирования, вероятно, является желание части правящих партий или политических деятелей сохранить свое конкурентное преимущество. В Сербии наиболее явным образом эта логика была воспринята бывшим президентом Слободаном Милошевичем, который предпринял попытку взять оппозицию на измор финансированием политической деятельности путем предоставления минимальной государственной поддержки, введения запрета на пожертвования из иностранных источников и осуществления контроля над деловыми кругами путем отсрочки приватизации.<sup>44</sup>

Классифицировать государства по степени щедрости их механизмов государственного финансирования трудно. В целом, центрально-европейские государства – Чешская Республика, Словакия, Венгрия, Польша, Болгария и Румыния – выделяют довольно щедрые прямые субсидии.<sup>45</sup> В некоторых центральноевропейских государствах (за исключением Польши) разрешается корпоративное финансирование, что ставит политические партии в более благоприятное положение. Аналогичная ситуация наблюдается в Турции, где партии полагаются как на государственный бюджет, так и на корпоративных доноров.

В пределах постсоветского пространства государственное финансирование политических партий распространено менее широко и является менее щедрым, и все же его объемы в Латвии, Литве и России увеличиваются. В России преобладание президента Путина и исполнительной ветви власти над законодательными органами означает, что государственное финансирование приносит выгоду, в первую очередь, пропрезидентским политическим силам. Политические партии, набравшие не менее 3 процентов голосов избирателей в ходе выборов в Государственную Думу, получают государственное финансирование и некоторый доступ к государственным средствам

массовой информации. Согласно докладу по России Группы государств против коррупции (ГРЕКО):

...самое недавнее увеличение существенно улучшило общее финансовое положение партий. Процентная доля государственного финансирования в годовых бюджетах партий выросла: в случае Коммунистической партии – с приблизительно 40% до более 50%, у «Справедливой России» – с 7% до 25%, у Либерально-демократической партии – с менее чем 40% до более чем 83%, и у «Единой России» – с 23% до 36%.<sup>46</sup>

Следует отметить, что ни одна из вышеперечисленных партий не принадлежит в России к оппозиции. Нет нужды говорить о том, что партиями, получившими выгоду от увеличения государственного финансирования, являются те из них, которые официально зарегистрированы как партии, а либерально-демократическая оппозиция в России сталкивается с серьезными препятствиями в процессе регистрации на протяжении всего постсоветского периода.<sup>47</sup> Здесь следует отметить, что по сравнению с другими пороговыми значениями 3-процентный барьер на пути получения государственного финансирования отнюдь не высок. Например, чтобы удовлетворить критерию получения государственного финансирования в Турции, партиям необходимо набрать 7 процентов голосов избирателей на предыдущих выборах. И все же они не сталкиваются с теми же проблемами в процессе регистрации, что и оппозиционные партии в России.

В некоторых автократических государствах – например, Казахстане, Узбекистане и Азербайджане – механизмы государственного финансирования оппозиционных партий служат инструментом подавления, текущего контроля и управления политической конкуренцией. На практике государственное финансирование в этом политическом контексте, как правило, предоставляется покорным или дружественным режиму оппозиционным партиям, либо осуществляется таким образом, чтобы приносить несоразмерно большую выгоду правящей партии.

Как и в остальных регионах мира, преобладающая модель выплаты государственных денежных средств представляет собой прямые субсидии, распределяемые на основе числа мест в парламенте или голосов избирателей, полученных в ходе последних выборов. Ни в одной из стран, изученных в настоящей главе, не применяются сложные формулы выделения средств, согласно которым объемы государственных субсидий должны быть сопоставимыми с суммой пожертвований небольшого размера или членских взносов. В дополнение к прямым субсидиям, в подавляющем большинстве обсуждаемых стран действуют тщательно проработанные механизмы косвенной

поддержки партий и кандидатов в натуральной форме. Наиболее важным видом этой неденежной поддержки является доступность средств массовой информации – что стало общепринятой практикой во всех рассматриваемых здесь странах, за исключением Эстонии – обеспечиваемая бесплатным или субсидированным доступом к средствам массовой информации, предоставляемым партиям и кандидатам или и тем, и другим.<sup>48</sup>

## ***Злоупотребление государственными ресурсами***

### *Злоупотребление государственными ресурсами в регионах*

Злоупотребление государственными ресурсами представляет собой одну из актуальных проблем, особенно в странах, где отмечается избыточная концентрация власти в руках исполнительных органов или ограниченная независимость средств массовой информации либо судейского корпуса. Эта структурная предвзятость в пользу исполнительной ветви власти ставит правящие партии в привилегированное положение не только в более авторитарных странах, таких как Беларусь, Азербайджан и государства Центральной Азии, но также и в других странах, например, в Армении и Грузии.<sup>49</sup>

Даже в условиях более конкурентного демократического строя, как, например, в странах Центральной Европы, правительства предпринимают попытки использовать государственные ресурсы к своей выгоде. Вместе с тем, данный феномен становится еще более акцентированным в странах с менее демократичным укладом. К примеру, в ходе самых недавних выборов в Армении БДИПЧ ОБСЕ задокументировало ряд случаев, когда служебные помещения местных административных органов использовались в интересах избирательной кампании по обеспечению перевыборов президента, занимавшего этот пост на тот момент.<sup>50</sup> В докладе ОБСЕ по Армении далее отмечается, что небрежные действия правоохранительных органов в области исполнения существующих нормативных правил создали возможность для злоупотребления административным ресурсом и, соответственно, «не обеспечили равное игровое поле для кандидатов».<sup>51</sup>

Одной из форм злоупотребления государственными ресурсами является практика, в рамках которой правительственные партии «вымогают» денежные средства у предприятий, находящихся в государственной собственности. Тот факт, что в одной трети из обсуждаемых здесь стран разрешаются пожертвования со стороны государственных предприятий в пользу кандидатов, является недвусмысленным указанием на злоупотребление государственными ресурсами. Даже в странах, установивших запрет на пожертвования со

стороны государственных предприятий в пользу кандидатов,<sup>52</sup> такие запреты на деле оказались неэффективными и стали дополнительным стимулом к обходу требований прозрачности и раскрытия информации.<sup>53</sup>

Пожертвования со стороны государственных предприятий облегчаются широко распространенной практикой политического патронажа, выражающейся в назначении исполнительных директоров и членов правлений предприятий, находящихся в государственной собственности в регионах.<sup>54</sup> Хотя конкретных примеров финансирования деятельности партий государственными предприятиями и немного, партии иногда раскрывают информацию, обнажающую существование противозаконных связей между государственными предприятиями и партиями. Например, в Сербии список доноров Демократической партии, опубликованный в ее открытых для общественности финансовых отчетах, включает физических лиц, которых эта партия назначила на руководящие должности в государственных предприятиях.<sup>55</sup> Это является примером так называемого партийного налогообложения: членам партии, назначенным на посты в государственных предприятиях, приходится выплачивать определенную долю своей заработной платы на содержание выдвинувшей их партии. Существуют также случаи, когда доноры, перечисленные партиями на своих веб-сайтах, включают некоторых лиц, занимающих ведущие управленческие должности на предприятиях, находящихся в государственной собственности.<sup>56</sup>

Следует отметить, что о сомнительных связях между государственными предприятиями и партиями сообщается в странах, допускающих некоторую степень свободы в проведении журналистских расследований. И все же эта практика также, вероятно, имеет место в странах, где журналистские расследования подавляются, а уровень свободы средств массовой информации или законов, обеспечивающих прозрачность, не позволяет таким фактам всплывать на поверхность.

Частные компании, располагающие привилегированным доступом на рынки, могут также стать проблемой. Политические деятели или их близкие родственники иногда являются собственниками частных компаний, получающих выгоду от такого доступа. С учетом

**Во многих странах обсуждаемых здесь регионов партии, находящиеся у власти, проявляют величайшую изобретательность в использовании государственных ресурсов для повышения шансов своего успеха на выборах.**

недостатков тендерных процедур, компании зачастую получают ценные контракты на сомнительных основаниях. В Сербии, к примеру, охранное предприятие, находившееся в собственности супруга одного из высших должностных лиц

Демократической партии, как сообщалось, заключило ряд контрактов с различными государственными учреждениями, включая Национальную службу занятости и Налоговое управление; при этом в 2011–2012 годах данная компания пожертвовала в пользу этой партии около 40 000 евро.<sup>57</sup>

Наконец, нельзя не сказать и о том, что вопрос о злоупотреблении государственными ресурсами вряд ли может обсуждаться как одна из узких проблем финансирования политической деятельности, поскольку она относится к общей конституционной структуре политического режима. Во всех рассматриваемых здесь странах имеются положения, запрещающие использование государственных ресурсов (за исключением предоставляемых в виде субсидий и поддержки в натуральной форме согласно закону) политическими партиями и кандидатами. Тем не менее, действие этих положений в разных условиях отличается. Кандидаты, уже находящиеся в должности, заведомо располагают конкурентными преимуществами: им уделяется больше внимания в средствах массовой информации и перед ними открывается возможность использования таких ресурсов, как транспортные средства, служба охраны, служба устных переводов и тому подобное, в своих собственных целях. В условиях конкурентной демократии имеются иные инструменты сдерживания злоупотреблений в области использования государственных ресурсов: например, парламентские комиссии по расследованию фактов использования правительственными чиновниками служебных помещений и оборудования, средств транспорта, и т.д. В частности, после смены правительства это обычно делается при малейших подозрениях в отношении противозаконного использования государственных ресурсов.

Во многих странах обсуждаемых здесь регионов партии, находящиеся у власти, проявляют величайшую изобретательность в использовании государственных ресурсов для повышения шансов своего успеха на выборах. В 2013 году газета *Dan* («День») в Черногории опубликовала расшифровки секретных записей встреч старших должностных лиц правительственной партии. В одной из записей должностное лицо партии выразило удовлетворение «числом мест для прохождения стажировки, выделенных нам Министерством образования, Министерством здравоохранения и Агентством по охране окружающей среды, и, я полагаю, что это придало нам дополнительные силы и позволило достичь лучших результатов на этих выборах».<sup>58</sup>

### *Злоупотребление государственными ресурсами и средства массовой информации*

Особой проблемой, распространенной в некоторых из этих регионов повсеместно, является контроль над средствами массовой информации. Контроль над средствами массовой информации связан с вопросом о финансировании политической деятельности в плане обеспечения доступа политических партий к государственным средствам массовой информации. Отсутствие доступа к средствам массовой информации у политических партий может проявляться по-разному – от ничем не прикрытой цензуры до более изощренных форм ограничений на использование государственных средств массовой информации и создания стимулов к развитию конгломератов СМИ.

Недавние сообщения о неравном доступе к государственным средствам массовой информации и несбалансированном освещении событий, выставляющем в выгодном свете правящий режим, поступали из Азербайджана, Беларуси, Черногории и Казахстана. Жалобы на предвзятое освещение в средствах массовой информации подавались также в Боснии и Герцеговине.<sup>59</sup> В Азербайджане ОБСЕ установила, что на президентских выборах 2013 года кандидатам был предоставлен недостаточный доступ к средствам массовой информации, и что несоразмерное освещение деятельности президента внесло свой вклад в неровности игрового поля.<sup>60</sup> А во время парламентских выборов 2012 года в Беларуси, несмотря на правила, обеспечивающие выделение бесплатного и равного публичного освещения в государственных средствах массовой информации (как печатных, так и вещательных), ОБСЕ установила, что информационные сообщения средств массовой информации, находящихся в государственной собственности, были в значительной мере сосредоточены на деятельности правящей партии и президента. На деле, оппозиционные партии и кандидаты получили всего лишь 2 процента от суммарных объемов освещения в печатных средствах массовой информации, находящихся в собственности государства.<sup>61</sup>

В Грузии оппозиция с успехом бросила вызов властям в 2012 году отчасти путем напористого инвестирования ресурсов в сектор средств массовой информации, что позволило сбалансировать существовавшую на тот момент предвзятую медийную среду. Президент Михаил Саакашвили использовал в своих интересах государственный телевизионный канал («Первый канал»), вещавший на всей территории страны. Также существовали два проправительственных телеканала, находившиеся во владении частных лиц – «Рустави-2» и «Имеди», которые в своей совокупности преобладали по числу телезрителей в Грузии.<sup>62</sup> В ходе выборов 2012 года миллиардер Бидзина Иванишвили возглавил оппозиционную коалицию «Грузинская мечта». Его супруга и брат осуществили крупные инвестиции в

оппозиционно настроенные телевизионные компании – «ТВ9» и «Глобал ТВ». В течение месяцев, предшествовавших выборам, многие телекомпании сталкивались с трудностями: одна компания была оштрафована по результатам налоговой проверки, в другой компании был наложен арест на спутниковые антенны по голословным обвинениям в подкупе избирателей, а техническое оборудование, принадлежавшее третьей компании, было якобы повреждено в преддверии растаможивания.<sup>63</sup> Подозревали, что такие действия совершались из политических мотивов, которые органы власти категорически отрицали. В конечном итоге, финансовый вес оппозиции позволил создать в Грузии более сбалансированное медийное пространство.

## **Расходование средств политическими партиями и кандидатами**

### ***Предельные уровни расходов***

Как правило, предпочтение в указанных регионах отдается установлению ограничений для расходования средств. В некоторых странах лимиты на расходы отсутствуют, и в их число входят Чешская Республика, Турция, Украина, Казахстан, Туркменистан и Узбекистан. В других странах предельные уровни расходов настолько высоки, что не оказывают никакого воздействия на политическую конкуренцию.

В Венгрии партия может израсходовать максимум 386 миллионов венгерских форинтов (HUF) (1 860 000 межд. долл.) или 1 млн. HUF на кандидата (4 808 межд. долл.), тогда как в Молдове эквивалентные суммы были равны (в 2014 году) примерно 55 миллионам молдавских леев (MDL) (4 440 000 межд. долл.) и 2 000 000 MDL (162 000 межд. долл.), соответственно. В противоположность этому, в России соответствующие лимиты для партий составляют 250 миллионов рублей (RUB) (12,9 млн. межд. долл.). Законодательство Украины сформулировано по той же схеме. Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» с поправками, внесенными в 2014 году, закрепил очень высокий уровень ограничения расходов из избирательных фондов: Политическая партия имеет право тратить сумму, которая не превышает в объеме 90 000-кратного минимального месячного размера оплаты труда (I \$ 8 300 000) на свою кампанию, в то время как кандидат имеет право потратить сумму, которая не превышает 4 000-кратного минимального месячного размера оплаты труда (I \$ 370 000) на свою кампанию.

В некоторых случаях, особенно там, где правительственная партия использует государственные ресурсы для неофициального финансирования своей деятельности, лимиты на расходы средств

используются для воспрепятствования действиям оппозиции, примером чему может служить вызов Иванишвили, брошенный Саакашвили в Грузии в 2012 году. Против претендента были мобилизованы силы значительной части государственного аппарата, находящегося в руках Саакашвили, включая парламент. Согласно новому законодательству, принятому в конце 2011 года, которое со всей очевидностью было призвано препятствовать Иванишвили в тратах своих собственных средств на свою избирательную кампанию, суммы возможных пожертвований физических лиц в пользу политических партий были ограничены на уровне 60 000 грузинских лари (GEL) (77 000 межд. долл.).<sup>64</sup>

В Кыргызстане политические партии не вправе расходовать более 1 миллиона месячных окладов (точная сумма не оговорена). При использовании минимального размера оплаты труда, установленного в этой стране, а именно: 600 кыргызских сомов (KGS) (40 межд. долл.) в месяц,<sup>65</sup> лимит на расходы средств является очень высоким по сравнению с другими регионами, поскольку 1 миллион минимальных месячных окладов равняется 36 млн. межд. долл. Аналогичным образом, максимальный уровень расходов кандидатов составляют 500 000 минимальных размеров оплаты труда или 18 млн. межд. долл.

### **Фактическое расходование средств**

#### *Уровень расходов*

В 60 процентах рассматриваемых государств, установивших лимиты на расходы, партии, согласно их официальным отчетам, как правило, соблюдают эти предельные уровни. Тем не менее, практически везде эксперты и аналитики настаивают на том, что официальные отчеты отражают лишь малую часть фактических расходов. Одним из факторов, осложняющих проведение расчета расходов на избирательные кампании, является непрозрачность ситуации в секторе средств массовой информации. В большинстве работ по анализу затрат на политическую агитацию используются стандартные расценки на размещение рекламных объявлений. Вместе с тем, акторы могут применять преференциальные расценки или скидки, которые могли бы серьезно изменить результаты оценок. Еще одним предметом обеспокоенности является вопрос о том, предусмотрены ли такие скидки законом, и предоставляются ли они всем участникам избирательного процесса на справедливой основе.

Ситуация в Украине также помогает проиллюстрировать уровень расходов на проведение выборов. Как сообщает Гражданская сеть ОПОРА – неправительственная сеть гражданских активистов в сфере надзора за избирательными процессами – во время парламентских

выборов 2014 года, по официальным данным политические партии в совокупности потратили 674,5 миллионов украинских гривен (УАН) (85 млн. межд. долл.).<sup>66</sup> Партия «Родина» (Батькивщина) потратила около 109,5 миллионов УАН (13,79 млн. межд. долл.), Политическая партия «Оппозиционный блок» – 106,4 миллионов УАН (13,40 млн. межд. долл.), Блок Петра Порошенко - 97,4 миллионов УАН (12,25 млн. межд. долл.), политическая партия «Народный фронт» – 93,6 миллионов УАН (11,79 млн. межд. долл.), политическая партия «Сильная Украина» – 60,9 миллионов УАН (7,67 млн. межд. долл.), Всеукраинское объединение «Свобода» – 38,8 миллионов УАН (4,88 млн. межд. долл.), в то время как Коммунистическая партия Украины потратила только 23,5 миллионов УАН (2,96 млн. межд. долл.).<sup>67</sup>

Эта модель данных про официальные расходы появилась лишь недавно, после принятия поправки к Закону Украины «О выборах народных депутатов Украины» в 2013 году, которая закрепила ограничение в отношении счетов избирательного фонда. Как сообщает ОПОРА, «несмотря на то, что партии имели намного меньшие избирательные фонды на парламентских выборах 2014 года, общий объем расходов увеличился на 11% по сравнению с предыдущим годом и составил 674,5 миллионов украинских гривен (УАН)» (ОПОРА, 2015).

По оценкам аналитиков реальные расходы партий на выборах в 2012 году свидетельствуют про совершенно иную ситуацию. Политолог Артем Биденко сообщает, что правящая в то время Партия регионов потратила около 850 млн долл. США, партия «Украина-Вперед!» около 150 млн долл. США, а остальные политические партии – 350 млн долл. США, тогда как кандидаты в одномандатных округах потратили на проведение избирательной кампании приблизительно 900 млн долл. США.<sup>68</sup>

Если эти умозрительные оценки близки к реальному уровню расходов на политическую деятельность в Украине, ситуация будет не слишком отличаться от положения дел в странах с устоявшейся демократией. Следует признать, что расчет расходов на ведение избирательных кампаний – это не одна из точных наук, и иногда увязывается с текущим политическим моментом и задачами пропаганды. Но даже если это так, существуют основания полагать, что расходы и, в особенности, чрезмерное расходование средств на ведение избирательных кампаний в Украине и во многих других странах указанных регионов, являются значительными. Это относится и к случаю Венгрии, где в недавнее время отмечалось чрезмерное расходование средств. НПО «Трансперенси интернешнл» сообщает, что в ходе парламентских выборов 2014 года, согласно консервативным оценкам, четыре парламентских партий израсходовали в общей сложности 7,5 млрд HUF (36,07 млн межд. долл.). В ходе этих выборов только самая крупная

партия, как утверждается, потратила в 4 раза больше установленного законом лимита в 995 млн HUF (4,78 млн межд. долл.).<sup>69</sup>

Еще одним фактором, осложняющим подачу отчетов о фактических расходах, является трудность фиксации покупки голосов избирателей. Существуют многочисленные эпизодические сообщения о покупке голосов, но, как печально известно, их трудно задокументировать, хотя в этом деле могут помочь новые информационные технологии типа фотокамер мобильных телефонов. На Балканах покупка голосов избирателей по-прежнему распространена довольно широко, например, в районах компактного проживания меньшинств, таких как рома.<sup>70</sup> В некоторых случаях в выплате взяток голосующим признаются даже сами кандидаты. К примеру, в ходе парламентских выборов 2012 года в Грузии один из кандидатов от правящей партии по одномандатному округу признался в оказании помощи местному жителю в размере 500 GEL (300 межд. долл.).<sup>71</sup> Чтобы оценить размах покупки голосов, в последнее время начали проводиться экспериментальные исследования по спискам избирателей, гарантирующие анонимность опрашиваемых.<sup>72</sup> Международный фонд избирательных систем (МФИС) в сотрудничестве с местной организацией по проведению опросов населения провел экспериментальное исследование по спискам избирателей в отношении парламентских выборов 2012 года в Украине. В ходе этого исследования каждый десятый из голосовавших признался в том, что покупка голосов оказала влияние на его/ее выбор в пользу того или иного кандидата по одномандатным округам.<sup>73</sup> Это исследование также включало детальный анализ сообщений о покупке голосов избирателей, поступивших в массовом порядке в ответ на соответствующее обращение. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) сообщает про неоднократные случаи подкупа избирателей во время парламентских выборов 2014 года и во время местных выборов 2015 года.

Официальные отчеты по всем регионам, охватываемые этой главой, дают основания предположить, что значительная часть расходов на проведение избирательных кампаний приходится на агитацию по телевидению и в других средствах массовой информации.<sup>74</sup> В Молдове почти 80 процентов публично оглашенных расходов пошли на агитационные объявления, причем большинство из них – на агитационные ролики по телевидению.<sup>75</sup> Стандартные требования к отчетности зачастую строго не соблюдаются. В то время как некоторые партии включают в отчетность сведения о расходах на агитацию на рекламных щитах и другие точно не определенные «предвыборные материалы», другие высказываются с большей степенью открытости и сообщают о расходах на календари и иные конкретные виды агитационных материалов.

## **Расходование средств третьими сторонами**

По причине громадного веса крупных корпоративных пожертвований в доходах политических акторов, прямые транзакции, вероятно, не являются предпочтительным способом получения денежных средств. Соответственно вместо этого деньги могли бы направляться по каналам связанных с партиями фондов, которые обычно не подпадают под те же самые ограничения в отношении размера и происхождения пожертвований, что и политические партии. Они, таким образом, выступают в роли удобных инструментов «легализации» денежных средств, полученных от предприятий, находящихся в государственной собственности, иностранных доноров или крупных корпоративных спонсоров. Иногда законодательство составлено с некоторой степенью неопределенности, что облегчает использование денежных средств фондов для достижения откровенно политических целей. Более широко распространенной, однако, является практика, согласно которой такие денежные средства выплачиваются под предлогом проведения семинаров, организации курсов подготовки для партийных должностных лиц или, например, в виде гонораров за оказание никогда не предоставлявшихся услуг.

К примеру, чтобы обойти лимиты на расходование средств в условиях ужесточения правоприменительной практики, в Латвии были организованы НПО, аффилированные с партиями. В профинансированном Посольством США научном исследовании ситуации в Латвии, воздействие расходования средств третьими сторонами было в сводном виде охарактеризовано следующим образом: «неправительственные организации, учрежденные организаторами их избирательных кампаний для целей их рекламы, разрушили систему финансирования политических партий, созданную в 2004 году».<sup>76</sup>

Другой актуальной проблемой является осуществление постоянного контроля и обеспечение принудительного исполнения ограничений на пожертвования частных лиц в натуральной форме. В некоторых случаях для целей проведения избирательных кампаний или использования в повседневной деятельности политических партий предоставляются легковые автомобили и мобильные телефоны.<sup>77</sup> В начале 2000-х годов в Косово политическим партиям было предписано раскрывать информацию о пожертвованиях в натуральной форме стоимостью свыше 1 500 евро. Детальная проверка, проведенная ОБСЕ, дает основания полагать, что партии, сообщившие о пожертвованиях в их пользу, в большинстве своем оставались в рамках предельных уровней пожертвований в натуральной форме.<sup>78</sup>

## Обеспечение принудительного исполнения нормативных правил финансирования политической деятельности

Во многих аналитических работах, посвященных финансированию политической деятельности, делается вывод о том, что обеспечение принудительного исполнения является самым слабым звеном этой системы. В том, что касается принудительного исполнения, в обсуждаемых регионах не существует образцовых моделей, но отмечаются широко распространенные проблемы, требующие своего решения, включая зачастую двусмысленные мандаты, недостаток ресурсов и неясность процедур представления отчетности партиями и кандидатами. Более того, все подходы к принудительному исполнению, применяемые в странах, которым посвящена настоящая глава, страдают от значительного несоответствия между нормативно-правовой базой и ее реализацией на практике. Как правило, задача обеспечения принудительного исполнения законов возлагается либо на государственные ревизионные учреждения, либо на органы по проведению выборов. И в том, и в другом случае достигается определенная степень прозрачности, особенно в том, что касается государственных денежных средств. Проекты мониторинга, реализуемые организациями гражданского общества, также характерны для многих государств, в частности, в Центральной Европе, но их эффективность надлежащим образом не задокументирована. В любом случае, мониторинг со стороны гражданского общества не может заменить роль официальных институтов в выполнении надзорных функций. Помимо этого, в проанализированных регионах давление со стороны гражданского общества в пользу реформ в области финансирования политической деятельности незначительно, возможно, потому, что широкая общественность слабо разбирается в его превратностях, что было продемонстрировано рядом скандалов, связанных со средствами массовой информации.

При проведении анализа принудительного исполнения, одна из дилемм заключается в том, следует ли относиться к политическим партиям как к организациям гражданского общества или как к конституционным органам государства. Если политические партии рассматриваются как организации гражданского общества, то они вправе претендовать на право неприкосновенности частной жизни в отношении вопросов их финансирования. С этой точки зрения, партии имеют право на регулирование своих внутренних дел, включая вопросы финансирования, без ограничений и запретов, устанавливаемых государством. По большому счету, в течение первых десяти лет после падения коммунизма партии в этих регионах располагали значительной степенью неприкосновенности частной жизни, отчасти благодаря низкому качеству регуляторных усилий в области создания некоторого уровня

прозрачности и обеспеченности правовой санкцией.<sup>79</sup> Вместе с тем, с учетом распространенности коррупции отмечается общая тенденция в пользу требования прозрачности в области финансирования партий и кандидатов. И напротив, если к политическим партиям относятся как к квазигосударственным образованиям, тогда их финансы должны быть столь же прозрачными, что и у бюджетных организаций. В таких случаях законодательство об обеспечении доступа к информации, применимое к государственным органам, должно регулировать доступ к данным по партийным доходам и расходам, которые должны предоставляться гражданам по запросу.

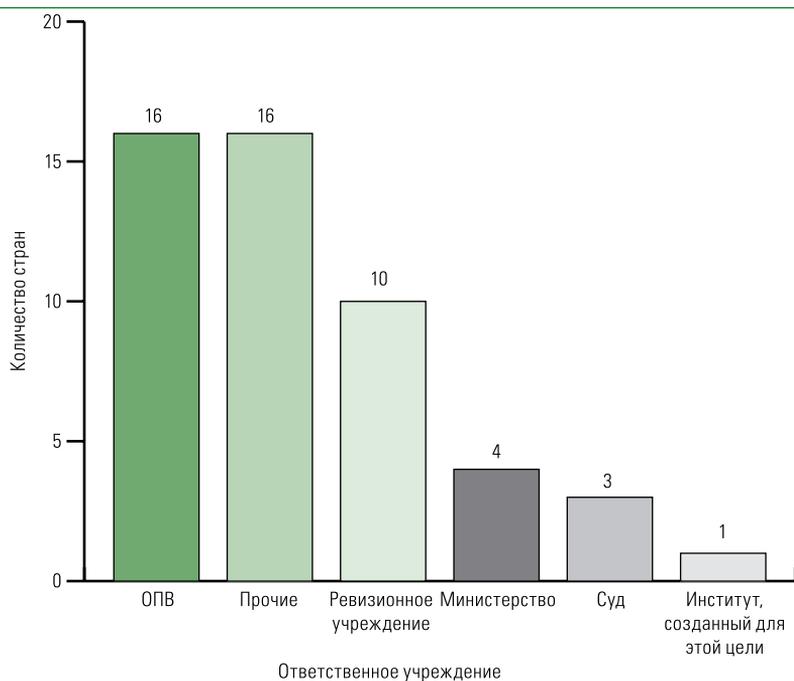
Существует четыре основных типа институциональных механизмов принудительного исполнения. Во-первых, для целей обеспечения принудительного исполнения могут использоваться государственные ревизионные учреждения, но они могут испытывать недостаток ресурсов и исключительных прав, чтобы осуществлять проверку внутренних дел партий надлежащим образом.<sup>80</sup> Теоретически, они могли бы стать эффективным средством контроля над использованием государственной помощи, получаемой партиями, но, возможно, оказались бы неспособными контролировать их финансирование из частных источников. Вторым доступным вариантом является создание парламентской комиссии, как это сделано в Чешской Республике. И все же, отсутствие независимости такой комиссии и конфликты интересов между партиями могут привести к неэффективности ее работы.

Использование в качестве правоохранительной силы судейского корпуса представляет собой третий возможный вариант, который, однако, не получил широкого распространения в регионах, обсуждаемых в этой главе. Одна из причин этого заключается в том, что финансирование деятельности партий рассматривается как «узкопартийное» дело, в которое судейскому корпусу (с его подразумеваемой по определению беспристрастностью) вмешиваться не следует.<sup>81</sup> Однако, более глубокая причина состоит в том, что во многих странах указанных регионов, таких как Болгария и Румыния, отмечается чрезвычайно низкий уровень доверия общества к судейскому корпусу, который воспринимается как одна из наиболее коррумпированных ветвей власти. Четвертый институциональный вариант – независимые комиссии, такие как избирательные комиссии – используется в таких странах, как Албания, а также Босния и Герцеговина. К сожалению, этот вариант характеризуется большинством из слабых сторон других вариантов, обсуждавшихся выше, и в некоторых случаях привел к чрезвычайно низким уровням активности со стороны данного правоохранительного института (как, например, в Грузии и Сербии в период до передачи указанных полномочий государственному ревизионному управлению и Управлению по борьбе с коррупцией).

В некоторых странах были созданы смешанные институциональные механизмы. Например, в бывшей югославской Республике Македония (БЮРМ) имеется два надзорных учреждения: Государственная комиссия по предупреждению коррупции и Государственное ревизионное управление.<sup>82</sup> Одним из аспектов такой организационной схемы, вызывающим обеспокоенность, является ее независимость от влияния политических партий. С правовой точки зрения, члены государственной комиссии не могут быть отстранены от должности по политическим соображениям, но в 2012 году один из членов комиссии был уволен по причине предполагаемого злоупотребления должностными полномочиями без утверждения этого решения парламентом.

В докладе «Трансперенси интернешнл» отмечается, что это увольнение было произведено «с явным нарушением нормативных актов».<sup>83</sup> Помимо этого, мандат Ревизионного управления в БЮРМ весьма широк, но осуществляемые им проверки, как сообщается, довольно поверхностны.<sup>84</sup>

#### Диаграмма 6.2. Общественные институты, несущие ответственность за изучение финансовых отчетов и/или расследование нарушений в странах Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии



*Примечание:* Поскольку в некоторых странах эта обязанность возложена на несколько общественных институтов, их общее число превышает количество стран.

*Источник:* База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности

В странах Восточной Европы и Центральной Азии существует множество правил и нормативных актов, но выборочность их принудительного исполнения создает проблему,<sup>85</sup> которая усугубляется преимуществами властей в странах, где соблюдению принципа верховенства права не придается надлежащего значения. Ситуация в Грузии заслуживает того, чтобы рассмотреть ее подробнее. После введения в силу нового законодательства на лидера оппозиции Иванишвили и связанных с ним лиц были наложены штрафы на сумму более 80 миллионов грузинских лари (102 млн межд. долл.) за якобы имевшие место нарушения правил финансирования избирательных кампаний,<sup>86</sup> что породило серьезные обвинения в предвзятых правовых санкциях против его партии.<sup>87</sup>

## **Роль организаций гражданского общества и средств массовой информации**

### ***Роль организаций гражданского общества***

В своей борьбе против коррупции и за прозрачность финансирования политической деятельности многие международные организации-доноры возлагают свои надежды на НПО. Вместе с тем, нет никакой уверенности в том, что организации гражданского общества могут побудить к реформам, необходимым для ликвидации проправительственной предвзятости в финансировании политической деятельности в указанных регионах или для обеспечения принудительного исполнения правил в более широком смысле.<sup>88</sup> Политическая воля к проведению таких реформ отсутствует, особенно в более авторитарных странах. Однако, в дополнение к своей информационно-пропагандистской работе, НПО также играют важную роль в осуществлении текущего контроля за соблюдением существующих правил и стандартов. НПО могут использовать инновационные стратегии количественных измерений и информационно-пропагандистской работы, чтобы затруднить использование лазеек в существующих нормативных правилах финансирования политической деятельности или иных способов получения выгоды от этих правил.

Недавние примеры включают проекты по осуществлению текущего контроля за использованием административного ресурса в Грузии. В 2010 году местное отделение «Трансперенси интернешнл» изучило вопрос об использовании административного ресурса в ходе выборов в органы местного самоуправления<sup>89</sup> и обнаружило, что объем расходов местных органов исполнительной власти на социальную защиту населения увеличился, а также сообщило о том, что государственные должностные лица, которые официально уходили в отпуск на

весь период избирательной кампании, продолжали пользоваться служебными возможностями. В других местах были разработаны методы отслеживания фактических расходов партий на печатные, радио- и телевизионные средства массовой информации.<sup>90</sup> Реалистичные оценки затрат с учетом возможных скидок затрудняют расходование партиями денежных средств сверх официально установленных лимитов. Надо надеяться, что такие сообщения продемонстрируют степень злоупотребления властью государственными должностными лицами в узкопартийных целях в период проведения выборов. В отличие от других проектов по осуществлению текущего контроля, сосредоточенных на отсутствии прозрачности, эти новые подходы обещают превратиться в средство решения реальной проблемы, скрытой под покровом общественного невежества, что, несомненно, станет шагом вперед.

### ***Роль средств массовой информации***

Согласно широко распространенному мнению, встроенность средств массовой информации в демократический процесс является необходимым условием обеспечения прозрачности финансирования политической деятельности.<sup>91</sup> Тем не менее, в некоторых из охватываемых настоящей главой стран (в особенности, постсоветских государствах) независимые средства массовой информации или беспрепятственный доступ к средствам массовой информации отсутствуют, что затрудняет предание гласности скандальных ситуаций в области финансирования политической деятельности. В авторитарных государствах, таких как Беларусь и большинство стран Центральной Азии, доступ к средствам массовой информации – будь то государственным или частным – строго контролируется административными органами.<sup>92</sup> По этой причине, в то время как в более чем 90 процентах стран, подвергнутых анализу, для обеспечения доступа к средствам массовой информации выделяются субсидии, которые должны распределяться по справедливости, эти средства зачастую резервируются за пропрезидентскими партиями и удобной «оппозицией».<sup>93</sup> Польша и Румыния примечательны в том плане, что при расчете субсидий для обеспечения доступа к средствам массовой информации в этих странах учитывается количество выдвинутых на выборы кандидатов.

В более конкурентных постсоветских государствах существуют анклавы независимости средств массовой информации, но такие СМИ, как правило, вытесняются проправительственными силами на обочину политической жизни. Центральная Европа отличается большей степенью независимости средств массовой информации, но недавний венгерский пример продемонстрировал, что мажоритарные правительства по-прежнему рассматривают государственные средства

массовой информации как инструмент пропаганды.<sup>94</sup> На Балканах и в Турции влияние правительства на медийный сектор весьма заметно: например, новостные репортажи о выступлениях против премьер-министра Реджепа Тайипа Эрдогана в Турции с большим трудом пробивались на государственные каналы вещания.<sup>95</sup> Следует отметить, что в данном случае отсутствие освещения в традиционных средствах массовой информации было компенсировано использованием социальных сетей. Болгарию и Румынию обычно ставят в пример как нарушителей независимости средств массовой информации, хотя в обеих странах имеется плюралистичный и полный жизни медийный сектор.<sup>96</sup>

Скандалы, связанные с финансированием деятельности партий, возникают с большей легкостью в конкурентных политических системах, а также там, где оппозиция обладает определенным контролем над правительством, особенно с помощью независимого судебной корпуса. В одном из исследований сообщается: «не случайно, что в странах с более устоявшимся демократическим строем – таких как Чешская Республика и Польша – происходят скандалы, тогда как в системах других видов случаются, главным образом, широкомасштабные голословные обвинения в предосудительных деяниях».<sup>97</sup> В этой связи неудивительно, что Россия 1990-х годов была способна породить большее количество скандалов, связанных с финансированием политической деятельности, чем Россия 2000-х годов, когда ее политический режим стал менее конкурентным.

По этой причине, прийти к общим выводам относительно взаимосвязи между финансированием политической деятельности и свободой средств массовой информации в масштабах столь обширной части света представляется затруднительным. В странах Центральной Европы и отчасти на Балканах сложилась более конкурентная и плюралистичная медийная среда, тогда как в Беларуси, странах Центральной Азии и Азербайджане свобода слова и информации подавляется, а Россия отступила назад и стала более авторитарным государством.

## **Выводы**

Регионы Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии отличаются разнообразием и вмещают страны с принципиально различными режимами. Некоторые из этих стран относятся к числу государств с устоявшимся демократическим строем, тогда как другие представляют собой ничем не прикрытые автократии. По всему региону отмечается также значительный разброс в регулировании финансирования политической деятельности, хотя и выявляются некоторые интересные черты сходства. Две основные категории нарушений в области финансирования политической

деятельности включают: (1) уклонение от ограничений на суммы расходов и/или пожертвований и (2) эксплуатацию крупными партиями своего доступа к правительству, включая доступ к государственным средствам массовой информации, в интересах обеспечения гарантированных выгод для членов партии и партийной казны.

В целом, учреждения, ответственные за осуществление контроля над финансированием партий и избирательных кампаний, испытывают дефицит механизмов адекватного принудительного правоприменения, особенно в случаях систематических нарушений предельных уровней расходов и пожертвований. Еще одной проблемой являются размытые и полные пробелов (или даже противоречащие друг другу) законы. Правила зачастую не способствуют укреплению политического плюрализма и прозрачности. В некоторых случаях лимиты на расходы и пожертвования ограничиваются чрезвычайно низким порогом с тем, чтобы затруднить их соблюдение – что провоцирует выборочное применение режима санкций с целью недопущения на сцену политических оппонентов. Применение строгих нормативных правил по своему усмотрению является отличительной чертой более авторитарных режимов в этой части света. Случается и наоборот: ограничения устанавливаются на столь высоком уровне, что даже самая богатая политическая партия не в состоянии нарушить их.

В некоторых из проанализированных в настоящей главе стран государственное финансирование предоставляется в умеренных объемах и оказывается недостаточным для покрытия партийных расходов, особенно в тех случаях, когда партия не располагает доступом к аппарату правительства. Следует признать, что одной из причин низкого уровня государственного финансирования является бедственное экономическое положение многих стран этих регионов.

Практический опыт этих регионов свидетельствует о том, что для создания системы контроля над финансированием политической деятельности (и обеспечения его прозрачности) строгих правил оказывается недостаточно. Необходимо вводить такие правила, которые в большей мере приспособлены к ситуации в каждой стране и осуществляются располагающими надлежащими ресурсами и целеустремленными государственными органами. Но даже в этом случае эффективность надзора окажется маловероятной в отсутствие вовлеченности групп гражданского общества и независимых средств массовой информации.

## Рекомендации

### **Лицам, отвечающим за разработку политики<sup>98</sup>**

1. Более конкретно определять требования к финансовой отчетности как партий, так и кандидатов. *Увеличение количества нормативных актов необходимо отнюдь не всегда, а скорее требуются более конкретные руководящие принципы, определяющие порядок соблюдения существующих нормативных правил.*
2. Требовать от партий соблюдения всех нормативных правил, чтобы получить право на государственное финансирование.
3. Предельные уровни расходов и затрат должны быть обоснованными и индексироваться с учетом инфляции.
4. Сосредоточить внимание регулятивных органов на нескольких положениях, которые могут быть осуществлены в реальной жизни без удушения политической конкуренции.
5. Предоставлять косвенное государственное финансирование всем отвечающим установленным критериям партиям, в том числе оппозиционным.
6. Стремиться к установлению равновесия между правительственными и оппозиционными партиями в вещательных средствах массовой информации, особенно в случаях, когда государственные средства массовой информации контролируют значительные сегменты сетевого рынка.
7. Рассмотреть возможность подкрепления пожертвований не-большого размера и членских взносов в бюджет политических партий такими же объемами государственного финансирования.
8. Еще более конкретизировать полномочия надзорных органов. Эти учреждения должны обладать способностью налагать штрафы за нарушения нормативных правил.
9. Чтобы выполнять свои функции надлежащим образом, контрольно-регуляторные органы нуждаются в достаточных человеческих и финансовых ресурсах.

### **Учреждениям, осуществляющим текущий контроль, и правоохранительным органам**

1. Принимать меры реагирования на правонарушения в течение всего периода избирательной кампании и своевременно информировать голосующих, если применимо – до дня голосования.
2. Разработать стандартные шаблоны отчетности, обеспечивающие достаточную степень детализации для полноценного контроля со стороны общественности.

3. Предоставлять кандидатам и партиям четкие инструкции по порядку заполнения утвержденных форм отчетности. В случае необходимости, проводить обучение кандидатов и партий.
4. Опубликовать стандартизованную, детализированную отчетность в общедоступной сети для создания возможности общественного контроля. Предоставлять финансовые отчеты в формате динамических электронных таблиц, облегчающем проведение сопоставлений.
5. Стимулировать доноров к раскрытию своих персональных данных и характера своих пожертвований.
6. Не перегружать партии и кандидатов требованиями к подаче отчетности в период решающих этапов избирательной кампании.
7. Рассмотреть возможные способы оказания поддержки журналистским расследованиям.

### ***Политическим партиям и политическим деятелям***

1. Правительственным партиям следует стремиться избегать злоупотребления государственными ресурсами с тем, чтобы поддерживать свою легитимность в глазах общества и предотвращать крупномасштабные протестные выступления общественности, которые могут дестабилизировать всю страну – наглядным примером этому служат протесты в связи с финансированием политической деятельности в Украине, в Румынии и Чешской Республике. Такие злоупотребления не только влекут за собой значительную растрату государственных денежных средств, но также укореняют политическую культуру, уменьшающую вероятность того, что какая-либо партия сможет вновь прийти к власти в будущем, если проиграет на выборах.
2. Оппозиционным партиям следует осознать, что обнаружение злоупотреблений государственными ресурсами со стороны правящей партии является одним из наиболее эффективных способов воззвания к крупным группам граждан. Сотрудничать с гражданским обществом и средствами массовой информации в целях проведения надлежащих расследований, обеспечивающих получение надежных доказательств. С учетом того, что качественная сторона законодательства, регулирующего финансирование политической деятельности, зачастую является приемлемой, оппозиционным партиям следует вкладывать ресурсы в понимание и использование имеющегося законодательства в максимально возможной степени с целью осуществления тщательного контроля за линией поведения правящей партии.

## **Субъектам деятельности в гражданском обществе и средствах массовой информации**

1. Сосредоточивать особое внимание на постоянном контроле за злоупотреблениями административным ресурсом для достижения узкопартийных целей.
2. Продолжать развивать методики количественного измерения фактических уровней расходования средств с учетом преференциальных расценок и скидок на размещение агитационных материалов.

## **Международным субъектам деятельности**

1. Не оказывать поддержки режимам регулирования в области финансирования политической деятельности, которые удушают политическую конкуренцию.
2. При оказании поддержки борьбе против коррупции, предусматривать меры формирования политической воли в пользу реформирования системы финансирования политической деятельности.
3. Оказывать поддержку применению инновационных стратегий количественных измерений и информационно-агитационной работе НПО в области обеспечения прозрачности финансирования политической деятельности.

## **Справочные материалы**

База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, доступна по адресу: <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) (2011) Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий.

Совет Европы (2003): Рекомендация Rec (2003)4, принятая Комитетом министров 8 апреля на 835-м заседании заместителей министров.

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) (1990): Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.

Vajovic, V. and Manojlovic, S. (2013) *Corruption and Financing of Political Parties: Case of Serbia* [Коррупция и финансирование политических партий: ситуация в Сербии]. Observatório de Economia e Gestão de Fraude [Обсерватория экономики и управление мошенничеством].

- Balkan Insight* (2009) 'Serbian Political Party Financing Not Transparent' [Финансирование сербских политических партий непрозрачно], 21 апреля, доступно по адресу: <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-political-party-financing-not-transparent>
- Baykurt, B. (2013) 'The Gezi Protests Have Shown the Rampant Institutional Bias in Turkey's Media Which Now Leaves Little Room for Facts' [Протесты защитников парка Гези стали вопиющим примером институциональной предвзятости в турецких средствах массовой информации, которые теперь оставляют мало возможностей для установления фактов], доступно по адресу: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/>
- Chicago Tribune* (1997) 'To Keep Power, Milosevic Switches Jobs' [Чтобы сохранить власть, Милошевич меняет место работы], 24 июля, доступно по адресу: [http://articles.chicagotribune.com/1997-07-24/news/9707240217\\_1\\_slobodan-vuksanovic-slobodan-milosevic-serbian](http://articles.chicagotribune.com/1997-07-24/news/9707240217_1_slobodan-vuksanovic-slobodan-milosevic-serbian)
- Ķigāne, L. (2007) *9th Saeima Election Finances: Political Party and Third Party Election Campaign Expenditure* [Финансирование выборов в Сейм 9-го созыва: расходы политических партий и третьих сторон на проведение избирательной кампании], Рига, 27 февраля.
- CNN (2011) 'Russia Refuses to Register Liberal Party; U.S. "Disappointed"' [Россия отказывается в регистрации либеральной партии – США «разочарованы»], июнь, доступно по адресу: <http://www.cnn.com/2011/WORLD/europe/06/22/russia.party.elections/index.html>
- De Waal, T. (2012) 'A Crucial Election in Georgia' [Решающие выборы в Грузии]. Вашингтон, округ Колумбия: Фонд Карнеги за международный мир, доступно по адресу: <http://carnegieendowment.org/2012/09/11/crucial-election-in-georgia/drlp>
- Estonian Public Broadcasting [Эстонская государственная вещательная компания] (2012) 'Reform Party Caught Up in "Dirty Money" Scandal' [Партия реформ вовлечена в скандал с «грязными деньгами»], 22 мая, доступно по адресу: <http://news.err.ee/politics/660921d5-6410-43a1-b01e-ec47e2d3550f>
- Federal Election Commission [Федеральная избирательная комиссия] (2013) *The FEC and the Federal Campaign Law - Contribution Limits* [ФИК и федеральный закон «Об избирательных кампаниях» – лимиты на пожертвования], доступно по адресу: [http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfecsa.shtml#Contribution\\_Limits](http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfecsa.shtml#Contribution_Limits)
- Freedom House [«Дом свободы»] (2004) *Freedom in the World Report 2004* [Доклад «Свобода в мире» за 2014 год], «Россия», доступно по адресу: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/russia>

- Freedom House [«Дом свободы»] (2013) *Nations in Transit 2013: Authoritarian Aggression and the Pressures of Austerity* [Страны переходного периода в 2013 году: авторитарная агрессия и давление режима строгой экономии].
- Gonzalez-Ocantos, Ezequiel et al. (2012) 'Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua' [Покупка голосов избирателей и пристрастность социальной желательности: экспериментальные фактические данные из Никарагуа], *American Journal of Political Science*, 56(1), pp. 202–17.
- Grigas, A. (2012) *Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States* [Проявления наследия прошлого, принуждение и мягкая сила: влияние России в государствах Балтии], материал к брифингу. London: Chatham House.
- Group of States against Corruption (GRECO) [Группа государств против коррупции (ГРЕКО)] (2011) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of Party Funding* [Третий цикл оценки, Доклад об оценке положения дел с прозрачностью финансирования партий в Чешской Республике], принят на 50-м пленарном заседании ГРЕКО, Страсбург, 28 марта–1 апреля 2011 г.
- Group of States against Corruption (GRECO) [Группа государств против коррупции (ГРЕКО)] (2012) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Russian Federation Incriminations* [Третий цикл оценки, Доклад об оценке положения дел с обвинениями против Российской Федерации] (ETS 173 & 191, GPC2), принят на 54-м пленарном заседании ГРЕКО, Страсбург, 20–23 марта 2012 г.
- Grzymala-Busse, Anna (2003) 'Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe' [Политическая конкуренция и политизация государства на востоке Центральной Европы], *Comparative Political Studies*, 36(10), pp. 1123–47.
- Human Rights Watch [Организация по наблюдению за осуществлением прав человека] (2012): Memorandum to the European Union on Media Freedom in Hungary [Меморандум в адрес Европейского союза о свободе средств массовой информации в Венгрии], доступно по адресу: <http://www.hrw.org/news/2012/02/16/memorandum-european-union-media-freedom-hungary>
- Human Rights Watch [Организация по наблюдению за осуществлением прав человека] (2013): *Laws of Attrition Crackdown on Russia's Civil Society after Putin's Return to the Presidency* [Законы игры на выживание обрушиваются на гражданское общество России после возвращения Путина на президентский пост], доступно по адресу: [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0413\\_ForUpload.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0413_ForUpload.pdf)

- International Foundation for Electoral Systems (IFES) [Международный фонд избирательных систем – МФИС] (2010) *Campaign Finance in Moldova: Big Money, Few Donors, Undeclared Expenses – Reform Needed!* [Финансирование избирательных кампаний в Молдове: большие деньги, почти нет доноров, недекларируемые расходы – нужна реформа!] Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.
- International IDEA [МИДСВ] (2013) *Illicit Networks and Politics in the Baltic States* [Противозаконные сетевые структуры и политическая жизнь в государствах Балтии]. Stockholm: International IDEA [МИДСВ], доступно по адресу: <http://www.idea.int/publications/illicit-networks-and-politics/>
- Karadaku, L. (2013) 'Accused Crime Boss Arrest Is a "Kick" to Regional Drug Trade' [Арест обвиняемого преступного воротилы – это «пинок» по региональной торговле наркотиками], *Southeast European Times*, 9 мая.
- Koppel, K. (2012) 'Tarand: Meikari väidetes ei ole midagi üllatavat' [Таранд: голословные утверждения неудивительны], ERR, 22 мая, доступно по адресу: <http://uudised.err.ee/index.php?06253397>
- Kupatadze, A. (2008) 'Organized Crime before and after the Tulip Revolution: The Changing Dynamics of Upperworld-Underworld Networks' [Организованная преступность до и после «тюльпановой революции»: меняющаяся динамика сетей взаимодействия между царством света и царством тьмы], *Central Asian Survey*, 27(3-4).
- Kyiv Post (2012a) 'Candidates Spent \$2.5 Billion on Election Campaign, Says Expert' [По словам эксперта, кандидаты израсходовали на избирательную кампанию 2,5 миллиарда долларов], 2 ноября, доступно по адресу: <http://www.kyivpost.com/content/politics/candidates-spent-25-billion-on-election-campaign-says-expert-315462.html>
- Kyiv Post (2012b) 'Media: Parties Report to CEC on Election Costs' [Средства массовой информации: партии отчитываются перед ЦИК о расходах на проведение выборов], 15 ноября.
- Kyiv Post (2012c) 'Parties Spend over Hr 600 Million on Elections, According to Report' [Согласно отчету, партии расходуют на выборы свыше 600 миллионов гривен], 16 ноября, доступно по адресу: <http://www.kyivpost.com/content/politics/parties-spend-over-hr-600-million-on-elections-according-to-report-316205.html>
- Kyiv Post (2012d) 'Campaigns File Dodgy Spending Declarations' [Участники избирательных кампаний подают сомнительные декларации о расходах], 8 декабря.

- Kyiv Post (2013) 'Hiring Law Firm to Chase Lazarenko Assests is a New Waste of Money' [Найм юридической фирмы для погони за активами Лазаренко – очередная пустая трата денег], 7 ноября.
- Купев, А. (2011) *State Duma Elections 2011 and the Marginal Role of Russian Parties* [Выборы в Государственную думу 2011 года и маргинальная роль российских партий].
- Leviev-Sawyer, C. (2011) 'Andrei Lukanov, Red Baron of Bulgaria' [Андрей Луканов, красный барон Болгарии], *Sofia Echo*, 11 February, доступно по адресу: [http://sofiaecho.com/2011/02/11/1041549\\_andrei-lukanov-red-baron-of-bulgaria](http://sofiaecho.com/2011/02/11/1041549_andrei-lukanov-red-baron-of-bulgaria)
- Matuszak, S. (2012) 'The Oligarchic Democracy the Influence of Business Groups on Ukrainian Politics' [Олигархическая демократия: влияние деловых кругов на украинскую политическую жизнь], *OSW Studies*, 42, сентябрь.
- Mladenovic, N. (2012) 'Transnational Organized Crime: The Failed Divorce of Serbia's Government and Organized Crime' [Транснациональная организованная преступность: несостоявшийся развод правительства Сербии и организованной преступности], *Journal of International Affairs*, 66(1), Fall/Winter.
- Nassmacher, К.-Н. (2003) 'Party Funding in Continental Western Europe' [Финансирование партий в странах континентальной Западной Европы], опублик. в: М. Tjernström and R. Austin (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Финансирование политических партий и избирательных кампаний]. Stockholm: International IDEA.
- Network for Affirmation of NGO Sector (MANS) (2013) *Building Trust in the Election Process in Montenegro* [Наращивание доверия к избирательному процессу в Черногории], декабрь, доступно по адресу: <http://www.mans.co.me/en/about-mans/publications/building-trust-in-the-election-process-in-montenegro>
- Ohman, Magnus (ed.) (2013) *Political Finance Oversight Handbook* [Руководство по осуществлению надзора за финансированием политической деятельности]. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems (IFES), Training in Detection and Enforcement.
- ОПОРА (2015). «Финансирование предвыборной агитации во время внеочередных парламентских выборов 2014 года: избирательные фонды политических партий», 27 марта. Доступно по адресу: <https://www.oporaua.org/en/news/38594-4806-1446982698-finansuvanja-peredyborchoji-agitaciji-na-pozachergovyh-parlamentskyh-vyborah-2014-roku-vyborchi-fondy-politychnyh-partij>.

- Orenstein, M. A. (2001) *Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe* [Прощай красный цвет: строительство капитализма и демократии в посткоммунистической Европе]. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013) *Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013* [Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии – Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: прогресс и проблемы, 2009-2013 гг.], OECD Publishing.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE Kosovo) [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ–Косово)] (2004) *Report on Political Party Annual Financial Reports for Years 2002 and 2003* [Доклад о годовых финансовых отчетах политических партий за 2002 и 2003 годы], Department of Elections, Political Party Registration Office [Департамент по выборам, Бюро регистрации политических партий].
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE Kosovo) [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ–Косово)] (2007) *Report on Political Entity Campaign Financial Disclosures for 2007 Kosovo Elections* [Доклад о раскрытии финансовой информации по избирательным кампаниям политических образований в ходе проведения выборов 2007 года в Косово], Political Party Registration Office [Бюро регистрации политических партий].
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)] (2009) *Republic of Uzbekistan Parliamentary Elections Election Assessment Mission: Final Report* [Парламентские выборы в Республике Узбекистан: заключительный доклад Миссии по оценке проведения выборов].
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)] (2013a) *Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States* [Анализ избирательного законодательства и практики в государствах–участниках ОБСЕ].
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) [Организация по

безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)] (2013b) *Republic of Azerbaijan, Presidential Election, 9 October 2013*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 24 December 2013 [Республика Азербайджан, президентские выборы, 9 октября 2013 года, Заключительный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за проведением выборов, Варшава, 24 декабря 2013 года].

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)] (2013c) *Needs Assessment Mission Report: Republic of Azerbaijan Presidential Election* [Требуется доклад Миссии по оценке проведения выборов: президентские выборы в Республике Азербайджан].

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)] (2013d) *Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Republic of Albania Parliamentary Elections* [Заявление о предварительных выводах и заключениях: парламентские выборы в Республике Албания].

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)] (2013e) *Republic of Armenia Presidential Election 18 February 2013: Election Observation Mission Final Report* [Президентские выборы в Республике Армения 18 февраля 2013 года: заключительный доклад Миссии по наблюдению за проведением выборов].

Organization for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)] (2012) *Republic of Belarus, Parliamentary Elections: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report* [Парламентские выборы в Республике Беларусь: заключительный доклад Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за проведением выборов].

Radio Free Europe, Radio Liberty (RFE/RL) [Радио «Свободная Европа» / Радио «Свобода» (РСЕ/РС)] (2013) 'Controversial Tajik Tycoon Falls from Grace' [Одиозный таджикский магнат впадает в немилость], 25 декабря, доступно по адресу: <http://www.rferl.org/content/tajikistan-zayd-saidov-convicted/25212375.html>

- Schroder, H.-H. (1999) 'El'tsin and the Oligarchs: The Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998' [Ельцин и олигархи: роль финансовых групп в российской политике в период с 1993 года по июль 1998 года], *Europe-Asia Studies*, 51(6).
- Service-Public.fr (2014) 'Salaire minimum de croissance (Smic)' [Минимальный размер оплаты труда (МРОТ)], доступно по адресу: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2300.xhtml>
- Shelley, L. (1998) 'Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy' [Организованная преступность и коррупция в Украине: препятствия на пути развития рыночной экономики], *Demokratizatsiya*.
- Sindelar, D. (2013) 'How Far Will Nazarbaev Go To Take Down Mukhtar Ablyazov?' [Как далеко пойдет Назарбаев, чтобы сбить спесь с Мухтара Аблязова], *RFE/RL Features*, 7 июня.
- Sjoberg, F. M. (2011) *Competitive Elections in Authoritarian States: Weak States, Strong Elites, and Fractional Societies in Central Asia and Beyond* [Конкурентные выборы в авторитарных государствах: слабость государства, сила элиты и раздробленность общества в Центральной Азии и за ее пределами], PhD Dissertation. Uppsala: Uppsala University.
- Sjoberg, F. M. and Herron, E. (2013) 'Electoral Systems and Fraud: Evidence from Ukraine's 2012 Parliamentary Election' [Избирательные системы и мошенничество: фактические данные по парламентским выборам 2012 года в Украине], рабочий материал.
- Smilov, D. (2002) 'Governmental Favouritism in Bulgaria and Russia' [Правительственный фаворитизм в Болгарии и России], опубликовано в: Stephen Kotkin and Andras Sajo (eds), *Political Corruption of Transition: A Sceptic's Handbook* [Политическая коррупция в переходный период: настольная книга скептика]. Budapest: Central European University Press.
- Smilov, D. and Toplak, J. (2007) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period* [Финансирование политической деятельности и коррупция в Восточной Европе: переходный период]. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Teleradio Moldova [Телерадио Молдова] (2013) 'Moldovan Political Parties to Get State-budget Funding' [Молдавские политические партии скоро получат финансирование из государственного бюджета], 19 июня, доступно по адресу: <http://www.trm.md/en/politic/partidele-politice-arputea-sa-fie-finantate-din-bugetul-de-stat/>
- Transparency International [«Трансперенси интернешнл»] (2013) *Buying Influence: Money and Elections in the Balkans* [Покупка влияния: деньги и

выборы на Балканах], доступно по адресу: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/buying\\_influence\\_money\\_and\\_elections\\_in\\_the\\_balkans](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/buying_influence_money_and_elections_in_the_balkans)

Transparency International [«Трансперенси интернешнал»](2009) *Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap* [Нормативные правила финансирования политической деятельности: ликвидация пробелов в обеспечении принудительного исполнения], доступно по адресу: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy\\_position\\_no.\\_02\\_2009\\_political\\_finance\\_regulations\\_bridging\\_the\\_enfo](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_no._02_2009_political_finance_regulations_bridging_the_enfo)

Transparency International Georgia [«Трансперенси интернешнал» – Грузия] (2010) *The Use of Administrative Resources for Election Campaign 2010 Local Self-Government Elections* [Использование административного ресурса в ходе избирательной кампании на выборах в органы местного самоуправления 2010 года], доступно по адресу: <http://gateway.transparency.org/tools/detail/105>

Transparency International Georgia [«Трансперенси интернешнал» – Грузия] (2012a) *Pre-Election Period Monitoring Results, August 1 to September 27* [Результаты мониторинга в предвыборный период с 1 августа по 27 сентября], доступно по адресу: [http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Pre-Election%20Period%20Monitoring%20Results.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Pre-Election%20Period%20Monitoring%20Results.pdf)

Transparency International Georgia [«Трансперенси интернешнал» – Грузия] (2012b) *Georgia's Television Landscape August 2012* [Ландшафт грузинского телевидения в августе 2012 года], доступно по адресу: [http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/Georgian%20Television%20Landscape%20Report%20English\\_0.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Georgian%20Television%20Landscape%20Report%20English_0.pdf)

Transparency International Hungary [«Трансперенси интернешнал» – Венгрия] (2015) *Campaign Spending in Hungary: Total Eclipse* [Расходы на избирательную кампанию в Венгрии: Полное затмение], доступно по адресу: [http://transparency.hu/uploads/docs/kamp\\_angol\\_WEB.pdf](http://transparency.hu/uploads/docs/kamp_angol_WEB.pdf).

Tynan, D. (2008) 'Freedom House Media Report Paints Bleak Picture for Central Asia' [Доклад «Дома свободы» по средствам массовой информации рисует мрачную картину ситуации в Центральной Азии], Кавказ, 28 апреля, доступно по адресу: <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav042908b.shtml>

Ukrainian News Agency [Украинское агентство новостей] (2008) 'Experts Estimate Costs of Party's or Bloc's Campaign in Snap Rada Elections at USD 25–100 Million' [По оценкам экспертов, расходы партии или блока на избирательную кампанию в ходе внеочередных выборов в Раду составляют 25–100 миллионов долларов США], 22 октября.

United States Department of Commerce [Министерство торговли США] (2009). *Wages: Minimum Wage* [Заработная плата: минимальный

размер оплаты труда], доступно по адресу: <http://www.dol.gov/dol/topic/wages/minimumwage.htm>

US Department of State [Государственный департамент США] (2013) 'Country Reports on Human Rights Practices for 2012: Secretary's Preface' [Страновой доклад о практике в области прав человека за 2012 год: предисловие Государственного секретаря], доступно по адресу: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>

Vox Ukraine (2015) «Закон о Финансировании Партий: Изменение Условий Ведения Политической Игры», 8 декабря, доступно по адресу: <http://voxukraine.org/2015/12/08/changing-the-rules-of-political-game-en/>.

Wilson, A. (2011) 'Latvia's Unnoticed Revolution: Analysing the Elections' [Незаметная революция в Латвии: анализируя ход выборов], 22 сентября, доступно по адресу: <http://www.opendemocracy.net/od-russia/andrew-wilson/latvias-unnoticed-revolution-analysing-elections>.

## Примечания

- <sup>1</sup> Для целей настоящей главы, к Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европе и Центральной Азии относятся следующие страны (в алфавитном порядке): Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония (БЮРМ), Венгрия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Польша, Россия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Украина, Узбекистан, Хорватия, Черногория, Чешская Республика и Эстония.
- <sup>2</sup> Это не относится к Турции, поскольку у этой страны нет коммунистического наследия.
- <sup>3</sup> CSCE 1990.
- <sup>4</sup> Там же, с. 4.
- <sup>5</sup> Smilov 2002.
- <sup>6</sup> См. <http://www.freedomhouse.org/regions/central-and-eastern-europeeurasia>
- <sup>7</sup> Как об этом свидетельствуют, к примеру, балльные оценки «Дома свободы» за данный период времени. См. Freedom House 2004.
- <sup>8</sup> Kynev 2011.
- <sup>9</sup> Smilov and Toplak 2007.
- <sup>10</sup> Matuszak 2012.
- <sup>11</sup> Koppel 2012.
- <sup>12</sup> Grigas 2012; OECD [ОЭСР] 2013, с. 145.
- <sup>13</sup> Smilov and Toplak 2007.
- <sup>14</sup> International IDEA [МИДСВ] 2013.
- <sup>15</sup> Kyiv Post 2013.
- <sup>16</sup> См., например, доклады Группы государств против коррупции (ГРЕКО), учрежденной Советом Европы в 1999 году для целей текущего контроля над соблюдением государствами стандартов данной организации в области борьбы с коррупцией.

- 17 Council of Europe [Совет Европы] 2003.
- 18 OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2011. БДИПЧ является основным институтом, отвечающим за «человеческое измерение» безопасности в рамках ОБСЕ.
- 19 OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2011.
- 20 Human Rights Watch [Организация по наблюдению за осуществлением прав человека] 2013.
- 21 Наглядным примером этому служит недавний случай, приведенный в материалах основной внутренней организации Азербайджана по наблюдению за проведением выборов – Центром по мониторингу выборов и демократическим исследованиям (ЦМВДИ). ЦМВДИ осуществляет наблюдение за проведением выборов, начиная с 2000-х годов, но все еще официально не зарегистрирован. См. OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2013с.
- 22 Согласно Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, 55 и 59 процентов стран, охватываемых настоящей главой, установили лимит на сумму возможного пожертвования одного донора в пользу политической партии в течение любого межвыборного периода и периода проведения выборов, соответственно, тогда как в 62 процентах стран установлен предельный уровень возможного пожертвования донора в пользу кандидата.
- 23 На всем протяжении настоящей публикации сумма в международных долларах (I\$/межд. долл.) указывается рядом с суммами в национальных валютах. Международный доллар – это гипотетическая валюта, учитывающая паритет покупательной способности и, таким образом, пригодная для сопоставления стран. В странах, где паритет покупательной способности значительно отличается от его величины в Соединенных Штатах Америки (которая используется в качестве базового уровня для целей сопоставления) обменный курс I\$ может существенно отличаться от номинального обменного курса. Суммы в долларах США не конвертируются (поскольку они по умолчанию равны суммам в I\$), равно как конвертация не производится в тех случаях, когда исходная валюта неизвестна, а приводятся суммы во вторичной валюте, например, евро. Более подробная информация приведена в Приложении V. В 2012 году минимальный размер оплаты труда в Украине, согласно решению Министерства социальной политики, составлял 146 долларов США в месяц. В соответствии с государственным бюджетом 2016 года минимальная месячная оплата труда в Украине в 2016 году была установлена на уровне 1 450 гривен (UAH).
- 24 Federal Election Commission [Федеральная избирательная комиссия США] 2013.
- 25 United States Department of Labor [Министерство труда Соединенных Штатов Америки] 2009. Расчет произведен на основе установленного в США минимального размера почасовой оплаты труда, равного 7,25 долл. США (I\$7,25) в час.
- 26 Service-Public.fr 2014.
- 27 В этом плане особый интерес представляют так называемые членские взносы в России. В докладе ГРЕКО 2012 года объясняется, чем членские взносы отличаются от пожертвований, а также то, что они могут производиться в отсутствие какого-либо верхнего предела, что отличает их от конкретных потолков, установленных в отношении пожертвований в денежной форме. Авторы доклада «поставили в известность о значимых суммах денег, предоставляемых в пользу политических партий на добровольной основе в виде членских взносов влиятельными деловыми людьми и избранными членами парламента». Нормативно-правовая база, существующая в России, создает предостаточно возможностей для обхода правил раскрытия информации: см. GRECO [ГРЕКО] 2012.

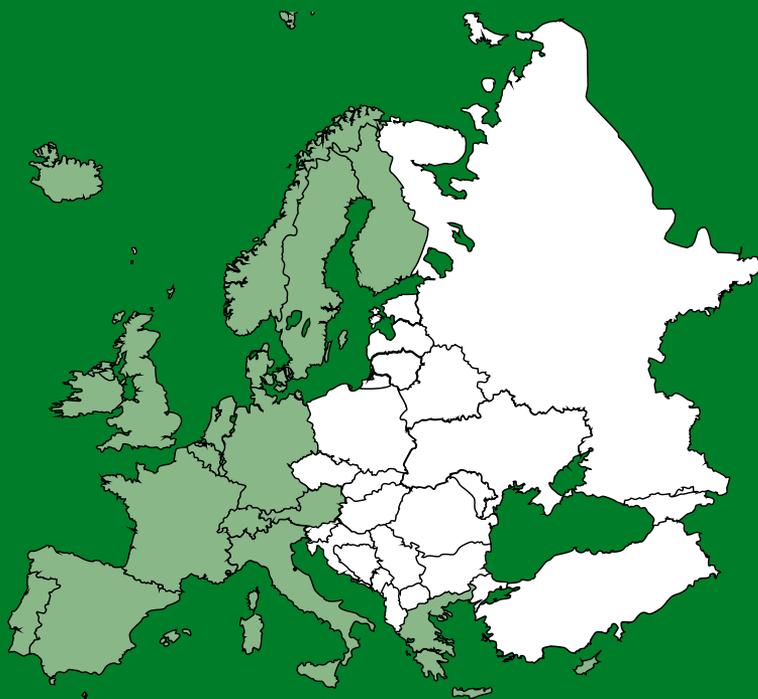
- 28 Самым наглядным примером этого служит следующая цитата: «В частности, данная партия [партия Клауса, т.е. Гражданская демократическая партия (ГДП)] получила ряд крупных подарков от двух фиктивных доноров (включая уже умершего венгра), которые, как оказалось, на самом деле преподнес коммерсант по имени Милан Шрейбер, избранный победителем на конкурсных торгах по приобретению в собственность одного из крупнейших сталелитейных комбинатов Моравии, проведенных в период нахождения ГДП у власти». Orenstein 2001.
- 29 International IDEA [МИДСВ] 2013.
- 30 Estonian Public Broadcasting [Эстонская государственная телерадиовещательная компания] 2013.
- 31 Руководство Партии реформ оспорило подробности, содержащиеся в утверждениях Мейкара.
- 32 Schroder 1999.
- 33 Wilson 2011.
- 34 Будучи главой нефтяной компании «Юкос», в начале 2000-х годов Ходорковский был одним из наиболее состоятельных людей в России. Примерно в период прихода Путина к власти он начал финансировать группы правозащитников и партии, критикующие Кремль. В 2003 году он был обвинен в мошенничестве, а два года спустя осужден, и находился в заключении до конца 2013 года. Некоторые утверждали, что судебное дело против Ходорковского было политически мотивированным.
- 35 Показательным примером этого служит дело Заида Саидова, видного таджикстанского предпринимателя, который был помещен под стражу по многочисленным обвинениям в декабре 2013 года после того, как ранее в этом году объявил о создании новой политической партии (см. RFE/RL [PCE/PC] 2013). Другим примером является дело оппозиционного казахского предпринимателя Мухтара Аблязова, супруга и шестилетняя дочь которого были депортированы из Италии под предлогом, дававшим основания предполагать наличие политического давления со стороны властей Казахстана. См. Sindelar 2013.
- 36 К примеру, предполагаемый наркобарон Насер Кельменди, который был арестован, по слухам, был связан с правящей партией Черногории. См. Karadaku 2013.
- 37 Mladenovic 2012.
- 38 Leviev-Sawyer 2011.
- 39 Smilov and Toplak 2007.
- 40 Sjoberg 2011.
- 41 Kupatadze 2008.
- 42 Shelley 1998.
- 43 Закон Республики Молдова № 294 от 21 декабря 2007 года «О политических партиях» с поправками от 08 апреля 2015 года; Законопроект №2123а «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно предотвращения и противодействия политической коррупции».
- 44 *Chicago Tribune* 1997.
- 45 Например, в Чешской Республике политические партии получили в 2010 году субсидии на общую сумму в 866 445 067 крон (CZK) (59,67 млн межд. долл.). См. GRECO [ГРЕКО] 2011.
- 46 GRECO [ГРЕКО] 2012, с. 26.
- 47 CNN 2011.
- 48 Там же.
- 49 OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2013а, с. 21.

- 50 OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2013е.
- 51 Там же.
- 52 Что касается пожертвований в пользу партий, то в 87 процентах стран они поставлены вне закона.
- 53 Smilov and Toplak 2007.
- 54 Grzymala-Busse 2003.
- 55 *Balkan Insight* 2009.
- 56 Там же.
- 57 Bajovic and Manojlovic 2013.
- 58 Network for Affirmation of NGO Sector [Сеть по оказанию поддержки сектору НПО] 2013, с. 6. В результате обнародования этих магнитофонных записей был учрежден парламентский комитет, который, однако, завершил свою работу, не придя к каким-либо заключениям, а прокуратура пришла к выводу о том, что среди старших должностных лиц партии никакой коррупции не было.
- 59 OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2013а, с. 26.
- 60 OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2013б, с. 16.
- 61 OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2012, с. 15.
- 62 De Waal 2012.
- 63 Transparency International Georgia [«Трансперенси интернешнл» – Грузия] 2012б.
- 64 De Waal 2012.
- 65 US Department of State [Государственный департамент США] 2013.
- 66 *Vox Ukraine* 2015.
- 67 ОПОРА 2015.
- 68 *Kyiv Post* 2012а.
- 69 Transparency International Hungary [«Трансперенси интернешнл» – Венгрия] 2015.
- 70 Справочные материалы по покупке голосов избирателей в общине рома приводятся в OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2013е.
- 71 Эта сделка состоялась во время мероприятия, посвященного государственному празднику, которое было организовано местным губернатором, тесно связанным с правительством. См. Transparency International Georgia [«Трансперенси интернешнл» – Грузия] 2012а.
- 72 Gonzalez-Ocantos et al. 2012.
- 73 Sjoberg and Herron 2013.
- 74 См., к примеру, OSCE Kosovo [ОБСЕ – Косово] 2007.
- 75 IFES [МФИС] 2010.
- 76 Čigāne 2007.
- 77 Smilov and Toplak 2007.
- 78 В дополнении к докладу ОБСЕ перечисляются все пожертвования в натуральной форме. См. OSCE Kosovo [ОБСЕ – Косово] 2004.
- 79 Smilov and Toplak 2007.
- 80 Nassmacher 2003.
- 81 Smilov and Toplak 2007.
- 82 Transparency International [«Трансперенси интернешнл»] 2013.
- 83 Там же.
- 84 Там же.

- <sup>85</sup> См., например, случаи, описанные в Ohman 2013, сс. 175–80.
- <sup>86</sup> De Waal 2012.
- <sup>87</sup> Следует отметить, что «Грузинская мечта» относится к категории «олигархических партий», широко распространенных на постсоветском пространстве. Возникает вопрос, какую оценку следует дать режиму в целом, если в его рамках, чтобы нейтрализовать действия политических партий по укреплению своих позиций, приходится обращаться к миллиардеру.
- <sup>88</sup> Smilov and Toplak 2007.
- <sup>89</sup> Transparency International Georgia [«Трансперенси интернешнал» – Грузия] 2010. Эта организация также осуществляла мониторинг по тому же самому вопросу в ходе последующих выборов.
- <sup>90</sup> Čigāne 2007.
- <sup>91</sup> Transparency International [«Трансперенси интернешнал»] 2009.
- <sup>92</sup> Tynan 2008.
- <sup>93</sup> К примеру, в Узбекистане, где никакие подлинно оппозиционные партии к участию в выборах не допускаются, каждая из официально санкционированных партий имеет право на 40 минут финансируемого государством телерадиовещания в неделю и на половину полосы в неделю в трех ежедневных государственных газетах. В материалах ОБСЕ/БДИПЧ по мониторингу средств массовой информации отмечается, что СМИ в целом соблюдают это обязательство. См. OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2009.
- <sup>94</sup> Human Rights Watch [Организация по наблюдению за осуществлением прав человека] 2012. В этом документе в общих чертах обрисовываются проявления обеспокоенности в отношении свободы средств массовой информации в Венгрии, включая вопросы о независимости Совета по делам СМИ, самоцензуре независимых средств массовой информации и политическом вмешательстве в редакционные материалы государственного телевидения.
- <sup>95</sup> Baykurt 2013.
- <sup>96</sup> Freedom House [«Дом свободы»] 2013.
- <sup>97</sup> Smilov and Toplak 2008.
- <sup>98</sup> Лица, отвечающие за разработку политики, определяются как те лица, которые вовлечены в составление проектов, внесение поправок и принятие политических установок в области финансирования политической деятельности будь то в исполнительной или законодательной ветвях власти. По этой причине, в центре внимания находится та роль, которую играют лица, отвечающие за разработку политики, а не тот или иной конкретный общественный институт.

# ГЛАВА 7

ГЛАВА 7



# Северная, Западная и Южная Европа

Д. Р. Пиччио\*

## Введение

Финансовые ресурсы играют решающую роль при определении того, какие именно акторы принимают участие в политическом процессе в современных демократических странах. Важность тех способов, с помощью которых политические партии получают доступ к финансовым ресурсам и используют их, стимулировала регулирование финансирования политической деятельности по всему миру, в том числе в странах Северной, Западной и Южной Европы.<sup>1</sup> Настоящая глава посвящена выявлению наиболее важных актуальных проблем в области законодательства о финансировании политической деятельности в этих странах и сопоставлению их схем нормативно-правового регулирования (его осуществления и эффективности) с ситуацией в других регионах.

Северная, Западная и Южная Европа входят в число самых богатых регионов мира, а их демократические институты поступательно укреплялись со времени окончания Второй мировой войны. В этих регионах партии традиционно основывались на массовом членстве и тесной связи с гражданским обществом через профессиональные союзы и церковные организации. Хотя эта исторически сложившаяся модель претерпевает изменения, а членство в партиях идет на спад, она оказывала и продолжает оказывать влияние на регулирование финансирования, которое было введено в действие для удовлетворения общих социальных, финансовых и политических потребностей политических

---

\* Автор хотела бы выразить благодарность Ингрид ван Бизен и своим коллегам по научно-исследовательской группе в рамках проекта «Новое концептуальное осмысление партийной демократии» (<http://www.partylaw.leidenuniv.nl>) за множество плодотворных обсуждений по тематике настоящей публикации. Применяется обычная правовая оговорка.

партий. С одной стороны, нормативные правила вводились параллельно государственному финансированию деятельности политических партий и кандидатов с тем, чтобы предоставить всем элементам общества доступ к политической арене, а также оказать помощь в противостоянии уменьшению численности членского состава партий и покрытии возросших издержек участия в политической жизни. С другой стороны, государства поставили перед собой цель использовать такое регулирование для осуществления контроля над притоком денежных средств в политическую жизнь с тем, чтобы воспрепятствовать коррупции и ограничить влияние доноров, обладающих широкими возможностями.

До настоящего времени страны Северной, Западной и Южной Европы с устоявшимся либерально-демократическим строем проявляли меньшую склонность к регулированию финансирования политической деятельности, нежели расположенные по соседству посткоммунистические демократии в Центральной и Восточной Европе. Вместе с тем, выясняется, что страны, осуществившие переход к демократии сравнительно недавно после опыта жизни в недемократичных условиях, в большей мере склонны к регулированию деятельности политических партий, чем сторонники демократизации предшествующих периодов.<sup>2</sup>

Несмотря на наличие общих нужд и забот, разнообразие традиций, политической философии и социальных установок в странах Северной, Западной и Южной Европы в отношении роли, которую политическим партиям следует играть в обществах представительной демократии, до сей поры препятствовало формированию в этих регионах однородной нормативно-правовой базы. Наряду с этим, отмечается тенденция к большей гармонизации нормативных правил, особенно в том, что касается требований к обеспечению прозрачности.

## **Задачи и проблемы в области финансирования политической деятельности в странах Северной, Западной и Южной Европы**

Европейские правительственные и неправительственные организации выражают согласие в том, что регулирование в области управления финансовыми ресурсами политических партий является неотъемлемым элементом продвижения принципов демократии и верховенства права.<sup>3</sup> И все же регулирование финансирования политической деятельности по-прежнему сталкивается со значительными проблемами, требующими своего решения. Во-первых, такое регулирование не обеспечивает решения коренных проблем, таких как политическая коррупция и противозаконные методы финансирования, существующих в практике политической жизни. За последние годы скандалы, связанные с ролью денег в политике, которые

разражались в Северной, Западной и Южной Европе, отличались тем же размахом, что и в любых иных частях света: например, Испания, Греция, Великобритания (Соединенное Королевство)<sup>4</sup> и Франция сражались со скандалами в области финансирования политической деятельности на многомиллионные суммы в евро, которые были связаны со злоупотреблением государственными денежными средствами, незаконными пожертвованиями в пользу партий или деньгами, выделенными для подкупа избранных политических деятелей с целью завоевания их благосклонности.

Во-вторых, существует проблема слабости надзора за соблюдением нормативных правил и обеспечения их принудительного исполнения в условиях, когда политические акторы располагают возможностью использовать лазейки в законодательстве к своей выгоде. Третья проблема связана с все возрастающей зависимостью партий от государства вследствие внедрения системы широко распространенного (и щедрого) государственного финансирования деятельности политических партий и кандидатов. Наконец, еще одной актуальной проблемой этого региона является сохраняющееся гендерное неравенство.

### ***Политическая коррупция***

Политическая коррупция по-прежнему остается одной из крупных проблем, стоящих перед Европой. Реформы, призванные ограничить коррупционное поведение, зачастую иницируются только после скандалов в области финансирования политической деятельности, получающих широкий общественный резонанс. Считается, что за последние годы уровень коррупции в Европе вырос,<sup>5</sup> что дает основания полагать, что нормативные правила финансирования политической деятельности не достигают своих целей. В самом деле, страны, принявшие больше правил финансирования политической деятельности – такие как Греция, Испания и Португалия – воспринимаются как место существования самых коррумпированных партий, тогда как страны с менее суровым регулированием – например, Дания, Швейцария и Швеция – отличаются самыми низкими уровнями восприятия коррупции.<sup>6</sup>

И все же, взаимоотношение между регулированием финансирования политической деятельности и политической коррупцией является сложным, поскольку очень многое зависит от качества нормативных правил как таковых, и поэтому установить причинно-следственные связи между этими двумя явлениями затруднительно. Высокие уровни регулирования финансирования политической деятельности могут быть приняты с целью активного противодействия высоким уровням коррупции.<sup>7</sup> Не будучи проработанными надлежащим образом на

Не будучи проработанными надлежащим образом на этапе составления, правила финансирования политической деятельности могут произвести обратный эффект: вместо предупреждения коррупционной практики они могут стимулировать политических акторов к обходу правил или проявлению большей изобретательности в сокрытии противозаконных пожертвований, тем самым подрывая ценности и принципы демократии, лежащие в основе регулирования финансирования политической деятельности.

этапе составления, правила финансирования политической деятельности могут произвести обратный эффект: вместо предупреждения коррупционной практики они могут стимулировать политических акторов к обходу правил или проявлению большей изобретательности в сокрытии противозаконных пожертвований, тем самым подрывая ценности и принципы демократии, лежащие в основе регулирования финансирования политической деятельности.

### ***Слабость принудительного правоприменения***

Сам факт наличия нормативных правил финансирования политической деятельности отнюдь не гарантирует их применения в реальной жизни. В своих рекомендациях, адресованных странам Северной, Западной и Южной Европы, Группа государств против коррупции (ГРЕКО) подчеркивает две основные проблемы. Первая из них состоит в том, что лишь немногие надзорные органы наделены полномочиями, обеспечивающими эффективность текущего контроля и принудительного правоприменения. Учреждения, ответственные за проведение финансовых проверок, зачастую не уполномочены вести расследования и концентрируют свое внимание на процедурных аспектах, оказываясь, таким образом, неспособными отслеживать фактические источники доходов и расходы. Более того, недостаточное сотрудничество между следственными органами и ревизионными учреждениями дает политическим акторам возможность заниматься незаконными финансовыми операциями практически без риска подвергнуться санкциям. Вторая проблема связана с лазейками, по-прежнему существующими в значительной части законодательства, регулирующего финансирование политической деятельности.

### ***Зависимость партий от государства***

Признание того, что (1) деньги в политике играют свою собственную роль, (2) политический процесс должен быть доступен для всех политических акторов, и (3) организационная преемственность политических партий имеет значение для обеспечения стабильности партийной системы, стимулировало введение государственного

финансирования политических партий и кандидатов в странах этого региона. Наряду с тем, что государственное финансирование помогает политическим партиям выживать и покрывать растущие издержки участия в политической жизни, оно также делает их финансово зависимыми от государственных ресурсов. Принимая во внимание упадок взаимосвязей между политическими партиями и гражданами в Европе, высокий уровень финансовой зависимости от государства может показаться парадоксом: государства помогают удержаться на плаву политическим организациям, утрачивающим тесную связь с обществом, невзирая на опасность (щедрого) взаимопомощи политическим акторам, существующим исключительно на институциональном уровне.

### **Гендерное неравенство**

Недостаточная представленность женщин в политической жизни является неослабевающей проблемой стран Северной, Западной и Южной Европы. Совет Европы настоятельно призвал государства-члены оказать поддержку обеспечению гендерного равенства в политической жизни и процессе принятия государственных решений, а также предпринять специальные меры для достижения сбалансированного участия и представительства во всех слоях общества, включая введение юридически обязательных квот.<sup>8</sup> И все же, в странах Северной, Западной и Южной Европы по-прежнему отсутствуют обязательные требования, поощряющие представительство женщин, и лишь немногие страны этого региона создали механизмы финансирования политической деятельности, нацеленные на повышение представленности женщин в общественной жизни. Увязка государственного финансирования с требованиями обеспечения гендерного равенства помогла бы побудить партии к решению проблемы расширения прав и возможностей женщин в политической жизни общества и выравнивания игрового поля для всех кандидатов (мужчин и женщин). Более подробно этот вопрос обсуждается ниже.

### **Общий обзор нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности**

Настоящий раздел посвящен обсуждению региональных стандартов регулирования финансирования политической деятельности. Во-первых, в нем приводится общий обзор системы регулирования со времени окончания Второй мировой войны. Во-вторых, здесь исследуются основные традиции законодательства о финансировании политической деятельности в этом регионе и выявляются основные схемы законодательного вмешательства. Наконец, в нем выявляются недавние тенденции в деле реформирования финансирования

политической деятельности, включая гармонизацию различных нормативно-правовых баз.

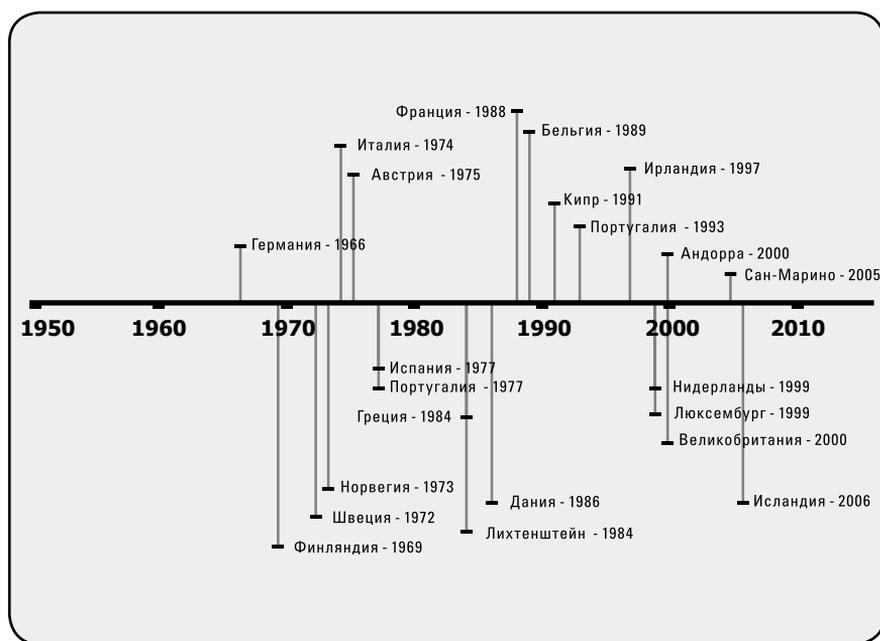
### ***Нарастание регулирования в сфере финансирования политической деятельности***

Та степень, в которой государствам следует вмешиваться в финансирование политических партий и кандидатов, затрагивает основополагающие дебаты по вопросу о том, каким образом политические партии воспринимаются (и как их надлежит воспринимать). В рамках либеральной традиции политические партии рассматриваются как частные ассоциации, которые должны быть свободны от вмешательства государства, в том числе в сфере управления их финансами. Согласно другой точке зрения, партии воспринимаются как частные юридические лица, выступающие в роли «организаций общественного пользования», а вмешательство государства рассматривается как необходимое средство, гарантирующее справедливое функционирование демократических процессов.<sup>9</sup> Политика невмешательства в дела политических партий, как правило, характерна для стран с более продолжительным опытом существования в условиях демократии.<sup>10</sup> Например, Швецию отличает длительная история демократических институтов, ее конституция не содержит положений, кодифицирующих деятельность политических партий, в этой стране отсутствуют законы, регулирующие деятельность партий или их организационно-функциональную структуру, а законодательство, регулирующее партийные доходы, было впервые введено в силу в 2014 году. Испания представляет собой прямо противоположный пример – после диктатуры Франко в этой стране сформировалась прочная традиция регулирования деятельности партий, отраженная в разнообразных законах, относящихся к этой сфере общественной жизни.

Нарастающее регулирование деятельности политических партий в различных источниках законодательства о партиях, как представляется, указывает на спад либеральной традиции.<sup>11</sup> Это особенно справедливо в отношении регулирования финансирования политической деятельности, поскольку введение государственного финансирования политических партий и кандидатов служит обоснованием расширяющегося вмешательства государства в их внутреннее управление своими (финансовыми) делами. Складывается все более широкий консенсус в отношении принципа *do ut des* («даю, чтобы ты дал») – идеи, согласно которой привилегии, даруемые политическим партиям, должны уравниваться ограничениями, которые на них накладываются. Соответственно, поскольку государство предоставляет государственное финансирование политическим партиям и кандидатам, последние должны строго соблюдать более конкретные правила.<sup>12</sup> Введение прямых государственных

субсидий, выдаваемых политическим партиям, и правил, регулирующих партийные доходы и расходы, побудило все большее число стран к принятию всеобъемлющего законодательства, касающегося различных аспектов финансирования политической деятельности (см. Диаграмму 7.1).

**Диаграмма 7.1. Год принятия законов о финансировании политической деятельности партий и кандидатов в странах Северной, Западной и Южной Европы**



Источник: Piccio 2012.

Со времени принятия первых нормативных правил в Германии в 1966 году<sup>13</sup> в регионе отмечается значительное увеличение количества законов, регулирующих финансирование деятельности партий. В конце 1970-х годов только восемь стран ввели в силу законодательство о финансировании политической деятельности, а двумя десятилетиями позднее их число достигло 17. В наши дни специального закона о порядке финансирования политической деятельности не существует всего в трех странах региона, две из которых являются европейскими микросоударствами.<sup>14</sup> Андорра и Сан-Марино приняли свои первые законы о финансировании политической деятельности в 2000 году и 2005 году, тогда как Мальта, Монако и Швейцария такого законодательства не принимали.

## ***Традиции регулирования в сфере финансирования политической деятельности***

Исторически сложилось так, что страны региона с более устоявшимися либерально-демократическими традициями в меньшей степени предрасположены посягать на свободу ассоциации в рамках политических партий и вводят в силу менее строгое регулирование (финансовой) деятельности политических партий, чем это делают соседние демократические страны Восточной Европы. Вместе с тем, между схемами нормативно-правового регулирования, применяемыми в пределах Северной, Западной и Южной Европы, существуют значительные различия. Исследование основных кластеров правил финансирования политической деятельности – включая регулирование доходов и расходов, а также механизмы принудительного правоприменения и надзора – показывает, что в странах Южной Европы, как правило, отмечаются более высокие уровни регулирования в сфере финансирования политической деятельности, чем в государствах, расположенных в северной и западной частях региона. Единственным исключением является регулирование в области механизмов контроля над финансированием политической деятельности (раскрытие информации и надзор), которые в северных странах регулируются в той же степени, что и на юге Европы. В среднем, в южноевропейских странах отмечаются почти на 10 процентов более высокие уровни регулирования в сфере финансирования политической деятельности, чем в странах Северной Европы, и на 16 процентов более высокие уровни регулирования, чем в Западной Европе.<sup>15</sup>

## ***Недавние тенденции реформ в сфере финансирования политической деятельности: взят ли курс на гармонизацию?***

Несмотря на разнообразие схем регулирования в сфере финансирования политической деятельности, применяемых в странах региона, некоторые аспекты дают основания сделать вывод о наличии тенденции к их все большей гармонизации. Во-первых, с течением времени законодательство становится все более конкретным. В то время как в предшествующие периоды нормативные правила финансирования политической деятельности были разбросаны по нескольким законодательным актам (например, законы о выборах, законодательство о средствах массовой информации), в наши дни законодательные органы во все большей степени объединяют различные аспекты финансирования политической деятельности в единые сводные и всеобъемлющие акты нормативно-правового характера. Во-вторых, все больше элементов финансирования политической деятельности входят в число подлежащих правовому регулированию, например, правила, регулирующие порядок функционирования механизмов подотчетности в сфере использования государственных средств,

раскрытия информации о частных пожертвованиях и удовлетворения требований по обеспечению прозрачности. Последнему аспекту, практически отсутствовавшему в первых нормативных правилах финансирования политической деятельности, западноевропейские законодатели начинают уделять все больше внимания.

Европейский Союз (ЕС) и разнообразные правительственные и неправительственные организации (такие как Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе / Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ), Венецианская комиссия, ГРЕКО и «Трансперенси интернешнл») сыграли и продолжают играть важную роль в продвижении идеи гармонизации нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности. В частности, за последнее десятилетие субъекты деятельности в рамках ЕС издают все большее число докладов и рекомендаций, нацеленных на утверждение «надлежащей практики» и «общих принципов», относящихся к обеспечению прозрачности управления финансами политических партий и кандидатов (и доступа общественности к соответствующей отчетности).<sup>16</sup>

## **Источники доходов политических партий и кандидатов**

С тем, чтобы предоставить всем политическим партиям и кандидатам возможность принимать участие в предвыборной конкурентной борьбе на равной основе и перевести демократический принцип равного игрового поля на язык практических действий, государства вводят разнообразные средства контроля над притоком денег в политическую жизнь. Частные источники доходов, которые традиционно являлись самыми важными магистралями финансирования политической деятельности, варьируются от членских взносов до небольших и крупных частных пожертвований и далее до поступлений от выборных должностных лиц. Публичные источники финансирования включают прямое финансирование политических партий, кандидатов и избирательных кампаний со стороны государства, а также косвенное государственное финансирование, предоставляемое политическим акторам в виде доступа к средствам массовой информации, налоговых вычетов или иных финансовых либо материально-технических преимуществ. Однако, несмотря на действующие нормативные правила, противозаконные методы финансирования политической деятельности по-прежнему остаются широко распространенной и неослабевающей проблемой по всему региону.

## ***Частное финансирование политических партий***

Частное финансирование (членские взносы, пожертвования, вычеты из оклада выборных должностных лиц, личные денежные средства кандидатов) традиционно служило источником большей части доходов политических партий, но в настоящее время отмечается перенос центра тяжести в сторону государственного финансирования. Членские взносы и пожертвования небольшого размера в пользу политических партий и кандидатов, как правило, рассматриваются как приносящие пользу и служат одним из элементов подтверждения легитимности той или иной политической партии в глазах гражданского общества. В сочетании с явкой избирателей, членством в партии и олицетворяющими партию деятелями, финансирование со стороны рядовых членов партии является одним из элементов выражения участия граждан в политической жизни. Крупные пожертвования, особенно со стороны юридических лиц (таких как корпорации, профессиональные союзы или иные ассоциации, организованные по принципу заинтересованности, которые только в ограниченных правовых целях могут рассматриваться как физические лица), воспринимаются как оказывающие пагубное влияние. На деле частное финансирование является одним из наиболее очевидных способов, с помощью которого отдельно взятый человек или группы особых интересов могут «покупать» политических представителей в обмен на финансовые уступки, льготы и привилегии.

### ***Членские взносы и пожертвования небольшого размера***

В настоящее время на долю членских взносов приходится лишь малая часть доходов политических партий, что представляет собой определенный сдвиг в некоторых странах. В Норвегии, например, в 1950-х и 1960-х годах на членские взносы приходилось более половины общих доходов партий, тогда как в наши дни их доля равна примерно 5 процентам.<sup>17</sup> Это падение могло бы объясняться чрезвычайно резким сокращением численности членского состава партий, которое партии Норвегии пережили в 1990-е годы.<sup>18</sup> В других странах членские взносы всегда представляли собой практически никому не интересный источник доходов: к примеру, уровни членства всегда были низкими в Португалии, где в начале 1990-х годов членские взносы составляли лишь 1–2 процента от суммарного дохода политических партий.<sup>19</sup>

Как показано в Таблице 7.1, за период 1950–1990 годов значение членских взносов с течением времени снижалось в большинстве более крупных стран Северной, Западной и Южной Европы, постепенно уменьшаясь в некоторых случаях до одной трети от первоначальной доли в партийных доходах. Более свежие цифры иллюстрируют то, как эта тенденция осталась в силе до наших дней.

**Таблица 7.1. Членские взносы как процентная доля суммарных доходов партии в странах Северной, Западной и Южной Европы, 1950–1990 гг.**

Страна	1950-е гг.	1960-е гг.	1970-е гг.	1980-е гг.
Австрия	88	87	45	26
Дания	61	59	48	44
Финляндия	2	2	3	3
Ирландия	45	31	45	39
Италия	43	30	14	17
Нидерланды	84	78	73	73
Норвегия	55	54	28	32
Швеция	25	15	7	8
Великобритания	13	15	21	37

*Источник:* Krouwel 1999, с. 68 (адаптировано автором).

В Великобритании, где динамический ряд данных указывает на возрастающее значение членских взносов в процентном отношении к общей сумме партийных доходов в период 1950–1980 годов, текущие цифры свидетельствуют о том, что их доля составляет 11 процентов. Недавние оценки, основанные на различных источниках, позволяют прийти к выводу о том, что членские взносы составляют 5 процентов от общих партийных доходов в Бельгии, 13 процентов – во Франции и 5 процентов – в Греции.<sup>20</sup> В Швеции, которая на протяжении долгого времени отличалась широким участием рядовых членов в политической жизни партий, добровольно раскрываемая информация о доходах политических партий, представленных в парламенте, указывает на то, что в 2011 году на долю членских взносов приходилось только 3 процента от партийных доходов.<sup>21</sup> Политические партии по-прежнему остаются в значительной степени зависимыми от членских взносов в Ирландии, Германии и Нидерландах. В Ирландии и Германии за счет членских взносов формируется более одной трети общего объема партийных доходов. В Нидерландах в 2000 году на их долю приходилось свыше 45 процентов суммарных доходов партий.<sup>22</sup>

Партийные доходы в виде членских взносов могут значительно различаться не только от страны к стране или с течением времени, но также от одной политической партии к другой. Во Франции, например, совокупный доход партии в форме членских взносов в 2004 году находился в диапазоне от 719 133 евро (EUR) (1\$849 000) у Лиги коммунистов-революционеров до EUR 8 172 652 (1\$9 650 000)<sup>23</sup> у Социалистической партии, составляя 30 и 18 процентов от общих доходов этих партий.<sup>24</sup> Последние доступные данные по Норвегии

(2009 г.) показывают, что сумма членских взносов варьируется в диапазоне от 21 150 норвежских крон (NOK) (I\$2 300) у Христианской коалиционной партии до NOK 2 895 481 (I\$316 000) у Христианско-демократической партии, составляя 3 и 8 процентов от общих доходов этих двух партий.<sup>25</sup>

Помимо членских взносов, политические партии получают доход в виде добровольных пожертвований членов партии и пожертвований от лиц, не входящих в членский состав. Получение всеобъемлющих и последовательных данных по этим пожертвованиям и взносам меньшего размера всегда представляло собой проблему по причине отсутствия доступной информации.<sup>26</sup> Более того, официальные количественные показатели (равно как и их последующий анализ) зачастую сливают членские взносы и пожертвования небольшого размера воедино,<sup>27</sup> поскольку провести различие между этими двумя формами дохода невозможно. Совсем недавно возросшее значение прозрачности в Северной, Западной и Южной Европе повысило уровень доступности информации обо всех пожертвованиях в пользу как политических партий, так и кандидатов. В некоторых случаях это проистекает напрямую из нормативных правил о применении обязательных форматов, предусматривающих, что данные по пожертвованиям сравнительно небольшого размера должны также включаться в отчетность и предаваться гласности. Например, начиная с 2007 года в Люксембурге, после внесения поправок в закон о финансировании политической деятельности, на политические партии этой страны возлагается обязанность раскрывать информацию об индивидуальных пожертвованиях свыше 250 евро (I\$290). Это создает возможность проведения более подробной оценки пожертвований частных лиц и сопоставления соотношения между небольшими и крупными пожертвованиями в пользу политических партий. Согласно широко распространенному мнению, вопрос заключается в том, состоит ли частное финансирование в основном из крупных пожертвований, а пожертвования меньшего размера перестали быть сколько-нибудь значимым источником дохода политических партий?

**Таблица 7.2. Отраженные в отчетности пожертвования в пользу политических партий в Люксембурге, 2009–2011 гг.**

	2009*	2010	2011
<EUR 1 000 (I\$1 200)	EUR 26 009 (I\$30 200) (29%)	EUR 18 748 (I\$22 000) (71%)	EUR 103 802 (I\$120 000) (63%)
>EUR 1 000 (I\$1 200)	EUR 63 885 (I\$74 000) (71%)	EUR 7 513 (I\$8 700) (29%)	EUR 61 894 (I\$72 000) (37%)
Общая сумма пожертвований, отраженных в отчетности	EUR 89 894 (I\$104 000) (100%)	EUR 26 261 (I\$30 200) (100%)	EUR 165 696 (I\$191 000) (100%)
Общее количество пожертвований, отраженных в отчетности	<EUR 1 000 (I\$1 200): 63 >EUR 1 000 (I\$1 200): 24 Всего: 85	<EUR 1 000 (I\$1 200): 61 >EUR 1 000 (I\$1 200): 6 Всего: 67	<EUR 1 000 (I\$1 200): 169 >EUR 1 000 (I\$1 200): 43 Всего: 212

*Источник:* Chambre des Députés du Grand-duché de Luxembourg  
[Палата депутатов Великого герцогства Люксембург].

\* Год выборов: национальные парламентские выборы и выборы в Европейский парламент

Разбивка пожертвований, приведенная в Таблице 7.2, показывает, почему на пожертвования небольшого размера<sup>28</sup> приходится большая доля доходов политических партий Люксембурга, в сравнении с крупными пожертвованиями. Как в 2010 году, так и в 2011 году они составляли более 60 процентов от общей суммы полученных пожертвований. Эти численные значения были прямо противоположными в 2009 году, когда проводились общенациональные выборы и выборы в Европейский парламент (ЕП): на долю более крупных пожертвований – включая два пожертвования свыше 10 000 евро (I\$12 000) – пришлось почти три четверти от общей суммы пожертвований.

Повышенное внимание, уделяемое принципам прозрачности, также побуждает все большее число политических партий (или иногда требует от них) публиковать свою годовую финансовую отчетность на своих веб-сайтах, зачастую включая в нее подробную информацию о полученных пожертвованиях. Например, начиная с 2003 года, Социал-демократическая партия Нидерландов (Partij van de Arbeid, PvdA) размещает свою годовую финансовую отчетность на своем веб-сайте, включая в нее информацию о пожертвованиях свыше 500 евро (I\$610).

**Таблица 7.3. Отраженные в отчетности пожертвования в пользу Социал-демократической партии Нидерландов, 2010–2012 гг.**

	2010*	2011	2012*
<EUR 1 000 (I\$1 200)	EUR 21 241 (I\$26 000) (37%)	EUR 7 500 (I\$9 100) (39%)	EUR 15 910 (I\$19 000) (31%)
>EUR 1 000 (I\$1 200)	EUR 35 443 (I\$43 000) (63%)	EUR 11 850 (I\$14 000) (61%)	EUR 35 313 (I\$43 000) (69%)
Общая сумма пожертвований, отраженных в отчетности	EUR 56 684 (I\$69 000) (100%)	EUR 19 350 (I\$23 000) (100%)	EUR 51 223 (I\$62 000) (100%)
Общее количество пожертвований, отраженных в отчетности	<EUR 1 000 (I\$1 200): 37 >EUR 1 000 (I\$1 200): 20 Всего: 57	<EUR 1 000 (I\$1 200): 14 >EUR 1 000 (I\$1 200): 6 Всего: 20	<EUR 1 000 (I\$1 200): 29 >EUR 1 000 (I\$1 200): 22 Всего: 51

Источник: <http://www.pvda.nl/>

\* Год выборов: национальные парламентские выборы

Хотя, как представляется, крупные пожертвования составляют основную часть от общего объема доходов за счет частных взносов в пользу СДПН, на пожертвования меньшего размера пришлось почти одна треть поступлений в бюджет этой партии из частных источников за 2010-й, 2011-й и 2012-й годы. И все же, как в Люксембурге, так и в Нидерландах частные пожертвования представляют собой лишь небольшую долю общего дохода партий. В Люксембурге наиболее важным источником партийных доходов является государственное финансирование (см. Диаграмму 7.5). В случае СДПН на государственное финансирование приходится почти 40 процентов от ее суммарных доходов.

Пожертвования небольшого размера не являются значимым источником дохода в Австрии, Франции, Норвегии, Греции или Бельгии. Это можно было бы объяснить общей тенденцией к повышению уровня разочарованности в политических партиях, проявляющейся в Северной, Западной и Южной Европе,<sup>29</sup> приводящей к снижению взносов со стороны граждан. В Бельгии отмечается неуклонное уменьшение как сумм пожертвований в пользу политических партий (на их долю приходится всего лишь 0,3 процента от общего дохода партий в 2007 году), так и количества пожертвований в пользу кандидатов.<sup>30</sup>

### *Крупные пожертвования и корпоративные взносы*

В целом, в странах Северной, Западной и Южной Европы «благотворные» источники частного дохода иссякают по мере того, как членские взносы и пожертвования небольшого размера перестают быть надежной подпиткой бюджетов партий. Но играют ли «пагубные» источники

частного дохода сколько-нибудь значимую роль в пополнении денежных средств, находящихся в распоряжении партий? В наши дни доступность информации о крупных пожертвованиях в пользу политических партий повысилась. С тем, чтобы предоставить гражданам информацию о более значительных финансовых потоках, поступающих в распоряжение политических партий, в частности, от компаний и деловых предприятий, были введены требования обеспечения прозрачности.

В предыдущих исследованиях сообщалось о тенденциях отхода корпораций от участия в политической жизни, проявляющихся в сокращении объемов корпоративных пожертвований как источника финансирования политической деятельности.<sup>31</sup> Свидетельства долгосрочного спада отмечались в Германии и Швеции, но также и в Великобритании, где корпоративные пожертвования ранее представляли собой наиболее значимый источник партийного дохода, особенно в случае Консервативной партии. Согласно недавним аналитическим исследованиям, пропорциональная доля пожертвований в пользу консерваторов из сектора финансовых услуг сократилась в наши дни до 51,4 процента от общего дохода по сравнению с 60–90 процентами в период с 1950-х до конца 1980-х годов.<sup>32</sup> Спад корпоративных пожертвований в пользу Консервативной партии Великобритании, начавшийся в 1990-е годы, объясняется сменой идеологических установок Лейбористской партии – в частности, ее отходом от социализма (что означало сокращение побудительных причин к значительным пожертвованиям со стороны компаний в пользу консерваторов) – и нарастающим отрицательным восприятием корпоративных пожертвований у части широкой общественности: деловые предприятия стали воспринимать такие пожертвования как неоднозначную практику, от которой следует воздерживаться.<sup>33</sup> Ирландия также столкнулась с сокращением корпоративных пожертвований. Если сопоставить декларации о пожертвованиях в пользу политических партий за 2011-й и 2002-й годы,<sup>34</sup> весьма примечательным окажется не только значительное уменьшение общей суммы задекларированных пожертвований (с EUR 265 800 [I\$301,000] в 2002 году до EUR 30 997 [I\$35 000] в 2011 году), но и резкое сокращение числа корпоративных пожертвований. Заслуживает внимания и тот факт, что наиболее значимым источником дохода среди частных пожертвований, раскрытых ирландскими политическими партиями, являются пожертвования со стороны членов Dáil Éireann (Палаты представителей), а также членов Европейского Парламента (ЧЕП). Недавние данные, опубликованные Казначейством Палаты депутатов Италии, свидетельствуют об аналогичных показателях. Среди частных пожертвований, включенных в отчетность двух основных политических партий Италии (Демократическая партия и «Народ свободы») за 2012 год, никаких крупных или корпоративных пожертвований указано не было, несмотря на то, что в 2012 году пороговое значение для целей

отчетности было снижено с EUR 50 000 (I\$62 000) до EUR 5 000 (I\$6 200). Хотя нельзя исключать, что информация о некоторых корпоративных пожертвованиях не была раскрыта в официальных данных, это, как представляется, свидетельствует о тенденции уменьшения объема корпоративных пожертвований, которая могла бы быть отнесена на счет резкого сокращения поддержки политических партий и участия в политической жизни в целом. Как вариант, крупные доноры могут просто быть испуганы ужесточением требований к обеспечению прозрачности. Это уменьшение объема корпоративных пожертвований, по-видимому, компенсируется индивидуальными пожертвованиями отдельных членов парламента (ЧП) и членов Европейского парламента (ЧЕП).<sup>35</sup> Крупные пожертвования также составляют лишь малую часть общего дохода политических партий в Греции, Нидерландах, Швеции и Норвегии.

Помимо этого, источниками дохода политических партий и кандидатов в частном секторе может служить деятельность «третьих сторон», то есть групп или отдельно взятых поборников какого-либо решения по конкретному вопросу, проводящих кампанию в поддержку тех или иных кандидатов, политических партий или политических решений. На сегодняшний день в континентальных западноевропейских странах регулирование деятельности третьих сторон практически отсутствует, а единственными странами региона, установившими потолки пожертвований и лимиты на расходование средств в отношении третьих сторон, являются Ирландия и Великобритания. Специально оговоренный запрет на пожертвования третьих сторон введен в Испании.

Еще одним источником дохода являются банковские займы. Политические партии Греции занимают денежные средства у банков с конца 1990-х годов, выставя в качестве гарантии (будущее) государственное финансирование. С течением времени этот вид дохода стал более и более значительным. В 2001 году на банковские займы приходилось 33 и 11 процентов от общего дохода двух основных политических партий Греции (ПАСОК и «Новая демократия»), тогда как в 2007 году банковские займы составляли 63 и 42 процента.<sup>36</sup>

Крупные пожертвования и взносы со стороны компаний рассматриваются как несущие потенциальную опасность для демократических политических процессов. По этой причине государства вводят в действие различные типы правил, призванные предупредить или ограничить возможность оказания влияния на расстановку сил на политической арене частными компаниями или состоятельными физическими лицами, а также создать для политических партий возможность поддержания достаточной независимости от частных интересов узкого круга состоятельных людей. Это осуществляется путем установления

качественных и/или количественных ограничений на доходы политических партий и кандидатов, поступающие из частных источников.

### *Качественные ограничения: запреты на пожертвования*

К источникам частного финансирования, которые становятся предметом ограничений наиболее часто, относятся иностранные субъекты, корпорации, (полу)государственные учреждения и профессиональные союзы. В значительном числе государств также запрещается принятие политическими партиями и кандидатами анонимных пожертвований и лимитируются пожертвования наличными средствами. Согласно рекомендации Комитета министров Совета Европы, государствам следует устанавливать качественные ограничения в отношении источников частного финансирования политических партий с тем, чтобы избежать причинения вреда деятельности политических партий и обеспечить их независимость.<sup>37</sup>

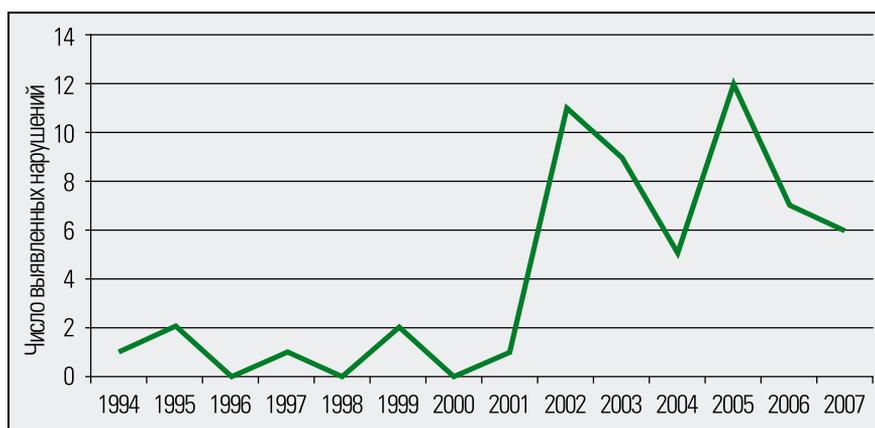
Анализ пяти запретов на пожертвования (пожертвования со стороны профессиональных союзов, из анонимных источников, от полугосударственных организаций, иностранных субъектов и корпораций), широко распространенных в странах Северной, Западной и Южной Европы, позволяет прийти к трем выводам.

Во-первых, в большинстве стран Северной, Западной и Южной Европы запрещаются пожертвования со стороны иностранных субъектов, компаний со смешанным государственным и частным капиталом, а также анонимные пожертвования. Во-вторых, запреты на пожертвования в пользу политических партий или кандидатов распространены куда более широко в южноевропейских странах (свыше 45 процентов), тогда как в Западной и Северной Европе частные пожертвования ограничиваются в менее чем 30 процентах стран. Отчасти это можно объяснить более высокими уровнями нормативно-правового регулирования в целом, которыми отличаются южноевропейские страны. В-третьих, между регулированием деятельности партий и регулированием деятельности кандидатов существенные различия отсутствуют, что характерно и для других частей света.

На практике, однако, само наличие запретов на пожертвования в нормативно-правовой базе финансирования политической деятельности отнюдь не гарантирует, что установленные правила будут соблюдаться в реальности или что финансовые потоки не будут течь за пределами области регулирования – особенно в тех случаях, когда механизмы обеспечения принудительного исполнения правил и наложения санкций проработаны плохо. В Португалии (наряду с Францией и Грецией) установлено наибольшее количество ограничений на частные пожертвования в пользу политических партий

и кандидатов. Посредством внесения разнообразных поправок в законодательство, регулирующее финансирование политической деятельности, начиная с середины 1990-х годов, Португалия запретила пожертвования из всех основных источников, обсуждавшихся выше (включая – с 2000 года – корпоративные пожертвования). И все же незаконные пожертвования в пользу партий и кандидатов по-прежнему имеют место, а обход установленных правил распространен повсеместно.<sup>38</sup> Диаграмма 7.2 показывает число правонарушений, относящихся к частным пожертвованиям, которые были выявлены в ходе внешних финансовых ревизий.

**Диаграмма 7.2. Правонарушения, связанные с годовыми пределами пожертвований частных лиц в Португалии, 1994–2007 гг.**



*Источник:* De Sousa 2012, с. 15 (адаптировано автором).

Диаграмма 7.2 свидетельствует о том, что число обнаруженных нарушений в сфере частных пожертвований в пользу политических партий и кандидатов в Португалии за последние десять лет значительно увеличилось. Эта тенденция может объясняться, отчасти, усилением надзора за финансированием политической деятельности, который был введен в действие в Португалии в середине 1990-х годов. После почти двух десятилетий отсутствия какого-либо текущего контроля финансовая деятельность партий оказалась под надзором со стороны вновь учрежденного независимого органа и стала контролироваться с большей точностью.<sup>39</sup> И все же это число показывает также, насколько правила, ограничивающие частные пожертвования подтолкнули политических акторов к переносу центра тяжести на незаконные методы. Например, в 2005 году было инициировано расследование по якобы имевшему место факту того, что должностные лица Христианско-демократической партии соста-

вили список несуществующих имен, чтобы обосновать происхождение 105 пожертвований наличными средствами, размещенных на их предвыборных счетах.<sup>40</sup> В марте 2010 года Христианско-демократическая партия и еще две партии были оштрафованы за несоблюдение правил финансирования избирательных кампаний, включая поступление денежных средств из противозаконных источников.<sup>41</sup>

#### *Количественные ограничения: лимиты на пожертвования*

Согласно рекомендации Комитета министров Совета Европы, государствам следует устанавливать лимиты на пожертвования.<sup>42</sup> Европейские страны установили сравнительно высокие уровни пожертвований со стороны отвечающих критериям доноров в пользу политических партий или кандидатов (см. Таблицу 7.4).

**Таблица 7.4. Годовые лимиты на пожертвования в пользу политических партий в странах Северной, Западной и Южной Европы\***

	Бельгия	Кипр	Финляндия	Франция	Греция	Исландия	Ирландия**	Португалия	Испания
Евро	4,000 (I\$ 4,700)	8,000 (I\$ 11,000)	30,000 (I\$ 32,000)	7,500 (I\$ 8,900)	15,000 (I\$ 20,000)	2,800 (I\$ 20)	2,500 (I\$ 2,800)	10,650 (I\$ 15,000)	100,000 (I\$ 135,000)

*Источник:* База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности.

\*Только пожертвования физических лиц

\*\*Согласно реформе финансирования политической деятельности 2012 года

Как правило, в странах Северной, Западной и Южной Европы устанавливаются лимиты на пожертвования в пользу партий в связи с проведением избирательных кампаний (42 процента стран) или на годовой основе (38 процентов стран). Около одной трети этих стран также ограничивают сумму, которая может быть предоставлена одному из кандидатов. В южноевропейских странах лимиты на пожертвования распространены более широко, чем в северной и западной частях этого региона.

И все же, как это стало достоянием гласности в результате политических скандалов последних лет, предельные максимальные уровни пожертвований не соблюдаются и обходятся в полном соответствии с законом. Во Франции, к примеру, Национальная комиссия по финансированию избирательных кампаний и политической деятельности (НКФИКПА) сообщила об обходе потолков пожертвований путем учреждения «партий-спутников».<sup>43</sup> Согласно французскому законодательству, хотя любой донор вправе пожертвовать максимум 7 500 евро (I\$8 900) в пользу какой-либо политической партии в течение одного года, никакие нормативные правила не воспрепятствуют пожертвованиям менее указанной суммы в пользу нескольких политических групп, и ни один нормативно-правовой акт не

мешает партиям-бенефициарам осуществлять перевод пожертвований в пользу иного политического движения. В этой связи, Комиссия издала предупреждение, согласно которому партии-«спутники» (количество которых увеличилось с 28 в 1999 году до 255 в 2004 году) действуют в качестве финансовых каналов перекачки индивидуальных пожертвований, что позволяет более крупным партиям обходить максимальный предельный уровень таких пожертвований.<sup>44</sup> Несмотря на эту лазейку в законодательстве, в более поздних докладах НКФИКПД отмечалось, что свидетельства перетока значительных финансовых средств от партий-спутников в пользу более крупных партий отсутствуют, а напротив, большое количество партий-спутников получают выгоду от финансирования со стороны более крупных партий.<sup>45</sup>

## **Государственное финансирование политических партий**

### *Косвенное государственное финансирование*

Государственное финансирование предоставляется политическим партиям и кандидатам в двух основных формах: прямое финансирование партийных организаций и мероприятий в рамках избирательных кампаний или косвенное финансирование, например, в виде доступа к государственным средствам массовой информации, осуществляющим широкое вещание, налоговых льгот, возможности использования залов общественных собраний для проведения встреч с избирателями, и т.п.<sup>46</sup> В зависимости от того, какой вид косвенного государственного финансирования имеется в наличии, оно может стать практичным и экономически эффективным дополнением (или альтернативой) прямому государственному финансированию, осуществляемому путем непосредственного перевода денежных средств, и во многих случаях может использоваться получателем без каких-либо ограничений. По этой причине, косвенное государственное финансирование приносит еще одну значительную пользу: оно может быть с большей легкостью нацелено на оказание помощи в выравнивании игрового поля в какой-либо конкретной сфере деятельности.

Предоставление бесплатного или субсидированного доступа к средствам массовой информации в странах Северной, Западной и Южной Европы находится на том же уровне, что и в других регионах мира. Хотя предоставление такой поддержки партиям осуществляется в двух третях указанных европейских государств, только одна треть из них оказывает ее кандидатам. В 30 процентах государств, предоставляющих поддержку в виде доступа к средствам массовой информации, это делается на равноправной основе и охватывает все отвечающие установленным критериям партии. Предоставление такой помощи всем кандидатам было бы нереалистично.

Во всех государствах Северной, Западной и Южной Европы, за исключением Лихтенштейна, предусматривается тот или иной вид косвенного

государственного финансирования – наиболее широко распространенными являются налоговые льготы – и их уровни значительно выше, чем где-либо еще в мире. Положения о таком финансировании могут, однако, значительно отличаться по сфере применения и степени щедрости. Примеры этого располагаются в диапазоне от умеренного шведского нормативного правила, согласно которому партийные секретари пользуются правом бесплатного доступа к техническому оборудованию и служебным помещениям риксдага (парламента), до Кипра, где государственное финансирование и частные пожертвования в пользу партий освобождены от налогообложения. Другие страны, такие как Исландия, предлагают налоговые льготы донорам, чтобы стимулировать пожертвования со стороны рядовых членов партий. Еще одним популярным видом косвенного государственного финансирования является предоставление пространства для размещения предвыборных агитационных материалов, что предлагается в семи государствах – чаще всего в форме бесплатных, специально выделенных мест для расклейки афиш в ходе избирательных кампаний.

### *Прямое государственное финансирование*

**Диаграмма 7.3. Страны Северной, Западной и Южной Европы, в которых предусматривается прямое государственное финансирование политических партий**

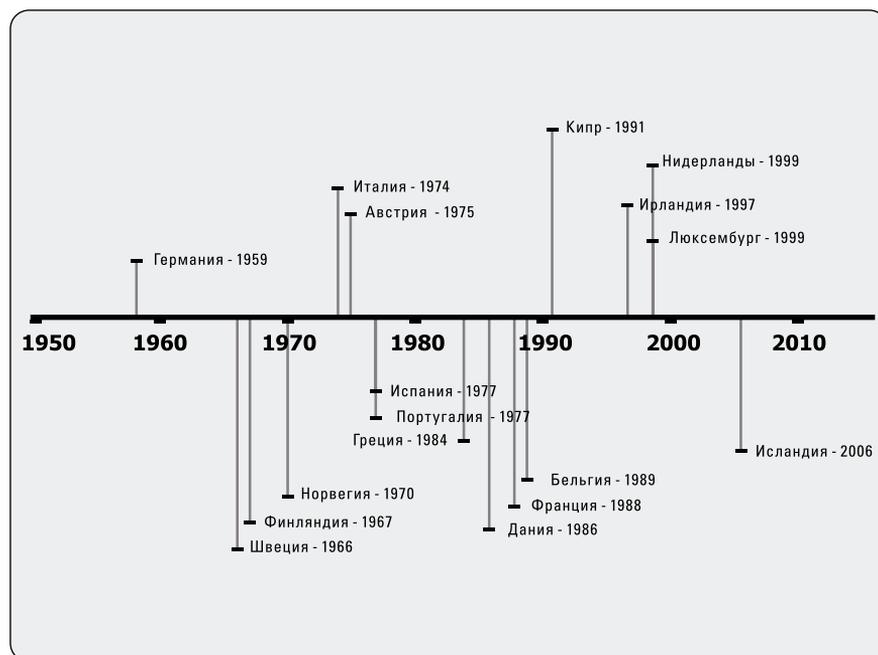


- Да
- Нет

*Источник:* International IDEA [МИДСВ]. Эта карта составлена на основе данных, собранных по состоянию на февраль 2014 года. Информация, представленная в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, непрерывно обновляется. См. <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

Из 24 европейских стран, рассматриваемых в настоящей главе, только три не предлагают никакого прямого государственного финансирования для покрытия организационных расходов, издержек, связанных с проведением избирательных кампаний, или и того, и другого: это – Андорра, Мальта и Швейцария. Диаграмма 7.4 показывает год введения прямого государственного финансирования в 17 таких странах.

**Диаграмма 7.4. Введение прямого государственного финансирования политических партий в странах Северной, Западной и Южной Европы**



Источник: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>

Тенденция в направлении внедрения прямых государственных субсидий бесспорна: в странах, где они пока еще не применяются, дебатруется вопрос о целесообразности их введения. На Мальте вопрос о порядке предоставления государственных субсидий политическим партиям недавно стал частью политической повестки дня.<sup>47</sup> В Швейцарии, хотя федеральное регулирование отсутствует, два кантона (Женева и Фрибур) приняли законы о возмещении расходов на проведение избирательных кампаний, а несколько недавних инициатив в области регулирования финансирования политической деятельности были вынесены на рассмотрение швейцарского Национального совета (и были отклонены).<sup>48</sup> Швейцария с осторожностью относится к введению государственного финансирования по причине своей

либеральной традиции невмешательства государства в частную сферу деятельности политических партий. В Великобритании, где прямое государственное финансирование политических партий носит весьма ограниченный характер, возможность создания более основательной системы государственного финансирования обсуждается с большим накалом, особенно в течение последних 20 лет.<sup>49</sup> Эти дебаты, однако, пока не привели к сколько-нибудь значительным изменениям, отчасти по причине опасения, что партии утратят связи со своими членами, как только перестанут находиться в финансовой зависимости от них.

Если выравнивание игрового поля предвыборной конкурентной борьбы входит в число фундаментальных обоснований введения прямого государственного финансирования, то пороги доступа к этому финансированию и принятия решений о порядке распределения этих финансовых средств имеют решающее значение с точки зрения его осуществления.

Как и в большинстве стран мира,<sup>50</sup> подавляющая часть нормативных правил финансирования политической деятельности, принятых в странах Северной, Западной и Южной Европы, определяют право на получение государственного финансирования на основе сочетания двух квалификационных критериев: доля голосов избирателей, полученных в ходе парламентских выборов, и представленность в выборном органе. Только пять стран, расположенных в указанных регионах (Испания, Бельгия, Нидерланды,<sup>51</sup> Финляндия и Великобритания), предоставляют государственное финансирование исключительно парламентским партиям. Этот подход подвергается критике, поскольку подрывает принцип выравнивания игрового поля: его применение затрудняет новым партиям выход на политическую арену и участие в конкурентной борьбе на справедливых условиях с более устоявшимися партиями. В самом деле, согласно руководящим принципам ОБСЕ / Венецианской комиссии в сфере правового регулирования деятельности политических партий, оправдывающий себя порог предоставления государственного финансирования должен быть ниже порога электоральной поддержки.<sup>52</sup>

Степень пагубности (или спасительности) этого критерия с точки зрения принципа плюрализма применительно к политическим партиям зависит от соответствующего порога электоральной поддержки. В Финляндии и Нидерландах, где порог электоральной поддержки особенно низок,<sup>53</sup> квалификационный критерий представленности в выборном органе очевидно не является проблемой в том, что касается политического плюрализма. Он может вызывать беспокойство в Испании и Бельгии, где порог электоральной поддержки равен 3 и 5 процентам голосов избирателей.

Критерии распределения государственного финансирования в странах Северной, Западной и Южной Европы также согласуются

с аналогичными требованиями по всему миру. Наиболее широко распространенная процедура выделения средств предполагает, что всем партиям, достигавшим порога правомочности, одинаковые суммы выплачиваются на равной основе (принцип «абсолютного равенства»), а дополнительные переменные суммы предоставляются пропорционально числу голосов или мест, полученных в ходе последних парламентских выборов (принцип «справедливости распределения»).

Механизмы выделения средств, существующие в Германии и Нидерландах, включают стимулы, поощряющие участие граждан в политической жизни и побуждающие политические партии поддерживать тесную связь со своей социальной базой.<sup>54</sup> В Германии денежные средства распределяются на основе как успешности партии в ходе последних выборов, так и объема полученных частных пожертвований (правило «сопоставимого дополнительного финансирования»). Согласно нормативным правилам, принятым в Германии, только определенная процентная доля доходов партий может предоставляться из общественного кошелька, а государственные субсидии не могут превышать сумму частных денежных средств, привлеченных партией. Это нормативное требование играет решающую роль в поддержании зависимости политических партий от государства в Германии на втором снизу уровне среди стран Западной Европы. В Нидерландах финансовые средства распределяются на основе трех критериев: фиксированная сумма выплачивается всем партиям, представленным в парламенте, дополнительные денежные средства распределяются на основе числа полученных мест, а добавочная сумма распределяется пропорционально числу членов партии, вносящих свой вклад.

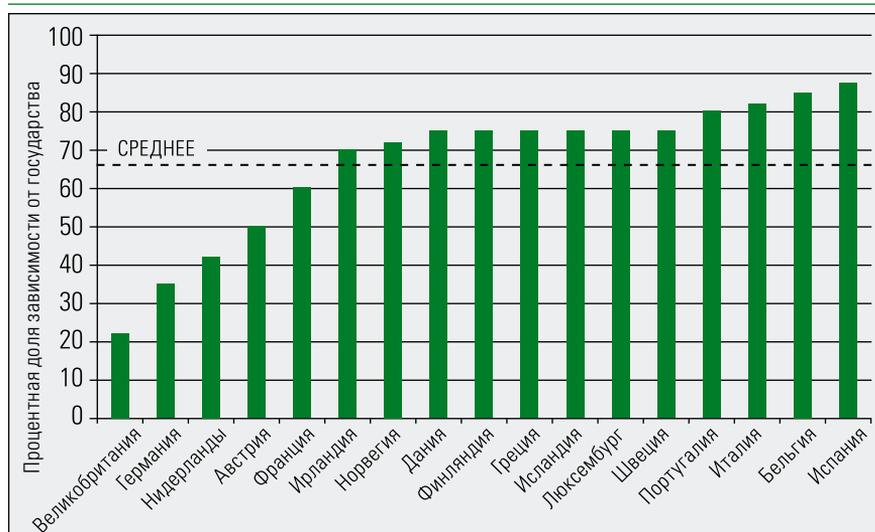
Что касается порядка использования государственных денежных средств, то здесь отмечается большая степень разнообразия между странами. Почти половина стран Северной, Западной и Южной Европы не определяют целевое назначение государственного финансирования. А те страны, которые делают это, описывают области его использования в самых общих формулировках (например, «расходы на избирательную кампанию» или «текущая деятельность партии»). Исключениями, в частности, являются Германия и Нидерланды, в которых предусмотрено целевое ассигнование средств на просветительскую работу среди членского состава, реализацию инициатив в области научных исследований или оказание поддержки женским секциям.

### *Государственное финансирование и зависимость партий от государства*

Из всех источников дохода, доступных политическим партиям, государственное финансирование, вероятно, становится предметом наиболее оживленных обсуждений среди лиц, отвечающих за разра-

ботку политики, научного сообщества и общества в целом, поскольку в наши дни оно (в количественном выражении) является самым важным источником дохода партий в странах региона, на долю которого приходится, в среднем, 67 процентов общего дохода европейских политических партий (см. Диаграмму 75). Эти данные выглядят поразительными, особенно при их сопоставлении с ситуацией в других частях света. В Южной Америке, к примеру, процентная доля зависимости от государства составляет всего лишь 35 процентов.<sup>55</sup>

**Диаграмма 75. Зависимость политических партий в странах Северной, Западной и Южной Европы от государственного финансирования**



*Источник:* Доклады об оценке ГРЕКО. Прозрачность и финансирование партий (адаптировано автором).

*Примечание:* Численные величины относятся к периоду 2007–2011 гг., за исключением Великобритании (2012 г.). Средние величины рассчитываются в тех случаях, когда в материалах ГРЕКО приводятся оценки в диапазоне значений. По Кипру, Лихтенштейну, Монако и Сан-Марино данные отсутствуют.

Не приходится удивляться, что в Великобритании на государственное финансирование приходится наименьшая пропорциональная доля общего дохода партий.<sup>56</sup> В период 2000–2010 годов государственное финансирование варьировалось в диапазоне от 2 процентов в случае Лейбористской партии (поскольку она находилась у власти) до 51 процента в случае Демократической юнионистской партии. Что касается Консервативной партии, которая в течение указанного периода находилась в оппозиции, государственное финансирование составляло 15 процентов от общего дохода партии.<sup>57</sup> В Германии и Нидерландах процентная доля государственного финансирования также сравни-

тельно невелика, что дает основания сделать предположение об успешности процедур выделения средств, которые включают стимулы, поощряющие участие в политической жизни гражданского населения (система «сопоставимого дополнительного финансирования»). Хотя частные пожертвования по-прежнему остаются самым важным источником дохода голландских политических партий – даже после введения прямого государственного финансирования в 1999 году – в Нидерландах отмечается тенденция к увеличению зависимости партий от ресурсов государства. В 2000 году на долю государственного финансирования приходилось всего лишь 26 процентов общего дохода партий, а в 2005–2006 годах она составила уже 42 процента.<sup>58</sup> В Испании, Бельгии, Италии и Португалии на долю государственного финансирования приходится более 80 процентов от общего дохода партий.

Растущие объемы государственных денежных средств, предоставляемые в распоряжение политических партий, часто подвергаются критике. Политическая жизнь, возможно, становится все более затратной по причине ее нарастающей коммерциализации и все большей опоры на средства массовой информации,<sup>59</sup> бросающие вызов сохранению «неповоротливой» и забюрократизированной организационной структуры партий, которая традиционно была характерной чертой стран Северной, Западной и Южной Европы. И все же удельный вес государственного финансирования в общем объеме годового дохода партий, который у некоторых партий превышает 90 процентов от суммы поступлений, обосновать трудно. В самом деле, наряду с поощрением предоставления государственного финансирования политическим партиям в качестве средства выравнивания игрового поля предвыборного соревнования, Совет Европы в равной мере подчеркнул, что государственное финансирование не должно становиться единственным источником дохода политической партии, поскольку такой сценарий ослабит взаимосвязь между избирателями и партиями.<sup>60</sup>

Регулирование финансирования деятельности партий уникально в том, что партии являются главными инициаторами введения правовых норм, отвечающих их собственным интересам. Научное сообщество зачастую подчеркивает этот имманентный конфликт интересов, поскольку законодатели являются также сторонниками той или иной партии.<sup>61</sup> Согласно одному из оказавших наибольшее влияние утверждений, разрабатываемых в политологической литературе последних десятилетий – тезису Р. Каца и П. Майра о «партии-картеле», доказывается, что государственные субвенции создают для партий возможность гарантировать свои собственные финансовые интересы и организационное выживание, одновременно отдаляясь от общества.<sup>62</sup> Другие задаются вопросом, не следует ли рассматривать логику максимизации финансовых поступлений как единственно

возможное объяснение нормативно-правового регулирования в сфере финансирования политической деятельности.<sup>63</sup> При этом логика самообслуживания отнюдь не объясняет, к примеру, формирующееся общее согласие в пользу повышения прозрачности правил финансирования политической деятельности в Европе или сокращения субсидий, предоставляемых партиям.

В этой связи следует упомянуть, что в ряде стран Северной, Западной и Южной Европы (наиболее заметно в тех из них, по которым финансовый кризис нанес самый тяжелый удар) объемы государственного финансирования, предоставляемого партиям, были уменьшены. В русле более широких мер жесткой экономии, предпринимаемых правительствами, субсидирование деятельности партий было сокращено в Италии (в 2007-м и 2012-м годах), Португалии (в 2010 году) и Испании (в 2012 году).<sup>64</sup> Представляется, что это является одним из доказательств того, что общеполитический климат и настрой общества играют свою роль в реформах финансирования политической деятельности, и дает основания прийти к выводу о том, что политические партии могут быть более отзывчивыми к нуждам граждан, чем это зачастую предполагается.

### **Финансирование политической деятельности и представленность женщин**

В среднем, в 24 странах, рассматриваемых в настоящем исследовании, процентная доля представленности женщин в нижней палате парламента (или однопалатном парламенте) составляет 29 процентов.<sup>65</sup> Вопреки расхожему мнению, Северная, Западная и Южная Европа в этом плане не слишком отличаются от других регионов мира: процентная доля представленности женщин в нижних палатах парламента или однопалатных парламентах варьируется от 24 процентов в Северной и Южной Америке и 21 процента в странах Африки к югу от Сахары до 18 процентов в Азии и 16 процентов в арабских государствах.

С тем, чтобы поощрять участие женщин в политической жизни, в значительном числе стран по всему миру были введены законодательно установленные квоты или приняты нормативные документы по поддержанию гендерного баланса. В Европе, однако, несмотря на постоянство гендерного разрыва, в основном применяются добровольные партийные квоты. Только в шести странах имеются нормативные правила национального уровня, направленные на поощрение гендерного баланса:<sup>66</sup> Бельгии, Греции, Ирландии, Испании, Португалии и Франции. Из 21 страны, предоставляющей государственное финансирование партиям, только Франция, Ирландия, Португалия и Италия связывают выделение прямого

государственного финансирования с обеспечением гендерного равенства в партии-получателе.

В этом плане наиболее устоявшаяся традиция отмечается во Франции. После утверждения пересмотренной конституции в 1999 году<sup>67</sup> французские законодатели внесли поправки в закон о финансировании политической деятельности 1988 года, потребовав от всех политических партий Франции выставлять на выборах всех уровней одинаковую пропорцию (по 50 процентов) кандидатов-мужчин и кандидатов-женщин. Согласно поправкам, внесенным в закон о финансировании политической деятельности в 2000 году, в случае если партии оказываются не в состоянии выставить кандидатов-мужчин и кандидатов-женщин в равной пропорции и различие в их удельном весе превышает 2 процента от общей численности избирателей, внесенных в списки для голосования, на партии накладываются финансовые санкции.<sup>68</sup> Представляется, что эти положения сыграли свою роль в увеличении представительства женщин в выборных органах Франции: с 12 процентов в 2002 году до 19 процентов в 2007 году и до 27 процентов в 2012 году.<sup>69</sup> Согласно оценкам, в 2012 году партия «Союз за народное движение» (СНД), выдвинувшая на выборы лишь 26 процентов женщин-кандидатов, лишилась свыше 4 млн евро (1\$4,7 млн).<sup>70</sup>

Процедурные правила выделения средств во Франции требуют, чтобы общая сумма финансирования была разделена на две равные части. Первая половина распределяется в соответствии с процентной долей голосов избирателей, полученных каждой партией. Вторая половина выплачивается политическим партиям, представленным в Национальной ассамблее и Сенате, пропорционально числу членов парламента, поддерживающих одну из политических партий, удовлетворяющих критерию получения своей доли из первой части ассигнованных средств. Финансовые санкции, однако, применяются исключительно к первой категории государственного финансирования. Этот подход означает, что система регулирования выступает в качестве эффективного средства сдерживания небольших партий, но цена несоблюдения установленных требований, особенно в случае крупнейших партий, существенно уменьшается. В самом деле, сокращение государственного финансирования на 4 миллиона евро (1\$4,7 млн) представляет собой лишь незначительную процентную долю от среднего объема государственного финансирования, получаемого более крупными политическими партиями (в 2011 году СНД получил 33,3 млн евро [1\$39,4 млн]).<sup>71</sup> По словам должностного лица партии СНД, «мы по-прежнему предпочитаем платить штрафы, нежели проигрывать выборы!».<sup>72</sup> Если партии рассчитывают на большой электоральный успех, выставляя кандидата-мужчину, они, пожалуй,

не обратят ни малейшего внимания на сокращение государственного финансирования.

В Ирландии, согласно Закону о выборах 2012 года (с Поправкой относительно финансирования политической деятельности), государственное субсидирование политических партий уменьшается на 50 процентов, если удельный вес женщин-кандидатов, выдвигаемых каждой политической партией, составляет менее 30 процентов. При проведении последующих всеобщих выборов это пороговое значение вырастет до 40 процентов.<sup>73</sup> В Португалии партии, у которых доля выдвинутых кандидатов любого пола составляет менее 33 процентов, могут не получить 25–80 процентов от полагающегося им государственного финансирования.<sup>74</sup> В Италии, хотя и не введившей законодательно установленные квоты на национальном уровне, нормативные правила финансирования политической деятельности предписывают уменьшать субсидирование тех партий, которые не расходуют по меньшей мере 5 процентов выделенного им государственного финансирования на продвижение инициатив, нацеленных на расширение активного участия женщин в политической жизни.<sup>75</sup>

Несмотря на сохраняющийся гендерный разрыв в странах Северной, Западной и Южной Европы и чрезвычайно высокую долю государственного финансирования в бюджетах партий, законодатели этого региона в большинстве своем не уделяют надлежащего внимания возможности связи государственного финансирования политических партий с обеспечением гендерного равенства. Более того, в тех немногих странах, которые такие положения ввели в действие, практически ничего не делается для того, чтобы ликвидировать основные барьеры, с которыми сталкиваются женщины в политической жизни, в частности, в том, что касается привлечения финансовых средств на ранних этапах избирательных циклов. Фактически, женщины располагают меньшим доступом к финансовым ресурсам и денежно богатым социальным и профессиональным сетевым структурам, что отрицательно сказывается (особенно в системах, сориентированных на кандидатов) на их способности мобилизовать ресурсы и, соответственно, на вероятности того, что они будут избраны.<sup>76</sup> Для оказания поддержки кандидатам-женщинам создаются различные женские организации и сетевые структуры. Воспользовавшись североамериканским опытом Списка EMILY, «родственные организации» женщин, предлагающие финансовые гранты кандидатам-женщинам, стали также разрастаться и в Европе. В некоторых случаях отдельные партии выступили с инициативами переориентации денежных средств в пользу кандидатов-женщин (например, испанское Бюро гендерного равенства или Лейбористская партия в Ирландии). И все же, в этом направлении принимается удивительно мало законодательных установок.

Несмотря на сохраняющийся гендерный разрыв в странах Северной, Западной и Южной Европы – и чрезвычайно высокую долю государственного финансирования в бюджетах партий – законодатели этого региона в большинстве своем не уделяют надлежащего внимания возможности увязки государственного финансирования политических партий с обеспечением гендерного равенства.

В последние годы все большее внимание уделяется проблеме гендерно сбалансированной представленности. Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий 2010 года и резолюция ЕП 2012 года по вопросу о роли женщин в процессе принятия политических решений утверждает, что гендерный паритет должен включаться в число «разумно обоснованных» ми-

нимальных требований, обуславливающих получение государственного финансирования.<sup>77</sup> В резолюции ЕП также предлагаются пути решения актуальной проблемы привлечения финансовых средств для кандидатов-женщин путем побуждения государств-членов к расширению мер по оказанию поддержки женским организациям, в том числе путем предоставления им адекватного финансирования, а также создания платформ сотрудничества и организации кампаний в поддержку гендерного равенства при проведении выборов.<sup>78</sup>

Конкретным примером увязывания вопроса о представленности женщин в выборных органах и предоставлением государственного финансирования политическим партиям является случай с голландской партией протестантов-ортодоксов – Политической реформаторской партией (ПРП). Исходя из своего толкования Библии, ПРП не допускала женщин к членству в партии и не предоставляла женщинам пассивного избирательного права. В судебном решении, принятом в сентябре 2005 года, было установлено, что исключение женщин из состава членов партии является нарушением Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)<sup>79</sup>, а государственное финансирование ПРП было приостановлено, что обходилось бы этой партии примерно в 800 000 евро (I\$971 000) ежегодно.<sup>80</sup> Данный случай спровоцировал в Нидерландах важные юридические дебаты о взаимоотношении между различными конституционными правами: правом на объединение, политические убеждения и свободой вероисповедания, с одной стороны, и правом на недискриминацию, с другой.<sup>81</sup> В декабре 2007 года суд второй инстанции отменил предшествующее решение и возобновил (с обратной силой в отношении 2006-го и 2007-го годов) государственные субсидии в пользу ПРП. ПРП внесла изменения в свои внутренние уставные документы, разрешив женщинам вступать в члены партии, начиная с 2006 года.<sup>82</sup>

## Регулирование расходования средств политическими партиями и кандидатами

Регулирование расходования средств партиями и кандидатами базируется на тех же основополагающих принципах, что и регулирование частных пожертвований, а также предоставление государственного финансирования: сокращение преимуществ тех, кто располагает доступом к большим объемам финансовых ресурсов, и выравнивание игрового поля – и, соответственно, защита демократического процесса. Иными словами, законодательство должно обеспечивать, чтобы все политические партии и кандидаты были способны вести избирательные кампании и чтобы никакое расходование средств от имени любого кандидата или партии не было несоразмерным.<sup>83</sup> Страны Северной, Западной и Южной Европы ввели ряд более или менее эффективных ограничений на расходование средств партиями и кандидатами. В настоящем разделе будет также обсуждена глубинная причина противоречия между предельными уровнями расходования средств на политические цели и основными правами граждан, такими как свобода выражения мнений.

Нормативные правила расходования средств могут ограничивать общую сумму, которую политическая партия или кандидат вправе израсходовать, а также налагать ограничения на конкретные формы расходования средств. В этих регионах широко распространены запреты на покупку голосов избирателей, что в большинстве случаев регулируется не законами о финансировании политической деятельности, а скорее избирательными кодексами (Бельгия, Франция, Италия) или уголовными кодексами (Дания, Германия, Греция, Швеция). Более того, запреты на покупку голосов избирателей зачастую устанавливались на самых ранних этапах утверждения демократического строя в европейских странах.

С другой стороны, лимиты на расходование средств партиями или кандидатами встречаются в странах Северной, Западной и Южной Европы нечасто. Такие лимиты установлены менее чем половиной стран данного региона. Эти численные показатели вполне вписываются в мировые тенденции: 29 процентов стран Северной, Западной и Южной Европы регулируют расходование средств партиями (соответствует среднемировому уровню), а в 42 процентах стран этого региона регулируется расходование средств кандидатами (на 2 процента меньше, чем в странах других регионов).<sup>84</sup> В странах Восточной Европы введено более жесткое регулирование финансирования политической деятельности.<sup>85</sup>

Большинство стран Северной, Западной и Южной Европы, установивших ограничения на расходование средств, применяют их как в отношении финансирования повседневной деятельности партий,

так и в отношении расходов на проведение избирательных кампаний. Только четыре страны региона (Франция, Исландия, Ирландия, Испания) ограничивают лишь один вид расходования средств. Это представляет собой примечательное отличие от других регионов, где законодатели разграничивают различные виды расходования средств, что может создавать возможности обхода нормативных правил без каких-либо затруднений.

Проблемы, связанные с осуществлением и эффективностью правил, распространяются и на правила расходования средств. Запреты на покупку голосов избирателей доказали свою неэффективность в Италии,<sup>86</sup> где разнообразные формы обмена экономическими, материальными или связанными с профессиональной деятельностью благами продолжают существовать более полувека, включая «пакеты голосов избирателей», формируемые преступными организациями в обмен на финансовые выгоды и политическую благосклонность.<sup>87</sup> Во Франции в конце 1990-х годов нарушения лимитов на расходование средств не обязательно влекли за собой наложение санкций после принятия поправки, согласно которой судьям разрешалось самоотводиться в случаях, когда «существует возможность установить честные намерения ответчика».<sup>88</sup> В Испании лимиты на расходование средств игнорируются, а недавно Счетная палата разоблечила систематическое сокрытие сведений, подлежащих включению в отчетность, в масштабах страны.<sup>89</sup>

Лимиты на расходование средств также могут быть обойдены. Например, если предельные уровни расходов ограничиваются коротким промежутком времени, партии могут перенести расходы, связанные с проведением избирательных кампаний, на более ранние периоды, чтобы избежать их применения. Так случилось в Ирландии, где Комиссия по стандартам государственной службы указала на существование проблемы «перераспределения бюджета за счет увеличения стоимости первоначального этапа». Согласно выводам Комиссии, линия поведения партий, с одной стороны, подрывает само предназначение лимитов на расходование средств, а с другой стороны, создает опасность дискредитации положений закона.<sup>90</sup>

Наконец, цель ограничения расходов может быть размыта в случае, если планка лимитов устанавливается слишком высоко. Как утверждалось, именно так случилось в Великобритании. Хотя для того, чтобы сократить расходы на проведение избирательных кампаний и сузить несоразмерность расходов более крупных и меньших по численности партий, Законом о политических партиях, выборах и референдумах (ЗППВР) 2000 года и были установлены общенациональные предельные уровни расходования средств,<sup>91</sup> обе эти конечные цели были,

вполне возможно, затушеваны чрезмерно высокими потолочными значениями.<sup>92</sup>

Тем не менее, введение чрезмерно низких предельных уровней расходов также создает проблему, поскольку это может искусственно ограничить доступ избирателей к информации. Установление слишком жестких лимитов на расходование средств привлекло значительное внимание в англоязычных странах, в частности, после рассмотрения судебного дела «Боумен против Соединенного Королевства», которое, в конечном итоге, привело к повышению потолков расходов применительно к пожертвованиям третьих сторон на проведение избирательных кампаний путем внесения поправки в ЗППВР. Европейский суд по правам человека постановил, что крайне жесткое ограничение расходов частного лица, связанных с проведением выборов (на момент вынесения судебного решения – 5 ф. ст. [GBP] [I\$8]), является необоснованным ограничением свободы выражения мнений, которая защищается Статьей 10 Европейской конвенции о защите прав человека.<sup>93</sup> В ходе рассмотрения двух аналогичных дел Суду предстояло вынести решение – в конечном итоге, судебное постановление о совместимости установленных запретов с Конвенцией – по вопросу о том, не ограничивает ли запрет на оплачиваемое телерадиовещание, введенный в Швейцарии и Великобритании, право на свободу выражения мнений.<sup>94</sup> Как и случай с голландской партией, отказавшей женщинам в пассивном избирательном праве, эти примеры показывают, как нормативные правила финансирования политической деятельности самым непосредственным образом сказываются на основном праве граждан на выражение своего мнения в политической жизни. Поэтому законодателям следует тщательно уравновешивать положения нормативно-правовых актов.<sup>95</sup>

### **Уровни и виды расходования средств**

Согласно распространенному мнению, политические партии и кандидаты расходуют больше денежных средств, чем они могли бы это делать, и будут расходовать столько, сколько им позволят. Рост расходов партий и кандидатов зачастую связывается с процессами профессионализации избирательных кампаний и техническим прогрессом. Сравнительный анализ расходов партий, начиная с 1970-х годов и заканчивая 1990-ми годами, подтверждает наличие тенденции к повышению расходов на проведение избирательных кампаний в странах Северной, Западной и Южной Европы.<sup>96</sup> В Таблице 7.5 приведены данные по затратам на проведение президентских выборов во Франции в период 1981–2002 годов.

**Таблица 75. Расходы на проведение президентских выборов во Франции, 1981–2002 гг.**

	1981	1988	1995	2002
Общие затраты (в млн EUR)	47,6 (I\$56,2)	114,4 (I\$135)	133,5 (I\$157,6)	200,5 (I\$236,7)
Средние затраты на одного зарегистрированного избирателя	EUR 1,31 (I\$1,54)	EUR 3 (I\$3,54)	EUR 3,34 (I\$3,94)	EUR 4,86 (I\$5,75)

*Источник:* Conseil constitutionnel [Конституционный совет].<sup>97</sup>

За последние 20 лет во Франции число кандидатов, участвующих в президентских выборах, увеличилось (с 10 в 1981 году до 16 в 2002 году), тогда как средняя стоимость президентской избирательной кампании в расчете на одного зарегистрированного участника голосования выросла в четыре раза. Аналогичные цифры характерны и для Нидерландов. В 1989 году политические партии израсходовали на проведение своих избирательных кампаний чуть более 2 миллионов евро (I\$2,43 млн), а в 2012 году эти затраты составили более 8 миллионов евро (I\$9,71 млн) – снизившись по сравнению с пиковым значением 2010 года, почти достигшим 10 миллионов евро (I\$12,14 млн).<sup>98</sup> Это падение, вероятно, объясняется тем фактом, что два цикла выборов были проведены один за другим, а к 2012 году партии уже истощили свои запасы. Самые недавние численные данные по Великобритании представляют собой небезыntenесный пример противоположной тенденции. В 2010 году в Великобритании общие совокупные расходы партий на проведение всеобщих общенациональных выборов были на 26 процентов ниже, чем в случае предыдущих выборов 2005 года. Это также применимо к расходам партий на проведение выборов в ЕП в 2009 году, которые также были значительно ниже, чем в случае предыдущих выборов 2004 года.<sup>99</sup>

Помимо проблемы нахождения источников достоверных данных, любой сравнительный анализ уровней расходования средств партиями и кандидатами подразумевает ряд дополнительных проблем методологического характера. Во-первых, расходование средств партиями и кандидатами в значительной мере зависит от того, что именно становится предметом количественных измерений в годы проведения выборов и годы, когда выборы не проводятся. Во-вторых, для целей общей оценки стоимости и затрат в той или иной демократической стране решающее значение имеет необходимость учета размеров страны. Наконец, наличие валют с плавающим курсом и свободно колеблющихся обменных курсов создает дополнительные проблемы.<sup>100</sup>

## **Отчетность, внешний надзор и обеспечение принудительного исполнения нормативных правил финансирования политической деятельности**

Правила, регулирующие частные пожертвования, целевое финансирование или лимиты на расходование средств политическими партиями и/или кандидатами не имеют никакого практического значения, если они не подкреплены эффективной системой принудительного правоприменения – которая включает механизмы представления отчетности, орган, отвечающий за осуществление текущего контроля над финансовыми отчетами политических партий, и санкции. Настоящий раздел посвящен оценке нормативных правил представления отчетности политическими партиями и кандидатами, институтов, отвечающих за осуществление надзора за финансовой отчетностью партий, и текущих правовых санкций, применяемых в странах Северной, Западной и Южной Европы. Помимо этого, в этом разделе будет обсужден вопрос того, насколько эффективно данные нормативные правила осуществляются.

### ***Требования в отношении представления отчетности***

Правила представления отчетности имеют решающее значение для обеспечения того, чтобы политические партии и кандидаты соблюдали законодательство о финансировании политической деятельности, а также с точки зрения гарантий того, что их линия поведения в сфере финансов подвергается проверке извне. Согласно рекомендации Комитета министров Совета Европы, партиям следует представлять отчетность в независимый орган как минимум ежегодно.<sup>101</sup>

По сравнению с любыми другими частями света, в странах Северной, Западной и Южной Европы применяется более жесткое регулирование в том, что касается отчетности, как в отношении требования о регулярном представлении отчетности политическими партиями (зачастую ежегодно), так и в плане финансовой деятельности партий и кандидатов в ходе избирательных кампаний. Это можно объяснить конкретной логикой участия партий в политической жизни в указанных странах, где партийным организациям придается особое значение как структурам с постоянно активным членским составом, по сравнению с логикой большей ориентированности на результаты выборов, характерной для других регионов мира.<sup>102</sup> Однако, как представляется, страны этого региона, вероятно, в меньшей чем в среднем по миру степени регулируют порядок раскрытия информации о деятельности кандидатов, а также устанавливают менее жесткие требования к политическим партиям и кандидатам в том, что касается раскрытия персональных данных доноров.

Единственные три страны Северной, Западной и Южной Европы, где от политических партий не требуется представлять финансовые отчеты – Андорра, Мальта и Швейцария – являются также единственными странами региона, в которых политическим партиям не предоставляется прямое государственное финансирование (хотя в Андорре государственное финансирование предоставляется в связи с проведением избирательных кампаний). В единственных двух кантонах Швейцарии, где политическим партиям предоставляется государственное финансирование (Тичино и Женева), от партий требуется соблюдать определенные обязательства в отношении обеспечения прозрачности. Это свидетельствует о том, в какой степени законодательство о финансировании политической деятельности, принятое в странах региона, характеризуется интеграцией двух основополагающих принципов финансирования политической деятельности: (1) финансирование акторов со стороны государства, содействующего их организационному выживанию, и (2) установление ограничений, призванных принудить акторов к соблюдению ряда правил, благоприятствующих повышению прозрачности.

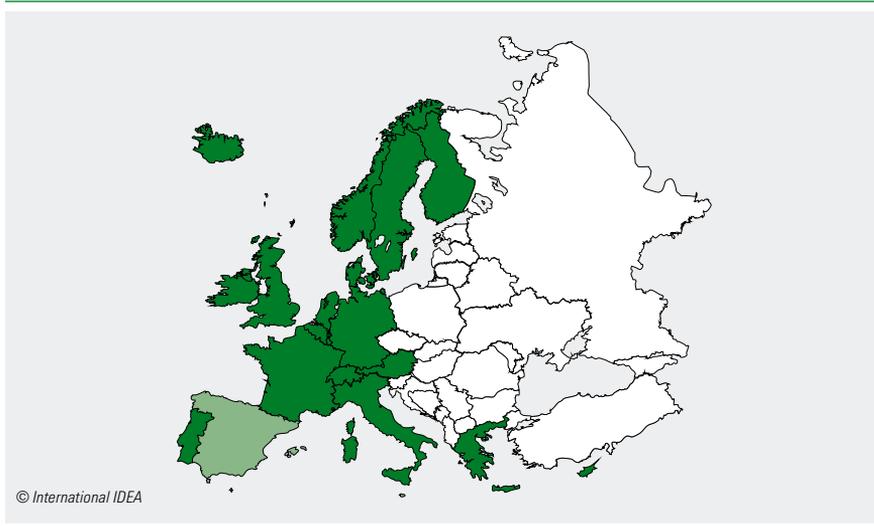
Согласно рекомендации Совета Европы, партии и кандидаты следует связывать одинаковыми предписаниями.<sup>103</sup> И все же между требованиями к отчетности партий и кандидатов существует заметное различие. Из 24 стран, расположенных в этом районе, практически все требуют представления отчетности от политических партий, тогда как аналогичное правило в отношении кандидатов существует только в половине из них. Это различие заслуживает особого упоминания, поскольку – как и установление предельных уровней расходования средств, обсуждавшихся выше – освобождение либо одной, либо другой категории акторов от обязанности представлять отчетность может стать удобным способом обхода нормативных правил финансирования политической деятельности: денежные средства могут перенаправляться через посредство заинтересованного лица, которое не обязано отчитываться в своих действиях, и тем самым важный элемент финансирования политической деятельности будет уводиться в тень. Наглядным примером этому служит положение дел с кандидатами национального уровня в Португалии;<sup>104</sup> в Норвегии, где законодательство о финансировании и отчетности применяется исключительно к зарегистрированным политическим партиям; и в Германии, которая в этом плане рассматривает партии и кандидатов порозному.<sup>105</sup>

Наконец, два важных аспекта, связанных с отчетностью, заключаются в том, должны ли финансовые отчеты партий раскрываться перед широкой общественностью и должна ли включаться в отчетность информация об источниках пожертвований в пользу политических партий и кандидатов. Обнародование информации рассматривается

как еще одно средство повышения прозрачности управления финансами партий и кандидатов.

Практически во всех странах Северной, Западной и Южной Европы, за исключением Мальты, Монако и Испании, установлены требования, согласно которым обеспечивается доступ общественности к партийным отчетам.<sup>106</sup>

**Диаграмма 7.6. Страны Северной, Западной и Южной Европы, в которых требуется, чтобы к отчетам политических партий предоставлялся доступ общественности**



- Да
- Нет

*Источник:* International IDEA [МИДСВ]. Эта карта составлена на основе данных, собранных по состоянию на февраль 2014 года. Информация, представленная в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, непрерывно обновляется. См. <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

В рекомендациях Совета Европы неоднократно подчеркивалось, что информацию следует не только раскрывать, но и предоставлять своевременно и в удобном для граждан формате, т.е. делать ее ясной и легко доступной для широкой общественности. Великобритания представляет собой один из наилучших примеров обнародования финансовых отчетов политических партий через посредство веб-сайта Избирательной комиссии. Центральный реестр Статистической службы Норвегии, французская НКФИКПА и ирландская Комиссия по стандартам государственной службы предоставляют гражданам аналогичные услуги, публикуя годовые отчеты партий, статистические данные по финансированию политической деятельности и аналитические доклады на своих веб-сайтах.

В семи из 24 стран, подвергнутых анализу в настоящей главе – Мальте, Андорре, Швейцарии (где прямое государственное финансирование не предоставляется), Кипре, Монако, Лихтенштейне и Франции – от политических партий и кандидатов не требуется раскрывать персональные данные доноров, что в процентном выражении ниже, чем в любой иной части света. Тем не менее, в течение последнего десятилетия сфера применения требований к обеспечению прозрачности продолжала расширяться. Возможным следствием разнообразных рекомендаций и руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий становится то, что дебаты в странах Северной, Западной и Южной Европы концентрируются не столько на вопросе о том, следует ли раскрывать информацию о пожертвованиях, сколько на обсуждении порогового значения, инициирующего применение требования о раскрытии информации, причем средняя величина такого значения по региону в настоящее время равняется примерно 3 500 евро.

Разумеется, факт наличия закона, требующего от политических партий и/или кандидатов представления отчетности о доходах и расходах, практически ничего не говорит о достоверности, степени детализации и всесторонности практики представления отчетности. В этой связи на первый план выдвигаются три основных момента. Во-первых, в большинстве стран этого региона стандартизированный и единообразный формат отчетности отсутствует.<sup>107</sup> Соответственно, политические партии объединяют различные источники дохода и виды расходов под разными (несопоставимыми) заголовками. Во-вторых, европейские страны отличаются друг от друга в том, что касается степени детализации соответствующих финансовых отчетов. С точки зрения обеспечения прозрачности, существует значительная разница между тем, к примеру, когда от партий требуется разбить все суммы по конкретным статьям доходов и расходов, или же когда они должны просто сообщить агрегированную итоговую сумму. Наконец, финансовые отчеты зачастую не содержат информации обо всех субъектах действия, относящихся к сфере деятельности партий. В законодательстве о финансировании политической деятельности нередко уделяется мало внимания местным партиям, фондам поддержки политических партий или иным организационным подразделениям партий. Такое положение дел сложилось, к примеру, в Нидерландах, где до недавнего времени требования обеспечения прозрачности не применялись на областном или местном уровнях.<sup>108</sup>

## Органы текущего контроля

Еще один основополагающий аспект обеспечения принудительного исполнения нормативных правил финансирования политической деятельности относится к различным общественным институтам, отвечающим за осуществление текущего и общего контроля над соблюдением существующих нормативно-правовых актов. Эффективный текущий контроль входит в число наиболее важных элементов регулирования финансирования политической деятельности, поскольку в конечном итоге именно он является решающим средством, позволяющим утверждать, что законодательство реализуется эффективно. И все же, между странами Северной, Западной и Южной Европы существуют значительные различия в том, что касается институциональной структуры текущего контроля, а большинство проблем относятся, как представляется, к его нормативно-правовой базе.

Во-первых, в некоторых странах какой-либо орган текущего контроля над финансовой деятельностью партий отсутствует: к их числу относятся Мальта, Швейцария, Лихтенштейн и Дания. В странах Северной Европы продолжает существовать традиция опоры на принцип прозрачности и глубоко укоренившаяся культура высокого доверия общества к политическим партиям – при этом, однако, данная традиция угасает, поскольку и в Финляндии, и в Норвегии, и в Швеции за последние годы были введены в действие более жесткие нормативные правила.

Во-вторых, существуют различия в том, что касается независимости органов текущего контроля от политического процесса. Независимость и свобода от факторов политического влияния имеют решающее значение с точки зрения авторитетности и эффективности механизмов текущего контроля.<sup>109</sup> Органы, отвечающие за надзор в сфере финансирования политической деятельности, должны быть независимы от политических партий, насколько это возможно.

Лишь в нескольких странах рассматриваемого региона имеются правоохранительные институты, являющиеся полностью независимыми от политического влияния. Как представляется, контроль над финансированием политической деятельности осуществляется, главным образом, парламентскими комиссиями или органами исполнительной власти либо непосредственно, либо с помощью институциональных структур или специальных комиссий, которые им подотчетны. В тех случаях, когда контрольно-надзорные органы входят в состав исполнительной ветви власти, они не могут претендовать на независимость от политических партий или беспристрастность в их отношении, поскольку министры зачастую являются избранными членами партии, находящейся у власти, и в силу этого могут

использовать правила финансирования политической деятельности к выгоде партии власти или же налагать санкции на оппозицию. Вместе с тем, во многих из указанных стран независимость правоохранительного органа не является вопросом публичных дебатов. В странах со сравнительно высоким уровнем общественного восприятия принципа финансовой добросовестности и доверия общества к политическим институтам, многие полагают, что банальное подозрение, например, в том, что какое-либо министерство злоупотребляет своими полномочиями, чтобы причинить вред оппоненту, нанесло бы серьезный ущерб репутации правящей партии.

В-третьих, в большинстве стран Северной, Западной и Южной Европы за получение и проверку финансовых отчетов партий и кандидатов могут отвечать различные общественные институты. В Финляндии, к примеру, надзор за подачей регулярной отчетности партий осуществляет Министерство юстиции, а проверка отчетов о проведении избирательных кампаний и деятельности кандидатов возложена на Национальное контрольно-ревизионное управление. В Италии, до реформы 2012 года, Совет финансовых контролеров за расходами на избирательную кампанию при Государственном аудиторском суде отвечал за расходование средств, Счетная палата парламента проверяла годовые финансовые отчеты партий, а Региональный совет по избирательным гарантиям осуществлял проверку предвыборных расходов кандидатов. Зачастую эти институциональные органы не могут налагать санкции. Аналогичную рассредоточенность институтов текущего контроля можно встретить в Греции и Португалии. Хотя разнообразие надзорных институтов в пределах отдельно взятой страны зависит от присущих именно данной стране конституционных и правовых традиций (а также более широкой системы экономического и организационного управления имеющимися ресурсами), их рассредоточенность, а также ограничение их полномочий конкретными сферами финансирования политической деятельности могут затруднять межучрежденческую координацию действий и снижать их эффективность.

Надлежащее функционирование правоохранительных механизмов является крайне важным с точки зрения всей нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности. Если такие механизмы не отвечают своему предназначению, это может поставить под серьезную угрозу авторитетность, эффективность и сам смысл существования нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности в целом.

### **Санкции за нарушения правил финансирования политической деятельности**

Лишь в немногих странах мира санкции за нарушение правил финансирования политической деятельности до сих пор не установлены. Единственной страной рассматриваемого региона, в которой такие санкции отсутствуют, является Швейцария.<sup>110</sup> В число санкций, наиболее широко распространенных в Европе, входят штрафы, отказ в государственном финансировании и заключение под стражу. К самым суровым из имеющихся в наличии санкций, вероятно, относятся приостановление деятельности или отмена регистрации партии, а поражение в активных и пассивных политических правах (включая признание неправомерности, исключение кандидата из избирательного списка или снятие с выборной должности) встречаются реже.

Соразмерность является одной из наиболее важных характеристик, к достижению которой санкциям в сфере финансирования политической деятельности следует стремиться: санкции должны быть оказывающими достаточное сдерживающее воздействие и соразмерными масштабу правонарушения (а также численности и финансовым ресурсам различных политических партий). Так бывает не всегда. В Португалии, например, хотя нормативно-правовая база и предписывает применение уголовных санкций (один год заключения под стражу для казначея или лидера партии за принятие незаконных пожертвований), незначительные финансовые правонарушения зачастую влекут за собой денежные штрафы, несопоставимые по объему полученных незаконных пожертвований. Например, в июне 2007 года Конституционный суд наложил на правоцентристскую Социал-демократическую партию штраф в размере 35 000 евро (I\$49 000) за принятие незаконного пожертвования от компании «Сомаг» в сумме 233 415 евро (I\$328 000).<sup>111</sup> Во Франции нарушения правил частных пожертвований (а конкретно, принятие пожертвований из запрещенного источника или превышение максимального установленного законом лимита, равного 7 500 евро [I\$8 900]), наказываются «штрафом не более 3 750 евро [I\$4 400] и одним годом тюремного заключения или только одним из указанных двух видов наказания».<sup>112</sup> В материалах ГРЕКО отмечается, что штраф в размере 3 750 евро (I\$4 400) не может предупредить принятие незаконного пожертвования значительного размера, тем более что такие пожертвования в пользу политических партий не могут быть конфискованы.<sup>113</sup> Неэффективные санкции также встречаются в Бельгии, где наказанием за превышение пороговых значений расходов на проведение избирательных кампаний служит приостановление государственного финансирования на срок до четырех месяцев.

Санкции могут также быть настолько суровыми, что их редко применяют на практике. Например, в Исландии нарушения закона

о финансировании политической деятельности караются шестью годами заключения под стражу, и, вероятно, такое обвинение не будет предъявлено никогда.<sup>114</sup> Уголовные наказания редко применяются в Бельгии, Великобритании, Греции, на Кипре, в Финляндии или во Франции. На самом деле, тот факт, что санкции не применяются, отнюдь необязательно свидетельствует об их сдерживающем воздействии, а может также отражать их неэффективность.<sup>115</sup>

### ***Независимые наблюдатели-контролеры: гражданское общество и средства массовой информации***

Недавний крупномасштабный скандал, связанный с финансированием политической деятельности, разразился в Испании в феврале 2013 года после того, как газета «Эль Паис» опубликовала неофициальную бухгалтерскую документацию Народной партии. Обнародованные документы давали основания предположить, что эта партия вела двойную бухгалтерию в течение более 20 лет, пряча тайные взносы со стороны деловых кругов, которые затем перераспределялись среди ведущих членов партии.<sup>116</sup> Несколько скандалов в связи с финансированием политической деятельности в странах Западной Европы были порождены материалами средств массовой информации. В свою очередь, возникновение скандалов играет важную роль в стимулировании реформ в области финансирования политической деятельности. Скандалы, связанные с политической коррупцией, создают более требовательное (или враждебное) общественное мнение, оказывающее влияние на линию поведения партий и побуждающее к реформированию порядка финансирования политической деятельности, которое ведет к повышению прозрачности управления финансами партий и кандидатов.<sup>117</sup> Таким образом, средства массовой информации представляют собой важный элемент надзора в сфере финансирования политической деятельности, который с успехом позволяет им играть свою основополагающую роль «сторожевого пса демократии». И все же, только около 35 процентов западноевропейцев считают себя информированными об уровне политической коррупции в своей стране,<sup>118</sup> что дает основания предположить необходимость более пристального внимания средств массовой информации к этим политически деликатным вопросам.

## **Выводы**

Процесс регулирования финансирования политической деятельности в странах Северной, Западной и Южной Европы начался до Второй мировой войны, когда политическим партиям во множестве стран была предоставлена косвенная финансовая поддержка в виде бесплатного вещательного времени на радио, сокращения ставок почтовой оплаты

или налоговых вычетов в отношении пожертвований в пользу партий. В послевоенный период страны этого региона начали принимать сначала более широкие, а затем всеобъемлющие нормативно-правовые рамочные документы, регулирующие управление финансами политических партий и кандидатов. Эти нормативные правила зачастую вводились наряду с принятием решений о предоставлении политическим партиям прямого государственного финансирования.

Предоставление государственного финансирования и правовое регулирование системы финансирования политической деятельности ознаменовали собой перемены в концептуальном осмыслении понятия политических партий и их роли в обществе: из частных и добровольных ассоциаций они стали превращаться в организации общественного пользования.<sup>119</sup> Политические партии зачастую рассматриваются как неотъемлемый элемент демократии.<sup>120</sup> Эта позитивная концепция послужила обоснованием как предоставления политическим партиям все возрастающих объемов государственного финансирования, так и управление ими посредством норм публичного права.

Вместе с тем, процессу законодательного оформления правил финансирования политической деятельности присущ имманентный конфликт интересов, поскольку законодатели являются также сторонниками той или иной партии.<sup>121</sup> Политическим партиям следует не упускать это из виду и предоставлять существенные подтверждения беспристрастности при введении в действие правил финансирования политической деятельности.

В том, что касается вмешательства государства в деятельность партий, нормативно-правовая база и традиции стран Северной, Западной и Южной Европы отличаются друг от друга. И все же среди этих стран наблюдается тенденция к большей гармонизации нормативных правил финансирования политической деятельности, в частности, в том, что касается правил, регулирующих порядок функционирования механизмов подотчетности перед обществом и обеспечения прозрачности. Понижение порога требований к обнародованию информации о частных пожертвованиях и повышение доступности годовых финансовых отчетов политических партий во все большей степени воспринимаются как основополагающие элементы законов о финансировании политической деятельности. Доклады и рекомендации на уровне ЕС, нацеленные на утверждение «общих принципов» и «надлежащей практики» в различных нормативно-правовых актах, определяющих рамочные основы финансирования политической деятельности, послужили важным стимулом к продвижению вперед в этом направлении.

В настоящей главе была обсуждена основная логика перехода к государственному финансированию политических партий и кандидатов

и введения правил финансирования политической деятельности: воспрепятствовать практике противозаконного финансирования, выровнять игровое поле для всех политических партий и помочь политическим партиям справиться с ростом финансовых затрат на участие в политической жизни. И все же эти положения не застрахованы от критики и выражения обеспокоенности.

Наиболее существенные критические замечания в связи с различными режимами государственного финансирования, встречающиеся в политологической литературе, сводятся к тому, что поддержка со стороны государства является одним из средств, с помощью которых утвердившиеся политические партии предоставляют самим себе возможности организационного выживания и победы на выборах, лишая всех, кто непричастен к системе, доступа к ресурсам власти. Данный аргумент примечателен тем, что выворачивает демократическое обоснование государственного финансирования наизнанку: из средства продвижения и повышения эффективности демократии, государственное финансирование превращается в инструмент создания неудобств для соперников и самоувековечивания политического статус-кво.<sup>122</sup> В плане квалификационных требований и критериев распределения государственного финансирования в странах Северной, Западной и Южной Европы, число доказательств в поддержку этого аргумента невелико. По всей видимости, нормативно-правовая база предоставления государственного финансирования в странах этого региона принимает во внимание как необходимость обеспечения организационной стабильности партий, так и важность оказания поддержки политическому плюрализму посредством выделения финансовых средств меньшим по размеру и вновь появляющимся политическим партиям.<sup>123</sup>

Неоспоримо и то, что введение государственного финансирования сделало политические партии чрезвычайно зависимыми от государственных ресурсов. В сравнении с другими частями света, количественные показатели по странам Северной, Западной и Южной Европы поражают: в целом, на государственное финансирование приходится почти три четверти общего дохода партий. С учетом спада численности членского состава партий, а также вызывающих тревогу количественных данных, свидетельствующих о нарастании разочарованности в политических партиях,<sup>124</sup> высокий уровень зависимости от государства может создавать опасность поддержания жизнеспособности политических акторов, оторвавшихся от реальностей общественной жизни. Последнее по порядку (но не по важности) критическое замечание в отношении государственного финансирования состоит в том, что оно не решает фундаментальную проблему политической коррупции – которая, в большинстве случаев, и послужила краеугольным обоснованием его введения.

Даже если регулирование финансирования политической деятельности и не стало универсальным средством от всех зол, которым оно представлялось вначале, часть вины за его неэффективность может быть возложена на несовершенство законодательства. Нормативно-правовые акты в сфере финансирования политической деятельности в странах этого региона увеличиваются в количестве и становятся все более комплексными, регулируя все больше видов финансовой деятельности кандидатов и партий, но вместе с тем они по-прежнему полны лазеек, которые кандидаты и партии, как доказано практикой, с готовностью используют для своей выгоды. В случае ненадлежащей проработки нормативных правил, усложнение регулятивной среды может подорвать те самые демократические ценности и принцип благого управления, которые регулирование в сфере финансирования политической деятельности призвано поддерживать главным образом. Это далеко не единственная проблема в области реализации правил. В тех случаях, когда законы, регулирующие финансирование политической деятельности, оказываются неэффективными, это наносит невосполнимый ущерб репутации и авторитету представительных институтов в глазах общества. Нижеследующие рекомендации в отношении руководящих принципов реформирования системы финансирования политической деятельности адресованы органам текущего контроля, каждой из политических партий и субъектам деятельности в средствах массовой информации.

## Рекомендации

### *Лицам, отвечающим за разработку политики*<sup>125</sup>

Структура законодательства, регулирующего финансирование политической деятельности, оказывает значительное воздействие на осуществление установленных правил, эффективность системы в целом и, следовательно, на легитимность политических институтов общества. Политические акторы зачастую могут не устоять перед искушением открыть новые пути использования лазеек в законодательстве к своей выгоде, и по этой причине оно должно быть тщательно проработано. Законодателям могут быть адресованы два вида рекомендаций: официальные руководящие принципы законотворчества в сфере финансирования политической деятельности, реализация которых зачастую оказывается недостаточной, и руководящие принципы, непосредственно связанные с содержательной частью нормативно-правовых актов, регулирующих финансирование политической деятельности.

А. Тремя основными принципами законотворчества в сфере финансирования политической деятельности являются:

1. *Внутренняя согласованность.* Хотя сфера охвата и степень детализации нормативных правил финансирования политической деятельности в странах Северной, Западной и Южной Европы вышли на более высокий уровень, их эволюционное развитие не отличалось внутренней согласованностью. В законодательстве, регулирующем финансирование политической деятельности, следует охватывать все основные аспекты управления финансами политических партий и кандидатов, а также уделять одинаковое внимание различным кластерам регулирования. Например, не имеет особого смысла жестко регулировать источники частного дохода в условиях, когда органы текущего контроля не наделены полномочиями проводить расследования, а средства контроля носят не более чем формальный характер (Италия); или устанавливать строгие правила в отношении доходов партий без регулирования доходов, источником которых служат кандидаты или выборные должностные лица (Португалия, Норвегия, Германия); или вводить финансовые санкции за неспособность соблюдать требования гендерного паритета, планка которых столь низка, что этот вид регулирования повсеместно игнорируется (Франция).
2. *Ясность.* В правилах финансирования политической деятельности следует полностью исключить двусмысленность и избегать туманности, а также формулировок, не носящих нормативного характера и применяемых по собственному усмотрению. Например, Статья 13 закона Сан-Марино о финансировании политической деятельности разрешает анонимные пожертвования, но только в «скромных размерах». Политические акторы вправе в полном соответствии с законом воспользоваться столь двусмысленной формулировкой к своей выгоде, тем самым подрывая саму суть нормативных правил финансирования политической деятельности.
3. *Полнота.* В ряде стран нормативно-правовая база финансирования политической деятельности раздроблена и рассредоточена по нескольким законодательным актам. Принятие единого акта – включающего всеобъемлющие нормативные правила в различных областях финансирования деятельности партий – является одним из значимых путей повышения ясности и прозрачности.

В. Пять рекомендаций в отношении содержательной части нормативно-правовых актов, регулирующих финансирование политической деятельности, включают:

1. *Обеспечение баланса между частным и государственным финансированием.* Предоставление государственного финансирования политическим партиям является одним из важных инструментов продвижения политического плюрализма и выравнивания

- площадки предвыборной конкурентной борьбы. Вместе с тем, политические партии не должны терять связь со своими избирателями. Таким образом, в законодательных актах следует стремиться уравнивать государственные и частные источники дохода партий и кандидатов и предусматривать финансовые стимулы, побуждающие устанавливать тесные связи с гражданами.
2. *Связь государственного финансирования с требованиями учета гендерных факторов.* Нормативно-правовые акты рамочного характера, связывающие предоставление государственного финансирования партиям с требованием обеспечения гендерного равенства, в странах Северной, Западной и Южной Европы встречаются редко. С учетом высокой зависимости партий от государственных ресурсов, нормативные правила государственного финансирования характеризуются большим потенциалом изменения структуры их мотивации и оказания влияния на порядок их внутреннего функционирования. В законодательных актах следует предусматривать меры, обеспечивающие равенство между мужчинами и женщинами де-факто, включая выравнивание игрового поля в области отбора кандидатов и привлечения финансовых средств.
  3. *Отчетность.* В законодательных актах, регулирующих финансирование политической деятельности, следует предусматривать требование к партиям и кандидатам о предоставлении стандартизированных финансовых отчетов, включающих информацию о конкретных источниках доходов и статьях расходов. Пожертвования более крупного размера (>4 000 евро) следует отражать в отчетности отдельно с указанием персональных данных донора. Требования к отчетности, однако, не следует формулировать чрезмерно жестко, чтобы не возлагать ненадлежащее административное бремя, которое, в свою очередь, может ограничить эффективность принципа свободы политических организаций.
  4. *Органы текущего контроля.* Органы, осуществляющие текущий контроль над управлением финансами партий и кандидатов, следует в максимально возможной степени отстранять от политической власти. Во многих европейских странах осуществление текущего контроля по-прежнему связывается с парламентами либо прямо, либо косвенно. Учреждение единого независимого органа текущего контроля (такого как НКФИКПА во Франции или Избирательная комиссия в Великобритании) должно стимулировать другие страны к формированию аналогичных общественных институтов. Это позволило бы предупредить возникновение проблем в области межучрежденческого сотрудничества, повысить степень стандартизации профессиональной подготовки, знаний и опыта работы по проведению ревизий в сфере финансирования

политической деятельности и обеспечить большую прозрачность в глазах общественности. Этим органам следует публиковать информацию о финансировании политической деятельности своевременно и в удобном для граждан формате.

5. *Санкции.* Санкции оказывают сдерживающее воздействие на политических акторов только в тех случаях, когда вводятся эффективные штрафы за несоблюдение установленных требований. В сфере финансирования политической деятельности санкции должны быть соразмерными конкретному характеру нарушения (а также размерам партий) и разубеждающими.

### **Учреждениям, осуществляющим текущий контроль, и правоохранительным органам**

1. *Избегайте распродоточенности.* В большинстве стран Северной, Западной и Южной Европы осуществление контроля над управлением финансами партий и кандидатов возложено на специальные органы власти. Для того, чтобы текущий контроль становился все более экономичным, своевременным и эффективным, следует повышать уровень межучрежденческой координации.
2. *Поощряйте специализацию.* Качество контроля и своевременность выводов в значительной мере зависят от специальных знаний и опыта работы учрежденческого персонала. Для того, чтобы обеспечить наличие и поддержание надлежащих профессиональных знаний, умений и навыков практической работы на всех уровнях иерархии, подготовку персонала следует рассматривать как одну из первоочередных задач.
3. *Объединяйте силы.* Разнообразие рамочных правовых основ финансирования политической деятельности в странах Европы создает возможность извлекать уроки из опыта практической работы других органов текущего контроля. Следует организовывать международные сетевые структуры, способствующие проведению курсов подготовки и семинаров-практикумов.
4. *Публикуйте информацию в сети.* В рамках, установленных законом, финансовые отчеты кандидатов и партий следует делать легкодоступными на веб-сайтах органов текущего контроля. С тем, чтобы гражданам, субъектам деятельности в средствах массовой информации и научным работникам была предоставлена возможность сопоставлять информацию по различным партиям и во временном разрезе, следует издавать годовые доклады, резюмирующие основные конечные результаты деятельности надзорных учреждений с использованием стандартизированных форматов представления данных.

### **Политическим партиям и политическим деятелям**

1. *Поощряйте плюрализм мнений.* Партиям следует принимать все меры к тому, чтобы законодательство в сфере финансирования политической деятельности не препятствовало возникновению новых субъектов политического действия.
2. *Служите примером «хорошей практики».* Законодательный процесс требует много времени, и зачастую утверждение реформ в сфере финансирования политической деятельности занимает несколько лет. Даже в отсутствие официальных нормативно-правовых актов политические партии могут служить примером передовой практики. Например, итальянская Демократическая партия добровольно внедрила передовые методы финансовой отчетности, а другие партии установили добровольные квоты.
3. *Не попадайте в чрезмерную зависимость от государственного финансирования.* Численность членского состава партий в странах региона стремительно уменьшается, что сокращает приток членских взносов и увеличивает зависимость партий от государственного финансирования. Хотя вести дела с одним крупным донором (государством) в краткосрочной перспективе легче, чем взаимодействовать с тысячами небольших доноров, в долгосрочной перспективе диверсифицированная база финансирования уменьшает уязвимость партий перед лицом внезапных потрясений, связанных с уменьшением доступности государственного финансирования.
4. *Отчитывайтесь перед своими избирателями.* Растущее недоверие граждан по отношению к партиям привело к возникновению движений гражданского протеста и партий борьбы со стоящими у власти, бросающих вызов самому существованию традиционных партий по всей Европе. Чтобы повторно завоевать доверие (и таким образом обеспечить свое собственное выживание), политическим партиям следует укреплять свои рамочные механизмы соблюдения нормативных правил и совершенствовать стандарты внутренней добросовестности.

### **Субъектам деятельности в средствах массовой информации**

1. *Соответствуйте ожиданиям.* Средства массовой информации сыграли и продолжают играть важную роль в выявлении противозаконной и незаконной финансовой практики политических партий, кандидатов и выборных должностных лиц. Путем информирования граждан, они помогают поддерживать принцип демократической подотчетности.
2. *Публикуйте «содержательную информацию».* Во все большем числе стран региона учреждаются независимые органы текущего контроля, на которые возлагается задача публикации докладов

в удобном для граждан формате. Поскольку эти общественные институты в значительной степени зависят от данных, публикуемых в средствах массовой информации, последние должны предоставлять высококачественную, точную информацию, основанную на официальных документах, законодательстве и статистике – и не поддаваться искушению раздуть финансовый скандал ради повышения своей популярности.

3. *Уделяйте финансированию политической деятельности первоочередное внимание в редакционной повестке дня.* Внимание средств массовой информации к финансированию политической деятельности приходит и уходит, а его временные рамки зачастую предопределяются сроками избирательных кампаний или продолжительностью скандалов в сфере финансирования политической деятельности. Средствам массовой информации следует вести работу с широким кругом источников (включая субъектов деятельности, принадлежащих к партиям меньшего размера) на регулярной основе и постоянно держать граждан в курсе дела.
4. *Сохраняйте независимость от доноров, финансирующих политические партии.* С течением времени в некоторых странах этого региона отдельные средства массовой информации тесно вплелись в политическую жизнь, будь то прямо (например, в Италии, где средствами массовой информации и политическими партиями могут руководить одни и те же люди) или косвенно, то есть право собственности принадлежит различным людям, но конкретные средства массовой информации и политические партии финансируются одними и теми же донорами (например, в Швеции, где до 2009 года шведская конфедерация профессиональных союзов «ЛО», имеющая крепкие связи с Социал-демократической партией, владела контрольным пакетом акций в одной из крупнейших ежедневных газет Швеции). Всем средствам массовой информации следует, таким образом, проверять отсутствие такого конфликта интересов.

## Справочные материалы

База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, доступна по адресу: <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)  
(2010) Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий.

- Barkhuysen, T. (2004) 'Politieke participatie van discriminerende partijen: ondersteunen, gedogen of bestrijden?', [Участие партий, занимающихся дискриминационной деятельностью, в политической жизни: поддерживать, проявлять терпимость или противодействовать?], опубликовано в: M. M. Groothuis (ed.), *Grondrechten in de pluriforme samenleving* [Основные права в плюралистическом обществе], pp. 42–54. Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.
- Casal Bértoa, F., Piccio, D. R., Molenaar, F. and Rashkova, E. (2014). 'The World Upside Down: De-Legitimising Political Finance Regulation' [Мир вверх дном: делегитимизация регулирования финансирования политической деятельности], *International Political Science Review*, Vol. 35, no. 3, 355-375.
- Clift, B. and Fisher, J. (2004) 'Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain' [Сопоставление реформ в области финансирования партий: ситуация во Франции и Британии], *Party Politics*, 10, pp. 677–99.
- Clift, B. and Fisher, J. (2005) 'Party Finance Reform as Constitutional Engineering? The Effectiveness and Unintended Consequences of Party Finance Reform in France and Britain' [Реформы в области финансирования партий как конституционная инженерия? Эффективность и непредвиденные последствия реформ в области финансирования партий во Франции и Британии], *French Politics*, 3, pp. 234–57.
- Colombo, E. (2013) 'Superflop per le donazioni private 2012' [Полный коллапс частных пожертвований в 2012 году], *Il Messaggero*, 6 June.
- Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) [Национальная комиссия по финансированию избирательных кампаний и политической деятельности (НКФИКПА)] (2010) *Treizième rapport d'activité* [Тринадцатый доклад о деятельности], доступно по адресу: [http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp\\_activite\\_2010.pdf](http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2010.pdf)
- Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) [Национальная комиссия по финансированию избирательных кампаний и политической деятельности (НКФИКПА)] (2005–2006) *Neuvième rapport d'activité* [Девятый доклад о деятельности], доступно по адресу: [http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp\\_activite\\_2005-2006.pdf](http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2005-2006.pdf)
- Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) [Национальная комиссия по финансированию избирательных кампаний и политической деятельности (НКФИКПА)] (2011), *Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2010* p. 6, [Общее заключение по опубликованным финансовым отчетам партий и политических группировок за 2010-й год, с.6], доступно по адресу: [http://www.cnccfp.fr/docs/partis/comptes/cnccfp\\_comptes\\_2010.pdf](http://www.cnccfp.fr/docs/partis/comptes/cnccfp_comptes_2010.pdf)
- Committee on Standards in Public Life (UK) [Комитет по стандартам публичной сферы (Великобритания)], годовые доклады(1998) *Fifth Report of the*

*Committee on Standards in Public Life* (the 'Neill Report') [Пятый доклад Комитета по стандартам публичной сферы («доклад Нила»)].

Committee on Standards in Public Life (UK) [Комитет по стандартам публичной сферы (Великобритания)] (2011) *Thirteenth Report of the Committee on Standards in Public Life: Political Party Finance: Ending the Big Donor Culture* [Тринадцатый доклад Комитета по стандартам публичной сферы: финансирование политических партий – гибель культуры крупного донорства].

Committee on Standards in Public Life (UK) Annual Reports [Комитет по стандартам публичной сферы (Великобритания, годовые доклады], доступно по адресу: <http://www.public-standards.gov.uk/our-work/annual-reports/>

Council of Europe [Совет Европы] (2001a) *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties* [Руководящие принципы и доклад о финансировании политических партий], доступно по адресу: <http://www.osce.org/odihr/37843?download=true>

Council of Europe [Совет Европы] (2001b) *Financing of Political Parties* [Финансирование политических партий], Parliamentary Assembly [Парламентская ассамблея], Rec. 1516, доступно по адресу: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_126028.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_126028.pdf).

Council of Europe [Совет Европы] (2003) *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns* [Рекомендация Rec(2003)4 Комитета министров государствам-членам в отношении общих правил противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний], доступно по адресу: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20%284%29%20pol%20parties%20EN.pdf>

Council of Europe [Совет Европы] (2009) 'Declaration: Making Gender Equality a Reality' [Декларация: превратим гендерное равенство в реальность], Committee of Ministers [Комитет министров], CM(2009)68, доступно по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1441675&Site=CM>

Council of Europe [Совет Европы] (2010) 'Increasing Women's Representation in Politics through the Electoral System', Parliamentary Assembly [Расширение представленности женщин в политической жизни посредством избирательной системы], Rec. 1899, доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1899.htm>

Crouch, C. (2004) *Post-Democracy* [Постдемократия]. Cambridge: Polity Press.

- Dalton, R. and Wattenberg, M. (eds) (2002) *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* [Партии без приверженцев: политические изменения в промышленно развитых демократических странах]. Oxford: Oxford University Press.
- De Saambinder (2005) 'SGP en non-discriminatie' [ПРП и недопущение дискриминации], 22 сентября, с. 4–5.
- De Sousa, L. (2005) 'Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring, Enforcement and Sensible Internal Party Accountability' [Актуальные проблемы регулирования финансирования политической деятельности: рациональный внешний текущий контроль, принудительное исполнение и разумная внутренняя подотчетность партий]. Материал, подготовленный к международной конференции *Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America* [Контроль над коррупцией в политической жизни и качество демократии: сравнительный анализ положения в Европе и Латинской Америке], ISCTE, Лиссабон, 19–20 мая.
- De Sousa, L. (2012) 'New Challenges to Political Financing Regulation: The Case of the Portuguese Entity for Accounts and Political Financing (EAPF)' [Новые актуальные проблемы регулирования финансирования политической деятельности: пример португальского органа по финансовой отчетности и финансированию политической деятельности (ОФОФПА)]. Доклад в группе специалистов Португальской ассоциации политических наук (АРСР) по регулированию деятельности партий в странах Южной Европы: сравнительный анализ положения в Португалии, Лиссабон, 1–3 марта.
- Doublet, Y. M. (2011) 'Fighting Corruption: Political Funding' [Борьба с коррупцией: финансирование политической деятельности]. Тематический обзор Третьего цикла оценки ГРЕКО, Совет Европы.
- Dragstra, L. (2008) *Enige opmerkingen over partijfinanciering* [Некоторые замечания по финансированию партийной деятельности]. Диссертация на соискание докторской степени, Амстердамский университет.
- Dupont, Thierry (2010) 'Micro-partis, Maxi-Fric', [Микро-партии, макси-денегата] L'Express, 1 июля, доступно по адресу: [http://www.lexpress.fr/actualite/politique/micro-partis-maxi-fric\\_903396.html](http://www.lexpress.fr/actualite/politique/micro-partis-maxi-fric_903396.html)
- El Pais* (2013) 'Dos decadas de notas llenas de incógnitas' [Два десятилетия денежных поступлений неизвестно откуда], 3 февраля, доступно по адресу: [http://politica.elpais.com/politica/2013/02/02/actualidad/1359819189\\_845362.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/02/02/actualidad/1359819189_845362.html)
- Electoral Commission (UK) [Избирательная комиссия (Великобритания)] (2008) *Party Finance and Expenditure in the United Kingdom. The Government's Proposals: The Electoral Commission's Response* [Финансирование и расходы

партий в Соединенном Королевстве: реакция избирательной комиссии на предложения правительства].

- Electoral Commission (UK) [Избирательная комиссия (Великобритания)] (2011) *General Election 2010: Campaign Spending Report* [Всеобщие выборы 2010 года: доклад о расходах на ведение избирательной кампании].
- Erstein, L. D. (1986) *Political Parties in the American Mold* [Политические партии в американском плавильном котле]. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Eurobarometer [Евробарометр] (2012a) *Corruption on the Rise?* [Коррупция на подъеме?] Пресс-релиз Европейской комиссии.
- European Commission [Европейская комиссия] (2011) *Fighting Corruption in the EU* [Борьба с коррупцией в ЕС], доступно по адресу: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/1\\_act\\_part1\\_v121\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/1_act_part1_v121_en.pdf)
- European Parliament (EP) [Европейский парламент (ЕП)](2012) Resolution of 13 March 2012 on Women in Political Decision-making – Quality and Equality [Резолюция от 13 марта 2012 года о роли женщин в процессе принятия политических решений – качество и равенство] (2011/2295(INI)).
- Ewing, K. D. and Ghaleigh, N. S. (2006) 'The Cost of Giving and Receiving: Donations to Political Parties in the United Kingdom' [Стоимость дарения и получения: пожертвования в пользу политических партий в Соединенном Королевстве], доступно по адресу: [http://www2.law.ed.ac.uk/file\\_download/publications/2\\_31\\_thecostofgivingandtaking.pdf](http://www2.law.ed.ac.uk/file_download/publications/2_31_thecostofgivingandtaking.pdf)
- Farrell, D. M. and Webb, P. (2002) 'Political Parties as Campaign Organizations' [Политические партии как организации-участники избирательных кампаний], опубликовано в: R. J. Dalton and M. P. Wattenberg (eds), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* [Партии без приверженцев: политические изменения в промышленно развитых демократических странах]. Oxford: Oxford University Press.
- Fisher, J. (2001) 'Campaign Finance: Elections Under New Rules' [Финансирование избирательных кампаний: проведение выборов по новым правилам], опубликовано в: P. Norris (ed.), *Britain Votes 2001* [Британия голосует – 2001 год], с. 125–36. Oxford: Oxford University Press.
- Griner, S. (2005) 'The Delicate Balance between Political Equity and Freedom of Expression' [Деликатный баланс между политическим равноправием и свободой выражения мнений], опубликовано в: *Political Party and Campaign Financing in Canada and the United States* [Финансирование политических партий и избирательных кампаний в Канаде и Соединенных Штатах Америки], с. 61–70. Stockholm: International IDEA [МИДСВ].
- Group of States against Corruption (GRECO) [Группа государств против коррупции (ГРЕКО)] (2007) Evaluation Report on Transparency and Party

- Funding [Доклад об оценке по вопросам прозрачности и финансирования деятельности партий]. Доклады Третьего цикла оценки, доступно по адресу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp)
- Inter-Parliamentary Union (IPU) [Межпарламентский Союз (МПС)] (2012) 'Women in Parliament in 2012: The Year in Perspective' [Женщины в парламенте в 2012 году: результаты года в перспективе], доступно по адресу: <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2012e.pdf>
- Katz, R. S. and Mair, P. (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party' [Изменяющиеся модели организационной структуры партии и партийной демократии: возникновение партии-картеля], *Party Politics*, 1(1), pp. 5–28.
- Katz, R. S. and Mair, P. (2009) 'The Cartel Party Thesis: A Restatement' [Тезис о партии-картеле: новая формулировка], *Perspectives on Politics*, 7(4), pp. 753–66.
- Koole, R. (2001) 'Political Finance in Western Europe: Britain and France' [Финансирование политической деятельности в Западной Европе], опубликовано в: К. Н. Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* [Основы демократии: подходы к проведению сравнительного анализа финансирования политической деятельности], с. 73–91. Baden-Baden: Nomos.
- Koß, M. (2008) 'Party Goals, Institutional Veto Points and the Discourse on Political Corruption: The Evolution of the German Party Funding Regime' [Партийные цели, вопросы институционального вето и рассуждения о коррупции в политической деятельности: эволюция режима финансирования деятельности партий в Германии], *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(3), pp. 283–301.
- Krouwel, A. (1999) *The Catch-all Party in Western Europe 1945–1990. A Study in Arrested Development* [Западноевропейские партии как универсальный ловильный инструмент: исследование остановленного развития]. Диссертация на соискание докторской степени, Амстердамский свободный университет.
- Lei da Paridade, Lei Orgânica n° 3/2006, de 21 de Agosto [Закон о паритете – Органический закон № 3/2006 от 21 августа 2006 г., Португалия].
- Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, art. 11-5 [Закон № 88-227 от 11 марта 1988 г. о финансовой прозрачности политической жизни, Франция].
- Mair, P. (1998) 'Representation and Participation in the Changing World of Party Politics' [Представительство и участие в изменяющемся мире партийной политической жизни], *European Review*, 6(2), pp. 161–74.

- Mair, P. (2003) 'Political Parties and Democracy: What Sort of Future?' [Политические партии и демократия: какого рода будущее нас ждет?], *Central European Political Science Review*, 4(3), pp. 6–20.
- Mathiason, Nick (2011) 'Hedge Funds, Financiers and Private Equity Make Up 27% of Tory Funding,' [На долю хедж-фондов, финансистов и частного акционерного капитала приходится 27% финансирования партии тори] Bureau of Investigative Journalism [Бюро журналистских расследований], 30 сентября, доступно по адресу: <http://www.thebureauinvestigates.com/2011/09/30/hedge-funds-financiers-and-private-equity-tycoons-make-up-27-of-tory-funding/>
- Murray, R. (2007) 'How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the "Parity" Law in France' [Как партии оценивают обязательные квоты: исследование вопроса о ходе осуществления Закона о «паритете» во Франции], *Parliamentary Affairs*, 60(4), pp. 568–84.
- Nassmacher К.-Н. (1993) 'Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies' [Сравнение финансирования деятельности партий и избирательных кампаний в демократических странах Запада], опубликовано в: А. В. Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* [Финансирование деятельности партий и избирательных кампаний в странах Северной Америки и Западной Европы], с. 233–67. Boulder CO: Westview Press.
- Nassmacher К.-Н. (ed.) (2001) *Foundations for Democracy* [Основы демократии]. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nassmacher, К.-Н. (2003) 'Party Funding in Continental Western Europe' [Финансирование партий в странах континентальной Западной Европы], опубл. в: R. Austin and M. Tjernström (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Финансирование политических партий и избирательных кампаний], с. 117–37. Stockholm: International IDEA [МИДСВ].
- Nassmacher, К.-Н. (2009) *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies* [Финансирование межпартийной конкуренции: финансирование политической деятельности в 25 демократических странах]. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- 'Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen', Kst. 27442 [Пояснительная записка по вопросу о пересмотре Закона о государственном финансировании политических партий: Нидерланды].
- Ohman, Magnus (2012) *Political Finance Regulations Around the World An Overview of the International IDEA Database* [Нормативно-правовое регулирование в области финансирования политической деятельности по всему миру: общий обзор Базы данных МИДСВ]. Stockholm: International IDEA [МИДСВ].

- Oomen, B., Huijt, J. and Ploeg, M. (2010) 'CEDAW, the Bible and the State of the Netherlands: The Struggle over Orthodox Women's Political Participation and their Responses' [КЛДЖ, Библия и положение дел в Нидерландах: борьба по вопросу об участии ортодоксов-женщин в политической жизни и их ответные действия], *Utrecht Law Review*, 6(2), pp. 158–74.
- Piccio, D. R. (2012) 'Party Regulation in Europe: Country Reports' [Регулирование деятельности партий в Европе], серия рабочих документов по вопросам нормативно-правового регулирования деятельности политических партий, № 18, доступно по адресу: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1812.pdf>
- Piccio, D. R. (2013) 'Restraint in Party Regulation? Confronting the Rhetoric and the Reality of Party Regulation in the Netherlands' [Сдержанность в вопросах регулирования деятельности партий? Столкновение с риторикой и реальностью в сфере регулирования деятельности партий в Нидерландах], серия рабочих документов по вопросам нормативно-правового регулирования деятельности политических партий.
- Piccio, D. R. (2014) 'A Self Interested Legislator? Party Regulation in Italy' [Свокорыстный законодатель? Регулирование деятельности партий в Италии], *South European Society and Politics*, Vol. 19, no. 1, pp. 135-52.
- Piccio, D. R. and van Biezen, I. (2014, ожидается) 'More, and More Inclusive, Regulation: The Legal Parameters of Public Funding' [Все более и более всеохватывающее регулирование: правовые параметры государственного финансирования], опубликовано в: R. Boatright (ed.), *The Deregulatory Moment? A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws* [Дерегулирующий момент: сравнительный анализ изменений в законах о финансировании избирательных кампаний]. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Pinto-Duschinsky, M. (2002) 'Financing Politics: A Global View' [Финансирование политической жизни: глобальное видение], *Journal of Democracy*, 13(4), pp. 69–86.
- Rechtbank's-Gravenhage [Окружной суд Гааги] (2005) *LJN:AU2088, HAZA 03/3395*.
- Saviano, R. (2013) 'Quel voto di scambio che uccide la democrazia' [Покупка голосов избирателей, убивающая демократию], *La Repubblica*, 11 февраля.
- Scarow, Susan E. (2004) 'Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context' [Пояснения по вопросу о реформах финансирования политической деятельности: конкуренция и контекст], *Party Politics*, 10, pp. 653–75.

- Scarrow, Susan E. (2007) 'Political Finance in Comparative Perspective' [Сравнительный анализ подходов к финансированию политической деятельности], *Annual Review of Political Science*, 10, pp. 193–210.
- Schattschneider, E. E. (1942) *Party Government* [Партийное правительство]. New York: Farrar and Rinehart, Inc.
- Seiradaki, Emmanouela (2012) 'In Midst of Crisis, State Funding for Greek Political Parties Increases' [В разгар кризиса государственное финансирование политических партий нарастает], 13 января, *Greek Reporter*, доступно по адресу: <http://greece.greekreporter.com/2012/01/13/in-midst-of-crisis-state-funding-for-greek-political-parties-increases/>
- Standards in Public Office Commission of Ireland [Комиссия по стандартам государственной службы Ирландии] (2007) *Submission to the Minister for the Environment, Heritage and Local Government concerning spending limits at local elections* [Ходатайство в адрес министра по вопросам окружающей среды, наследия и местного самоуправления касательно лимитов на расходование денежных средств при проведении местных выборов], доступно по адресу: <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/Our-Policies/Review-of-Legislation/Submission-to-the-Minister/>
- Statistics Norway [Статистика Норвегии] (2005–2011 гг.), доступно по адресу: <http://www.ssb.no/forside> Sustainable Government Indicators [Показатели устойчивости государственного управления] (2011), доступно по адресу: [http://www.sgi-network.org/index.php?page=indicator\\_quali&indicator=S1\\_4](http://www.sgi-network.org/index.php?page=indicator_quali&indicator=S1_4)
- Svåsand, L. (1992) 'Norway' [Норвегия], опубликовано в: Richard S. Katz and Peter Mair (eds), *Party Organizations: A Data Handbook* [Партийные организации: руководство по сбору, обработке и хранению данных], с. 732–80. London: Sage.
- Ten Napel, H. M. (2011) 'Finishing the Work Begun by the French Revolution: A Critical Analysis of the Dutch Supreme Court Judgment on the Political Reformed Party and Passive Female Suffrage' [Завершение работы, начатой Французской революцией: критический анализ решения Верховного суда Голландии по вопросу о Партии политических реформ и пассивном избирательном праве женщин], *European Public Law*, 17(1), pp. 61–70.
- Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R (1957) [Сводный текст Закона о выборах, Указ Президента Республики] 30 marzo 1957, n 361, art. 96 [Закон №361, 30 марта 1957 года, Статья 96. Италия].
- The 1979 Election of Members to the House of Representatives Law (Law No. 72/79, Cyprus) (1979). [Закон о выборах членов Палаты представителей 1979 года (Закон №72/79, Кипр)].
- Times of Malta* (2009) 'Openness and Transparency in Party Funding' [Открытость и прозрачность финансирования деятельности партий], 18 декабря,

- доступно по адресу: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20091218/opinion/openness-and-transparency-in-party-funding.286431>
- Van Biezen, I. (2004) 'Political Parties as Public Utilities' [Политические партии как организации общественного пользования], *Party Politics*, 10(6), pp. 701–22.
- Van Biezen, I. (2011) 'Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe' [Конституционализация партийной демократии: конституционная кодификация политических партий в послевоенной Европе], *British Journal of Political Science*, 42, pp. 187–202.
- Van Biezen, I. and Kopecký, P. (2007) 'The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and rent-seeking in Contemporary Democracies' [Государство и партии: государственное финансирование, государственное регулирование и мздоимство в современных демократических странах], *Party Politics*, 13(2), pp. 235–54.
- Van Biezen, I. and Molenaar, F. (2012) 'The Europeanisation of Party Politics? Competing Regulatory Paradigms at the Supranational Level' [Европеизация политической жизни партий? Конкурирующие парадигмы регулирования на наднациональном уровне], *West European Politics*, 35(1), pp. 632–56.
- Van Biezen, I. and Nassmacher, K. H. (2001) 'Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal and Spain' [Финансирование политической деятельности в Южной Европе: Италия, Португалия и Испания], опубликовано в: K. H. Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* [Основы демократии: подходы к проведению сравнительного анализа финансирования политической деятельности], с. 131–54. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Van Biezen, I. and Piccio, D. R. (2013) 'Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations' [Формирование внутрипартийной демократии: к вопросу о нормативно-правовом регулировании внутрипартийной организационной структуры], опубликовано в: R. S. Katz and W. Cross (eds), *The Challenges of Intra-Party Democracy* [Актуальные проблемы внутрипартийной демократии], с. 27–48. Oxford: Oxford University Press.
- Van Biezen, I., Mair, P. and Poguntke, T. (2012) 'Going, Going ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe' [Было, было... да сплыло? Упадок партийного членства в современной Европе], *European Journal of Political Research*, 51, pp. 24–56.
- Vernardakis, C. (2012) 'From Mass Parties to Cartel Parties: The Evolution of the Structure of Political Parties in Greece through Changes in their Statutes and Systems of Financing' [Эволюция структуры политических партий в Греции вследствие внесения изменений в их уставы и системы финансирования],

серия рабочих документов по вопросам нормативно-правового регулирования деятельности политических партий, № 18, доступно по адресу: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp2712.pdf>

Voerman, G. (2012) 'Over de toekomst van de politieke partij' [О будущем политической партии]. Oratie [лекция], Rijksuniversiteit Groningen [Гронингенский университет], 18 сентября.

Weekers, K. and Maddens, B. (2009) *Het geld van de partijen* [Деньги партий]. Leuven: Acco.

Widfeldt, A. and Pierre, J. (1992) 'Sweden' [Швеция], опубликовано в: Richard S. Katz and Peter Mair (eds), *Party Organizations: A Data Handbook* [Партийные организации: руководство по сбору, обработке и хранению данных], с. 781-836. London: Sage.

Women's Environment and Development Organization (WEDO) [Организация женщин по окружающей среде и развитию (ОЖОСР)](2007), 'Women Candidates and Campaign Finance' [Кандидаты-женщины и финансирование избирательных кампаний], доступно по адресу: <http://www.wedo.org/wp-content/uploads/women-candidates-and-campaign-finance-report-final.pdf>

## Примечания

- 1 Настоящая глава охватывает 24 страны, которые подразделены на три субрегиона: (1) Северная Европа: Великобритания, Дания, Ирландия, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция; (2) Южная Европа: Андорра, Греция, Испания, Италия, Кипр, Мальта, Португалия и Сан-Марино; и (3) Западная Европа: Австрия, Бельгия, Германия, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Нидерланды, Франция и Швейцария.
- 2 Van Biezen 2011; Casal Bértoa et al. 2013.
- 3 Council of Europe [Совет Европы] 2001a.
- 4 Великобритания и Ирландия включены в эту главу, а также в Главу 8, посвященную англоязычным странам с устоявшимся демократическим строем. Логика их включения в настоящую главу основывается на том, что эти две страны позволяют сделать полезные сопоставления с другими западноевропейскими странами-членами ЕС. Помимо этого, поскольку некоторые читатели могут ограничиться прочтением только этой главы, было сочтено, что имеет смысл включить Великобританию и Ирландию в обе главы.
- 5 Eurobarometer [Евробарометр] 2012a; European Commission [Европейская комиссия] 2011, с. 3.
- 6 Casal Bértoa et al. 2014. См. также Pinto-Duschinsky 2002; Scarrow 2007.
- 7 Van Biezen and Kopecký 2007; Ohman 2012.
- 8 Комитет министров Совета Европы, Рекомендации (2003)3&4; (СМ(2009)68); Рекомендация 1899(2010).
- 9 Epstein 1986; van Biezen 2004.
- 10 Van Biezen 2011.
- 11 Van Biezen and Piccio 2013.

- <sup>12</sup> OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2010, с. 11.
- <sup>13</sup> Хотя финансирование деятельности партий было введено в Германии в 1958 году, первый нормативно-правовой акт в этой сфере был принят в 1966 году. Аналогичными примерами того, что нормативно-правовая база финансирования политической деятельности была определена законом после введения государственного финансирования политических партий, служат Норвегия и Швеция (Svåsand 1992; Widfeldt and Pierre 1992), а также Закон о выборах членов Палаты представителей 1979 года (Закон №72/79).
- <sup>14</sup> Отсутствие конкретного закона о финансировании политической деятельности не означает, что нормативные правила финансирования политической деятельности не существуют. Указанное финансирование может регулироваться самыми разнообразными нормативно-правовыми актами (такими как законы о средствах массовой информации или законы о выборах).
- <sup>15</sup> Основано на анализе Базы данных МИДСВ по финансированию политической деятельности. Процентная доля стран, располагающих такими нормативными правилами, определяется по тем из них, которые дали утвердительные ответы на вопросы 1–13, 15, 17, 19, 22–23, 29–31, 33, 35–39, 41, 43.
- <sup>16</sup> Van Biezen and Molenaar 2012; Piccio 2012.
- <sup>17</sup> Данные за 1950-е и 1960-е годы: Krouwel 1999, с. 68. Текущие данные приведены в Statistics Norway [Статистика Норвегии] (2005–2011 гг.).
- <sup>18</sup> Van Biezen, Mair and Poguntke 2012.
- <sup>19</sup> Van Biezen and Nassmacher 2001, с. 138.
- <sup>20</sup> Последние по времени численные значения по Норвегии приведены в Statistics Norway [Статистика Норвегии] (2005–2011 гг.); по Великобритании: в материалах Комитета по стандартам публичной сферы (годовые доклады за 2000–2010 гг.); по Бельгии: Weekers and Maddens 2009; по Франции: в материалах CNCCFP [НКФИКПА] (2004–2011 г.); и по Греции (1997–2007 гг.): Vernardakis 2012..
- <sup>21</sup> Рассчитано на основе «intäktsredovisning» (деклараций о доходах), добровольно публикуемых всеми парламентскими партиями за исключением партии «Шведские демократы».
- <sup>22</sup> Dragstra 2008, с. 204.
- <sup>23</sup> На всем протяжении настоящей публикации сумма в международных долларах (I\$/межд. долл.) указывается рядом с суммами в национальных валютах. Международный доллар – это гипотетическая валюта, учитывающая паритет покупательной способности и, таким образом, пригодная для сопоставления стран. В странах, где паритет покупательной способности значительно отличается от его величины в Соединенных Штатах Америки (которая используется в качестве базового уровня для целей сопоставления), обменный курс I\$ может существенно отличаться от номинального обменного курса. Суммы в долларах США не конвертируются (поскольку они по умолчанию равны суммам в I\$), равно как конвертация не производится в тех случаях, когда исходная валюта неизвестна, а приводятся суммы во вторичной валюте, например, евро. Дополнительная информация приведена в Приложении V.
- <sup>24</sup> Данные основываются на справке о состоянии счетов за 2004 год (CNCCFP [НКФИКПА] 2005–2006).
- <sup>25</sup> Statistics Norway [Статистика Норвегии].
- <sup>26</sup> Nassmacher 2009, с. 215.
- <sup>27</sup> См., к примеру, Koole 2001; van Biezen and Nassmacher 2001.
- <sup>28</sup> Конкретного общепринятого порогового значения, определяющего максимальную величину пожертвований небольшого размера, не существует (Scarrow 2007, с.

- 197). Нормативно-правовое определение «пожертвований небольшого размера» в Германии – 3 300 евро (I\$4 200) – с полным на то правом рассматривается как чрезмерно высокое (Nassmacher 2009, с. 216). Для целей настоящей главы пожертвования небольшого размера определяются как не превышающие 999 евро.
- 29 Maig 1998, 2003.
- 30 Информация по Австрии, Франции, Норвегии и Бельгии основывается на Nassmacher 2001; Koole 2001; Statistics Norway; Weekers and Maddens 2009.
- 31 Nassmacher 2009, с. 261–269.
- 32 Mathiason 2011; Nassmacher 2009, с. 262.
- 33 Ewing and Ghaleigh 2006.
- 34 Выборы проводились согласно одному и тому же применимому законодательству как в 2002 году, так и в 2011 году. Ирландский закон о финансировании политической деятельности 2012 года понизил разрешенный максимальный уровень пожертвований до 2 500 евро (I\$2 800), установил требование об обязательном декларировании пожертвований в размере свыше 1 500 евро (I\$1 700) и ввел запрет на корпоративные пожертвования в размере более 200 евро (I\$230) за исключением случаев, когда доноры удовлетворяют конкретным требованиям. Эти данные публикуются Комиссией по стандартам государственной службы (SIPO/КСГС) – независимого органа, учрежденного в 2001 году – которая осуществляет надзор за раскрытием информации о пожертвованиях, расходах на проведение выборов и расходовании государственных финансовых средств, полученных политическими партиями Ирландии (см. <http://www.sipo.gov.ie/en/>).
- 35 Colombo 2013.
- 36 Vernardakis 2012.
- 37 Council of Europe [Совет Европы] 2003b, с. 4.
- 38 GRECO [ГРЕКО] 2007, с. 17.
- 39 Орган по финансовой отчетности и финансированию политической деятельности был учрежден в 2003 году Законом 19/2003 и сформирован в 2005 году.
- 40 Этот случай известен общественности как «Portugale affaire» («дело Португале»).
- 41 Sustainable Government Indicators [Показатели устойчивого государственного управления] 2011.
- 42 Council of Europe [Совет Европы] 2003b, Статья 3.
- 43 CNCCFP [НКФИКПА] 2005–2006.
- 44 Dupont 2010.
- 45 CNCCFP [НКФИКПА] 2010, с. 101.
- 46 В настоящем разделе не рассматриваются вопросы государственного финансирования, которое политические партии или связанные с ними организации получают за оказание поддержки политическим партиям или партийным структурам в других странах. Такое финансирование, например, предоставляется в Великобритании, Германии, Дании, Нидерландах и Швеции.
- 47 Times of Malta 2009.
- 48 Nassmacher 2003. См. также [http://www.parlament.ch/ab/frameSet/f/n/4813/321237/f\\_n\\_4813\\_321237\\_321507.htm](http://www.parlament.ch/ab/frameSet/f/n/4813/321237/f_n_4813_321237_321507.htm)
- 49 Piccio 2012, с. 88–89.
- 50 Ohman 2012, с. 25..
- 51 Нидерланды являются единственной страной Западной Европы, которая явно выраженным образом предоставляет государственное финансирование политическим партиям на основе требований к численности членов партии.

- Для того, чтобы получить государственное финансирование, политические партии должны насчитывать не менее 1 000 членов (Piccio 2013). Вместе с тем, в ряде других стран минимальные требования к уровню поддержки со стороны общественности подразумеваются, поскольку они являются необходимыми условиями регистрации политических партий (Финляндия, Норвегия, Португалия и Швеция) (Piccio 2014).
- 52 Согласно Руководящим принципам ОБСЕ/Венецианской комиссии, «как минимум, средства из государственного бюджета должны быть доступны в какой-то мере всем партиям, представленным в парламенте. Однако, с целью укрепления политического плюрализма государственное финансирование в определенном объеме должно охватить не только парламентские партии, но и все партии, имеющие определенный минимальный уровень поддержки в обществе и выдвигающие своих кандидатов на выборах. Такой подход особенно важен в отношении новых партий, которым должна быть предоставлена законная возможность соревноваться с уже существующими организациями» (ОБСЕ/БДИПЧ 2010, с. 85–86).
- 53 В Нидерландах или Финляндии никаких официальных пороговых значений не существует. Фактические пороговые значения в этих двух странах равняются 0,67 и 0,35 процента, соответственно.
- 54 Nassmacher 2003; Piccio 2013.
- 55 В настоящий анализ включены следующие страны: Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Парагвай, Перу, Уругвай, Сальвадор и Чили (см. Casal Bértoa et al. 2014, ожидается).
- 56 Прямыми формами государственного финансирования являются денежные средства, с инициативой предоставления которых партиям оппозиции в Палате общин и Палате лордов выступили Шорт и Крэнборн (введено в действие в 1975 году и 1996 году, соответственно), а также «гранты на выработку политики», предназначенные для финансирования научных исследований в сфере политики, проводимых политическими партиями, которые располагают не менее чем двумя местами в Палате общин (введены в действие в 2000 году).
- 57 Committee on Standards in Public Life [Комитет по стандартам публичной сферы] 2011, с. 36.
- 58 Средние процентные доли рассчитаны на основе данных, приведенных в Dragstra (2008, с. 306) и 'Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen', Kst. 27442, пг. 6. См. Piccio 2013.
- 59 Crouch 2004.
- 60 Council of Europe [Совет Европы], Рекомендация Rec 1516(2001), 2001.
- 61 Nassmacher 1993; Katz and Mair 1995; Scarrow 2004; Piccio 2014. Как подчеркивается в Katz and Mair (2009, с. 756), политические партии представляют собой привилегированные организации, «и они уникальны в том смысле, что обладают способностью структурировать свою собственную правовую (и не только правовую) среду, а также, по существу, выписывать самим себе чеки на получение заработной платы».
- 62 Katz and Mair 1995.
- 63 Этот вопрос обсуждается, в частности, в Nassmacher 1993; Scarrow 2004; Коф 2008.
- 64 Seiradaki 2012.
- 65 Рассчитано на основе данных, приведенных в материалах Межпарламентского союза, доступно по адресу: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010213.htm>
- 66 Доступно по адресу: <http://www.quotaproject.org/>
- 67 Конституционный закон №99-569 от 8 июля 1999 года.

- 68 Закон № 88-227 от 11 марта 1988 г. о финансовой прозрачности политической жизни, Франция (Статья 9-1).
- 69 IPU [МПС] 2012, с. 3.
- 70 Там же.
- 71 CNCCFP [НКФИКПА] 2011, с. 6.
- 72 Murray 2007, с. 571.
- 73 Закон о выборах 2012 года (с Поправкой относительно финансирования политической деятельности). См. <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>
- 74 Lei da Paridade, Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de Agosto [Органический закон № 3/2006 от 21 августа 2006 г.].
- 75 Закон №361 от 6 марта 2012 года, Статья 9.6. См. <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>
- 76 WEDO [ОЖОСР] 2007.
- 77 OSCE [ОБСЕ] 2010, с. 75; EP [ЕП] 2012.
- 78 EP [ЕП] 2012, раздел 18.
- 79 Rechtbank's-Gravenhage, 2005, LJN: AU2088, HA ZA 03/3395. Согласно КЛДЖ, «государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны и, в частности, обеспечивают женщинам на равных условиях с мужчинами право: (а) голосовать на всех выборах и публичных референдумах и избираться во все публично избираемые органы» (Ст. 7).
- 80 De Saambinder, 22 сентября 2005 года, с. 4–5.
- 81 Barkhuysen 2004; Ten Napel 2011; Oomen, Huijt and Ploeg 2010.
- 82 Совсем недавно, а также после новых судебных решений касательно дискриминации женщин со стороны ПРП, эта партия внесла изменения в свои уставные документы, которые теперь допускают пассивное избирательное право женщин. Это решение было принято в марте 2013 года.
- 83 OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2010, с. 75–76.
- 84 Ohman 2012, с. 35–37.
- 85 См. Главу 6 настоящего Руководства и van Biezen 2004.
- 86 Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R. 30 marzo 1957, n 361, art. 96 [Сводный текст Закона о выборах, Указ Президента Республики от 30 марта 1957 года №361, ст. 96].
- 87 Saviano 2013.
- 88 Clift and Fisher 2004, p. 690.
- 89 GRECO [ГРЕКО] 2007, с. 18.
- 90 Standards in Public Office Commission of Ireland [Комиссия по стандартам государственной службы Ирландии], 2007. См. <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/Our-Policies/Review-of-Legislation/Submission-to-the-Minister/>
- 91 Committee on Standards in Public Life [Комитет по стандартам публичной сферы (Великобритания)] 1998.
- 92 См. Fisher 2001; Clift and Fisher, 2005. В 2004 году Избирательная комиссия предложила понизить предельные уровни расходования средств с 20 млн ф.ст. (GBP) (32,7 млн межд. долл.) до 15 млн ф.ст. (24,5 млн межд. долл.). Обзор хода обсуждения вопроса о лимитах на расходы в Великобритании приводится в материалах Избирательной комиссии (см. Electoral Commission [Избирательная комиссия] 2008, с. 40–46.
- 93 Bowman v. United Kingdom [дело «Боумен против Соединенного Королевства»], App. No. 24839/94, 26 Eur. H.R. Rep. 1 (1998).

- <sup>94</sup> См. <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/uk.php#issues>
- <sup>95</sup> Аналитическое рассмотрение этой темы применительно к Канаде и Соединенным Штатам Америки приводится в Griner 2005.
- <sup>96</sup> Farrell and Webb 2002. Проведенный ими анализ охватывал следующие страны: Австрию, Бельгию, Великобританию, Данию, Ирландию, Италию, Нидерланды, Норвегию, Финляндию и Швецию.
- <sup>97</sup> См. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2007-election-presidentielle/faq/financement-et-prise-en-charge-de-la-campagne-electorale/quel-est-le-cout-des-elections-presidentielles.98832.html>
- <sup>98</sup> Voerman 2012.
- <sup>99</sup> Electoral Commission (UK) [Избирательная комиссия (СК)] 2011, с. 23–24. Основное сокращение объема расходов относилось к деятельности Лейбористской партии, которая, согласно ее финансовому отчету, в 2010 году израсходовала всего лишь 8 млн ф.ст. (£13 млн) по сравнению с 18 млн ф.ст. (£29 млн) в 2005 году.
- <sup>100</sup> Nassmacher 2009, главы 2–4.
- <sup>101</sup> Council of Europe [Совет Европы] (2003).
- <sup>102</sup> Nassmacher 2001, с. 11.
- <sup>103</sup> Doublet 2011, с. 7.
- <sup>104</sup> De Sousa 2005.
- <sup>105</sup> GRECO [ГРЕКО] 2007, с. 23.
- <sup>106</sup> Следует отметить, однако, что хотя доступ к полному балансу активов политических партий испанской общественности не предоставляется, Счетная палата публикует ежегодные доклады, в которых содержатся результаты проведенных ревизий и замечания в связи с текущим контролем над финансированием политической деятельности, а также приложение со сводной информацией по годовым финансовым отчетам политических партий.
- <sup>107</sup> Группа ГРЕКО настоятельно призвала к созданию единого компьютеризированного формата финансовых отчетов в Испании, Люксембурге, Андорре, Ирландии, Нидерландах, Норвегии, Португалии и Великобритании (Doublet 2011, с. 20–21).
- <sup>108</sup> Это было недавно исправлено в новом законе о финансировании политической деятельности («О финансировании политических партий»), принятом в марте 2013 года.
- <sup>109</sup> Council of Europe [Совет Европы] 2003b. В статье 14 данной рекомендации содержится призыв к созданию независимой системы текущего контроля за финансированием политических партий и избирательных кампаний.
- <sup>110</sup> В Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности никакой информации по данному вопросу применительно к Лихтенштейну не содержится.
- <sup>111</sup> De Sousa 2012.
- <sup>112</sup> Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Art. 11-5 [Закон №88-227 от 11 марта 1988 года о финансовой прозрачности политической жизни, Ст. 11-5].
- <sup>113</sup> GRECO [ГРЕКО] 2007, с. 33.
- <sup>114</sup> Там же, с. 18.
- <sup>115</sup> Doublet 2011, с. 53.
- <sup>116</sup> El Pais (2013).
- <sup>117</sup> См., например, Коß 2008.
- <sup>118</sup> Eurobarometer [Евробарометр] 2012a.

- <sup>119</sup> Epstein 1986; van Biezen 2004.
- <sup>120</sup> Schattschneider 1942, с. 1.
- <sup>121</sup> Katz and Mair 2009, с. 756.
- <sup>122</sup> Этот тезис входит в число наиболее известных аргументов, служащих обоснованием гипотезы «партии-картеля» (Katz and Mair 1995).
- <sup>123</sup> См. Piccio and van Biezen 2014, ожидается.
- <sup>124</sup> См. данные из Всемирного обзора ценностей, приведенные в Dalton and Watterberg 2002, с. 265.
- <sup>125</sup> Лица, отвечающие за разработку политики, определяются как те лица, которые вовлечены в составление проектов, внесение поправок и принятие политических установок в области финансирования политической деятельности будь то в исполнительной или законодательной ветвях власти.



# ГЛАВА 9

ГЛАВА 9

# Женщины в политической жизни: финансирование гендерного равенства\*

Жюли Баллингтон и Мюриэл Кахане\*\*

## Введение

Финансирование играет крайне важную роль в политической жизни, а высокая стоимость избирательных кампаний означает, что политический процесс отнюдь не всегда предоставляет равные возможности для конкуренции всем желающим. Те, кто располагает финансовыми средствами, доступом к богатым сетевым структурам, покровителями и поддержкой партии, пользуются чрезмерными преимуществами по сравнению с теми, у кого этого нет, что повышает вероятность вступления первых в конкурентную борьбу за занятие политической должности – и их победы в этом соревновании. Это становится более чем очевидным при рассмотрении воздействия финансирования политической деятельности на кандидатов-женщин и результаты выборов.

---

\* Большинство исследований и сбор фактических данных для данной публикации был осуществлен в период с 2011-2012 гг. В то время как авторы взяли за основу существующие законы и правила в странах, которые рассмотрены в различных главах, некоторые законопроекты, которые позднее вступили в силу и существенно изменили нормативно-правовую базу регулирования финансирования политических партий и избирательных кампаний, возможно, не были приняты во внимание во время подготовки этой публикации.

\*\* Жюли Баллингтон является политическим советником по вопросам участия в политической жизни, а Мюриэл Кахане – программным аналитиком Секции по вопросам лидерства и управления Структуры «ООН-женщины». Помощь в проведении исследования была оказана интерном Кэтлин Хоппинг.

«Деньги представляют собой один из неперенных элементов содействия победе женщин на выборах и расширения их участия в политической жизни. В Либерии они являются ключом к успеху, и каждый кандидат должен располагать достаточными денежными средствами, чтобы обеспечивать проезд потенциальных избирателей к местам проведения митингов, организовывать их питание, выпускать агитационные футболки и листовки, а также, вдобавок ко всему, платить им деньги, чтобы купить их время. Кандидатам необходимо также платить своей предвыборной команде, чтобы поддерживать ее мотивированность. В наших условиях весь избирательный процесс коммерциализировался, а люди, располагающие денежными средствами, получают наибольшее количество голосов избирателей».

*Керуз Кона Гарло, директор-исполнитель, Секретариат женских НПО Либерии*

В 2013 году в мировом масштабе женщины занимали 21 процент парламентских мест, тогда как десятилетием ранее, в год опубликования первого издания Руководства МИДСВ по финансированию политической деятельности, на их долю приходилось 15 процентов. Восемь женщин занимали посты выборных глав государств, а 13 женщин находились в должности глав правительств. Хотя никакого количественно измеримого всемирного базового показателя участия женщин в органах местного самоуправления не существует, оценочные данные свидетельствуют о том, что удельный вес женщин на соответствующих должностях значительно ниже их представленности в парламентах. Системные и правовые препятствия упорно сохраняются на всех уровнях и принимают различные формы, включая культурные и патриархальные гендерные стереотипы, неблагоприятствующие избирательные системы и отсутствие поддержки со стороны политических партий, а главным из этих барьеров является непреходящая проблема финансирования политической деятельности.<sup>1</sup>

Настоящая глава посвящена анализу конкурентного мира финансирования политической деятельности через призму гендерных факторов. В ней в общих чертах обрисовывается, почему финансирование политической деятельности представляет собой особо актуальную проблему для кандидатов-женщин, а также содержится общий обзор законодательных и не предусмотренных законами мер, которые могут помочь выровнять игровое поле. Здесь описываются некоторые из новых практических методов, возникающих в сфере финансирования политической деятельности, и предпринимается попытка стимулировать более систематические научные исследования этого вопроса. За исключением горстки развитых демократических стран, объем эмпирических данных по привлечению и расходованию финансовых средств женщинами по сравнению с мужчинами чрезвычайно ограничен. Дезагрегирование данных и подготовка

докладов о раскрытии финансовой информации в разбивке по признаку пола, могли бы, к примеру, помочь в заполнении этого пробела. Аналогичным образом, последствия законодательства в этой области только начинают проявлять себя, а его воздействия еще не оценены в полной мере. Разработка международно согласованных показателей, применимых к участию женщин в политической жизни, во взаимосвязи с финансированием политической деятельности – наполненных конкретным содержанием в виде обширной международной нормативно-правовой базы участия женщин в политической жизни – подкрепила бы результаты будущих аналитических исследований по этой теме.

### **Нормативно-правовая база участия женщин в политической жизни**

Нормативно-правовая база участия женщин в политической жизни вытекает из ряда деклараций, конвенций и резолюций по вопросам прав человека и политических прав. Главной среди них является Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), согласно которой равное право женщин на участие в общественной и политической жизни включает право избираться во все публично избираемые органы и участвовать в формулировании и осуществлении политики.<sup>2</sup> Данная Конвенция обязывает государства-участники принимать все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны, в том числе путем принятия временных специальных мер.

Более подробно значение и сфера применения временных специальных мер описываются в Общей рекомендации №25 (2004) Комитета КЛДЖ, где они определяются как охватывающие широкий круг законодательных, исполнительных, административных и других директивных документов, стратегий и практических мер, таких как выделение ресурсов, преференциальный режим, целевой набор и повышение в должности, а также цели количественного характера, связанные с временными рамками, и системы квот. «В некоторых условиях для устранения таких различий необходимо будет обеспечивать неидентичное обращение с женщинами и мужчинами. Для достижения целей обеспечения основополагающего равенства также необходима эффективная стратегия, нацеленная на ликвидацию недопредставленности женщин и перераспределение ресурсов и полномочий между мужчинами и женщинами».

Наиболее широко распространенными законодательно установленными временными специальными мерами являются гендерные избирательные квоты, которые представляют собой конкретные целевые показатели, призванные увеличить процентную долю кандидатов-

женщин, выдвигаемых на выборах, или резервирование мест в законодательных органах за членами женского пола.

В одной трети всех стран, общее число которых равняется 64, такие квоты установлены законом. Вместе с тем нарастает тенденция к принятию законодательных актов, предусматривающих дифференцированное выделение государственного финансирования согласно критериям гендерного равенства, что обсуждается ниже. Рекомендация №25 КЛДЖ создает правовую основу этих мер, что поощряет применение принципа равных возможностей в политической конкурентной борьбе.

Другие декларации и конвенции предусматривают дополнительные стимулы, и в их число входят Пекинская декларация и Платформа действий (1995 г.), а также резолюция 66/130 Генеральной Ассамблеи ООН «Женщины и участие в политической жизни», призывающие правительства осуществлять меры по существенному увеличению числа женщин на выборных и назначаемых государственных должностях и постах. Все государства, являющиеся сторонами этих международных конвенций, принимают на себя ответственность за поддержание и осуществление указанных обязательств в рамках широкого диапазона общественных институтов, включая политические партии, органы по проведению выборов (ОПВ) и другие институты, участвующие в осуществлении текущего контроля и надзора за соблюдением нормативно-правовых актов, регулирующих финансирование политической деятельности.

## **Финансирование политической деятельности: ключевые вопросы**

Несмотря на недавние инициативы в этой области, финансирование политической деятельности женщин-кандидатов по-прежнему остается одним из величайших барьеров на пути вхождения женщин в политическую жизнь. Опрос 300 парламентариев, проведенный Межпарламентским союзом в 2009 году, выявил, что одним из сильнейших сдерживающих факторов, препятствующих вхождению женщин в политическую жизнь, является отсутствие финансовых средств для участия в предвыборной борьбе в рамках избирательных кампаний.<sup>3</sup> Этот вывод нашел свое подтверждение в исследовании, предпринятом Структурой «ООН-женщины» в 2013 году: более 80 процентов респондентов охарактеризовали отсутствие доступа к финансированию как одну из крупнейших проблем на пути вхождения женщин в политическую жизнь.<sup>4</sup> В данном исследовании также отмечалось, что привлечению финансовых средств препятствует гендерно обусловленное разделение труда и отрицательные стереотипы отношения к участию женщин в политической жизни. Хотя вопрос о трудностях финансирования политической деятельности также

встает и перед мужчинами, женщины зачастую сталкиваются с куда более серьезными проблемами по нескольким взаимосвязанным причинам, включая системные барьеры и вид избирательной кампании.

### **Системные барьеры**

Разнообразие факторов, оказывающих влияние на участие женщин в политической жизни, определяется уровнями социально-экономического развития, культуры, образования, географическим местоположением и видом политической системы страны.<sup>5</sup> Женщины, ведущие конкурентную борьбу за политические должности или уже занимающие их, также характеризуются существенными различиями в зависимости от их принадлежности к тому или иному классу, касте, этнической группе, а также их социально-экономического положения, причем любое из вышеперечисленного может стать определяющим фактором развития их политической карьеры. Помимо этого, на потребности кандидатов в области привлечения финансовых средств будет оказывать воздействие вид избирательной системы в данной стране, а также то, ориентирована ли эта система на кандидатов или на партии.

### **Социально-экономическое положение**

Социально-экономические условия той или иной страны оказывают воздействие на участие женщин в политической жизни как в развитых, так и в развивающихся демократических странах. Между участием женщин в политической жизни и процентной долей женщин, работающих вне дома, существует определенная взаимосвязь. В развитых демократических странах рост численности женщин среди экономически активного населения и мировоззренческие сдвиги в том, что касается их роли в обществе, расширяют их политические возможности.<sup>6</sup> Возросшее присутствие женщин в профсоюзах и профессиональных организациях дает им возможность развивать свои навыки и умения и создавать сетевые структуры взаимодействия, необходимые для рассмотрения возможности политической карьеры. Во всех странах, однако, по-прежнему сохраняются значительные гендерные разрывы в экономическом положении, находящие свое отражение в уровнях заработной платы, практике подбора кадров и продвижения по службе, а также в феминизации нищеты.<sup>7</sup>

Более низкий уровень экономического положения женщин, особенно в развивающихся странах, может быть выражен рядом количественных показателей, таких как количество женщин, живущих в нищете, низкие уровни владения землей и высокий удельный вес неоплачиваемой работы. Женщины выполняют несоразмерно большую долю работы по уходу за членами семьи и по хозяйству, расходуя на неоплачиваемую

работу по дому, как минимум, вдвое больше времени, чем мужчины.<sup>8</sup> С точки зрения экономики, работа по уходу за членами семьи, как правило, не оплачивается, а это означает, что женщины располагают меньшими ресурсами, чем мужчины. Женщины также в большей мере вынуждены браться за работу в неформальном секторе, который зачастую отличается отсутствием правового регулирования, нестабильной занятостью и низким уровнем оплаты труда. Согласно оценкам, в 2011 году более 80 процентов трудоустроенных женщин в странах Африки к югу от Сахары, Океании и Южной Азии были заняты на нестабильных рабочих местах.<sup>9</sup>

Более низкое социально-экономическое положение женщин в большинстве стран мира означает, что у них может не доставать экономической независимости для выстраивания своей политической карьеры. Гендерно-ролевая социализация, позиционирующая мужчин как «кормильцев семьи», означает, что мужчины более привычны к привлечению финансовых средств для их использования по своему усмотрению, тогда как женщины традиционно низводятся в сферу частной жизни. Женщины могут испытывать страх перед тем, как именно затраты на финансирование политической деятельности отразятся на их семейных бюджетах, или же, в случае привлечения денежных средств от своего собственного имени, могут по привычке расходовать их на удовлетворение насущных потребностей семьи. В частности, в развивающихся странах неспособность оплатить даже умеренные сборы за регистрацию в качестве кандидата на выборах может исключить женщин из избирательного процесса.

Во вновь образовавшихся или не представленных в парламенте партиях проблема финансирования политической деятельности обычно ощущается наиболее остро, поскольку они, как правило, не отвечают критериям государственного финансирования (в странах, где такое финансирование предоставляется). В этих случаях кандидатам-женщинам приходится прибегать к самофинансированию, и покрытие расходов на транспорт, агитационные материалы и прочие нужды может стать весьма проблематичным, особенно в сельских районах, где транспортная составляющая стоимости ведения информационно-пропагандистской работы среди избирателей чрезвычайно высока.<sup>10</sup>

«В странах тихоокеанского региона женщины традиционно занимают более низкое экономическое положение по сравнению с мужчинами. С точки зрения лидерства женщин в политической жизни, это влечет за собой два последствия: (1) женщины обладают меньшей возможностью к сбережению денежных средств для оплаты сборов, связанных с выдвижением в качестве кандидата, и (2) они не располагают сетевыми структурами профессионального и делового взаимодействия, позволяющими оказать финансовую поддержку, необходимую для проведения избирательной кампании».<sup>11</sup>

*Лиза Бейкер, председатель Координационного комитета женщин-парламентариев государств Содружества*

### **Избирательные системы**

Избирательные системы, вероятно, представляют собой центральный политический и институциональный фактор, который затрагивает более широкие вопросы государственного управления, системы политических партий и открытости выборных законодательных органов для всех. В системах, ориентированных на кандидатов, таких как мажоритарные системы или системы абсолютного большинства, кандидатам зачастую приходится привлекать финансовые средства для проведения своих собственных избирательных кампаний. Это может стать особенно дорогостоящим делом, поскольку избирательные кампании, как правило, сопровождаются значительными затратами на агитационные материалы и освещение в средствах массовой информации. И напротив, пропорциональные системы могут уменьшить затраты отдельно взятых кандидатов там, где главную ответственность за проведение избирательных кампаний принимают на себя политические партии, и по этой причине они рассматриваются как в большей мере благоприятствующие кандидатам-женщинам. Например, в Танзании женщины, располагающие незначительными финансовыми ресурсами, предпочитают выдвигаться на выборы по зарезервированным местам (заполняемым согласно спискам пропорционального представительства), а не претендовать на значительно более дорогостоящие места по одномандатным избирательным округам.<sup>12</sup> Другие обстоятельства, такие как продолжительность избирательной кампании или проведение конкурентных выборов в два этапа, могут также возлагать на женщин несоразмерное финансовое бремя.

### **Вид избирательной кампании**

По ходу избирательного цикла объемы требуемого финансирования будут колебаться. Существуют два ключевых этапа, в течение которых наличие денежных средств оказывает прямое воздействие на

способность женщин выступать в качестве кандидатов: финансирование для завоевания победы в ходе внутрипартийных первичных выборов или выдвижения (включая так наз. «ранние деньги») и финансирование избирательной кампании.

### *Завоевание победы в ходе внутрипартийных первичных выборов или выдвижения*

Получение права доступа к политической должности зависит от успешного отбора или выдвижения в качестве кандидата в рамках партии. В зависимости от политической системы, кандидаты выдвигаются партией либо в результате победы на внутрипартийных первичных выборах (обычно в системах, ориентированных на кандидатов) или посредством отбора, производимого руководящим составом партии или внутрипартийным комитетом по выборам (либо иной равнозначной структурой). Критерии «ручного отбора» кандидатов могут включать должностной ранг и репутацию внутри партии, популярность имени и послужной список претендента, финансовые ресурсы и авторитетность в сетевых структурах взаимодействия.

Участие во внутрипартийных первичных выборах может оказаться неимоверно дорогостоящим, поскольку честолюбивые кандидаты привлекают все более значительные суммы, чтобы одержать победу над своими конкурентами. Согласно мнению одной женщины-парламентария из Малави, «участие во внутрипартийных первичных выборах стоит значительно дороже, чем в общенациональных выборах, поскольку именно здесь вы завоевываете себе место. Это по-прежнему остается важнейшей проблемой, требующей своего решения».<sup>13</sup> В этом случае затраты превосходят даже стоимость участия в гонке за политические должности более высокого уровня. Во время президентских выборов 2008 года в Соединенных Штатах Америки два основных претендента на победу в ходе первичных выборов в рамках Демократической партии потратили на двоих почти 1 миллиард долларов США (USD).<sup>14</sup> Результатом высокой стоимости внутрипартийных первичных выборов стали рекомендации установить предельные уровни денежных сумм, которые могут быть израсходованы в ходе кампаний по выдвижению кандидатов.

Первоначальный отбор кандидатов может также стать одним из основных препятствий на пути женщин, претендующих на выборную должность, отчасти по причине значимости ранних денег для победы в ходе внутрипартийного выдвижения. Ранние деньги – это первоначальное финансирование, требуемое для запуска кампании в поддержку данной кандидатуры, то есть покрытия затрат на обретение популярности и завоевание авторитета, поездки и создание предвыборной команды.<sup>15</sup> При проведении избирательной кампании

большая часть ранних денег зачастую поступает из личных средств самого кандидата, а принимая во внимание более низкое экономическое положение женщин, необходимость такого самофинансирования нередко становится одним из крупных препятствий для многих из них. После победы на этапе выдвижения поддержка со стороны партии может возрасти, а повышенная популярность может привлечь дополнительные источники финансирования.<sup>16</sup>

### *Финансирование избирательной кампании*

После победы на этапе внутрипартийного выдвижения кандидаты могут столкнуться с необходимостью профинансировать вторую избирательную кампанию в рамках того же самого цикла выборов. Избирательная кампания будет варьироваться в широких пределах в зависимости от вида избирательной системы, действующих нормативных правил финансирования политической деятельности, наличия возможности получения государственного финансирования и внутрипартийных правил. В системах, ориентированных на партии (то есть основанных на списках кандидатов), руководящую роль в проведении избирательной кампании может взять на себя партия, и в силу этого неотложность привлечения дополнительных финансовых средств может оказаться меньше, чем у кандидатов, конкурирующих друг с другом в системах, ориентированных на кандидатов (мажоритарных избирательных системах). Во многих странах завоевание незарезервированного места зачастую связывается с необходимостью привлечения более значительных финансовых средств по сравнению с оппонентами. Об этом свидетельствуют надлежащим образом задокументированные данные по Соединенным Штатам Америки, где расходы на проведение избирательных кампаний могут достигать миллионов долларов на одного кандидата.<sup>17</sup>

Некоторые из ситуаций, в которых могут потребоваться чрезвычайно высокие затраты денежных средств, включают следующее:<sup>18</sup>

- если победа на выборах зависит от результатов информационно-пропагандистской работы среди многочисленных избирателей;
- если избирательная система является мажоритарной или в конкретных условиях существует глубоко укоренившаяся традиция политической жизни как взаимодействия выдающихся личностей;
- если существуют открытые или свободные списки, и имеет место внутрисписочная конкуренция;
- если политическая партия располагает ограниченными финансовыми средствами для проведения избирательной кампании; или

- если клиентелизм – неформальная политическая практика, требующая выстраивания и поддержания крупных, закрытых для людей извне сетевых структур, помогающих распределять услуги, товары и деньги в обмен на политическую поддержку – является центральным методом ведения конкурентной борьбы.<sup>19</sup>

От страны к стране расходы на проведение избирательных кампаний варьируются в широких пределах. В Индии, согласно оценкам, расходы на проведение выборов 2012 года в штате Уттар-Прадеш составили 3-5 млрд долл. США. В ходе выборов 2010 года в Бразилии расходы кандидатов равнялись, по оценочным данным, 2 млрд долл. США, тогда как в Японии оценочные затраты на проведение избирательной кампании составляли 780 млн долл. США. В число менее расточительных стран входят Великобритания, где всеобщие выборы 2010 года обошлись в 91 млн долл. США, и Россия, где затраты на выборы 2011 года составили, согласно неподтвержденным данным, 70 млн долл. США.<sup>20</sup> Однако, какая-либо информация о суммах привлеченных средств и расходов, дезаггегированных по признакам пола, отсутствует, что затрудняет сопоставление расходов кандидатов-женщин и кандидатов-мужчин.

### ***Барьеры на пути привлечения финансовых средств***

Трудности, с которыми женщины сталкиваются в деле привлечения финансовых средств, необходимых для завоевания победы во время внутрипартийного выдвижения кандидатов и конкуренции в ходе избирательной кампании, надлежащим образом задокументированы и включают отсутствие доступа к денежным сетевым структурам и кредиту, а также политический клиентелизм. Длительность избирательных кампаний может заставить женщин воздержаться от выдвижения своих кандидатур с учетом их семейных обязанностей и расходов, связанных с уходом за детьми. В некоторых случаях дополнительные расходы кандидатов могут быть обусловлены отсутствием безопасности в условиях проведения избирательных кампаний, поскольку кандидатам приходится самим заботиться о своей безопасности, особенно в государствах, переживших конфликты, или при проведении выборов, чреватых вспышками насилия.

### ***Расходование денежных средств в ходе избирательных кампаний и получение доступа к источникам финансирования***

Женщины могут сталкиваться с проблемами, связанными с получением доступа к источникам финансирования, как внутри политических партий, так и при обращении за финансовым содействием к частным лицам. Согласно материалам Брайан и Баер, «в одной из африканских стран женщина-парламентарий узнала о том, что кандидаты-

мужчины от ее партии получили втрое больше средств, чем она».<sup>21</sup> Во многих случаях государственное финансирование предоставляется исключительно партиям, уже представленным в парламенте. Там, где государственное финансирование существует, следует уделять внимание тому, каким образом оно распределяется, и не оттесняются ли женщины на обочину при выделении денежных средств. В странах, переживших конфликты, обеспечение участия женщин в политической жизни может рассматриваться как второстепенная задача, которую следует решать после воссоздания политической системы общества и проведения первого раунда выборов. Если ресурсы скудны, женщинам понадобится финансировать затраты на проведение избирательных кампаний самостоятельно путем привлечения пожертвований частных лиц и за счет собственных денежных средств. Эти затраты могут также оказаться особенно высокими в странах со слаборазвитой транспортной инфраструктурой и значительными по размеру сельскими избирательными округами.

Обеспечение доступа к источникам частного финансирования может оказаться более проблематичным для женщин с учетом их ограниченного доступа к государственным фондам и гендерно обусловленным стереотипам мышления, ставящих под сомнение их квалификацию или пригодность как серьезных кандидатов на занятие политических должностей. Женщины могут быть пропитаны такими отрицательными стереотипами до мозга костей, веря в то, что они окажутся неспособными привлечь финансовые средства, необходимые для проведения своей избирательной кампании.<sup>22</sup> Во время выборов 2011 года в Марокко женщины завоевали 17 процентов мест, но только семь из них (менее 2 процентов) одержали победу в конкурентной борьбе за незарезервированные места, а не согласно квотам в партийных списках.<sup>23</sup> В Соединенных Штатах Америки существует предвзятость в пользу кандидатов-мужчин, которые, в среднем, обычно привлекают более крупные индивидуальные и корпоративные пожертвования.<sup>24</sup> Принимая во внимание ограниченность доступа женщин к денежным сетевым структурам, взносы в проведение их избирательных кампаний, как правило, меньше, а это означает, что им приходится вести более активную избирательную кампанию, чтобы убедить более широкую базу доноров и достичь паритета в финансировании со своими коллегами-мужчинами.

### *Сети взаимодействия*

Одна из причин, по которой женщины могут сталкиваться с необходимостью прилагать бóльшие, чем мужчины, усилия для привлечения финансовых средств, заключается в меньшей вероятности их вовлеченности в деловые и профессиональные сетевые структуры, которые могут предоставить финансовые ресурсы, а также

поделиться профессиональными знаниями и опытом практической работы. Аргумент в пользу сетевых структур распространяется и на внутрипартийные исключительно мужские сети взаимодействия, поскольку на сегодняшний день в руководящем составе партий по-прежнему преобладают лица мужского пола.<sup>25</sup> Отсутствие женщин в этих сетях взаимодействия означает, что они могут не располагать доступом к каналам финансирования, имеющимся в распоряжении кандидатов-мужчин. Как отмечает парламентарий из Ирландии, «мужчины, то есть кандидаты-мужчины, принимают участие в работе разнообразных организаций, содействующих их вхождению в политическую жизнь – спортивных клубов, ассоциациях фермеров и других сферах с преобладающим количеством лиц мужского пола».<sup>26</sup> Отсутствие женщин в этих сетевых структурах создает преграды развитию их способности привлекать достаточные финансовые средства эффективным образом – особенно в борьбе за выборную должность против закрепившихся на своих постах мужчин. Исключениями в данном случае зачастую являются супруги, дочери и сестры широко известных политических деятелей, которые, в силу своих взаимоотношений, располагают доступом к семейному капиталу и связям.<sup>27</sup> Культивирование сетевых структур имеет значение не только с точки зрения привлечения финансовых средств, но и получения рычагов политического влияния путем расширения круга контактов и наращивания профессиональных знаний и опыта, а также использования общности интересов для целей устной агитации.

### *Использование преимуществ должностного положения*

Во многих случаях бывает трудно вытеснить человека, уже находящегося в должности, с занимаемого поста, поскольку эти люди известны общественности, и по этой причине партии могут воспринимать их как менее рискованную ставку в политической игре. У лиц, уже находящихся в должности, расходы на проведение избирательных кампаний, как правило, ниже, поскольку они уже зарекомендовали себя, а их политические платформы хорошо устоялись. Менее одной четверти парламентариев являются женщинами, а это означает, что в большинстве случаев имеющиеся должности уже заняты мужчинами. Дополнительные затраты, связанные с необходимостью вытеснения лиц, уже находящихся в должности, с занимаемых ими мест, могут заставить женщин воздержаться от вступления в гонку.

### *Меры по выравниванию игрового поля*

В тех случаях, когда все эти факторы совпадают во времени и пространстве, привлечение средств для финансирования политической деятельности может оказаться для женщин особенно трудным делом. В течение последних нескольких лет в странах начали предприниматься

реформы системы финансирования политической деятельности, призванные выровнять игровое поле для женщин и других недопредставленных групп населения, хотя нормативные правила различаются по своим целям и эффективности. Законодательные акты и меры, не носящие законодательного характера, которые могут использоваться и уже применяются для решения данного вопроса, включают следующее:

1. *Законодательные акты* создают рамочные основы политических и избирательных процессов, а также определяют порядок выделения средств политическим партиям и кандидатам за счет государственного финансирования. Они могут быть:
  - *гендерно нейтральными* по своему замыслу, но влекущими за собой гендерно-дифференцированные последствия на практике; или
  - *гендерно ориентированными* по своему замыслу и сфере применения и/или явным образом поощряющими участие женщин в политической жизни посредством государственного финансирования.
2. *Меры, не носящие законодательного характера*, принимаются заинтересованными сторонами на добровольной основе. Они могут включать:
  - меры, принимаемые *политическими партиями* на добровольной основе, которые применяются исключительно внутри принявшей их партии; или
  - меры в рамках *гражданского общества* и иные инициативы, нацеленные на предоставление финансовых средств напрямую женщинам-кандидатам.

Большей частью эти инициативы относятся к проведению общенациональных избирательных кампаний, а не внутрипартийных первичных выборов. Государства вправе использовать эти меры в их сочетании в зависимости от национального контекста и общего уровня правового регулирования деятельности политических партий. Большинство этих мер были приняты в недавнее время, а их результаты и практика их применения пока еще не задокументированы в сколь угодно широких масштабах. Тем не менее, оставшаяся часть этой главы посвящена общему обзору их фактического (или потенциального) воздействия на деятельность женщин, стремящихся к участию в политической жизни.

## **Законодательство, регулирующее финансирование политической деятельности**

Законодательство по вопросам финансирования политической деятельности призвано повысить прозрачность и справедливость процесса финансирования политической деятельности и выровнять игровое поле для всех кандидатов. Нормативные правила могут быть сконцентрированы на ограничении ненадлежащего влияния посторонних или внешних акторов, как, например, законодательные акты, запрещающие пожертвования из иностранных или анонимных источников либо устанавливающие предельные уровни пожертвований, которые партии или кандидаты могут получать.<sup>28</sup> Другие меры нацелены на выравнивание игрового поля, например, путем обеспечения того, чтобы лица, находящиеся в должности, не располагали несправедливыми преимуществами перед другими кандидатами. Меры законодательного характера существуют в большинстве стран мира.<sup>29</sup>

Нормативные правила расходования средств, такие как положения о том, сколько именно партии и кандидаты вправе израсходовать, могут внести свой вклад в обеспечение того, чтобы кандидаты, располагающие меньшими ресурсами, могли вести избирательные кампании, не будучи поставленными в несправедливо неблагоприятные условия. Нормативные правила могут устанавливать порядок представления финансовой отчетности и требования к раскрытию информации, предписывающие партиям и кандидатам предоставлять информацию о своих расходах. Другие меры концентрируются на обеспечении принудительного правоприменения. Как правило, задача осуществления надзора возлагается на общенациональные органы по проведению выборов, правительственные министерства, правоохранительные органы, учрежденные специально для этой цели, или иные ведомства.<sup>30</sup>

Большинство законодательных актов по вопросам финансирования политической деятельности структурированы «гендерно нейтральным» образом. Это означает, что законодательство не преследует явно выраженной цели ликвидации проявлений гендерного неравенства, хотя его осуществление на практике может привести к гендерно-дифференцированным конечным результатам. Некоторые государства недавно приняли «гендерно ориентированные» законы, такие как инновационная практика более масштабного целевого финансирования женщин-кандидатов в ходе выборов. В общей сложности выделение государственного финансирования поставлено в зависимость от удовлетворения определенных требований в отношении обеспечения гендерного равенства в 27 государствах, что включает недавние реформы в Боснии и Герцеговине, Ирландии, Мексике и

Хорватии, увязывающие выделение средств для финансирования политической деятельности с поощрением участия женщин в процессе принятия решений.<sup>31</sup> Законодательство может быть также нацелено на внедрение других инновационных практических методов, таких как целевое ассигнование денежных средств на реализацию инициатив по обеспечению гендерного равенства внутри политических партий посредством, например, наращивания потенциала или оказания поддержки женским секциям. Различные способы, с помощью которых нормативные правила в области финансов могут оказать гендерное воздействие, в общих чертах обрисованы в Таблице 9.1 и будут рассмотрены более подробно ниже.

**Таблица 9.1. Нормативно-правовая база финансирования политической деятельности и учет гендерных факторов**

Законодательство, нацеленное на период проведения избирательных кампаний (гендерно нейтральное)	Государственное финансирование принудительного исполнения положений о квотах и стимулирование активности кандидатов	Законодательство, нацеленное на реализацию инициатив в области обеспечения гендерного равенства
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Запрет и предельные уровни расходования средств политическими партиями и/или кандидатами</li> <li>• Запрет и предельные уровни пожертвований в пользу политических партий и/или кандидатов</li> <li>• Доступ к средствам массовой информации</li> <li>• Временные рамки продолжительности избирательных кампаний</li> <li>• Раскрытие информации и надзор за деятельностью политических партий и кандидатов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сокращение государственного финансирования партий, оказавшихся неспособными выдвинуть определенное количество кандидатов-женщин в соответствии с законами о квотах</li> <li>• Отказ от финансирования партий, оказавшихся неспособными добиться избрания определенного количества женщин в органы власти</li> <li>• Распределение дополнительного финансирования между партиями, выдвигающими определенное количество кандидатов-женщин</li> <li>• Распределение дополнительного финансирования между партиями, добивающимися избрания определенного количества женщин в органы власти</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Целевое ассигнование средств на цели профессиональной подготовки и продвижение принципа гендерного равенства</li> <li>• Финансирование деятельности женских секций или предвыборных митингов</li> <li>• Покрытие затрат и стимулирование в натуральной форме, например, использование фондов избирательных кампаний на цели обеспечения ухода за детьми</li> </ul>

*Источник:* База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности  
См. <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

### ***Законодательство, нацеленное на период проведения избирательных кампаний (гендерно нейтральное)***

Хотя в наличии имеется лишь ограниченный объем данных, некоторые из гендерно-дифференцированных воздействий гендерно нейтрального законодательства, регулирующего порядок проведения избирательных кампаний, в общих чертах описаны ниже.

#### ***Запрещение и предельные уровни расходования средств политическими партиями и кандидатами***

Запрещение и предельные уровни расходования средств политическими партиями и кандидатами призваны регулировать затраты на проведение избирательных кампаний и обеспечивать, чтобы партии и кандидаты, располагающие доступом к большему объему ресурсов, не могли воспользоваться несправедливыми преимуществами. Запреты на расходование средств, как правило, применяются с целью воспрепятствования покупке голосов избирателей, и соответствующее законодательство принято в 90 процентах стран.<sup>32</sup> Несмотря на широкую распространенность этих мер, их эффективность зависит от их осуществления в жизни, что может оказаться затруднительным, поскольку их исполнение требует сотрудничества с парламентским большинством, представляющим собой ту самую группу, на изменение состава которой данное законодательство и нацелено.<sup>33</sup>

Предельные уровни расходования средств призваны противодействовать несправедливым преимуществам, которыми кандидаты с большими ресурсами могли бы воспользоваться в ходе избирательной кампании, а также ограничить тенденцию к росту расходов на проведение избирательных кампаний. Согласно Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности (База данных по финансированию политической деятельности), почти одна треть стран, по которым имеются данные, установили лимиты на расходование средств политическими партиями, а более 40 процентов стран регулируют объемы расходов кандидатов.<sup>34</sup> Наличие финансовых средств обеспечивает некоторым кандидатам огромные преимущества, особенно в тех странах, где деньги связываются со свободой слова и известностью. Определение потолка возможных расходов кандидатов, таким образом, предполагает оказание прямого воздействия на способность женщин вести успешные избирательные кампании. Хотя количественные фактические данные, свидетельствующие в пользу этого, имеются в ограниченном объеме, исследования ситуации в Соединенных Штатах Америки и Канаде показывают, что когда женщины способны привлекать столько же (или больше) средств, что и их оппоненты-мужчины, они с равной вероятностью могут победить на выборах.<sup>35</sup>

«Я полагаю, мы видим, что по всему земному шару, в различных обществах и культурах женщины располагают меньшим доступом к источникам финансирования избирательных кампаний по сравнению с мужчинами по той или иной причине. Мне представляется важным, чтобы страны и избирательные комиссии в этих странах формулировали жесткие правила, регулирующие, сколько вы можете израсходовать на свою избирательную кампанию, и им необходимо обеспечивать принудительное исполнение таких правил. Если установленная предельная сумма поддается контролю, то игровое поле становится равным, но если данный уровень достигает астрономических высот, тогда, несомненно (поскольку большая часть мира состоит из развивающихся стран), именно мужчины будут располагать доступом к этим деньгам, а не женщины. Вместо поисков путей того, каким образом мы можем повысить доступность аналогичных сумм денежных средств для женщин, я полагаю, что нам необходимо сократить расходы каждого и сделать их более контролируемыми».

*Д-р Донья Азиз, член Национальной ассамблеи, Пакистан*

Во многих странах одним из повсеместно распространенных препятствий является власть тех, кто уже находится в должности, и в мировом масштабе большинство кандидатов, стремящихся удержаться у власти, являются мужчинами.<sup>36</sup> Три четверти стран приняли меры законодательного характера, нацеленные на власть предрасположенных, включая введение ограничений на использование государственных ресурсов и лимитов на расходование средств. Одна из стратегий решения проблемы преимуществ лиц, уже находящихся в должности, заключается в том, чтобы установить более высокие предельные уровни расходования средств для претендентов. В штате Миннесота Соединенных Штатов Америки, например, законодательство разрешает кандидатам, впервые участвующим в выборах, тратить большие объемы денежных средств, чем стоящим у власти, что призвано нивелировать несправедливое преимущество, которым могут воспользоваться лица, уже находящиеся в должности.<sup>37</sup> Само по себе, установление достижимых (и потенциально дифференцированных) лимитов на расходование средств может оказать положительное, даже если косвенное, воздействие на предвыборную активность кандидатов-женщин – и равным образом на вновь вступающих в избирательную гонку мужчин.

Лимиты на расходование средств партиями могут определять, сколько денежных средств может быть израсходовано на проведение избирательной кампании, в том числе на агитационную деятельность, средства массовой информации, пропагандистские материалы и организацию митингов. Политические партии сами принимают решения о внутривнутрипартийном распределении средств, и одно из важных соображений в этой связи заключается в том, какие именно кандидаты станут получателями финансирования. Внутренние выплаты из

партийного бюджета обычно обходят кандидатов-женщин стороной, когда те не занимают высоких постов в партийной организации или считаются не завоевавшими достаточной популярности.<sup>38</sup>

Хотя лимиты на расходование средств во время проведения избирательных кампаний могут оказать положительное воздействие на принятие женщинами решения об участии в предвыборной гонке, они не затрагивают главную проблему, с которой сталкиваются женщины, а именно: как привлечь финансовые ресурсы. В некоторых случаях лимиты могут оказаться контрпродуктивными в странах с хорошо отлаженными механизмами привлечения финансовых средств, которые перенаправляют крупные суммы кандидатам-женщинам, как, например, в Соединенных Штатах Америки. Необходимо продолжать исследование воздействия лимитов и запретов на расходование средств на уровне избираемости женщин в других регионах мира.

### *Запрет и предельные уровни пожертвований*

При введении лимитов на расходование средств, альтернативная или взаимодополняющая мера заключается в установлении предельных уровней пожертвований в пользу политической партии или кандидата. Лимиты или запреты на пожертвования призваны уменьшить влияние состоятельных доноров. В случае если планка высока, существует вероятность того, что состоятельные доноры обретут ненадлежащее влияние на ход избирательной кампании, что потенциально может нанести ущерб позициям женщин и претендентов, которые с меньшей вероятностью смогут воспользоваться выгодами от участия в денежных сетевых структурах. Нормативные правила, устанавливающие предельные максимальные уровни пожертвований, введены в силу менее чем в половине стран мира.

Поскольку обычно индивидуальные пожертвования в пользу женщин в среднем бывают меньше, чем в пользу мужчин, женщины сталкиваются с необходимостью привлекать большее количество индивидуальных пожертвований, чтобы выйти на уровень пожертвований, достигаемый их соперниками мужского пола.<sup>39</sup> Понижение лимитов на пожертвования может помочь выровнять игровое поле для кандидатов-женщин путем обеспечения того, чтобы все кандидаты были вынуждены культивировать широкую базу поддержки, а не полагаться на нескольких крупных доноров.

С учетом потенциально вредного воздействия на деятельность политических партий и кандидатов, некоторые источники дохода запрещаются полностью.<sup>40</sup> Запреты на пожертвования призваны воспрепятствовать влиянию конкретных категорий доноров, таких как иностранные доноры или же предприниматели, могущие потребовать уделять особое внимание удовлетворению их интересов.

Наиболее широко распространенный запрет относится к выделению государственных ресурсов партиям и кандидатам. Другие запреты связаны с корпоративными пожертвованиями (нормативные правила на этот счет введены в силу в более чем 20 процентах стран), а также с иностранными источниками и пожертвованиями со стороны корпораций, выполняющих государственные подряды, профессиональных союзов и из анонимных источников.

Запреты на использование государственных ресурсов имеют важное значение. Использование правительственных ресурсов, за исключением целевых ассигнований на предоставление государственного финансирования (например, использование правительственных автотранспортных средств и служебных помещений для целей проведения избирательной кампании), может создавать несправедливые выгоды для лиц, уже находящихся в должности. Более того, запреты на использование государственных ресурсов могут также быть нацелены на борьбу с коррупцией, как это случилось в 2010 году в Бразилии, где почти 30 процентам членов Конгресса были предъявлены обвинения в совершении уголовно наказуемых деяний в связи с несоблюдением законов о финансировании избирательных кампаний или коррупции в форме растраты государственных финансовых средств на цели проведения избирательной кампании.<sup>41</sup> В то время женщины занимали только 45 из 513 мест (8,8 процента) в нижней палате бразильского парламента, а это означало, что в подавляющем большинстве случаев бенефициарами этих противозаконных финансовых средств были мужчины.

Запреты на пожертвования также имеют важное значение в том, что касается противозаконных источников финансирования. В некоторых странах противозаконное финансирование оказывает огромное влияние на ход выборов, поскольку нормативные правила такого рода, как это печально известно, трудно обеспечить правовой санкцией. Запрещение финансовых средств противозаконного происхождения может оказать благоприятное воздействие на позиции кандидаток-женщин, которые с меньшей вероятностью получают и используют противозаконное финансирование. Женщины, как правило, в меньшей степени задействованы в тех структурах, которые служат источником противозаконных финансовых средств, таких как наркокартели, враждующие группировки, повстанческие движения и торговцы людьми. Во время семинара-практикума в Белизе, к примеру, ряд активистов гражданского общества отмечали, что использование финансовых средств противозаконного происхождения для финансирования избирательных кампаний ставит в неблагоприятное положение именно женщин, которые в целом принимают меньшее участие в этих прибыльных видах деятельности и со значительно меньшей вероятностью получают финансовые средства из противозаконных

источников.<sup>43</sup> Несмотря на трудности принудительного исполнения запретов на противозаконное финансирование, принятие законодательных актов и их обеспечение правовой санкцией вносит свой вклад в выравнивание игрового поля для всех кандидатов и может заметно повысить шансы женщин на избрание.

### *Доступ к средствам массовой информации*

Законодательные меры в отношении доступа к средствам массовой информации представляют собой одну из форм косвенной (т.е. неденежной) поддержки за счет государственного финансирования. Партии и кандидаты нуждаются в доступе к средствам массовой информации с тем, чтобы ознакомить избирателей со своими политическими платформами, повысить узнаваемость своего имени и расширить базу поддержки. Нормативные правила предоставления бесплатного или субсидированного доступа к средствам массовой информации кандидатам, политическим партиям или и тем, и другим установлены в трех четвертях стран мира. Эфирное время распределяется либо на равной основе между партиями, либо согласно доле мест в парламенте, по числу кандидатов, по доле голосов избирателей, полученных в ходе предшествующих выборов, либо иным способом, например, согласно критериям, установленным по решению ОПВ.

Женщины зачастую сталкиваются с проблемами в доведении своих платформ или взглядов до сведения избирателей по причине ограниченного доступа к средствам массовой информации.<sup>44</sup> Они либо в меньшей степени способны оплатить дорогостоящее время в эфире, либо не получают равного доступа к средствам массовой информации от своей партии. Субсидированное освещение в средствах массовой информации представляет собой важный метод завоевания женщинами признания в обществе. В ходе восточно-тиморских выборов 2001 года кандидатам-женщинам и партиям, выставившим женщин в своих списках кандидатов на «выигрышных позициях», было предоставлено дополнительное телевизионное агитационное время.<sup>45</sup> В Бразилии реформа 2009 года предоставила 10 процентов дополнительного эфирного времени политическим партиям для его использования кандидатами-женщинами.<sup>46</sup> Законодательство о доступе к средствам массовой информации могло бы предусматривать равный доступ для кандидатов мужского и женского пола или стимулировать партии к выдвижению большего количества женщин (и на выигрышные позиции). В Афганистане, хотя закон и не регулирует порядок выделения эфирного времени,<sup>47</sup> фактические данные свидетельствуют о том, что 76 процентов кандидатов-женщин воспользовались преимуществом субсидированного доступа к

средствам массовой информации в ходе выборов 2005 года, тогда как доля кандидатов мужского пола составила 55 процентов.

Освещение в средствах массовой информации имеет решающее значение для победы в избирательной кампании и может внести свой вклад в борьбу с широко распространенными стереотипами, исключающими восприятие женщин как перспективных политических деятелей.<sup>48</sup> Было выяснено, что голосующие предъявляют высокие требования к тому, что определяет «соответствие» кандидата-женщины их ожиданиям, а это, в свою очередь, оказывает воздействие на ее привлекательность: чем больше она соответствует ожиданиям, тем привлекательнее она становится.<sup>49</sup>

### *Ограничение продолжительности избирательных кампаний*

Имеющаяся информация по ряду стран, где введены в действие положения, ограничивающие продолжительность избирательных кампаний, а также о потенциальном воздействии таких положений, носит ограниченный характер. Ограничение продолжительности избирательных кампаний потенциально могло бы внести свой вклад в выравнивание игрового поля для кандидатов-женщин с учетом того, что длительные периоды избирательных кампаний могут повлечь высокие издержки в виде расходов на транспорт, размещение и дополнительное количество агитационных материалов. Как сообщалось, перенос местных выборов 2010 года в Малави на более поздние сроки оказал несоразмерно отрицательное воздействие на деятельность кандидатов-женщин, которые не могли позволить себе покрывать затраты, обусловленные этой отсрочкой.<sup>50</sup> Продолжительность избирательных кампаний может создавать особые проблемы для женщин, когда влечет за собой необходимость сверхурочной работы и длительные периоды пребывания вдали от дома. Это может оказаться сдерживающим фактором для тех женщин, которые в ином случае могли бы рассмотреть возможность своего выдвижения в качестве кандидата, по причине необходимости ухода за детьми и иных семейных обязанностей (особенно в случае отсутствия либо нежелания супругов или партнеров оказать поддержку в проведении предвыборных мероприятий или принять на себя заботы по ведению домашнего хозяйства и уходу за детьми).

Вместе с тем краткосрочность избирательных кампаний или временных рамок подготовки к выборам может также отрицательно сказаться на кандидатах-женщинах. Непродолжительные избирательные кампании могут играть на руку лицам, уже находящимся в должности, большинство из которых являются мужчинами. В ходе выборов законодательного органа переходного периода 2012 года в Ливии краткосрочность периода регистрации и проведения избирательной

кампании, как полагают, отрицательно сказалась на способности женщин мобилизовать финансовые средства и людей, необходимых для организации эффективной избирательной кампании.<sup>51</sup> Как и в случае иных мер, перечисленных выше, необходимо продолжать исследование вопроса о потенциальном воздействии установления временных рамок избирательных кампаний и факторов их возможного положительного и/или отрицательного воздействия на проведение избирательных кампаний женщинами.

### *Нормативные правила раскрытия информации и принудительное правоприменение*

Нормативные правила раскрытия информации могут потребовать от кандидатов и партий обнародования персональных данных доноров, предоставленных денежных сумм и расходов, произведенных во время избирательных кампаний. Эти механизмы имеют решающее значение с точки зрения удостоверения того, что нормативные правила финансирования соблюдаются. Правовое регулирование порядка раскрытия информации также способствует реализации принципа подотчетности и может помочь предупредить использование коррупционных каналов, с помощью которых кандидаты могли бы приобретать ресурсы, покупать голоса избирателей или прибегать к практике клиентелизма. Такие правила могут внести свой вклад в обеспечение того, чтобы партийные лидеры или могущественные внутрипартийные фракции (зачастую мужчины) не злоупотребляли своей властью, чтобы приобрести доступ к большему объему ресурсов, чем другие кандидаты от данной партии.

«Отсутствие прозрачности внутрипартийных избирательных кампаний, равно как и избирательных кампаний вне рамок партии, оказывает отрицательное воздействие на кандидатов-женщин. Когда ресурсы контролируются могущественными внутрипартийными группировками, они по определению направляются членам этих групп – которые в подавляющем большинстве случаев оказываются мужчинами».

*Г-жа Лилиан Сото, бывший министр, Парагвай<sup>52</sup>*

Согласно Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, более 80 процентов стран установили нормативные правила представления отчетности. Однако не во всех странах требуется, чтобы отчеты представлялись как политическими партиями, так и кандидатами. Как отмечалось во вводной главе настоящего Руководства, это вызывает тревогу, поскольку может создавать лазейку, с помощью которой денежные средства незаконного происхождения можно будет перенаправлять по своему усмотрению. Механизмы раскрытия информации и текущего контроля необходимы для оценки того, насколько адекватно осуществляются меры, нацелен-

ные на обеспечение гендерного равенства – такие как принудительное соблюдение избирательных квот и целевое ассигнование финансовых средств на поддержку кандидатов-женщин. В Латинской Америке, к примеру, в Бразилии, Мексике и Панаме существует практика целевого ассигнования средств на профессиональную подготовку и поощрение участия женщин в политической жизни (2–50 процентов от общего объема государственного финансирования), но отсутствуют какие-либо механизмы обеспечения того, чтобы эти финансовые средства распределялись правильно, поскольку это оставляется на усмотрение политических партий.<sup>53</sup> В отсутствие текущего контроля, удостовериться воздействие этих мер на участие женщин в общественной жизни невозможно.

Обеспеченный правовой санкцией порядок раскрытия информации может внести положительный вклад в участие женщин в общественной жизни посредством повышения прозрачности избирательного процесса и воспрепятствования использованию механизмов привлечения денежных средств незаконного происхождения и покупки голосов избирателей, посредством которых женщины ставятся в неблагоприятное положение. Структура механизмов раскрытия информации может также иметь важное значение с точки зрения отслеживания воздействия нормативных правил финансирования на участие женщин в предвыборной конкурентной борьбе. Сведения о том, требуют ли нормативные правила раскрытия информации дезагрегировать данные о доходах и расходах кандидатов по признаку пола, отсутствуют. Такие данные стали бы неоценимым подспорьем в деле сопоставления результатов привлечения финансовых средств и их расходования женщинами и мужчинами, а также анализа вопроса о том, распределяются ли денежные средства внутри партий между кандидатами женского и мужского пола на равной основе. Дезагрегированные данные могли бы также привести к повышению прозрачности процесса и создать основу для более эффективного текущего контроля со стороны гражданского общества. Более того, раскрытие информации может помочь оценить эффективность конкретного законодательства, призванного обеспечить успех избирательных кампаний женщин, и разработать новые методики, которые можно будет апробировать на практике.

Успешность нормативных правил финансирования политической деятельности зависит от обеспечения принудительного правоприменения, которое варьируется в широких пределах. Наиболее широко распространенным видом наказания являются штрафы, которые применяются в 73 процентах стран мира. К числу других санкций относятся заключение под стражу, отказ в государственном финансировании, отмена регистрации партии, исключение кандидата из избирательного списка или снятие с выборной должности, а также

приостановление деятельности партии.<sup>54</sup> Принудительное правоприменение имеет особую важность с точки зрения участия женщин в политической жизни, поскольку оно обеспечивает введение в силу существующих нормативных правил и, в частности, тех из них, которые нацелены на расширение участия женщин в общественной жизни. Обеспечение принудительного исполнения нормативных правил может также повлечь за собой положительный побочный эффект в виде укрепления доверия женщин к системе и оказания им помощи в использовании правил в своих собственных интересах. Например, если лимиты на расходование средств обеспечены правовой санкцией, женщины могут чувствовать себя более уверенно, бросая вызов мужчинам, уже находящимся в должности. Принудительно исполняемые нормативные правила финансирования, призванные продвигать принцип всеохватности, могли бы внести свой вклад в изменение глубоко укоренившихся стереотипов восприятия того, кто именно может принимать участие в общественной жизни (и кто может одержать победу).

**Таблица 9.2. Гендерно-дифференцированные последствия законодательства о финансировании**

Вид вмешательства	Применение в странах	Соображения
<b>Запреты и лимиты на расходование средств политическими партиями и кандидатами</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Запреты на расходование средств установлены в 90% стран мира</li> <li>• Лимиты на расходование средств партиями установлены в почти 30% стран мира</li> <li>• Лимиты на расходование средств кандидатами установлены в более чем 40% стран мира</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Может помочь женщинам или не находящимся в должности претендентам, которые, как правило, располагают меньшим доступом к средствам финансирования избирательных кампаний</li> <li>• Может ослабить обеспокоенность женщин в отношении высокой стоимости проведения избирательной кампании и продолжительности времени, которое необходимо потратить на привлечение финансовых средств</li> <li>• Эффективность зависит от осуществления и надзора</li> <li>• Необходимо обеспечить наличие дополнительных фактических данных о том, помогает ли кандидатам-женщинам установление лимитов на расходование средств</li> </ul>
<b>Запрет и предельные уровни пожертвований в пользу политических партий и кандидатов</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Лимиты на пожертвования в пользу партий и кандидатов установлены в менее чем 50% стран мира</li> <li>• Запреты на взносы в форме корпоративных пожертвований установлены в 70% стран мира</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кандидаты-женщины обычно получают пожертвования меньшего размера, но располагают более широкой базой поддержки, и по этой причине лимиты на взносы помогли бы сократить число крупных пожертвований из сетевых структур и от доноров мужского пола в пользу кандидатов-мужчин</li> <li>• Может смягчить воздействие источников крупных сумм денег незаконного происхождения, которые обычно более благосклонны к кандидатам мужского пола</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Только 30% стран мира установили лимиты на пожертвования в пользу кандидатов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Доноры-женщины более склонны к безвозмездному взносу в форме потраченного времени и профессиональных знаний и умений, чем доноры-мужчины</li> <li>Может увеличить временные затраты на ведение агитационной работы среди многочисленных источников пожертвований с тем, чтобы привлечь тот же самый объем финансовых средств</li> </ul>
<b>Нормативные правила доступа к средствам массовой информации</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Субсидированный доступ к средствам массовой информации предоставляется партиям в 66% стран мира</li> <li>Субсидированный доступ к средствам массовой информации предоставляется кандидатам в 46% стран мира</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Могло бы создать возможность равного доступа к средствам массовой информации для кандидатов мужского и женского пола</li> <li>Могло бы использоваться в качестве стимула к увеличению числа кандидатов-женщин</li> <li>Может использоваться для противодействия предвзятости средств массовой информации по отношению к кандидатам-женщинам посредством расширения их присутствия и возможности обнародования их взглядов</li> </ul>
<b>Ограничение продолжительности избирательных кампаний</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Данные отсутствуют</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Может выровнять игровое поле для кандидатов-женщин путем снижения издержек и ограничения времени, проведенного вдали от дома</li> <li>Может отрицательно сказаться на способности кандидатов привлекать финансовые средства в течение более длительного периода времени</li> </ul>
<b>Нормативные правила раскрытия информации и принудительного правоприменения</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Нормативные правила предоставления отчетности установлены в почти 90% стран мира</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Может помочь уменьшить могущество сетевых структур и отдельных лиц путем создания условий для повышения прозрачности</li> <li>Может воспрепятствовать использованию источников денежных средств незаконного происхождения</li> <li>Может обеспечить принудительное исполнение гендерно ориентированного законодательства</li> <li>Могло бы создать возможность получения данных по соотношению уровней расходов и достижения успеха, дезагрегированных по признаку пола</li> </ul>

### **Государственное финансирование принудительного исполнения положений о квотах и стимулирование выдвижения кандидатов**

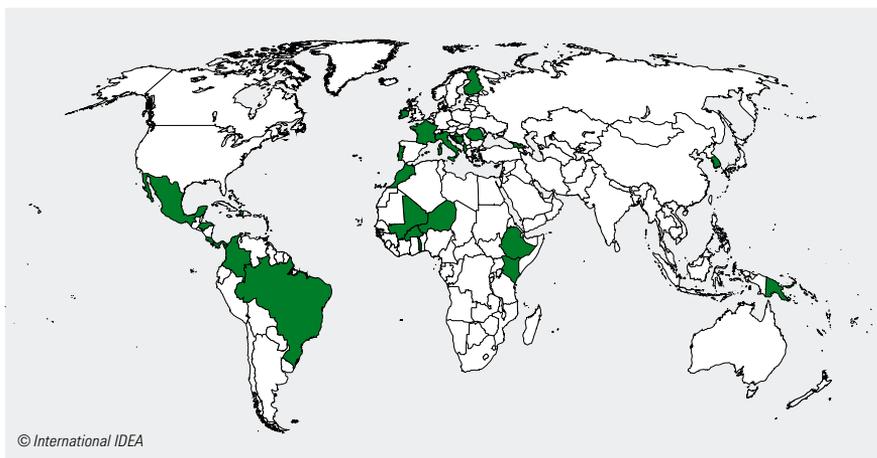
Предоставление государственного финансирования – доступно в 117 государствах – нацелено на поддержку способности партий вести эффективные избирательные кампании и функционировать в качестве общественных институтов.<sup>55</sup> В подавляющем большинстве случаев государственное финансирование выделяется партиям, а не кандидатам,<sup>56</sup> и обычно покрывает расходы на проведение избирательных кампаний, профессиональную подготовку, партийные мероприятия и наращивание внутрипартийного институционального потенциала.

Государственное финансирование может быть прямым или косвенным. Прямое государственное финансирование означает предоставление денежных средств политическим партиям с целью улучшения их повседневной работы или обеспечения того, чтобы в их платформах нашли свое отражение определенные первоочередные задачи.<sup>57</sup> Косвенное государственное финансирование может выражаться в предоставлении ресурсов для ведения избирательных кампаний, например, транспортных средств, мест проведения мероприятий, бесплатного или субсидированного доступа к государственному или частному телевидению, радио, газетам или иным средствам массовой информации. Эти меры могут внести свой вклад в выравнивание игрового поля, обеспечивая возможность завоевать признание для партий меньшего размера и довести все политические платформы до сведения избирателей.

В недавнее время был взят курс на осуществление реформ системы финансирования политической деятельности, которые явно выраженным образом призваны решать проблему гендерного неравенства. Эти реформы, главным образом, затрагивают этап подготовки к выборам и нацелены на обеспечение выдвижения кандидатов-женщин политическими партиями, хотя некоторые из них призваны оказать поддержку партиям в межвыборный период. В общей сложности, реформы, нацеленные на непосредственное продвижение принципа гендерного равенства, проводятся в 27 странах.<sup>58</sup> Эти реформы подразделяются на три основные категории:

1. государственное финансирование, которое используется в качестве стимула или меры наказания в связи с *соблюдением или несоблюдением положений законов об избирательных квотах, принятых законодательными органами: часть финансовых средств либо выделяется, либо сокращается согласно закону о квотах;*
2. государственное финансирование, которое используется в качестве стимула к увеличению числа кандидатов-женщин или женщин, избранных в органы власти, но не связано с принудительным исполнением закона о квотах; и
3. целевое государственное финансирование, ассигнуемое для осуществления конкретных мероприятий или изменения линии внутрипартийного поведения в области обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.

**Диаграмма 9.1. Страны, вступившие на путь реформ в области финансирования политической деятельности, напрямую нацеленных на обеспечение гендерного равенства**



Более двух третей этих мер были приняты в последние пять лет и, таким образом, применялись в рамках только одного избирательного цикла. По этой причине результаты и практика реформ не задокументированы в широких масштабах. В настоящем разделе в общих чертах описываются некоторые из основных инициатив и выявляется их фактическое (или потенциальное) воздействие на кандидатов-женщин.

#### *Государственное финансирование и обеспечение принудительного исполнения законов об избирательных квотах*

В одиннадцати странах выделение государственного финансирования увязывается с принудительным исполнением положений об избирательных квотах и выдвижении женщин в качестве кандидатов (см. Таблицу 9.3). Государственное финансирование создает финансовые стимулы, которые побуждают партии к достижению целевого показателя, предусмотренного квотами, или служат мерой наказания в случаях, когда они оказываются неспособными обеспечить согласованную пропорциональную долю кандидатов или избранных представителей женского пола. Эти реформы начали осуществляться сравнительно недавно. Первой на этот путь вступила Франция, принявшая закон о равенстве между женщинами и мужчинами в 1999 году, который обеспечил равный доступ женщин и мужчин к наказам избирателей и выборным должностям. В 2000 году в ходе реформы избирательной системы были установлены штрафные санкции за несоблюдение правила паритета в виде сокращения государственного финансирования, предоставляемого партиям на основе числа голосов избирателей, полученных ими в ходе первого раунда выборов.<sup>59</sup>

В 2006 году аналогичная реформа была проведена в Португалии. Однако большинство реформ проводятся, начиная с 2010 года. Чаще всего вновь принятые законы о квотах предусматривают сокращение государственного финансирования как одну из санкций за несоблюдение установленных требований, как, к примеру, в Албании, Грузии и Ирландии.

Стимулы и меры наказания принимают различные формы. Стимулы к выдвижению кандидатов включают те меры, которые предусматривают выделение дополнительного финансирования партиям, выдвигающим определенную пропорциональную долю женщин-кандидатов в соответствии с законом о квотах, как это установлено в Грузии и Хорватии. К примеру, в Грузии партии, включившие не менее 20% лиц любого пола в списки кандидатов, будут получать дополнительные 10 процентов государственного финансирования. В ходе выборов 2012 года, однако, этот финансовый стимул не оказал желаемого воздействия. Хотя некоторые партии выполнили требования закона и получили дополнительное финансирование, две партии, завоевавшие места в парламенте, этого не сделали. Поправки к законодательству, регулирующие финансовое стимулирование политических партий (Органический закон Грузии о политических объединениях граждан), были предложены в июле 2013 года и предусматривали, что политические партии будут получать 30-процентную добавку из государственного бюджета (ранее – 10 процентов) в случае, если список кандидатов, выдвинутых партией, включает не менее 30 процентов лиц любого пола (ранее – 20 процентов) на каждую группу из десяти кандидатов.<sup>60</sup> Эти стимулы могут оказать лишь ограниченное воздействие на более крупные и лучше финансируемые партии, которые могут себе позволить лишиться права на получение дополнительных финансовых средств.

Государственное финансирование может также использоваться в качестве меры наказания за несоблюдение законодательства о квотах, а именно: объем финансирования, получаемого партией, сокращается, если определенная пропорциональная доля кандидатов или членов партии, избранных в органы власти, не принадлежит к лицам женского пола, как это установлено в Албании, Ирландии, Португалии и Франции. Поправка 2012 года к ирландскому Закону о выборах предусматривает, что партии будут лишаться 50 процентов своего финансирования, если представленность любого из полов среди кандидатов от данной партии составит менее 30 процентов. В Кении партии могут не получить право на финансирование, если определенная процентная доля или число женщин не будут избраны в органы власти. Это положение, в сочетании с введением зарезервированных мест, привело к удвоению числа женщин, избранных в органы власти Кении, доведя их пропорциональную долю до 18,6 процента.

Вместе с тем, эти меры могут оказать лишь ограниченное воздействие на партии, располагающие значительными ресурсами, которые могут предпочесть выплату штрафа выдвижению большего числа кандидатов-женщин, как это случилось во Франции.<sup>61</sup> В этой стране партии меньшего размера, как правило, соблюдают требование о 50-процентном соотношении между кандидатами, поскольку они зависят от государственного финансирования в большей мере, чем крупные партии, которые зачастую предпочитают выставлять на выборы лиц, уже находящихся в должности (в большинстве своем – мужчин), полагая, что их шансы на победу выше.<sup>62</sup> На июньских выборах 2013 года в Албании каждый список кандидатов должен был включать, как минимум, одного мужчину и одну женщину на трех верхних позициях, то есть общая представленность каждого пола должна была составлять не менее 30 процентов. Чтобы выполнить это квотное требование, многие партии включили женщин в нижнюю часть списков, задвинув их на непроходные позиции. Поскольку положение об отказе в регистрации списков, не удовлетворяющих установленным требованиям, было отменено в 2012 году, ОПВ вместо этого наложил штрафы на три крупнейшие парламентские партии за несоблюдение гендерной квоты в некоторых избирательных округах. В 2012 году размер штрафа за подачу несоответствующих установленным требованиям списков был увеличен с 30 000 албанских левов (ALL) (I\$520)<sup>63</sup> до 1 миллиона албанских левов (I\$17 000).<sup>64</sup>

В дополнение к финансовым стимулам или штрафным санкциям, другие механизмы принудительного исполнения квот включают отказ в регистрации списков кандидатов, не удовлетворяющих целевому показателю, как это установлено в Сербии. Хотя эти меры могут внести свой вклад в увеличение числа кандидатов-женщин, они отнюдь не обязательно решают коренную проблему получения доступа к источникам финансирования избирательных кампаний. Безусловно, необходимо продолжать исследования, чтобы достоверно выяснить, каким образом выдвинутые кандидаты-женщины, которые могли воспользоваться преимуществами от введения стимулов и штрафных санкций, оказались способными профинансировать свои избирательные кампании, и какой объем денежных средств они получили от своей партии. Помимо этого, было бы полезно изучить вопрос о том, как именно получившие дополнительное финансирование партии израсходовали эти средства, и были ли они направлены на оказание поддержки кандидатам-женщинам. Для того, чтобы гарантировать выплату денежных средств в пользу всех кандидатов, женщинам может понадобиться войти в состав партийных органов, принимающих решения.

**Таблица 9.3. Обеспечение принудительного исполнения законодательства об избирательных квотах посредством предоставления государственного финансирования**<sup>65</sup>

Страна	Вид квоты	Подробное описание нормативного правила финансирования политической деятельности	Год(ы) проведения реформы
Албания	30% кандидатов должны быть женщинами	Неспособность соблюсти установленное требование может быть наказана штрафом в размере ALL 1 000 000 (\$17 000) в случае выборов в Ассамблею и в размере ALL 50 000 (\$860) в случае выборов в органы местного самоуправления.	2012
Буркина-Фасо	30% кандидатов должны быть женщинами	Неспособность соблюсти установленное требование приведет к 50%-ному уменьшению объема государственного финансирования данной партии. Если партия обеспечивает заполнение 30%-ной квоты или превосходит ее, она получит дополнительные объемы финансирования.	2009
Грузия	20% кандидатов должны быть женщинами	Дополнительное 10%-ное финансирование будет предоставляться партиям, у которых доля женщин на каждые 10 кандидатов составит 20%.	2012
Ирландия	30% кандидатов должны быть женщинами (40% к 2019 году)	На партии будут налагаться штрафные санкции в виде сокращения государственного финансирования вплоть до 50%, если у них доля кандидатов-женщин окажется менее 30%.	2012
Кения	30% зарезервированных мест	Партии не будут удовлетворять критериям предоставления государственного финансирования, если более чем две трети их зарегистрированных должностных лиц принадлежат к одному и тому же полу.	2011
Кабо-Верде	Сбалансированная представленность обоих полов в списках кандидатов	Субсидии предоставляются партиям или коалициям партий, чьи списки (в случае преодоления избирательного порога в ходе общенациональных выборов) включают не менее 25% кандидатов-женщин.	2010
Корея (Республика Корея)	50% кандидатов-женщин в избирательном списке для проведения выборов по принципу пропорционального представительства	Субсидии для выдвижения кандидатов-женщин распределяются между партиями на основе доли мест в Национальной ассамблее и полученных голосов избирателей.	2010
Нигер	Зарезервированные места	Грантовое финансирование партий установлено в объеме 30% налоговых поступлений в государственный бюджет; 10% распределяются пропорционально числу женщин, избранных по квотам на всех уровнях.	2010
Португалия	33% кандидатов должны быть женщинами	Государственные субсидии сокращаются на 50%, если представленность одного из полов меньше 20%. Если представленность одного из полов находится в диапазоне 20%–33,3%, государственные субсидии сокращаются на 25%.	2006

Франция	К одному полу не может принадлежать более 51% кандидатов	В случае если гендерный разрыв между кандидатами превышает 2%, объем государственного финансирования уменьшается на три четверти указанной разницы.	2011 2008
Хорватия	Равная представленность женщин и мужчин в списках кандидатов	За каждого избранного депутата, принадлежащего к недопредставленному полу, политическим партиям причитается 10%-ная премия к сумме, выделенной на каждого депутата или члена представительного органа.	2011

*Примечание:* ALL = албанский лек

### *Государственное финансирование как стимул к выдвижению на выборы большего числа кандидатов-женщин*

Государственное финансирование также используется как один из стимулов к увеличению числа женщин, выдвигаемых на выборы, и отнюдь необязательно увязывается с принудительным исполнением закона о квотах. В Таблице 9.4 приводятся наглядные примеры восьми стран, принявших такие правила, в шести из которых законодательно установленные избирательные квоты отсутствуют. Хотя в Боснии и Герцеговине, а также в Колумбии законодательство о квотах было введено в силу, предоставление государственного финансирования не увязывается с его принудительным исполнением. В Колумбии, Мали и Румынии объем государственного финансирования, на предоставление которого какая-либо партия имеет право, может быть увеличен в зависимости от числа женщин, избранных в органы власти. Только на Гаити распределение дополнительных финансовых средств основывается как на числе выдвинутых на выборы, так и избранных женщин.

Важными факторами, оказывающими влияние на эффективность таких мер, являются временной график распределения денежных средств (до или после выборов), степень зависимости политических партий от государственного финансирования и размер штрафа либо вознаграждения, выраженный в процентах от общего объема финансирования. Своевременность применения указанного положения может также стать одним из важных соображений. Если финансовые штрафные санкции или суммы вознаграждений основываются на числе женщин, избранных в органы власти, это может уменьшить воздействие таких мер, поскольку они осуществляются в период после проведения выборов, когда внимание средств массовой информации ослабевает, а целевые фонды избирательных кампаний уже израсходованы. Должны быть приложены усилия к тому, чтобы осуществлять текущий контроль и обнародовать конечный результат инициатив в области финансирования политической деятельности в период после выборов.

В Боснии и Герцеговине Закон о финансировании политических партий 2009 года предусматривает, что 10 процентов от общего объема финансовых средств будут распределяться между парламентскими группами пропорционально числу мест, занятых лицами, принадлежащими к менее представленному полу. В ходе выборов 2010 года было отмечено незначительное (на 2 процентных пункта) увеличение количества избранных женщин по сравнению с их числом в парламенте предыдущего созыва, что довело общую представленность женского пола до 16,7 процента. В целом, партии соблюдали и перевыполняли нормативно-правовое требование, согласно которому не менее одной трети кандидатов, включаемых в избирательные списки, должны представлять женщин, выйдя на уровень 37,7 процента. В документах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе отмечалось, что, согласно закону о финансировании политической деятельности, «партии, не представленные в парламенте, полностью лишаются права на получение государственного финансирования любого рода».<sup>66</sup> Это ставит важный вопрос о квалификационных критериях предоставления доступа к государственному финансированию и о том, только ли партии с местами в парламенте имеют право на получение таких финансовых средств.

Румынский Закон о финансировании деятельности политических партий и избирательных кампаний 2006 года предусматривает, что «в отношении политических партий, продвигающих женщин в свои избирательные списки на позиции, критериям которых они отвечают, сумма, выделяемая из государственного бюджета, увеличивается прямо пропорционально числу мандатов, полученных во время выборов кандидатами-женщинами».<sup>67</sup> На сегодняшний день этот закон оказал ограниченное воздействие, поскольку в ходе выборов 2012 года женщинам удалось завоевать всего лишь 7 процентов мест в Сенате и 13 процентов мест в Палате депутатов. В Румынии некоторые политические партии находятся в сильной зависимости от государственного финансирования, тогда как более крупные партии получают значительные объемы финансирования от членов партии. Степень, в которой государственное финансирование служит одним из эффективных стимулов, зависит от самой политической партии и ее доступа к другим источникам финансирования.

Согласно эфиопскому закону 2009 года, правительственное финансирование распределяется в соответствии с различными критериями, включая число кандидатов-женщин, выдвинутых партией на выборы. Вместе с тем, данные Национального избирательного совета свидетельствуют о том, что пропорциональная доля кандидатов-женщин фактически сократилась с 15 процентов на выборах 2005 года до 12,4 процента в 2010 году. В целом, в 2010 году в Эфиопии отмечалось увеличение числа женщин, избранных в органы власти, однако

это отнюдь не обязательно является прямым результатом законодательства о финансировании.

На Гаити Закон о политических партиях 2006 года и Закон о выборах 2008 года предусматривают, что политические партии, выставившие на выборы не менее 30 процентов кандидатов-женщин (и добившиеся избрания 20 процентов из них), удвоят объем государственного финансирования в период после выборов.<sup>68</sup> Законодательство также содержит требование, согласно которому 50 процентов этих финансовых средств должны использоваться для оказания поддержки кандидатам-женщинам и на цели политического просвещения. На Гаити имеется новая поправка к конституции (принята в 2012 году), требующая, чтобы на всех выборных и назначаемых должностях квота женщин составляла не менее 30 процентов, но она еще ни разу не применялась, поскольку с момента ее введения в силу никаких выборов пока еще не проводилось.

Одна из потенциальных проблем, связанных с установлением целевых показателей применительно к выдвижению кандидатов, заключается в том, что партии могли бы счесть это удобным способом получения доступа к финансированию, вовсе не намереваясь обеспечивать избрание кандидатов-женщин путем их выдвижения на проходные позиции. Женщины могли бы быть выдвинуты в качестве кандидатов, но на выборы в труднопроходимых округах или включены в самую нижнюю часть избирательного списка, что снижает вероятность их избрания, как это было продемонстрировано в Албании. Гаитянские законодатели стремятся закрыть такую возможность, предусмотрев, что объем финансирования, выделяемый на начальном этапе по результатам выдвижения женщин-кандидатов, будет удваиваться, если не менее 20 процентов из избранных кандидатов окажутся женщинами, что призвано обеспечить соответствие стимулов, связанных с выдвижением кандидатов, их замыслу.<sup>69</sup> Но для того, чтобы законодательство было эффективным, его нужно обеспечивать правовой санкцией.

**Таблица 9.4. Уровень выплат государственных денежных средств в сравнении с числом кандидатов-женщин<sup>70</sup>**

Страна	Подробное описание нормативного правила финансирования политической деятельности	Год проведения реформы
Босния и Герцеговина	10% государственного финансирования будут распределяться между парламентскими группами пропорционально числу мест, занятых лицами, принадлежащими к менее представленному полу.	2006
Гаити	Партии, выдвинувшие не менее 30% кандидатов-женщин (и добившиеся избрания 20% из них), будут, по завершении выборов на те же самые должности, удваивать объем государственного финансирования, на получение которого они имели бы право.	2008
Италия	Удельный вес каждого из полов не должен превышать двух третей от общего числа кандидатов, отобранных для включения в партийные списки. Если это положение не выполняется, то размер государственной субсидии для финансирования избирательной кампании уменьшается пропорционально числу кандидатов, превышающему разрешенный максимальный уровень (вплоть до 50%). Удержанная сумма будет выплачиваться в качестве премии партиям, строго соблюдающим закон.	2012
Колумбия	5% государственного финансирования будет распределяться на равной основе между всеми партиями и движениями пропорционально числу женщин, избранных в органы государственной власти.	2011
Мали	10% финансовых средств распределяются между партиями пропорционально числу женщин, избранных в органы власти.	2005
Папуа–Новая Гвинея	В том случае если женщина-кандидат от данной партии получает не менее 10% голосов избирателей, зарегистрированная политическая партия имеет право получить из Центрального фонда 75% от суммы, равной 10 000,00 кина (1\$8 900), подлежащих выплате добившемуся успеха кандидату в порядке погашения ее расходов на проведение избирательной кампании (или в размере фиксированной суммы, установленной Комиссией).	2003
Румыния	Сумма, выделенная из государственного бюджета, будет увеличена пропорционально числу мест, завоеванных кандидатами-женщинами в ходе выборов.	2006
Эфиопия	Финансовая поддержка будет распределяться пропорционально числу кандидатов-женщин, выдвинутых данной партией.	2009

***Целевое ассигнование средств на реализацию инициатив в области обеспечения гендерного равенства***

Государственное финансирование может также целенаправленно выделяться на реализацию инициатив в области обеспечения гендерного равенства. Такие реформы были недавно (по большей части в последние пять лет) осуществлены в тринадцать странах, включая целевое ассигнование средств на профессиональную подготовку кандидатов-женщин, программы, относящиеся к расширению прав

и возможностей женщин, а также поддерживающее финансирование деятельности женских секций.<sup>71</sup>

В Бразилии, на Гаити и в Колумбии государственное финансирование выделяется для целей оказания поддержки программам по расширению прав и возможностей и повышению образовательного уровня женщин, тогда как в Гондурасе, Ирландии и Коста-Рике от партий требуется представлять отчеты о своих расходах, включая данные по соблюдению положений о гендерном равенстве.<sup>72</sup> Финляндия требует, чтобы часть финансовых средств использовалась на оказание поддержки деятельности женских секций внутри партий. В Ирландии финансовые средства, полученные отвечающими установленным критериям партиями, должны служить определенным целям, включая поощрение участия женщин и молодежи в политической деятельности. Вместе с тем, предоставляемые суммы варьируются в широких пределах в зависимости от политической партии.<sup>73</sup> Другие примеры приведены в Таблице 9.5.

Как и другие обсуждавшиеся выше реформы, целевое ассигнование средств для реализации инициатив в области обеспечения гендерного равенства появилось недавно, а большая часть соответствующего законодательства была введена в силу в последние пять лет. Страны, включающие гендерно-ориентированное законодательство в свои нормативные правила финансирования политической деятельности, чаще всего входят в число тех, кто уже принял меры, направленные на решение проблемы недопредставленности женщин посредством квотирования состава кандидатов.

### *Целевое финансирование профессиональной подготовки и других программ*

В девяти странах принято законодательство, требующее от политических партий формировать целевые фонды финансирования мероприятий по профессиональной подготовке и иных внутрипартийных программ. Исторически сложилось так, что представленность женщин в органах принятия решений невысока, что влечет за собой их меньшую опытность в политических вопросах. В действительности, сравнительный недостаток опыта женщин в политической жизни используется политическими партиями для оправдания отказа от выдвижения женщин в качестве кандидатов или их выдвижения на выборах там, где быть избранным невозможно.<sup>74</sup> С недавнего времени кандидаты стали подчеркивать важность профессиональной подготовки и наращивания потенциала не только в категориях развития навыков и умений, необходимых для эффективного участия в политической жизни, но также с точки зрения способности привлекать финансовые средства для проведения избирательных кампаний.

Коста-риканский Закон о поощрении социально-политического равенства требует от партий выделять некоторую процентную долю государственного финансирования на политическое развитие женщин и их вовлечение в общественную жизнь, причем эти средства подлежат распределению между кандидатами мужского и женского пола на равной основе.<sup>75</sup> Вставка 9.1 иллюстрирует, каким образом две политические партии распределяют эти финансовые средства.

### Вставка 9.1. Финансирование мер по обеспечению гендерного равенства в Коста-Рике

#### **Партия гражданского действия**

Партия выделяет 20 процентов от общей суммы финансовых средств, полученных за счет государственных ассигнований, на цели профессиональной подготовки и организационную работу, 15 процентов из которых ассигнуются на профессиональную подготовку женщин и молодежи. Эти финансовые средства направляются в фонды кандидатов мужского и женского пола, занимающих выборные и внутривнутрипартийные должности, а также на целевые мероприятия по повышению уровня информированности. В рамках внутривнутрипартийного совета по участию в выборах в этой партии создано Бюро по вопросам гендерного равенства, ведущее работу по осуществлению всех требований к обеспечению гендерного равенства, предусмотренных в уставных документах партии.<sup>76</sup>

#### **Партия национального освобождения**

В статье 171 устава партии содержится указание на то, что не менее 10 процентов ее бюджета направляется на политическое развитие женщин. Функция надзора за соблюдением этого требования возложена на Секретариат по вопросам политического просвещения, координирующий свою работу с председателем внутривнутрипартийного Женского движения. Женское движение оказывает содействие реализации программ поддержки кандидатов и законодателей женского пола.<sup>77</sup>

Законодательство Мексики требует, чтобы 2 процента государственного финансирования выделялось на цели поощрения и развития качеств политических лидеров среди женщин. На практике применение этого закона сталкивается с трудностями, поскольку большинство партий расходуют указанные финансовые средства на административные цели, а не на развитие навыков и умений женщин-политиков. Такой подход может объясняться тем, что партии не очень понимают, что скрывается за терминами расширение участия женщин в общественной жизни и наращивание потенциала, или тем, что они скорее предпочтут заплатить установленные штрафы небольшого размера за несоблюдение этого требования.<sup>78</sup>

### *Финансирование деятельности кандидатов-женщин*

Новый закон, принятый на Гаити, предусматривает, что 50 процентов полученного государственного финансирования должны использоваться на цели политического просвещения членов партии и оказание поддержки женщинам в предвыборной конкурентной борьбе, хотя на практике это положение еще не применялось. Тем не менее, этот закон уникален, поскольку он предусматривает выделение финансовых средств внутри партии на проведение женских избирательных кампаний.

### *Женские секции*

В Финляндии принято уникальное положение, согласно которому от всех партий требуется выделять 12 процентов от своей ежегодной внутрипартийной субсидии на поддержку женских секций. Это может представлять собой важную инициативу, поскольку женские секции могут вносить свой вклад в формулирование политики в области гендерного равенства – включая порядок выдвижения кандидатов-женщин и их выдвижения на выборах, механизмы финансирования, выстраивание базовой платформы и обеспечение поддержки избирателей, агитационно-пропагандистскую работу в пользу кандидатов-женщин и наставничество среди менее опытных претендентов на выборную должность. Ключом к успеху женских секций служит ясное разграничение их функций и сфер ответственности, их интеграция в структуру партии и предоставление им доступа к финансированию.<sup>79</sup> Финляндия является единственной страной мира, выступившей с такой инициативой, тогда как в других странах Северной Европы (Дания, Норвегия и Швеция) финансирование женских секций осуществляется за счет внешнего государственного содействия деятельности партий.

### *Уменьшение сборов за выдвижение кандидатов*

Закон Того особо оговаривает уменьшение сборов за выдвижение кандидатов-женщин, тем самым облегчая регистрацию женщин в качестве кандидатов на выборах и сокращая общие затраты партии на проведение избирательной кампании. Согласно сообщениям из ряда стран, высокие регистрационные сборы превращаются в актуальную проблему, как это случилось в ходе выборов 2010 года в Мьянме, где, чтобы зарегистрироваться, кандидаты были вынуждены выплачивать Избирательной комиссии сумму, эквивалентную 500 долл. США. Партии оспорили этот сбор, отметив, что месячный оклад школьного учителя составляет 70 долл. США.<sup>80</sup> Высокие регистрационные сборы вызывают особую обеспокоенность у женщин, которые обычно располагают доступом к меньшим ресурсам, чем мужчины. Такой же вопрос был поднят Женским форумом Сьерра-Леоне – головной

организацией женских групп. Задолго до проведения местных и парламентских выборов 2012 года, данный Форум начал собирать подписи под петицией, содержащей настоятельный призыв к Национальной избирательной комиссии пересмотреть решение об увеличении регистрационного сбора, в которой отмечалось, что размер этого сбора лишает женщин возможности принять участие в предвыборной борьбе, особенно в сельских районах.<sup>81</sup>

Необходимость ухода за детьми и расходы, связанные с уходом за родственниками, могут также стать одним из факторов, удерживающих женщин от выдвижения своей кандидатуры на выборах. Канадский Закон о выборах включает затраты, связанные с уходом за детьми, в число возмещаемых личных расходов в период проведения избирательной кампании:<sup>82</sup>

личные расходы кандидата являются его или ее расходами на проведение избирательной кампании, отличными от расходов на организацию выборов, которые в разумных размерах понесены в связи с его или ее избирательной кампанией и включают (a) расходы на проезд и проживание; (b) расходы по уходу за детьми; (c) расходы, связанные с обеспечением ухода за лицом со стойкой утратой физического или психического здоровья, которому данный кандидат обычно предоставляет такой уход; и (d) в случае кандидата с ограниченными возможностями - дополнительные личные расходы, связанные с такими ограниченными возможностями.

В некоторых штатах Соединенных Штатов Америки установлены аналогичные нормативные правила, включая Миннесоту, где затраты, связанные с уходом за детьми, могут рассматриваться как один из видов расходов на проведение избирательной кампании, покрываемых в полном объеме за счет финансовых средств, выделяемых на проведение избирательной кампании.<sup>83</sup> Такие правила могли бы стать одной из важных инициатив, помогающей выравнять игровое поле для женщин, поскольку они, как правило, принимают большинство обязанностей по уходу на себя.

**Таблица 9.5. Законодательство, направленное на реализацию мер по обеспечению гендерного равенства и выделение целевых ассигнований**<sup>84</sup>

Страна	Профессиональная подготовка и инициативы в области обеспечения гендерного равенства	Год(ы) проведения реформы
Бразилия	Поступления из фонда поддержки партий будут использоваться для разработки и осуществления программ, поощряющих участие женщин в политической жизни, а руководящий состав общенациональных партий будет определять их процентную долю (как минимум, 5% от общей суммы). 10% медийного времени будет выделяться на цели поощрения участия женщин в политической жизни.	2009
Гаити	Партиям, получающим государственное финансирование на основе пропорциональной доли кандидатов-женщин, следует обеспечивать, чтобы 50% этих финансовых средств выделялись на политическое просвещение их членов и оказание финансовой поддержки кандидатам-женщинам в конкурентной предвыборной борьбе.	2008
Гондурас	Дополнительное финансирование, эквивалентное 10% от общего объема выделяемых государством финансовых средств, распределяется между партиями для проведения мероприятий по наращиванию потенциала женщин.	2012
Ирландия	Финансовые средства, полученные отвечающими установленным критериям партиями, должны служить определенным целям, включая поощрение участия женщин и молодежи в политической деятельности.	2009
Италия	Каждая политическая партия или движение выделяет не менее 5% от полученного финансового возмещения на реализацию инициатив, нацеленных на расширение активного участия женщин в политической жизни.	1999
Колумбия	Поступления из государственного бюджета будут направляться на финансирование мероприятий, предпринимаемых с целью подключения женщин, молодежи и этнических меньшинств к политическому процессу.	2011
Корея (Республика Корея)	Каждая политическая партия использует не менее 10% от полученной ею субсидии на поощрение участия женщин в политической жизни.	2010
Коста-Рика	Политическим партиям предписывается в обязательном порядке выделять некоторую процентную долю государственного финансирования на политическое развитие женщин и их вовлечение в общественную жизнь, причем эти средства подлежат распределению между кандидатами мужского и женского пола на равной основе.	1990 2009
Марокко	Фонд поддержки специализируется на оказании поддержки проектам, нацеленным на укрепление представленности женщин (вплоть до MAD 200 000 [1\$34 000] на каждый проект).	2009
Мексика	Каждая партия ежегодно выделяет 2% от объема регулярного государственного финансирования на профессиональную подготовку, поощрение и развитие лидерских качеств женщин в политической жизни.	2008
Панама	На проведение соответствующих мероприятий будет выделяться, как минимум, 50% ежегодного содействия на основе полученных голосов избирателей, из которых не менее 10% следует использовать для организации мероприятий, направленных исключительно на расширение прав и возможностей женщин.	2006 2012

<b>Обеспечение соблюдения установленных требований</b>		
Гондурас	Политические партии должны подавать декларацию о политике гендерного равенства, что подлежит текущему контролю со стороны Высшего трибунала по вопросам выборов не позднее, чем за шесть месяцев до проведения внутрипартийных первичных выборов. Несоблюдение этого требования влечет за собой наложение на партии штрафной санкции в размере 5% от суммы политического долга.	2009
Коста-Рика	Политическим партиям предписывается в обязательном порядке выделять определенную процентную долю государственного финансирования на политическое развитие женщин и их вовлечение в политическую жизнь. Партии должны обеспечивать, чтобы целевыми расходами, понесенными в течение межвыборных периодов в связи с проведением мероприятий по профессиональной подготовке и поощрению участия в политической жизни, охватывались лица обоих полов, что следует отражать в отчетности, удостоверенной дипломированным бухгалтером. Если такое удостоверение не предоставляется, Верховный трибунал по вопросам выборов (ВТВ) не будет санкционировать выплату какой бы то ни было суммы на эти цели.	1990 2009
<b>Финансирование деятельности кандидатов-женщин</b>		
Гаити	50% стимулирующих сумм, полученных в связи с выдвижением кандидатов-женщин, следует выделять на их политическое просвещение и оказание финансовой поддержки кандидатам-женщинам в конкурентной предвыборной борьбе.	2008
<b>Финансирование деятельности женских секций</b>		
Финляндия	Все партии, представленные в парламенте, должны использовать 12% от своей ежегодной общепартийной субсидии на финансирование деятельности женских секций.	1975
<b>Уменьшение сборов за выдвижение кандидатов</b>		
Того	Размер сбора за выдвижение кандидатов уменьшается на 25%, если в партийный список включаются кандидаты-женщины.	2007

*Примечание:* MAD = марокканский дирхам

## **Инициативы, не имеющие законодательного характера**

Политические партии, гражданское общество и другие неправительственные акторы также выступают с инициативами, преследующими цель оказания финансовой поддержки политической деятельности женщин. На уровне партий эти политические установки призваны увеличить число женщин, избранных в органы власти, путем понижения стоимости вхождения в избирательный процесс для кандидатов, осуществления стратегий учета гендерных факторов, таких как наращивание потенциала, и создания дополнительных возможностей оказания поддержки в деле привлечения финансовых средств. Организации сторонников, например, международные фонды, также оказывают значительное воздействие, помогая кандидатам-женщинам в их усилиях по привлечению финансовых средств.

Внепартийные присоединившиеся международные организации и организации гражданского общества также оказывают помощь

кандидатам-женщинам в форме целевого финансирования мероприятий по профессиональной подготовке и наращиванию потенциала или программ предоставления финансовых средств и кредитования фондов избирательных кампаний. Текущий контроль за ходом реализации добровольных инициатив, как правило, вызывает больше трудностей, поскольку практический опыт их осуществления во всемирном масштабе не фиксируется. Отслеживание сравнительной информации о добровольных инициативах в области финансирования могло бы создать основу для осуществления текущего контроля их реализации с целью удостоверения фактов применения надлежащих практических методов и их воздействия на участие женщин в предвыборной гонке.

### ***Инициативы политических партий***

Поскольку политические партии контролируют процессы подбора и выдвижения кандидатов, они представляют собой крайне необходимое звено в достижении равенства и всеохватывающего участия женщин в общественной жизни. Они также отвечают за управление избирательными кампаниями партии, а контроль над ее финансами и, таким образом, играют ключевую роль в оказании поддержки женщинам в их предвыборной конкурентной борьбе. С недавнего времени некоторые политические партии в различных регионах мира приступили к реализации добровольных инициатив, призванных выравнять игровое поле для кандидатов-женщин, в том числе путем сокращения или отмены сборов за выдвижение и создания механизмов привлечения финансовых средств, как это в общих чертах описано ниже.

### ***Внутрипартийные механизмы привлечения финансовых средств***

Признавая актуальность проблем в деле привлечения финансовых средств, необходимых для проведения избирательных кампаний, с которыми сталкиваются женщины и особенно претенденты на должность и кандидаты-новички, политические партии приступили к созданию механизмов привлечения финансовых средств для кандидатов-женщин. Эти механизмы привлечения финансовых средств являются внутрипартийными, что отличает их от иных механизмов поиска источников финансирования среди широкого круга сторонников, таких как Комитеты политических действий (КПАД). Согласно немногим задокументированным примерам, этот вид инициативы вносит громадный вклад в увеличение объемов финансовых средств, предоставляемых для поддержки деятельности кандидатов-женщин.

В Канаде Либеральная партия учредила Фонд Джуди ЛаМарш, призванный привлекать и расходовать денежные средства для оказания поддержки кандидатам-женщинам. Эта партия напрямую контролирует

то, каким образом финансовые средства расходуются и кто именно из кандидатов-женщин нуждается в их получении в первоочередном порядке. Деятельность фонда регулируется финансовыми нормативно-правовыми актами Канады, и он привлекает финансовые средства, главным образом, с помощью мероприятий по сбору средств, адресной почтовой рассылки и через Интернет, что уже помогло женщинам успешно проводить избирательные кампании.<sup>85</sup>

В Ирландии члены женской секции Лейбористской партии разработали инициативное решение конкретных проблем, известных под названием «Пять 'С'» [Care, Culture, Cash, Confidence and Candidate selection], которые, как им удалось выявить, оказывают несоразмерно отрицательное воздействие на женщин: уход за детьми, культурные стереотипы и ожидания, деньги, вера в успех дела и отбор кандидатов. Партия проводит курсы профессиональной подготовки для своих членов-женщин и организует информационно-пропагандистские мероприятия, а также осуществляет привлечение финансовых средств от имени кандидатов-женщин с особым упором на оказание поддержки кандидатам-новичкам или кандидатам, выставляющим свою кандидатуру впервые.<sup>86</sup> В Гане группа политических партий заявила о своей приверженности созданию Женского фонда для оказания поддержки женщинам, желающим принять участие в выборах. В 2011 году на многопартийном совещании было принято заявление, в котором несколько партий предложили выделять 10 процентов от получаемых ими финансовых средств непосредственно женщинам, стремящимся участвовать в политической жизни.<sup>87</sup>

### Вставка 9.2. ФНОФМ Сальвадора

В Сальвадоре Фронт национального освобождения имени Фарабундо Марти (ФНОФМ) учредил Избирательный комитет, чтобы выдвинуть участие женщин в общественной жизни на первый план. Комитет привлек финансовые средства, обращаясь к компаниям, сторонникам и друзьям как внутри страны, так и за ее пределами. Были организованы дополнительные мероприятия, в частности, для покрытия расходов на агитационную работу, включая званые обеды и целевое привлечение средств. Собранные финансовые средства были израсходованы на освещение в средствах массовой информации, выпуск печатных материалов и футболки с именами всех кандидатов-женщин, а также издание платформы партии для распространения по всей стране.<sup>88</sup>

### *Субсидирование деятельности кандидатов-женщин*

Некоторые политические партии взяли курс на проведение реформ, предусматривающих предоставление субсидий или взносов в натуральной форме кандидатам-женщинам. Обязанности по уходу за детьми и другими членами семьи, возлагаемые, как правило, на

женщин, может оказаться трудным совмещать со сверхурочной работой по ведению избирательной кампании. Признавая актуальность этой проблемы, Либеральная партия Канады предоставляет кандидатам-женщинам субсидии в размере до 500 канадских долларов (CAD) (I\$440) на возмещение расходов, связанных с уходом за детьми в период внутрипартийного выдвижения кандидатов, и дополнительную сумму для покрытия путевых расходов в географически обширных райдингах (избирательных округах). Другие инициативы могут включать возмещение расходов на уход за детьми или предоставление женщинам взносов в натуральной форме, как это делает партия Сама Рэнси в Камбодже: кандидатам-женщинам предоставляются основные предметы обеспечения, которые им могут потребоваться во время избирательной кампании, такие как соответствующая случаю одежда или транспортные средства для проведения избирательной кампании.<sup>89</sup> Пожертвования в натуральной форме в виде одежды, транспортных средств, обеспечения предвыборными агитационными материалами и иными предметами снабжения могут облегчить финансовое бремя, которое избирательные кампании могли бы возложить на кандидатов-женщин.

### *Регистрационные сборы*

Чтобы принять участие в выборах, потенциальные кандидаты должны зачастую оплатить первоначальные сборы, включая партийные вступительные взносы и сборы за регистрацию кандидатов. Партийные членские взносы являются одним из наиболее широко распространенных источников дохода партий и используются как одно из средств финансирования партийных мероприятий и повседневной работы партийного аппарата.<sup>90</sup> Помимо этого, партии могут также потребовать, чтобы кандидаты сами оплатили расходы, связанные с их регистрацией в качестве кандидата, либо в бюджет данной политической партии, либо напрямую органу, ответственному за регистрацию кандидатов, обычно – ОПВ. Суммы этих сборов варьируются в широких пределах, но могут оказаться непомерными для некоторых кандидатов-женщин.

Стремясь побудить большее количество женщин принять участие в выборах хотя бы раз, некоторые политические партии добровольно снизили или отменили сборы, связанные с членством и регистрацией кандидатов, хотя способов удостоверения количества таких партий по всему миру не существует. В Гане, к примеру, с недавнего времени женщины-парламентарии отмечают, что почти все политические партии разрешают женщинам производить выплаты в размере 50 процентов от того, что платят их коллеги-мужчины, когда дело доходит до регистрации выдвинутых кандидатов.<sup>91</sup> Аналогичным образом, такая практика широко распространена в Нигерии, хотя в последние годы женщины-

выдвиженцы начинают сталкиваться с трудностями, поскольку руководство партий утверждает, что данный подход свидетельствует о меньшей приверженности женщин делу партии по сравнению с мужчинами.<sup>92</sup>

Потенциально нежелательное последствие этой меры с точки зрения легитимности кандидатов-женщин подчеркивает важность узаконивания этих инициатив посредством принятия нормативно-правовых актов, как это было сделано в Того, и одновременного осуществления параллельных мер, нацеленных на решение проблемы патриархальности властных структур внутри политических партий. В конечном итоге, сокращение или отмена членских взносов и сборов за регистрацию кандидатов может побудить к участию в выборах большее количество женщин, но воздействие этих мер останется ограниченным в отсутствие дополнительных усилий по мобилизации внутрипартийной поддержки и содействия в привлечении финансовых средств на всем протяжении избирательного процесса.

### ***Внутрипартийные сетевые структуры по привлечению финансовых средств***

Сетевые структуры используются для сбора финансовых средств среди сторонников партии в виде членских взносов, направляемых на поддержку какого-либо кандидата или решения политического вопроса либо противодействия им. Такие финансовые средства либо жертвуются напрямую в фонд избирательной кампании кандидата, либо расходуются самостоятельно. В Соединенных Штатах Америки существуют комитеты политических действий (КПА), такие как «Список EMILY» у демократов и «Список WISH» у республиканцев. Список EMILY добился значительных успехов в сборе пожертвований от имени кандидатов-женщин, как это описано во Вставке 9.3. Организации по привлечению и сбору финансовых средств, подобные упомянутым, могут перенаправлять значительные суммы денег в пользу кандидатов, что имеет особое значение в системах, ориентированных на кандидатов, таких как в Соединенных Штатах Америки, где для финансирования как этапа внутрипартийного выдвижения, так и самой избирательной кампании требуются крупные суммы денежных средств.

### ***Список EMILY***

Одним из основополагающих принципов функционирования Списка EMILY является признание того, что для завоевания популярности, широкого освещения в средствах массовой информации и организации предвыборных команд, включая наем персонала для привлечения финансовых средств, способного собрать дополнительные деньги, женщины нуждаются в денежных средствах уже на ранних этапах

избирательного процесса.<sup>93</sup> Доступность «ранних денег» является ключом к повышению шансов кандидата на внутрипартийное выдвижение, особенно в тех случаях, когда в ходе этого процесса требуется вытеснить лицо, уже находящееся в должности. Сосредоточенность Списка EMILY именно на этом вопросе также означает, что повышенное внимание уделяется созданию «стартового капитала», т.е. финансовых средств, которые используются для привлечения «ранних денег», необходимых для обеспечения выдвижения в результате внутрипартийных выборов, который зачастую формируется за счет личных средств кандидата.<sup>94</sup>

### Вставка 9.3. Список EMILY<sup>95</sup>

Существующий в Соединенных Штатах Америки КПД, известный под названием «Список EMILY» (аббревиатура от употребляемого в контексте сбора средств для финансирования политической деятельности афоризма 'Early Money is Like Yeast' – «Ранние деньги подобны дрожжам»), начал свою работу в 1985 году в целях оказания поддержки женщинам-демократам, стремящимся занять выборную должность. До середины 1980-х годов кандидаты-женщины привлекали меньше финансовых средств для проведения избирательных кампаний, чем противостоящие им мужчины.<sup>96</sup> Список EMILY был призван смягчить эту несоразмерность посредством предоставления «стартового капитала» на цели избирательных кампаний, организуемых женщинами.

Одним из первых кандидатов, поддержанных Списком EMILY, стала Барбара Микульски, избранная в Сенат США в 1986 году. С помощью Списка EMILY сенатор Микульски получила 20 процентов от общего объема финансирования ее избирательной кампании в размере 60 000 долл. США в течение первой четверти предвыборной гонки.<sup>97</sup> В наши дни, став старейшиной среди женщин-членов Конгресса и первой женщиной, занявшей пост председателя могущественного Комитета по ассигнованиям Сената США, в 2011 году сенатор Микульски как-то отметила: «Я никогда не стала бы членом Сената Соединенных Штатов Америки, если бы не поддержка со стороны Списка EMILY и то, что они появились в нужное время, оказав мне необходимую помощь, чтобы продемонстрировать, что я – именно тот кандидат, на которого стоит делать ставку. Это, вне всяких сомнений, сыграло решающую роль».<sup>98</sup>

Со времени избрания сенатора Микульски и возникновения Списка EMILY кандидаты-женщины получили возможность привлекать равные или более крупные суммы денежных средств по сравнению с их соперниками-мужчинами. Однако стоимость избирательной кампании продолжала расти, а перспектива необходимости сбора миллионов долларов может обескуражить женщин, заставив их отказаться от участия в предвыборной гонке.<sup>99</sup>

В период избирательного цикла 2012 года средняя стоимость избирательной кампании на выборах в Палату представителей составила 1,7 млн долл. США, а на выборах в Сенат – 10,5 млн долл. США, причем борьба за избрание в округах с сильными конкурентами стоила значительно больше средней величины.<sup>100</sup> С той поры, отозвавшись на эти изменения, Список EMILY вышел за рамки своего первоначального предназначения в качестве источника стартового капитала и начал предлагать широкий спектр программ развития навыков и умений, а также профессиональной подготовки перспективным кандидатам-женщинам и сотрудникам предвыборных штабов, равно как и программы обучения методам выхода из предвыборной гонки в обмен на другие должности и патронаж. Привлечение финансовых средств на всем протяжении избирательного процесса по-прежнему остается одним из крайне важных видов деятельности, принимая форму инициативного сбора и укрупнения пожертвований в пользу тщательно отобранных женщин-кандидатов от Демократической партии, выступающих за свободу выбора.

Этот метод сбора пожертвований среди членов Списка EMILY напрямую в пользу одобренных кандидатов позволил облегчить решение задачи финансирования женских избирательных кампаний в куда больших размерах, чем установленный для КПД потолок в 5 000 долл. США на один избирательный цикл. В 1992 году, получившем название «Год женщины» в связи с рекордным числом женщин, избранных в Палату представителей США, средняя величина пожертвований в пользу каждой из кандидатур, одобренных в рамках Списка EMILY, составила 100 000 долл. США.<sup>101</sup> Список EMILY вышел на первое место среди КПД по объемам финансовых средств, выплаченных в период 1992–2006 годов, и с того времени остается в числе первых на каждых последующих выборах.<sup>102</sup> Со времени своего зарождения в 1985 году эта организация помогла победить на выборах в Конгресс США более чем 100 женщинам, а на местном уровне их количество исчислялось многими сотнями.<sup>103</sup> На сегодняшний день Список EMILY собрал на поддержку кандидатов-женщин свыше 350 миллионов долларов США, что превратило его в один из самых успешных Комитетов политических действий этой страны.

Успех Списка EMILY не остался незамеченным и в международном масштабе, а такие организации, как Список EMILY – Австралия и Сеть взаимодействия женщин-лейбористок в Великобритании используют аналогичную модель укрупнения пожертвований для поддержки кандидатов-женщин. Результаты исследований свидетельствуют о том, что хотя в настоящее время женщины могут проявить способность привлекать, в среднем, более крупные суммы, чем мужчины, «в отсутствие поддержки со стороны этих сетевых структур [таких как Список EMILY] женщины оказываются в значительно худшем положении по сравнению с другими кандидатами».<sup>104</sup> Эти выводы дают основания предположить, что Список EMILY и аналогичные ему организации создали важную альтернативу традиционным сетевым структурам по привлечению и сбору финансовых средств, в рамках которых женщины могут по-прежнему сталкиваться с трудностями.

## **Список WISH**

Список WISH («Женщины в Сенате и Палате представителей») был создан в 1992 году с целью привлечения финансовых средств и оказания поддержки женщинам-кандидатам от Республиканской партии США, выступающим за свободу выбора. Как и Список EMILY, этот Комитет политических действий республиканцев концентрируется на оказании финансовой помощи отобраным претендентам, а также предоставляет консультативную и стратегическую поддержку в форме привлечения финансовых средств, управления избирательными кампаниями и обучения практическим методам взаимодействия со средствами массовой информации. Доноров призывают вносить три ежегодных пожертвования: одно – как взнос общего назначения, и два пожертвования – в пользу кандидатов по своему усмотрению. Усилия в рамках Списка WISH увенчались привлечением более 3,5 млн. долл. США в поддержку женщин-кандидатов от Республиканской партии, что внесло свой вклад в четырехкратное увеличение числа женщин-республиканцев в Сенате и поддержание численности женщин-республиканцев в Палате представителей на одном и том же уровне со времени зарождения этого КПД.<sup>105</sup>

Несмотря на эти успехи, результаты исследований свидетельствуют о том, что КПД демократов, такие как Список EMILY, показывают несколько большую эффективность, чем аналогичные организации республиканцев.<sup>106</sup> Более того, данные исследований также говорят о том, что среди доноров-демократов женщин больше (36 процентов), чем

среди доноров-республиканцев (16 процентов).<sup>107</sup> Трудности, с которыми женщины-республиканцы сталкиваются в ходе привлечения финансовых средств, могли бы также объяснить, почему их представленность, равно как и пропорциональная доля в числе мест, занимаемых их соратниками по партии в Палате представителей, меньше, чем у их соперниц из демократической партии.<sup>108</sup>

### **Список EMILY – Австралия**

Обратив внимание на успехи Списка EMILY в Соединенных Штатах Америки, бывший премьер-министр одного из штатов Австралии Джоан Кирнер взялась за учреждение аналогичной организации на основе тех же самых принципов укрупнения пожертвований для оказания поддержки женщинам, состоящим в Австралийской лейбористской партии (АЛП). Фоном, на котором разворачивался процесс формирования этой организации в 1996 году, стала внутривнутрипартийная борьба, в которой правая фракция выступала против ее создания, считая ее одним из инструментов в руках левых. Сторонники Списка EMILY – Австралия были уверены в том, что этой организации «не стоит и надеяться на привлечение финансовой и иной поддержки со стороны женщин данной общины, если она будет восприниматься как находящаяся под каблуком у внутривнутрипартийных структур с преобладанием мужчин».<sup>109</sup> По этой причине, австралийский Список EMILY был сформирован как независимая организация, а 40 процентов его участников никогда не состояли в АЛП.<sup>110</sup> Тем не менее, она рассматривается как «ассоциированная структура» АЛП в том, что касается раскрытия информации о финансировании политической деятельности. В 1996 году АЛП основала свою собственную женскую организацию – Национальную сеть взаимодействия женщин-лейбористок, призванную увеличить число женщин, ведущих активную внутривнутрипартийную работу на всех уровнях.<sup>111</sup>

### **Гражданское общество и другие инициативы**

С недавних пор гражданское общество и инициативные структуры по оказанию международного содействия также стремятся к решению проблемы гендерного неравенства в сфере финансирования политической деятельности. В некоторых странах эти инициативы принимают форму добровольных сетей по привлечению финансовых средств для оказания поддержки кандидатам-женщинам вне зависимости от того, от какой партии они выставляются на выборы или какую позицию по тому или иному политическому вопросу они занимают. Гражданское общество и международные организации могут также играть важную роль, помогая женщинам добиваться успеха в проведении избирательных кампаний. Хотя их существование не оформлено в законодательном

порядке и полностью зависит от воли и агитационно-пропагандистских усилий конкретных заинтересованных групп, инициативы, подобные упомянутым, начали оказывать значительное воздействие на уменьшение гендерного разрыва в деле привлечения финансовых средств, как это более подробно излагается ниже.

### *Микрофинансирование и целевые фонды*

Время финансирования избирательных кампаний может быть также облегчено посредством инновационных инициатив в сфере микрофинансирования, нацеленных на предоставление столь необходимых финансовых средств потенциальным кандидатам женского пола. Нигерийская ассоциация сельских женщин (КОВАН) предоставляет кандидатам-женщинам займы под низкий или нулевой процент. Она ведет свою работу в 32 штатах Нигерии с целью продвижения традиционных программ накопления сбережений, предоставляя женщинам доступ к малозатратным займам, создающим для них возможность привлечь необходимые для проведения избирательной кампании финансовые средства, оплатить установленные законом предвыборные регистрационные сборы, издавать плакаты и финансировать обходы всех избирателей на дому. Эта инициатива, как представляется, принесла успех: 36 из 48 соискательниц, поддержанных КОВАН, были избраны на различные должности в ходе выборов 1999 года, в том числе в парламент.<sup>112</sup>

Нельзя не отметить, однако, что женщинам по-прежнему приходится возвращать такие займы и, согласно их мнению, им труднее привлекать финансовые средства, чем мужчинам. В Индонезии целевое финансирование избирательных кампаний женщин осуществляется посредством процесса «Аризан» – одной из форм сберегательно-кредитных касс взаимопомощи, хранящих собранные в ходе общественных мероприятий средства, пожертвованные женщинами в общий котел, причем каждый из участников может выиграть средства для финансирования своей избирательной кампании.<sup>113</sup> Процесс «Аризан» не является одной из форм кредитования, поскольку сразу после выигрыша все собранные денежные средства переходят в полное владение получателей. Такой подход может сработать на практике в том, что касается развеивания женских страхов относительно своей способности к возмещению полученных денежных средств.<sup>114</sup>

В 2011 году в Нигерии Министерство по делам женщин и развитию в инициативном порядке учредило Целевой фонд для нигерийских женщин, призванный предоставлять потенциальным кандидатам-женщинам финансовые и иные ресурсы для проведения своих избирательных кампаний независимо от их политической принадлежности.<sup>115</sup> Этот почин был дополнен еще одним фондом,

созданным под эгидой недавно возникшего движения «Женщины за перемены», который распределяет финансовые средства среди более чем 800 кандидатов-женщин.<sup>116</sup> Данные начинания – в сочетании с инициативами ряда политических партий по освобождению женщин от уплаты некоторых из сборов, связанных с участием в выборах – оказали поддержку проведению избирательных кампаний кандидатов-женщин.<sup>117</sup>

### *Поддержка со стороны международных и региональных организаций*

Хотя международным и региональным организациям обычно запрещается оказывать прямую поддержку кандидатам-женщинам вследствие введения запретов на иностранные пожертвования и обеспокоенности относительно их возможной узкопартийной пристрастности, они вносят свой вклад в выявление возможностей финансирования и помогают развивать навыки и умения женщин в том, что касается привлечения финансовых средств во время проведения политических кампаний. Эти организации рассматривают вопросы финансирования избирательных кампаний через призму целостного подхода к расширению прав и возможностей женщин, охватывающего не только участие в общественной жизни, но и расширение экономических прав и возможностей, а также доступа к ресурсам.<sup>118</sup> Как отмечалось в материалах Национального демократического института (НДИ), «социо-культурные сдерживающие факторы означают, что женщины сталкиваются с трудностями в деле привлечения финансовых средств. НДИ организует для кандидатов-женщин курсы профессиональной подготовки. Эти курсы дают женщинам возможность приобрести навыки и умения, необходимые для проведения избирательной кампании на достойном уровне. Они также приносят кандидатам-женщинам нематериальные выгоды. Эти выгоды имеют важное значение и позволяют им завоевать поддержку своих избирателей».<sup>119</sup> С недавних пор, НДИ, МИДСВ, Структура «ООН-женщины», Программа развития Организации Объединенных Наций и другие учреждения организуют многочисленные курсы профессиональной подготовки для потенциальных кандидатов-женщин, зачастую в партнерстве с организациями гражданского общества национального уровня.

В дополнение к курсам профессиональной подготовки, международные организации также оказывали и оказывают помощь в повышении заметности кандидатов-женщин в средствах массовой информации, как это было сделано в 2007 году в Сьерра-Леоне с помощью поддержки со стороны Международного фонда для избирательных систем и НДИ. Такие виды вклада в натуральной форме могут уменьшить расходы женщин на агитационную работу и, тем самым, снизить общий объем

затрат на проведение избирательной кампании. Инициативы такого рода по работе со средствами массовой информации, не носящие законодательного характера, могут оказаться куда более широко распространенными, чем это дают основания предположить результаты текущих исследований, но отсутствие данных затрудняет проведение систематического анализа их воздействия.

### *Внепартийные сетевые структуры по привлечению финансовых средств*

В 1999 году группа широко известных японских женщин учредила Всемирную независимую сеть «Женщины мира» (WIN WIN). Все эти женщины были членами группы «Лидерство 111» – организации, сформированной в Японии в 1994 году с целью расширения и углубления вовлеченности женщин в процессы разработки политики, которые узнали о существовании Списка EMILY во время ознакомительной поездки по Соединенным Штатам Америки.<sup>120</sup> Данная организация рассчитывала, что эта модель позволит преобразовать традиционные методы работы по привлечению финансовых средств, основанные на преобладающей роли мужчин в политической жизни. Бывший вице-президент WIN WIN Синомура Мицуко как-то сказала: «Проведение выборов стоит кучу денег, но метод смиренного сбора денежных средств по всей стране создает возможность уйти от политиканства, основанного на принципе ‘дашь на дашь’ и дележе казенного пирога».<sup>121</sup>

В отличие от вариантов Списка EMILY, существующих в США и Австралии, WIN WIN не основывается на принадлежности к конкретной партии или приверженности той или иной идеологии. Вместо этого одобренный WIN WIN кандидат должен «продвигать гендерное самосознание» в широком смысле этого слова и пройти соответствующую проверку и отбор, осуществляемые советом управляющих данной организации. Хотя в начале пути WIN WIN удалось добиться определенного успеха, в последние годы этой структуре приходилось вести упорную борьбу за привлечение денежных средств, и в 2005 году она приостановила оказание финансовой поддержки кандидатам-женщинам.<sup>122</sup> Ухудшению положения WIN WIN можно найти множество объяснений, включая отличия механизмов финансирования политической деятельности в Японии и культурные стереотипы взаимного политического одаривания либо ее неспособность находить отклик у женщин-доноров и женщин-кандидатов в равной мере.

Успешность сетевых структур по привлечению финансовых средств зависит от наличия «высокоорганизованных групп заинтересованных и ведущих избирательные кампании женщин».<sup>123</sup> Пример японской инициативы WIN WIN свидетельствует о том, что успех в деле

привлечения денежных средств требует наличия убедительной идеи, положенной в основу сплочения как доноров, так и кандидатов, которая поддерживается сильным женским движением и пониманием гендерной проблематики. Еще одним примером служит движение «Призыв к участию женщин в политической жизни», зародившееся на Фиджи в преддверии выборов 2006 года, которому удалось собрать 11 000 долларов США и распределить эти денежные средства поровну между всеми кандидатами-женщинами вне зависимости от их партийной принадлежности и того, являлись ли они поборниками гендерного равенства.<sup>124</sup>

## Заключение

В настоящей главе финансирование политической деятельности рассматривалось через призму гендерной проблематики. В ней признается и подтверждается, что одним из самых труднопреодолимых препятствий на пути женщин, стремящихся к тому, чтобы стать активными участниками политической жизни и кандидатами, являются те значительные суммы денежных средств, которые обычно требуются для проведения избирательной кампании и обеспечения победы на выборах. Во многих странах достижение успеха в избрании на должность тесно взаимосвязано с размером денежных средств, собранных для ведения избирательной кампании и ее освещения в средствах массовой информации. Отсутствие финансирования оказывает несоразмерное отрицательное воздействие на деятельность кандидатов-женщин, а их более низкое социально-экономическое положение в обществе приводит к меньшему доступу к денежным сетевым структурам и кредитным средствам, сокращению сроков привлечения денежных средств от своего собственного имени и пониженной уверенности в том, что это удастся сделать. В настоящей главе были изучены недавние реформы законодательства, которые предпринимались либо с целью ликвидации гендерно обусловленного разрыва в уровнях финансирования, существующего между женщинами и мужчинами, либо для решения проблемы небольшой численности кандидатов и избранных представителей женского пола.

В общей сложности, реформы в сфере финансирования политической деятельности, призванные выровнять игровое поле для женщин, были предприняты в 27 странах, хотя эти нормативные правила различаются по своей целевой задаче и степени эффективности. Фактические данные свидетельствуют о наличии тенденции к повышению уровня участия женщин в общественной жизни в странах, реализующих гендерно ориентированные инициативы посредством государственного финансирования, например, путем принятия мер, нацеленных на увеличение числа кандидатов-женщин, выдвигаемых политическими

партиями, или числа женщин, избираемых в органы власти. В этих случаях государственное финансирование используется в качестве стимула или меры наказания, призванных обеспечить соблюдение существующих законодательных актов об избирательных квотах.

Об увеличении числа стран, использующих государственное финансирование для продвижения принципа гендерного равенства, также наглядно свидетельствуют меры по целевому выделению денежных средств на расширение участия женщин в общественной жизни, например, организация курсов профессиональной подготовки и мероприятий по наращиванию потенциала, выделение финансовых средств женским секциям или законодательные акты, устанавливающие для кандидатов-женщин пониженные регистрационные сборы. Хотя эти меры лишь косвенным образом способствуют решению острых проблем, с которыми женщины сталкиваются в ходе мобилизации ресурсов, они являются составной частью широкого спектра мероприятий, которые, в совокупности, могут внести свой вклад в выравнивание игрового поля и произвести сильный информационно-пропагандистский эффект в том, что касается восприятия важности участия женщин в общественной жизни.

Хотя законодательные акты, регулирующие финансирование политической деятельности, носят, как правило, гендерно нейтральный характер, они потенциально могут помочь выровнять игровое поле для женщин. Правовое регулирование в виде запретов на расходование средств, а также предельных уровней расходов партий и кандидатов и пожертвований в их пользу может внести свой вклад в ограничение влияния практики клиентелизма и противодействие могуществу лиц, уже находящихся во власти. Установление предельных сроков проведения избирательных кампаний и введение лимитов на пожертвования может ослабить страх женщин перед трудностями, связанными с необходимостью привлечения финансовых средств и воздействием участия в избирательной кампании на семейную жизнь. Государственное финансирование, облегчающее доступ к средствам массовой информации, может повысить заметность кандидатов-женщин в глазах общества. Механизмы раскрытия информации и принудительного правоприменения имеют важное значение, особенно в том, что касается текущего контроля и обеспечения соблюдения установленных гендерно ориентированных требований.

И наконец, ключевую роль в ликвидации гендерного разрыва в сфере финансирования играют политические партии, поскольку они могут либо выполнять, либо игнорировать законодательно установленные правила. Они также могут идти дальше мер законодательного характера и проводить реформы под своей собственной маркой с целью дальнейшего расширения участия женщин в общественной жизни

и привлечения финансовых средств от их имени. Данные по добровольным мерам, принимаемым партиями, носят ограниченный характер, что сдерживает проведение систематического анализа вопроса о том, каким образом эти инициативы вносят свой вклад в укрепление способности женщин проводить свои собственные избирательные кампании. В ходе дальнейших исследований вопроса о соотношении между гендерными факторами и финансированием политической деятельности следует более детально изучить как упомянутые добровольные инициативы, так и воздействие законодательных мер, принимая во внимание тот факт, что блюстителями участия женщин в политической жизни являются политические партии.

## Рекомендации

### Законодателям

1. Законодательные акты в области финансирования следует принимать в соответствии с международными конвенциями и соглашениями – предусматривая, в уместных случаях, специальные меры по противодействию дискриминации в отношении женщин и обеспечению их равенства де-факто. Такие меры могут включать различные нормативные правила финансирования для женщин, когда это целесообразно.
2. Новые нормативные правила финансирования политической деятельности должны подвергаться анализу через призму гендерных факторов с целью удостоверения их эффективности и степени их воздействия на деятельность кандидатов-женщин.
3. Гендерно нейтральные законодательные акты следует оформлять надлежащим образом с тем, чтобы обеспечивать их эффективность и устранять дискриминационные положения. Гендерное воздействие предельных уровней расходования средств и пожертвований следует тщательно исследовать. Лимиты на пожертвования и расходы следует, в частности, устанавливать не чрезмерно высокими, чтобы не лишать их всякого смысла.
4. Предусматривать стимулы в натуральной форме и положения, которые могут выравнять игровое поле, включая вопросы ухода за детьми, транспорта, проживания, безопасности и эфирного времени.
5. Предоставление государственного финансирования следует тесно увязывать с политическими обязательствами по обеспечению гендерного равенства там, где это уместно. Государственное финансирование может использоваться для стимулирования партий к выдвижению большего числа кандидатов-женщин.

6. Правовые санкции в связи с предоставлением государственного финансирования, поставленного в зависимость от политических обязательств по обеспечению гендерного равенства, следует распространять на все этапы избирательного цикла, включая внутрипартийное выдвижение кандидатов, регистрацию, ведение избирательной кампании и период после выборов.
7. Законодательство должно быть обеспечено адекватной правовой санкцией. Следует уделять должное внимание нормативным правилам раскрытия информации и необходимости получения данных о доходах и расходах кандидатов, дезагрегированных по признаку пола. Такие данные стали бы неоценимым подспорьем в деле сопоставления результатов привлечения финансовых средств и их расходования женщинами и мужчинами, а также анализа вопроса о том, распределяются ли денежные средства внутри партий между кандидатами женского и мужского пола на равной основе.

### ***Органам правового регулирования финансирования политической деятельности***

1. Обеспечивать, чтобы все законодательные акты по вопросам финансирования строго соблюдались, и в соответствующих случаях включать в отчетность данные, дезагрегированные по признаку пола.
2. Предоставлять доклады о соблюдении политическими партиями гендерно ориентированного законодательства, в том числе по вопросам принудительного применения избирательных квот и целевого ассигнования средств для кандидатов-женщин.

### ***Политическим партиям***

1. Проводить внутренний дифференцированный анализ последствий привлечения финансовых средств для женщин и мужчин в рамках партии и разработать план мероприятий по обеспечению гендерного равенства в сфере финансирования политической деятельности.
2. Создать специализированный механизм привлечения денежных средств для целевого финансирования деятельности кандидатов-женщин на этапах внутрипартийного первичного конкурсного отбора и проведения избирательных кампаний.
3. Внедрить механизмы обеспечения равного распределения денежных средств и медийного/эфирного времени между кандидатами мужского и женского пола в период проведения избирательных кампаний.
4. Понизить стоимость вхождения кандидатов-женщин в политическую жизнь путем уменьшения или субсидирования

членских взносов и/или регистрационных сборов. Осуществлять целевое ассигнование денежных средств партии на реализацию инициатив по обеспечению гендерного равенства, включая финансирование избирательных кампаний кандидатов-женщин, профессиональную подготовку кандидатов по вопросам гендерного равенства и создание эффективных механизмов проведения избирательных кампаний (в том числе привлечения финансовых средств), а также все более глубокое отражение принципа гендерного равенства в уставных документах партии.

### **Субъектам деятельности в средствах массовой информации**

1. Обеспечивать наличие равного доступа (и освещение деятельности) кандидатов женского и мужского пола в период выборов.
2. Обеспечивать, чтобы средства массовой информации представляли сбалансированные взгляды кандидатов женского и мужского пола там, где доступ к средствам массовой информации регулируется законом.
3. Освещать относящиеся к делу темы, включая вопросы гендерного равенства, воспитания гражданственности и экономического положения женщин в обществе, с целью повышения информированности избирателей по ключевым вопросам, затрагивающим все группы населения в целом.

### **Гражданскому обществу**

1. Поддерживать сетевые структуры финансирования избирательных кампаний женщин на этапах как внутривыборного первичного выдвижения, так и проведения избирательной кампании. Сетевые структуры могут также внести свой вклад в сбор ранних денег, которые являются ключом к обеспечению поддержки на этапе выдвижения.
2. Финансовые учреждения и иные организации могут создавать механизмы микрокредитования и целевые фонды для кандидатов-женщин, чтобы помогать им привлекать финансовые средства для проведения своих избирательных кампаний.
3. Осуществлять текущий контроль за соблюдением законов, регулирующих финансирование политической деятельности, и предпринимать меры по текущему контролю деятельности средств массовой информации.

### **Международным акторам**

1. Осознать гендерно-дифференцированные последствия финансирования политической деятельности и тот факт, что это представляет собой особо актуальную проблему для кандидатов-женщин с учетом их

более низкого экономического положения в подавляющем большинстве стран мира.

2. Реализовывать целевые программы, призванные стимулировать участие женщин в политической жизни, в частности, путем проведения мероприятий по наращиванию их навыков и умений, а также профессиональной подготовке в сфере практической работы по привлечению финансовых средств и в других соответствующих областях.

## Справочные материалы

МИДСВ (2013) База данных по финансированию политической деятельности, доступна по адресу: <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

Организация Объединенных Наций (ООН) (1979) Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Alexander, Herbert, and Corrado, Anthony (1995) 'Senate and House Financing and PAC Trends' [Финансирование Сената и Палаты представителей и тенденции развития ПКД], опубликовано в: *Financing the 1992 Election* [Финансирование выборов 1992 года]. New York: M. E. Sharpe, pp. 17–224.

Baker, Ashley (2006) 'Reexamining the Gender Implications of Campaign Finance Reform: How Higher Ceilings on Individual Donations Disproportionately Impact Female Candidates' [Переоценка гендерных последствий реформы финансирования избирательных кампаний: как более высокие потолки индивидуальных пожертвований несоразмерно сказываются на кандидатах-женщинах], опубликовано в: *The Modern Americas*. Washington, D.C.: University of Washington College of Law, pp. 18–23.

Ballington, Julie (2003) 'Gender Equality in Political Party Funding' [Финансирование политических партий и гендерное равенство], опубликовано в: Reginald Austin and Maja Tjernström (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Финансирование политических партий и избирательных кампаний]. Stockholm: International IDEA [МИДСВ].

Ballington, Julie (2008) *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments* [Равенство в политической жизни: обзор представленности женщин и мужчин в парламентах]. Geneva: Inter-Parliamentary Union [Межпарламентский союз].

Ballington, Julie (2011) *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Good Practices Guide to Promote Women's Political Participation*

- [Расширение прав и возможностей женщин во имя укрепления политических партий: руководство по передовой практике поощрения участия женщин в политической жизни]. New York: UN Development Programme and National Democratic Institute [Программа развития ООН и Национальный демократический институт].
- Ballington, Julie and Karam, Azza (eds) (2005) *Women in Parliament: Beyond Numbers* [Женщины в парламенте: что скрывается за цифрами]. Stockholm: International IDEA [МИДСВ].
- Bangura, Jariatu (2012) 'Sierra Leone: Women Urge NEC to Revisit Nomination Fees', *Concord Free Times* [Сьерра-Леоне: женщины побуждают НИК пересмотреть сборы за выдвижение кандидатов], 9 августа, доступно по адресу: <http://allafrica.com/stories/201208100119.html>
- Barbara Lee Family Foundation [Семейный фонд Барбары Ли] (2012) *Pitch Perfect: Winning Strategies for Women Candidates* [Обладание абсолютным слухом: стратегии победы для кандидатов-женщин], доступно по адресу: <http://www.barbaraleefoundation.org/wp-content/uploads/BLFF-Lake-Pitch-Perfect-Wining-Strategies-for-Women-Candidates-11.08.12.pdf>, просмотр: август 2013 г.
- Bingham, Amy (2012) *Millionaire Political Donors Club: Where Are the Women?* [Клуб политических доноров-миллионеров: а где женщины?] ABC News, 25 июля, доступно по адресу: <http://abcnews.go.com/Politics/OTUS/millionaire-donors-club-women/story?id=16849004>, просмотр: август 2013 г.
- Bryan, Shari and Baer, Denise (2005) *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 States* [Роль денег в политике: исследование практики финансирования политической деятельности в 22 государствах]. Washington, D.C.: National Democratic Institute [Национальный демократический институт].
- Burrell, Barbara (1996) *A Woman's Place Is in the House: Campaigning for Congress in the Feminist Era* [Место женщины – не дома, а в Палате представителей: проведение избирательных кампаний по выборам в Конгресс в эпоху феминизма]. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Burrell, Barbara (1998) 'Campaign Finance: Women's Experience in the Modern Era' [Финансирование избирательных кампаний: практический опыт женщин в современную эпоху], опубликовано в: Sue Thomas and Clyde Wilcox (eds), *Women and Elective Office: Past, Present and Future* [Женщины и выборные должности: прошлое, настоящее и будущее]. Oxford: Oxford University Press.

- Cardenas Morales, Natividad (2011) *El Financiamiento Público de los Partidos Políticos Nacionales para el Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres* [Государственное финансирование национальных политических партий в интересах развития лидерских качеств женщин в политической жизни]. México, D.F.: Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral.
- Carroll, Susan (1994) *Women as Candidates in American Politics* [Женщины как кандидаты на выборах в американской политической жизни]. Bloomington, IN: University of Indiana Press.
- Costa, Jay (2013) 'What's the Cost of a Seat in Congress?' [Сколько стоит место в Конгрессе?], доступно по адресу: <http://maplight.org/content/73190>
- Crespin, Michael H. and Deitz, Janna L. (2010) 'If You Can't Join 'Em, Beat 'Em: The Gender Gap in Individual Donations to Congressional Candidates' [Если вы не можете влиться в их ряды, победите их: гендерный разрыв в сфере индивидуальных пожертвований в пользу кандидатов на выборах в Конгресс], *Political Research Quarterly*, 63(3), pp. 581–93.
- Day, Christine and Hadle, Charles (2005) *Women's PACs, Abortion and Elections* [Женские ПКД: проблема абортов на выборах]. New Jersey: Prentice Hall.
- Dolez, Bernard and Laurent, Annie (2011) *How Did the French Political Parties 'Play' with the Gender Parity Law? The Socialist Party Case* [Как французские политические партии «играются» с законом о гендерном паритете? Пример Социалистической партии]. Доклад на ежегодном заседании Американской политической ассоциации 2011 года, 1–4 сентября, Сиэтл, штат Вашингтон.
- DPKO, DFS, DPA [ДОПМ, ДПП, ДПВ] (готовится к изданию). *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Countries Emerging from Conflict or in Political Transition* [Общие руководящие принципы повышения роли женщин в избирательных процессах в странах, выходящих из состояния конфликта или находящихся на этапе политических преобразований]. New York: United Nations [Организация Объединенных Наций].
- Economist, The (2010) 'Brazil's Congress: Cleaning Up' [Бразильский Конгресс: наведение порядка], 8 июля.
- EMILY's List [Список EMILY] (2013) 'Women We Helped Elect' [Женщины, которым мы помогли победить на выборах], доступно по адресу: [http://emilyslist.org/who/women\\_we\\_helped\\_elect](http://emilyslist.org/who/women_we_helped_elect)

- Eto, Mikiko (2008) 'Vitalizing Democracy at the Grassroots: A Contribution of Post-war Women's Movements in Japan' [Вдыхая новую жизнь в демократию на уровне низовых организаций: вклад послевоенных женских движений в Японии], *East Asia: An International Quarterly*, 25(2), pp. 115–43.
- Ferreira Rubio, Delia (2009) *Financiación Política y Género en América Latina y el Caribe* [Финансирование политической жизни и гендерные факторы в странах Латинской Америки и Карибского бассейна]. Доклад, представленный в ходе совещания женщин–парламентариев стран Латинской Америки и Карибского бассейна, организованного ЮНИФЕМ, ПРООН и АЕСИД, Мадрид, 15–16 июня.
- Ferris, Anne (MP, Ireland) [Феррис, Энн (член Парламента Ирландии)] (2013) Личное интервью, март, Нью-Йорк.
- Francia, Peter, Green, John, Hernson, Paul, Powell, Lynda and Wilcox, Claude (2003) *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, and Intimates (Power, Conflict and Democracy: American Politics Into the 21st Century)* [Финансовые заправила выборов в Конгресс: инвесторы, идеологи и закадычные друзья. (Власть, конфликты и демократия: американская политическая жизнь на заре 21-го века)]. New York: Columbia University Press.
- Gaunders, Alisa (2011) 'WIN WIN's Struggles with the Institutional Transfer of the EMILY's List Model to Japan: The Role of Accountability and Policy' [Всемирная независимая сеть «Женщины мира» ведет борьбу против институционального переноса модели «Списка EMILY в Японию: роль подотчетности и политической стратегии»], *Japanese Journal of Political Science*, 12(1), pp. 75–94.
- Government of Brazil [Правительство Бразилии] (2009) Law No. 12,034 [Закон № 12034].
- Huffington Post (2010) 'Myanmar Parties Complain Election Fee Too High' [Мьянманские партии подают жалобы в связи с чрезмерно завышенным размером сборов за участие в выборах], 20 августа, доступно по адресу: <http://www.huffingtonpost.com/huffwires/20100830/as-myanmar-election/>
- Independent Electoral Commission of Afghanistan (IECA) [Независимая избирательная комиссия Афганистана (НИКА)] (2010) *Electoral Campaign Period* [Период избирательной кампании], доступно по адресу: [http://www.iec.org.af/pdf/wsfactsheets/fs\\_campaign\\_period.pdf](http://www.iec.org.af/pdf/wsfactsheets/fs_campaign_period.pdf), просмотр: август 2013 г.
- Inter-Parliamentary Union (IPU) [Межпарламентский союз (МПС)] (2010) 'Women in National Parliaments' [Женщины в национальных

парламентах], доступно по адресу: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, просмотр: август 2013 г.

- Jakobsen, Carolyn (2004) *Re-personalizing the Body Politic: EMILY's List and the Australian Labor Party* [Новое отношение к персональному составу органов политической власти: список EMILY и Австралийская лейбористская партия]. Доклад, представленный на Конференции Австралазийской ассоциации политических наук, Университет Аделаиды, 29 сентября–1 октября.
- Krook, Mona Lena (2013) *Gender and Elections: Temporary Special Measures beyond Quotas* [Гендерные факторы и выборы: временные специальные меры помимо квот]. Подготовлено по заказу Отдела по оказанию помощи в проведении выборов Департамента по политическим вопросам Организации Объединенных Наций.
- Llanos, Beatriz (2011) *Unseeing Eyes: Media Coverage and Gender in Latin American Elections* [Незрячие глаза: освещение в средствах массовой информации и гендерные факторы при проведении выборов в странах Латинской Америки]. Stockholm and New York: International IDEA and UN Women [Стокгольм и Нью-Йорк, МИДСВ и Структура «ООН-Женщины»].
- Llanos, Beatriz (2012) *Igualdad: ¿Para Cuándo? Género y Elecciones Peruanas 2010–2011* [Равенство: когда? Гендерные факторы и перуанские выборы 2010–2011 годов]. Stockholm: International IDEA [МИДСВ].
- Llanos, Beatriz and Sample, Kristen (2008) *From Words to Action: Best Practices for Women's Participation in Latin American Political Parties* [От слов к делу: передовая практика участия женщин в деятельности латиноамериканских политических партий]. Stockholm: International IDEA [МИДСВ].
- Manning, Jennifer and Shogan, Colleen (2012) *Women in the United States Congress: 1917–2012* [Женщины в Конгрессе Соединенных Штатов Америки: 1917–2012 годы]. Washington, D.C.: Congressional Research Service [Исследовательская служба Конгресса США].
- McCullom, Susanna, Haffert, Kristin and Kozma, Alyson (2008) *Assessing Women's Political Party Programs: Best Practices and Recommendations* [Оценка программ политических партий в отношении женщин: передовая практика и рекомендации]. Washington, D.C.: National Democratic Institute [Национальный демократический институт].
- McLean, J. E. (2003) 'Campaign Strategy' [Стратегия проведения избирательных кампаний], опубликовано в: S. Carroll (ed.), *Women and American Politics: New Questions, New Directions* [Женщины и американская политическая жизнь: новые вопросы, новые направления]. Oxford: Oxford University Press.

- Mikulski, Barbara (2011) 'Mikulski Remarks on Women in Leadership with EMILY's List' [Замечания Б. Микульски по женщинам-лидерам в списке EMILY], доступно по адресу: [/speeches/5-12-2011.cfm](http://speeches/5-12-2011.cfm)
- Minnesota Campaign Finance and Public Disclosure Board (MCFPDB) [Совет по финансированию избирательных кампаний в штате Миннесота и публичному обнародованию информации] (2005) Campaign Expenditure and Non-Campaign Disbursement Issues [Расходование средств на проведение избирательных кампаний и вопросы денежных выплат в межвыборные периоды], доступно по адресу: [http://www.cfboard.state.mn.us/issues/expend\\_disburse.pdf](http://www.cfboard.state.mn.us/issues/expend_disburse.pdf)
- Ngozo, Claire (2010) 'Malawi: Women Candidates Hard Hit by Election Postponement' [Откладывание выборов наносит тяжелый удар по кандидатам-женщинам], Inter Press Service, 26 августа.
- Nwanko, Oby (2011) 'Women & 2011 Elections in Nigeria' [Женщины и выборы 2011 года в Нигерии], Heinrich Böll Stiftung, 13 апреля, доступно по адресу: <http://www.ng.boell.org/web/gender-231.html>
- Ohman, Magnus (2013) Political Finance Regulations Around the World [Нормативно-правовое регулирование в области финансирования политической деятельности по всему миру]. Stockholm: International IDEA [МИДСВ].
- Ohman, Magnus and Zainulbhai, Hani (2009) Political Finance Regulation: The Global Experience [Нормативно-правовое регулирование в области финансирования политической деятельности: мировой опыт]. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems [Международный фонд избирательных систем].
- Organization for Security and Co-operation in Europe and Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)] (2011) Comments on the Law on Political Party Financing of Bosnia and Herzegovina [Замечания по Закону о финансировании политических партий Боснии и Герцеговины].
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) [Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ)] (2013) International Election Observation Report: Albania [Доклад Международной миссии по наблюдению за проведением выборов: Албания].
- Partido Acción Ciudadana (2010) Estatuto del Partido Acción Ciudadana [Устав Партии гражданского действия], доступно по адресу: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accionciudadana.pdf>

- Pires, Milena (2002) 'East Timor and the Debate on Quotas' [Восточный Тимор и дебаты по вопросу о квотах], опубликовано в: The Implementation of Quotas: Asian Experiences [Введение квот: практический опыт стран Азии]. Stockholm: International IDEA [МИДСВ], с. 36–39.
- Sawer, Marian (2004) When Women Support Women: EMILY's List and the Substantive Representation of Women in Australia [Когда женщины поддерживают женщин: список EMILY и фактическая представленность женщин в Австралии]. Доклад, представленный на Конференции Австралазийской ассоциации политических наук, Университет Аделаиды, 29 сентября–1 октября 2004 года.
- Shvedova, Nadezhda (2005) 'Obstacles to Women's Participation in Parliament' [Препятствия на пути участия женщин в парламенте], опубликовано в: Julie Ballington and Azza Karam (eds), Women in Parliament: Beyond Numbers [Женщины в парламенте: что скрывается за цифрами]. Stockholm: International IDEA [МИДСВ].
- Standards in Public Office Commission (SIPO) [Комиссия по стандартам государственной службы (SIPO/КСГС)] (2012) 'Exchequer Funding Received by Political Parties for 2012' [Денежные средства из фондов Министерства финансов, полученные политическими партиями: данные за 2012 год], доступно по адресу: <http://www.sipo.gov.ie/en/reports/state-financing/expenditure-of-state-funding/2012-exchequer-funding-received-by-political-parties/>, просмотр: август 2013 г.
- Thompson, Nick (2012) 'International Campaign Finance: How Do Countries Compare?' [Финансирование избирательных кампаний в международном масштабе: сопоставление ситуации в различных странах], CNN, доступно по адресу: <http://www.cnn.com/2012/01/24/world/global-campaign-finance/>, просмотр: ноябрь 2013 г.
- Trent, Judith, Friedenber, Robert and Denton, Robert Jr (2011) Political Campaign Communication: Principles and Practices [Информационное взаимодействие при проведении политических кампаний: принципы и практика]. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- United Nations [Организация Объединенных Наций] (2013) Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Countries Emerging from Conflict or in Political Transition [Общие руководящие принципы повышения роли женщин в избирательных процессах в странах, выходящих из состояния конфликта или находящихся на этапе политических преобразований].
- UN Development Programme (UNDP) and UN Women [Программа развития ООН (ПРООН) и Структура «ООН-женщины»] (2013) BRIDGE Gender and Elections Workshop [Семинар-практикум

в рамках Проекта по расширению ресурсной базы укрепления демократии, управления и проведения выборов (BRIDGE) на тему «Гендерные факторы и проведение выборов», заседание по финансированию политической деятельности, 13 февраля, г. Белиз.

WISH List (2013) 'FAQs about the WISH List' [Часто задаваемые вопросы о списке группы «Женщины в Сенате и Палате представителей»], доступно по адресу: <http://www.thewishlist.org/FAQs.htm>

Women's Environment and Development Organization (WEDO) [Организация женщин по окружающей среде и развитию (ОЖОСР)] (2007) Women Candidates and Campaign Finance [Кандидаты-женщины и финансирование избирательных кампаний]. New York: WEDO [ОЖОСР], доступно по адресу: <http://www.wedo.org/library/women-candidates-and-campaign-finance-december-2007>

## Примечания

- 1 Ballington and Karam 2005.
- 2 ООН 1979, Статья 7.
- 3 Ballington 2008.
- 4 Структура «ООН-женщины» провела оценку деятельности парламентариев и активистов во время 57-ой сессии Комиссии по положению женщин, состоявшейся в Нью-Йорке в марте 2013 года, а также в сотрудничестве с Международной информационной сетью по вопросам участия женщин в политической жизни (iKNOW Politics) <http://www.iknowpolitics.org>. В общей сложности, свои взгляды по вопросу о финансировании политической деятельности высказали 70 респондентов.
- 5 Shvedova 2005, с. 33.
- 6 Там же, с. 40.
- 7 Там же, с. 42.
- 8 См. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/Executive%20summary.htm>
- 9 См. <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>, просмотр: август 2013 г.
- 10 Ballington 2011, с. 27.
- 11 См. <http://iknowpolitics.org/en/comment/7709#comment-7709>, просмотр: август 2013 г.
- 12 Ballington 2003, с. 164.
- 13 Личное интервью с г-жой Сесилией Чазама, Малави, Международная информационная сеть по вопросам участия женщин в политической жизни (iKNOW Politics).
- 14 См. <http://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?cid=N00000019&cycle=2008>, просмотр: август 2013 г.
- 15 Ballington 2011, с. 27.
- 16 Там же.
- 17 Ballington 2003, с. 160.
- 18 Ferreira Rubio 2009.

- 19 Там же.
- 20 Thompson 2012.
- 21 Bryan and Baer 2005.
- 22 Carroll 1994.
- 23 IPU [МПС] 2010.
- 24 Day and Hadle 2005.
- 25 Ballington 2011, с. 27.
- 26 Личное интервью с Энн Феррис, 6 марта 2013 г., Нью-Йорк.
- 27 Ballington 2011, с. 27.
- 28 Ohman 2013, с. 20.
- 29 Там же, с. 11.
- 30 Ohman and Zainulbhai 2009, с. 88–89.
- 31 Албания, Босния и Герцеговина, Бразилия, Буркина-Фасо, Гаити, Гондурас, Грузия, Ирландия, Италия, Кабо-Верде, Кения, Колумбия, Республика Корея, Коста-Рика, Мали, Марокко, Мексика, Нигер, Панама, Папуа–Новая Гвинея, Португалия, Румыния, Того, Финляндия, Франция, Хорватия и Эфиопия.
- 32 Ohman 2013, с. 33.
- 33 Там же, с. 34.
- 34 См. также Ohman 2013, с. 36.
- 35 Burrell 1996, 1998.
- 36 Ballington 2003, с. 164.
- 37 Minnesota Campaign and Public Disclosure Board [Совет по проведению избирательных кампаний и публичному раскрытию информации в штате Миннесота] 2005.
- 38 См. <http://iknowpolitics.org/es/comment/7448#comment-7448>
- 39 Baker 2006, с. 18–23.
- 40 Ohman 2013, с. 17.
- 41 The Economist 2010.
- 42 IPU [МПС] 2010.
- 43 UNDP and UN Women [ПРООН и «ООН-женщины»] 2013.
- 44 Llanos 2011.
- 45 Pires 2002, с. 36.
- 46 Правительство Бразилии 2009, Статья 2.
- 47 IECA [НИКА] 2010.
- 48 Krook 2013, с. 9-10.
- 49 Barbara Lee Family Foundation [Семейный фонд Барбары Ли] 2012.
- 50 Ngozo 2010.
- 51 ДРКО, DFS, DPA [ДОПМ, ДПП, ДПВ] (готовится к изданию).
- 52 WEDO [ОЖОСР] 2007.
- 53 См. <http://iknowpolitics.org/es/comment/7688#comment-7688>
- 54 Ohman 2013, с. 4.
- 55 Там же, с. 24.
- 56 Там же, с. 23.
- 57 Ohman 2013, с. 24.

- 58 Албания, Босния и Герцеговина, Бразилия, Буркина-Фасо, Гаити, Гондурас, Грузия, Ирландия, Италия, Кабо-Верде, Кения, Колумбия, Корея (Республика Корея), Коста-Рика, Мали, Марокко, Мексика, Нигер, Панама, Папуа–Новая Гвинея, Португалия, Румыния, Того, Финляндия, Франция, Хорватия и Эфиопия.
- 59 См. <http://www.quotaproject.org>
- 60 Переписка по электронной почте с Зурабом Харатишвили, председателем Центральной избирательной комиссии Грузии, июль 2013 года.
- 61 Ohman 2013.
- 62 Dolez and Laurent 2011.
- 63 На всем протяжении настоящего Руководства сумма в международных долларах (I\$/межд. долл.) указывается рядом с суммами в национальных валютах. Международный доллар – это гипотетическая валюта, учитывающая паритет покупательной способности и, таким образом, пригодная для сопоставления стран. В странах, где паритет покупательной способности значительно отличается от его величины в Соединенных Штатах Америки (которая используется в качестве базового уровня для целей сопоставления), обменный курс I\$ может существенно отличаться от номинального обменного курса. Суммы в долларах США не конвертируются (поскольку они по умолчанию равны суммам в I\$), равно как конвертация не производится в тех случаях, когда исходная валюта неизвестна, а приводятся суммы во вторичной валюте, например, евро. Дополнительная информация приведена в Приложении V.
- 64 OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2013.
- 65 База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности.
- 66 OSCE/ODIHR [ОБСЕ/БДИПЧ] 2011.
- 67 Парламент Румынии, Закон №334/2006 (2006).
- 68 Гаити, Закон о выборах, Статья 129.
- 69 Гаити, Закон о выборах, Статья 129.
- 70 База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности.
- 71 Бразилия, Гаити, Гондурас, Ирландия, Италия, Колумбия, Корея (Республика Корея, Южная Корея), Коста-Рика, Марокко, Мексика, Панама, Того, Финляндия.
- 72 Подробная информация о ходе осуществления приведена в Главе 8, посвященной англоязычным странам с устоявшимся демократическим строем.
- 73 SIPO [КСГС] 2012.
- 74 Ballington 2011, с. 30.
- 75 Закон №8765, Статья 52р.
- 76 Partido Accion Ciudadana [Партия гражданского действия] 2010.
- 77 Llanos and Sample 2008, с. 41.
- 78 Cardenas Morales 2011.
- 79 Ballington 2011, с. 17.
- 80 *Huffington Post* 2010.
- 81 Bangura 2012.
- 82 Ballington 2003, с. 163.
- 83 MCFPDB [Совет по финансированию избирательных кампаний в штате Миннесота и публичному раскрытию информации] 2005.
- 84 База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности.
- 85 Ballington 2011, с. 28.
- 86 Ferris 2013.

- 87 Ballington 2011, с. 29.
- 88 Llanos and Sample 2008.
- 89 Там же.
- 90 Bryan and Baer 2005, с. 10.
- 91 См. <http://iknowpolitics.org/en/comment/7432#comment-7432>, просмотр: август 2013 г.
- 92 Nwanko 2011.
- 93 Ballington 2003, с. 161.
- 94 Там же.
- 95 Информация, приведенная во вставке, предоставлена Caitlin Hopping.
- 96 Burrell 1998.
- 97 Burrell 1996, с. 124.
- 98 Mikulski 2011.
- 99 McLean 2003.
- 100 Costa 2013.
- 101 Alexander and Corrado 1995, с. 212.
- 102 Trent, Friedenberг and Denton 2001, с. 11. Список 2012 года приводится также в: <http://www.fec.gov/press/summaries/2012/PAC/6mnh/4pacstop50disburse6mos11.pdf>
- 103 EMILY's List [Список EMILY] 2013.
- 104 Crespin and Deitz 2010.
- 105 WISH List [Список группы «Женщины в Сенате и Палате представителей»] 2013.
- 106 Crespin and Deitz 2010.
- 107 Francia et al. 2003, с. 38.
- 108 Manning and Shogan 2012.
- 109 Sawyer 2004.
- 110 Jakobsen 2004, с. 10.
- 111 См. <http://trove.nla.gov.au/people/734078?c=people>, просмотр: август 2013 г.
- 112 См. <http://www.wedo.org/library/chief-bisi-ogunleye-the-country-women%E2%80%99s-association-of-nigeria-cowan>, просмотр: август 2013 г.
- 113 McCollom, Haffert and Kozma 2008.
- 114 См. <http://iknowpolitics.org/es/comment/7878#comment-7878>, просмотр: август 2013 г.
- 115 Krook 2013.
- 116 Там же.
- 117 Там же.
- 118 McCollom, Haffert and Kozma 2008.
- 119 См. <http://iknowpolitics.org/fr/comment/7670#comment-7670>, просмотр: август 2013 г.
- 120 Eto 2008.
- 121 Gaunder 2011.
- 122 Там же.
- 123 Ballington 2003, с. 165.
- 124 Krook 2013, с. 22.



# ГЛАВА 10

---

ГЛАВА 10

# Выводы

Элин Фальгера

Во вводных главах был обсужден вопрос о значимости денег в политике и дан общий обзор нормативных правил финансирования политической деятельности и обеспечения их принудительного исполнения, а также некоторых руководящих принципов разработки и осуществления таких нормативно-правовых актов. При этом утверждалось, что любые усилия в сфере осуществления контроля над использованием денег в политике должны основываться на понимании конкретного контекста и актуальных проблем каждой страны. В последующих региональных главах была проведена оценка сходных элементов и отличительных черт тех сложных задач, с которыми сталкиваются страны в различных частях света, и возможных способов их решения. Глава 9 «Женщины в политике: финансирование гендерного равенства» была посвящена изучению крайне важных проблем, которые встают перед женщинами, когда они пытаются привлечь достаточно денежных средств, чтобы принять участие в предвыборной гонке эффективным образом, а также того, каким образом женщины по всему миру ищут пути решения этих проблем.

В настоящей главе выводы из предыдущих глав сводятся воедино, и проводится анализ накопленного опыта в целом, а также сходств и различий по всему миру. В частности, в ней рассматриваются актуальные аспекты роли денег в политике и международные тенденции правового регулирования в сфере финансирования политической деятельности. Также приводятся рекомендации различным заинтересованным сторонам и описываются общие извлеченные уроки.

## Деньги и политика: общий обзор контекста

Деньги и политика тесно взаимосвязаны, а то, каким образом партии и кандидаты получают доступ к финансированию своей деятельности, оказывает значительное воздействие на функционирование политической системы и течение политической жизни в условиях демократии. В настоящей публикации неоднократно утверждалось, что деньги являются необходимым элементом надлежащего функционирования демократического строя и помогают укреплять системообразующие компоненты демократии, закладывая фундамент построения самодостаточных партийных организаций и создавать возможность конкурентной борьбы на (более) полномочной основе. Вместе с тем, они создают серьезные проблемы и угрозы политическому процессу – примерами тому служат тлетворное влияние доходов от незаконного оборота наркотиков в Латинской Америке, засилье корпораций в политической жизни стран Азии, сетевые структуры, основанные на клиентелизме, в Африке или злоупотребление государственными ресурсами в Европе. По этой причине использование денег в политике должно непрерывно отслеживаться и контролироваться. Задача лиц, отвечающих за выработку политики, и политических деятелей заключается в том, чтобы найти золотую середину: ограничить отрицательные последствия, поощряя укрепление демократии через посредство плюралистического соревнования. В этих усилиях, как использование денег в политике, так и контроль за ними важно рассматривать в качестве средства достижения конечной цели, а не самоцель.

В наши дни отмечается все нарастающее осознание коррупциогенности политической жизни, бросающее тень на репутацию партий и политических деятелей в глазах общественности. Данные, опубликованные «Трансперенси интернешна» в «Барометре мировой коррупции за 2013 год», свидетельствуют о том, что политические партии воспринимаются как наиболее коррумпированные общественные институты из всех, включаемых в опросы, опережая в этом плане, к примеру, полицию, государственных служащих, парламент и судейский корпус.<sup>1</sup> Результаты региональных опросов общественного мнения, таких как «Латиноамериканский барометр» и «Афробарометр», рисуют не менее мрачную картину, указывая на низкие уровни доверия к политическим партиям.<sup>2</sup> Такое неверие может объясняться, по крайней мере, частично, разоблачением финансовых правонарушений со стороны партий и политических деятелей в широком круге стран.

В случае партий, чтобы завоевать доверие и поддержку избирателей, им необходимо быть прозрачными и подотчетными в том, что касается их финансов. Если партии оказываются неспособными удовлетворить

требования граждан о наведении порядка в политической жизни, избиратели будут непрерывно ставить их добросовестность под сомнение, становиться безучастными и разочарованными в демократическом процессе и, возможно, создавать движения протеста и направляться в обход традиционных органов политического представительства. Хотя каждая из стран, рассмотренных в настоящей публикации, сталкивается со своими собственными уникальными проблемами, связанными с ролью денег в политике, существует и ряд задач, актуальных практически для всех регионов мира.

## **Глобальные вызовы современности**

### ***Высокие затраты***

Приток огромных сумм «больших денег» в политику вызывает все возрастающую обеспокоенность у избирателей по всему миру. Высокая стоимость ведения избирательных кампаний в различных регионах обычно объясняется нарастающей профессионализацией политической жизни, требующей от партий и кандидатов увеличения своих денежных расходов на проведение опросов общественного мнения, услуги политических советников и агитацию в средствах массовой информации. В Западной Европе расходы на избирательные кампании практически сравнялись с традиционными первичными издержками, связанными с обеспечением функционирования многочисленных и забюрократизированных партийных структур, тогда как в Соединенных Штатах Америки на президентские и парламентские выборы 2012 года было израсходовано 5,8 млрд долл. США (USD).

Высокая стоимость ведения избирательных кампаний заставляет партии и кандидатов стремиться привлекать финансовые средства из широкого круга источников. Во многих случаях партии попадают в зависимость либо от крупных частных пожертвований, либо государственного финансирования, а это повышает опасность того, что влияние тех, кто жертвует на политический процесс крупные суммы денег, станет больше, чем у других.

### ***Отсутствие поддержки на низовом уровне***

Несмотря на высокую затратность политической жизни, финансовая поддержка политических партий со стороны их членов невелика даже в европейских странах, где этот вид финансирования когда-то был значимым источником дохода.<sup>3</sup> Во всех других частях света пожертвования членов никогда не являлись источником существенных поступлений. Такое отсутствие поддержки означает, что партии полагаются на пожертвования со стороны корпораций или иных организованных групп заинтересованных лиц, государственное

финансирование или денежные средства незаконного происхождения (либо, в некоторых странах, на деньги, поступающие от отдельно взятых лидеров партии или кандидатов).

В некоторых частях Африки, Латинской Америки и Азии потоки финансовой поддержки, связывающие политических деятелей и их сподвижников на местах, фактически текут в противоположном направлении, отражая практику клиентелизма или покровительства, сложившуюся во взаимоотношениях между партиями и их сторонниками, когда избиратели живут в ожидании подарков или дополнительных привилегий в обмен на свою поддержку или голоса на выборах.

### ***Противозаконное финансирование и источники средств незаконного происхождения***

Противозаконное финансирование деятельности партий и кандидатов представляет собой особо острую проблему во многих регионах мира, рассмотренных в настоящей публикации. Даже принимая во внимание скрытость противозаконных пожертвований и с учетом всех трудностей, связанных с выяснением того, в какой именно степени они оказывают свое влияние, разнообразные примеры, всплывшие на поверхность в недавнее время, дают основания предположить, что противозаконное финансирование представляет существенный источник дохода для политических акторов.<sup>4</sup>

Этот вопрос приобретает особую значимость в тех случаях, когда финансирование предоставляется организованной преступностью, которая пользуется текущим моментом, чтобы оказать влияние на политических деятелей и их политические решения для продвижения интересов криминальных сетевых структур.

Как показано в главах, посвященных региональной проблематике, между политической жизнью и организованной преступностью существуют различные виды взаимосвязей. В самой упрощенной форме субъекты преступной деятельности остаются за рамками политического процесса, но пытаются оказать на него влияние, например, посредством пожертвований на избирательные кампании или взяток. Отмечаются также более систематические взаимосвязи между политическими интригами и криминальными сетевыми структурами, когда последние проникают в политическую сферу куда глубже, а преступные элементы просачиваются и поглощают (или «захватывают») политические институты, в том числе политические партии.

Страны, расположенные на магистральных маршрутах незаконного оборота наркотиков, являются особенно уязвимыми перед таким

видом влияния. Маршруты незаконной торговли наркотиками могут быть обнаружены практически в каждом регионе мира. В Латинской Америке они протягиваются от Андского региона до Мексики,<sup>5</sup> тогда как африканские страны, такие как Гвинея-Бисау и Мали,<sup>6</sup> с недавнего времени подвергаются дестабилизирующему воздействию со стороны наркоторговцев, прокладывающих пути из Латинской Америки в Европу через западное побережье африканского континента.

Политические деятели и законодатели иногда не проявляют желания или оказываются неспособными, порой из страха, принять меры, скажем, в виде мощных правоохранительных органов, которые могут воспрепятствовать притоку денежных средств такого рода в политическую жизнь. По своей распространенности финансовая выгода политических деятелей или создаваемая донором угроза могут рассматриваться как превосходящие потенциальные последствия публичной огласки и наказания.

Как отмечается в Главе 5 по Латинской Америке, проблему денег незаконного происхождения, направляемых в русло политического процесса, невозможно решить в отрыве от более широкой проблемы организованной преступности.<sup>7</sup> По этой причине крайне важно, чтобы организации, которым поручено осуществлять надзор за финансовой деятельностью партий и кандидатов, работали в тесном взаимодействии с другими правоохранительными и судебными институтами, занимающимися этим вопросом. Чтобы обрести способность делать это, надзорные органы нуждаются в полномочиях, инструментарии и защите (равно как и в достаточной гибкости) для исполнения своей роли в сфере текущего контроля и сотрудничества с другими значимыми акторами.

### **Бизнес и политика**

Влияние денег на политику открывает пути проникновения на арену политической жизни для частных компаний, стремящихся реализовать свои интересы посредством политических интриг с помощью предоставления финансовой поддержки политическим деятелям. Хотя некоторые субъекты хозяйственной деятельности оказывают поддержку политическим партиям, руководствуясь идеологическими убеждениями, многие другие желают или ожидают получить взамен что-то, приносящее выгоду их предприятию. Сообщения о пожертвованиях, которые рассматриваются как инвестиции в удовлетворение корпоративных интересов, поступают из практически всех регионов мира. В ряде случаев крупные пожертвования в пользу партий предоставляются по всей ширине политического спектра, что может представлять собой один из способов обеспечения

правительственной благосклонности независимо от того, кто именно придет к власти в конечном итоге.<sup>8</sup>

Более изощренная и непосредственная взаимосвязь между деловыми кругами и государством также становится заметной. Хотя это характерно не только для Азии, феномен создания своих собственных партий или занятия мест в парламенте состоятельными людьми (и даже их личное участие в президентских выборах) широко распространен по всему азиатскому континенту от Таиланда до Республики Корея. Опасность таких ситуаций заключается в том, что деятельность политической партии сосредоточивается на удовлетворении интересов отдельно взятого предпринимателя или корпорации и попадает в полную зависимость от его финансов в том, что касается ее выживания как организации.

### ***Неравный доступ к финансовым средствам***

Еще одна проблема, связанная с финансированием политической деятельности, возникает в тех случаях, когда партии или кандидаты располагают неравными возможностями обеспечения доступа к финансовым средствам. Хотя популярность партии или политического деятеля всегда будет приносить тот или иной уровень финансовой поддержки, перед равенством возможностей в деле привлечения денежных средств не следует возводить препятствий структурного характера. Если физические лица или корпорации могут (посредством крупных пожертвований) платить политическим деятелям, чтобы заставить их прислушаться к своему мнению, это может нанести серьезный ущерб основополагающим принципам демократии, при которой каждый человек обладает правом одного голоса. Аналогичным образом, если не существует никаких предельных уровней сумм, которые могут быть привлечены и израсходованы партиями и кандидатами (или такие лимиты крайне высоки), это может привести к неравной конкуренции.

Этот вопрос относится и к взаимосвязи между бизнесом и политикой, обсуждавшейся в предыдущем разделе. Правительственные партии зачастую смогут привлекать пожертвования деловых кругов с большей вероятностью, чем партии оппозиции. С учетом способности правящих партий оказывать влияние на выдачу государственных подрядов и принятие политических установок, могущих отрицательно сказаться на коммерческом успехе доноров-предпринимателей, этому едва ли стоит удивляться.

Гендерную несбалансированность доступа к финансовым средствам следует ставить в центр любого обсуждения вопроса о неравном распределении денежных средств в политической жизни. В Главе 9 «Женщины в политике: финансирование гендерного равенства»

приводятся многочисленные примеры трудностей в деле привлечения финансовых средств, с которыми сталкиваются кандидаты-женщины, что является основной причиной продолжающегося гендерного неравенства в области политической представленности.

### **Злоупотребление государственными ресурсами**

Другой аспект неравного доступа к финансовым средствам заключается в том, что правительственные партии используют государственные ресурсы для достижения своих собственных узкопартийных целей. Злоупотребление государственными ресурсами представляет собой проблему общемирового значения, и практически во всех странах мира вводятся правовые запреты, направленные на противодействие этому явлению. Как обсуждалось в Главе 8, посвященной англоязычным странам с устоявшимся демократическим строем, почти невозможно избежать того, что лица, уже находящиеся в должности, будут располагать доступом к определенным привилегиям и полномочиями, которыми другие участники конкурентной борьбы не обладают – таким как более широкое освещение деятельности лидера их партии в средствах массовой информации и большее внимание к их политическим курсам – но существуют и пределы тому, что следует считать неотвратимым. Использование государственных ресурсов для политических целей ослабляет демократию и может нанести ущерб политическому плюрализму.

Злоупотребления еще труднее контролировать в тех случаях, когда правительство не расходует денежные средства к пользе той или иной политической партии, но вместо этого неправомерно использует иные ресурсы, находящиеся в его распоряжении, например, путем предвзятого освещения в средствах массовой информации партии власти или вовлечения в предвыборные мероприятия государственных служащих в рабочее время. В ряде регионов мира (например, в Африке, Азии, Восточной Европе и Центральной Азии), особенно в тех странах, где на политической сцене долгое время преобладала одна партия, отмечается явно выраженное смазывание границы между ресурсами государства и правительственной партии. Находящиеся в государственной собственности служебные помещения и транспортные средства, а также государственные служащие используются в ходе избирательных кампаний и других партийных мероприятий.

Правительственная партия может также устанавливать нормативно-правовую базу страны и пользоваться ею к своей выгоде либо для целей преследования оппозиции. Там, где правящая партия доминирует в государственных институтах, а также в законодательном органе, она может разрабатывать такие правила, которые увековечат ее пребывание у власти. Пороговые величины, открывающие доступ к государствен-

ному финансированию, например, могут устанавливаться на столь высоком уровне, что это будет лишать новых акторов хоть какого-либо шанса выйти на политическую арену. В Латинской Америке искушение использовать государственные ресурсы для повышения вероятности переизбрания в органы власти более заметно в тех странах, которые ранее ограничивали пребывание в должности одним сроком, но сейчас разрешают президенту переизбираться непрерывно.

### ***Отсутствие принудительного правоприменения***

Во всех регионах мира отмечается широкий разрыв между установленными нормативными правилами финансирования политической деятельности и их осуществлением. Одна из причин того, что нормативные акты столь плохо реализуются в жизни, заключается в том, что учреждения, которым поручено осуществлять надзор за финансовой деятельностью партий и кандидатов, не располагают полномочиями и потенциалом, в которых они нуждаются для эффективного исполнения своей роли. Многие такие учреждения выполняют исключительно процедурные функции (например, получают финансовую отчетность партий), но не располагают полномочиями проведения расследований, необходимыми для принятия мер после обнаружения неточностей либо более глубокого выявления источников дохода или уровней расходования средств. Ответственность за осуществление контроля над финансовой деятельностью партий и кандидатов зачастую расплывается между несколькими общественными институтами, что затрудняет реализацию принципа целостности контроля.<sup>9</sup>

Часть этой немощности может объясняться отсутствием ресурсов или персонала. Но в основе этих слабостей лежит нежелание политических деятелей укреплять правовое регулирование своего собственного поведения. Такое отсутствие политической воли зачастую находит свое выражение в бездеятельных правоохранительных органах.

Тесно связанным с этим является тот факт, что во многих странах правоохранительные органы не обладают достаточной степенью независимости от правительства, чтобы осуществлять необходимый контроль. В Западной Европе контроль над финансированием политической деятельности зачастую осуществляется парламентскими комиссиями или органами исполнительной власти либо непосредственно, либо с помощью институциональных структур или специальных комиссий, которые им подотчетны. В результате, лишь несколько стран этого региона располагают полностью независимыми общественными институтами, отвечающими за принудительное исполнение законодательных актов, регулирующих финансирование политической деятельности – что, по большей части, не является

предметом обеспокоенности общества, поскольку у него существует достаточная вера в добросовестность правоохранительных органов. Во многих странах Азии независимые правоохранительные органы также отсутствуют: в Малайзии, например, деятельность Избирательной комиссии находится под контролем правительства, и по этой причине данный орган проявляет меньшую заинтересованность в более тщательной проверке финансовой деятельности политических партий и кандидатов.<sup>10</sup>

Еще одна проблема состоит в том, что лишь немногие нарушители подвергаются наказанию. Как представляется, такая культура безнаказанности широко распространена во всех регионах, рассмотренных в настоящей публикации. Количество санкций отнюдь не обязательно свидетельствует об эффективности системы. Как указывается в вводной главе, профилактика лучше наказания, и во многих случаях конечная цель правоохранительного института должна заключаться в повышении внимания к укреплению режима соблюдения установленных правил, а не в применении санкций. Однако вероятность соблюдения установленных правил низка в тех случаях, когда убедительной угрозы санкций не существует даже в отношении вопиющих правонарушений. Чтобы быть эффективными, санкции также должны быть соразмерными тяжести правонарушения.<sup>11</sup> Во Франции налагаемые штрафы были меньше суммы принятых неразрешенных пожертвований, а такие санкции вряд ли оказывают сдерживающее воздействие.

Избирательное принудительное применение правил является еще одной областью обеспокоенности, особенно в ряде жестко регулируемых стран Восточной Европы и Центральной Азии, где такая тактика применяется для подавления оппозиции. В Грузии, к примеру, нормативные правила финансирования политической деятельности, как утверждалось, были использованы для подрыва позиций основного кандидата от оппозиции на выборах 2012 года.<sup>12</sup> В Латинской Америке применение санкций в области финансирования политической деятельности в Аргентине подверглось обвинениям в глубинной политической предвзятости, поскольку члены избирательного суда, налагавшие санкции, рассматриваются как участники политической игры.<sup>13</sup>

В некоторых странах неэффективность правоохранительного органа предопределяется конфликтом полномочий. Когда обязанность организации выборов и осуществления текущего контроля над финансированием политической деятельности возлагается на одно и то же учреждение, его задачи могут оказаться слишком запутаны. Например, органы по проведению выборов зачастую считают административные задачи организации выборов своей основной целью

и увильивают от решения более деликатных в политическом плане вопросов, относящихся к тому, как именно избирательные кампании финансируются. В тех случаях, когда учреждение отвечает как за распределение государственного финансирования, так и за наказание партий, оно иногда могло бы предпочесть проигнорировать одну из порученных задач с тем, чтобы эффективно справиться с другой.

Еще одно широко распространенное объяснение того, почему политические деятели и партии продолжают нарушать закон, заключается в том, что эти правонарушения просто никогда не фиксируются в системе текущего контроля. По сравнению с числом правонарушений, непрерывно разоблачаемых средствами массовой информации или группами гражданского общества, сравнительно немногие случаи доводятся до сведения органов текущего контроля в официальном порядке, а еще меньшее их количество становится поводом для наложения санкций. В африканском контексте существует лишь крайне незначительное число сообщений о наложении санкций в связи с правонарушениями в области финансирования политической деятельности.<sup>14</sup>

Для того, чтобы принудительное правоприменение стало эффективным, правоохранительные органы не могут вести свою работу в одиночку. Им необходимо формировать широкие коалиции с другими государственными институтами, а также с инициативными группами гражданского общества, ведущими решительную борьбу с отрицательным влиянием денег в политической жизни. Такой подход может иметь особое значение в странах, где преступные элементы оказывают значительное влияние на политическую жизнь.<sup>15</sup>

Следует также уделять больше внимания коренным причинам того, почему учреждения не могут исполнять свои роли. В некоторых случаях правоохранительные органы могут испытывать нежелание идти на риск разбирательств с могущественными политическими деятелями или криминальными сетевыми структурами, пронизывающими политическую жизнь.

### ***Саморегулирование деятельности партий и политических деятелей***

Как отмечалось ранее, в тех случаях, когда представители политических партий, избранные в органы власти, получают контроль над процессом разработки правил, которым предстоит регулировать их собственное поведение, возникает конфликт интересов. Политические деятели несут ответственность за создание долгосрочных устойчивых политических курсов, соответствующих контексту страны, и формирование игрового поля, на которое выйдут будущие поколения политиков.

Чтобы стать успешной, работу над реформами следует распространять и на потенциально слабые стороны саморегулирующей функции партий. Хотя ответственность за принятие законов, регулирующих финансирование политической деятельности, несут, в конечном итоге, политические партии, создание нормативных правил использования денег в политической жизни следует согласовывать посредством широких консультаций с участием более крупного сегмента заинтересованных лиц. Этот сегмент включает не только правительство, парламент и политические партии, но также правоохранительные органы, судейский корпус и гражданское общество.

Хотя основное внимание в настоящей публикации было сосредоточено отнюдь не на мерах внутренней подотчетности в политических партиях, они являются важным элементом регулирования в сфере финансирования политической деятельности. Шанс содержательных перемен в проблемных областях финансирования политической деятельности будет невелик до тех пор, пока сами партии не продемонстрируют приверженность, внутренний потенциал и самоорганизованность в том, что касается исполнения своих обязанностей, установленных законом. Исходя из подхода, согласно которому внутрипартийные дела следует оставить в покое, внутренние правила поведения партий редко становятся предметом существования общенациональных законов о партиях, а в ряде стран от партий не требуется создавать необходимые институциональные механизмы, способные удовлетворить требованиям регулятивных органов. Но есть и исключения. В некоторых странах Латинской Америки политическим партиям официально предписано учреждать специализированные внутрипартийные органы или назначать казначеев, заведующих финансовыми средствами партии.<sup>16</sup> Эта мера переносит центр тяжести на партии, которым приходится демонстрировать свою приверженность принципу прозрачности путем институционализации необходимых механизмов. И все же многие партии по всему миру проявляют слабость и нуждаются в наращивании своего внутреннего потенциала до того, как такие механизмы финансовой деятельности могут получить свое институциональное оформление.

## **Глобальные тенденции правового регулирования**

В настоящей публикации было продемонстрировано, что финансирование политической деятельности и связанные с ним проблемы решаются самыми разнообразными способами по всему миру. Политическая система, уровень экономического развития и степень демократической консолидации той или иной страны являются важными факторами, помогающими определить наиболее подходящие нормативные правила финансирования политической деятельности

(как это обсуждалось в Главе 2 «Урегулирование системы финансирования политической деятельности»). Вместе с тем, в большинстве регионов мира можно выявить ряд событий, формирующих основу для вычленения некоторых тенденций глобального масштаба.

### **Увеличение числа (и конкретизация) законодательных актов**

С начала 1990-х годов существует движение в направлении повышения уровней правового регулирования (что отнюдь не всегда сопровождается ужесточением принудительного правоприменения) в большинстве регионов мира, рассмотренных в настоящей публикации. Такое развитие событий проходило рука об руку с повышением уровней демократизации в целом и принятием законодательных актов, формирующих и регулирующих новые демократические системы. Как будет более подробно обсуждено ниже, все это могло бы быть также связано с изменением общественного восприятия политических партий, которые во все большей степени рассматриваются как сближающиеся с органами правительства<sup>17</sup> по сравнению со старомодными группами граждан с многочисленным членством, призванными мобилизовывать массы граждан на добровольной основе для участия в процессах принятия политических решений.

Важно отметить, что такая точка зрения не приводит к принятию нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность политических партий и их финансовых транзакций, которые ограничивают их решающую роль в демократическом процессе. Некоторые утверждают, что политические установки в сфере финансирования политической деятельности:

... зачастую отражают идеологию проведения реформ, которая подсознательно носит характер отрицания политики – так называемое «гражданское видение» политической жизни как стремление к удовлетворению общественного интереса и правительству, существующему для выполнения технически обоснованных административных функций;

... партии, во многих случаях, начинают рассматриваться как нечто похожее на организации общественного пользования, а не как средство, с помощью которого люди и группы людей стремятся оказать влияние на политическую жизнь и правительство – взгляд, истощающий жизнеспособность демократической политики.<sup>18</sup>

Даже если это так, требование прозрачности финансовой деятельности политических партий как получателей государственных субсидий имеет законное право на существование, поскольку общество нуждается в повышении подотчетности при использовании финансовых средств. Помимо увеличения количества нормативных правил в целом,

предметом правового регулирования с недавних пор становятся и другие области финансирования политической деятельности (такие как, кто именно имеет право на получение государственного финансирования и на какой основе). В Африке появление или возрождение демократических систем в начале 1990-х годов побудило страны к изданию нормативных правил финансирования политической деятельности. В Латинской Америке – за исключением немногих стран, таких как Уругвай и Коста-Рика, которые к тому времени уже ввели государственное субсидирование партий – вопрос о регулировании роли денег в политике приобрел общественное звучание только в 1980-х годах (когда по этому континенту пронеслась волна широко распространенных демократических перемен, включая консолидацию политических институтов общества).

В Восточной и Центральной Европе антикоррупционная повестка дня и связанные с ней требования «очищения политики от грязи» стали движущей силой сосредоточения внимания на нормативных правилах финансирования политической деятельности, начиная с краха коммунизма в 1990-х годах. В этом регионе, где обвинения в коррупции использовались для целей дискредитации политических противников, нормативные правила финансирования политической деятельности временами применялись для подавления политических оппонентов путем создания для них дополнительных трудностей в деле получения финансирования или использования требований прозрачности для выявления того, кто именно является их сторонниками.

Как представляется, существует также общемировая тенденция в направлении разработки более конкретных законодательных актов, регулирующих финансирование политической деятельности и избирательных кампаний. В то время как в некоторых странах нормативные правила финансирования политической деятельности ранее были разбросаны по нескольким правовым актам – таким как закон о выборах, конституция и даже уголовный кодекс – в настоящее время существует движение в направлении разработки и принятия всеобъемлющих законодательных актов, регулирующих финансирование политической деятельности. Страны с нарождающимся демократическим строем, где в начале пути действующее законодательство практически отсутствовало, без промедления переходят, отчасти под влиянием международного сообщества, к созданию таких актов в области финансирования политической деятельности. Ярким примером этого является Южный Судан.

## **Государственное финансирование**

В мировом масштабе отмечается рост финансирования политических партий посредством государственных субсидий. В наши дни прямое государственное финансирование предоставляют примерно две трети стран мира. Государственное финансирование может восполнить нехватку доходов, поступающих с низового уровня, и помочь выровнять игровое поле политики. Такая поддержка также соответствует восприятию партий как неотъемлемых опор демократии, которые нуждаются в инвестировании средств, чтобы могла функционировать вся система.

Однако наличие правовой нормы о предоставлении государственного финансирования ничего не говорит о его уровнях или масштабах его применения. Хотя государство оказывает политическим партиям поддержку в денежной форме в 69 процентах стран Африки, ее уровни зачастую далеки от достаточных для покрытия основных потребностей партий, а это означает, что они по-прежнему нуждаются в привлечении практически всех своих финансовых средств из частных источников, причем это сводит на нет цель введения государственного финансирования как средства выравнивания игрового поля. Это особенно ярко проявляется в тех странах, где финансирование партий представляет собой определенную процентную долю от государственного бюджета, а его наполняемость оставляет желать лучшего. Существуют также страны, например Перу, где органы исполнительной власти могут ссылаться на бюджетные причины, чтобы не выплачивать никаких государственных финансовых средств.<sup>19</sup>

Как продемонстрировано в главах, посвященных региональной проблематике, государственное финансирование деятельности политических партий в Азии в целом распространено не столь широко, как в других регионах мира. В Южной Азии существует ряд стран, в частности, Афганистан, Непал и Пакистан, в которых не предоставляется никакого государственного финансирования. Логика обоснования такого выбора этих стран нуждается в дополнительном анализе. Наиболее щедрые схемы предоставления государственного финансирования в азиатских странах отмечаются в Северо-Восточной Азии. В ряде латиноамериканских стран на долю государственных фондов приходится около 35 процентов от доходов партий, включаемых в отчетность.

Сочетание государственного и частного финансирования является предпочтительным решением, как это предусматривается, например, в рекомендациях Совета Европы.<sup>20</sup> Однако во многих европейских странах проявляется тенденция к выражению обеспокоенности в связи с предоставлением государственного финансирования. Политические партии в этом регионе с недавних пор оказываются чрезвы-

чайно зависимыми от этих поступлений – в среднем, вплоть до двух третей от их общего объема доходов, а в некоторых странах эта величина превышает 80 процентов. Постепенное увеличение объемов государственных субсидий, которые партии весьма эффективно предоставили сами себе путем принятия соответствующих законодательных актов, могло бы истолковываться некоторыми как стремление к личным выгодам. Чтобы противодействовать этой высокой зависимости, следует поощрять внедрение инновационных механизмов, позволяющих найти лучшую точку равновесия. В этом плане интересный пример подает Германия. Эта страна провела определенную работу, чтобы побудить партии к самостоятельному привлечению финансовых средств путем создания механизма «дополнительных грантов сопоставимого размера», в рамках которого объем государственных субсидий ни при каких обстоятельствах не может превышать сумму, собранную партией самостоятельно.<sup>21</sup> Там, где зависимость от государства высока, следует поощрять инновационные подходы. Какого-либо математически выверенного идеального соотношения между уровнями государственного и частного финансирования политической деятельности не существует, а подходящий баланс следует определять исходя из конкретных условий данной страны. В тех случаях, когда государственное финансирование применяется, его, тем не менее, следует предоставлять в размерах, покрывающих, как минимум, основные потребности любой партии, перешагнувшей через определенный пороговый уровень поддержки в обществе, с тем чтобы она могла исполнять свои центральные функции привлечения граждан к участию в общественной жизни и представительства их интересов.

Еще один аспект предоставления государственного финансирования заключается в условиях, которыми страны всех регионов мира обставляют получение этих финансовых средств.<sup>22</sup> Например, партиям предписывается расходовать полученные деньги на конкретные мероприятия (обычно связанные с проведением избирательных кампаний или текущей деятельностью партии, а иногда относящиеся к внутрипартийной демократии, как, например, поддержание гендерного баланса) или соблюдать определенные правила представления отчетности. И все же в большинстве стран вопрос о том, каким образом использовать данные финансовые средства, решается самими партиями. Крайне немногочисленные попытки оказать влияние на внутрипартийные дела с помощью государственного финансирования особенно заметны в Западной Европе, где уровни государственной поддержки чрезвычайно высоки.<sup>23</sup>

## **Гендерный фактор и государственное финансирование**

В наши дни существует немногочисленная, но растущая группа стран, в которых предоставление государственного финансирования увязывается с укреплением принципа гендерного равенства внутри партий и между кандидатами либо путем целевого ассигнования государственных финансовых средств на мероприятия, связанные с обеспечением гендерного равенства, либо путем увеличения (или уменьшения) объемов государственного финансирования, предоставляемого партиям, которые соблюдают (или не соблюдают) квоты, установленные законом для кандидатов-женщин. Такие инициативы имеют важное значение, поскольку они нацелены на решение проблемы нехватки денежных средств у женщин, что зачастую рассматривается как одно из основных препятствий на пути вхождения женщин в политическую жизнь. Вместе с тем, в большинстве стран государственное финансирование деятельности политических партий с гендерным фактором не увязывается.

Поскольку такие реформы стали проводиться только в недавнее время, определить меру их воздействия пока еще трудно. И все же будет справедливым предположить, что с тем, чтобы эти меры были эффективными, за несоблюдение установленных требований к партиям следует применять значительные штрафные санкции финансового характера. Вместе с тем, увязка государственного финансирования с выдвижением кандидатов недопредставленного пола зачастую оказывается недостаточно содержательной, чтобы добиться этого эффекта. До тех пор, пока партии полагают, что выдвижение на выборы кандидата-мужчины может оказаться более стоящим делом, несмотря на финансовые санкции, этот вид инициативных реформ, вероятно, будет служить лишь средством лакировки действительности. Из этого также следует, что нормативные правила такого рода окажутся более эффективными в странах, в которых зависимость партий от государственного финансирования чрезвычайно высока.

## **Рекомендации**

Как указывалось в Главе 2 «Урегулирование системы финансирования политической деятельности», нормативно-правовое регулирование финансирования политической деятельности должно основываться на понимании общего политического контекста и актуальных проблем каждой страны. Главы, посвященные региональной проблематике, подтвердили это утверждение и показали, что простое расширение сферы правового регулирования само по себе не решает никаких проблем. Ни чрезмерно жесткие, ни излишне слабые основы правового регулирования не являются желательными. С одной стороны, создание

очень плотной и детализированной нормативно-правовой базы с большой вероятностью может оказаться контрпродуктивным, особенно при отсутствии общественного института, способного осуществлять текущий контроль и обеспечивать принудительное исполнение установленных правил. При этом, с другой стороны, нормативно-правовая база должна быть достаточно всеобъемлющей, чтобы четко очертить границы приемлемого в сфере финансирования политической деятельности.

Проблема нахождения правильного решения заключается в том, что рекомендации зачастую нацелены на политические институты и на политических акторов, причем зона повышенного внимания зачастую оказывается слишком узкой. Простое изменение правил, относящихся к финансированию политической деятельности, не позволит, к примеру, заблокировать крупный неформальный противозаконный сектор и не переделает авторитарную форму правления. Достижение таких конечных результатов требует куда более широких и глубоких реформ, которые включают изменение баланса сил в стране или решения вопросов, затрагивающих общество в целом. Например, покупку голосов избирателей трудно искоренить в обществе, доведенном до нищеты, а когда организованная преступность играет в стране одну из ведущих ролей, усилия, направленные на изоляцию политического сектора от ее влияния, столкнутся со значительными трудностями.

Политический сектор не может быть отделен от других секторов общества, и для успешного решения насущных проблем в сфере финансирования политической деятельности требуется сотрудничество – между общественными институтами и между разнообразными акторами в общественной жизни. Такое взаимодействие, к примеру, могло бы принять форму обмена информацией между правоохранительными органами в области финансирования политической деятельности и правоохранительными органами, ответственными за пресечение противозаконной финансовой деятельности.

Хотя рекомендации, приведенные в каждой из глав, были сформулированы для решения насущных проблем соответствующего региона, у них есть общие черты. Настоящий раздел сводит воедино основные тезисы, адресованные разнообразным заинтересованным политическим сторонам, относительно того, как они могли бы улучшить свою работу и приступить к реформированию системы финансирования политической деятельности, а также закладывает основу для ряда рекомендаций общемирового масштаба, которые будут изложены в заключительном разделе.

## ***Лицам, отвечающим за разработку политики***<sup>24</sup>

Рекомендации, адресованные лицам, отвечающим за разработку политики, со всей очевидностью определяются их обязанностью ввести в действие правила и общественные институты, регулирующие финансирование политической деятельности. В этом качестве они решают важную задачу обеспечения оптимальных основ формирования здоровой взаимосвязи между деньгами и политикой.

Точкой отсчета служит создание эффективной нормативно-правовой базы для достижения установленных политических конечных целей. В этом плане рекомендации регионального масштаба настоятельно призывают лиц, отвечающих за разработку политики, к формулированию последовательных, ориентированных на определенную страну правил, охватывающих как партии, так и кандидатов – в соответствии с положениями Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК)<sup>25</sup> – и третьей стороны, когда это применимо. И что еще важнее, эти правила должны быть осуществимыми на практике, поскольку правила, заходящие слишком далеко, не имеют смысла в отсутствие общественного института, способного гарантировать их принудительное исполнение. Лиц, отвечающих за разработку политики, также настоятельно призывают определить очередность самых важных правил, призванных удовлетворить контекстуальные нужды, а не пытаться перейти слишком быстро от нерегулируемой к строго регламентированной системе.

Низкие уровни финансовой поддержки со стороны членов партии и зависимость от частных пожертвований могут быть частично компенсированы введением системы государственного финансирования. При условии надлежащего администрирования и распределения, государственное финансирование может стать надежным противовесом частным пожертвованиям и предоставить широкому спектру акторов доступ к финансовым средствам, а, следовательно, поможет выровнять игровое поле. Государственное финансирование может также повысить уровень прозрачности и стимулировать партии к вложению средств в деятельность кандидатов-женщин. При этом, правда, существует опасность того, что политические партии попадут в чрезмерную зависимость от государственного финансирования, и степень этой зависимости следует тщательно отслеживать на постоянной основе.

С учетом важности средств массовой информации и финансового давления на партии и кандидатов, вынужденных покупать эфирное рекламное время, лицам, отвечающим за разработку политики, рекомендуется уделять первостепенное внимание бесплатному или субсидированному доступу к средствам массовой информации как составной части готовящихся программ государственного

финансирования и внедрять механизмы контроля доступа к средствам массовой информации, финансируемого из частных источников. В странах, борющихся с хроническим дефицитом своих государственных бюджетов, косвенное финансирование может использоваться как менее дорогостоящее и легче контролируемое дополнение к прямому государственному финансированию.

В контексте усилий дальнейшего выравнивания игрового поля, лицам, отвечающим за разработку политики, также рекомендуется рассмотреть вопрос о введении нормативных правил, ограничивающих максимальные объемы денежных средств, расходуемых в периоды проведения избирательных кампаний. Ничем не ограниченное расходование средств (и соответственно, дорогостоящие избирательные кампании) повышает важность и степень воздействия денег в политической жизни и увеличивает вероятность того, что крупные доноры будут оказывать несоразмерное влияние на политический процесс, что ставит под угрозу принцип демократического равенства.

Следует также рассмотреть возможность введения нормативных правил, которые могут способствовать формированию здоровых взаимоотношений между политическими партиями и деловыми кругами. Поддержание связи между политическими партиями и деловыми кругами может способствовать наполнению политических решений конкретным содержанием и обеспечить предоставление столь необходимого финансирования, но риск ненадлежащего влияния должен быть тщательно взвешен. В некоторых странах корпоративные пожертвования запрещаются в какой бы то ни было форме. В ряде стран такой запрет мог бы оставить политические партии без финансирования, достаточного для их функционирования, тогда как в других странах он был бы просто проигнорирован. Повышение уровня прозрачности может в отдельных случаях представлять собой более разумный подход к обеспечению того, чтобы финансовые взаимосвязи между заинтересованными деловыми кругами и политическими партиями (и отдельно взятыми кандидатами) подлежали обнародованию. Запреты на пожертвования со стороны корпораций, выполняющих государственные подряды, могут также помочь уменьшению риска пожертвований по принципу встречного удовлетворения.

Лицам, отвечающим за разработку политики, также рекомендуется находить инновационные способы оказания помощи партиям в деле диверсификации источников их доходов с тем, чтобы они подвергались меньшему искушению обращаться за денежными средствами незаконного происхождения или нарушать нормативные правила финансирования политической деятельности, особенно в тех конкретных условиях, когда партии обычно испытывают нехватку

финансовых средств. Например, в странах с достаточно широкой базой налогообложения, налоговая льгота в отношении пожертвований может побудить многих людей к пожертвованиям в пользу партий, и эта практика отмечается, главным образом, в Европе. Другой подход мог бы заключаться в предоставлении государственных финансовых средств в объемах, сопоставимых с суммой пожертвований небольшого размера, тем самым поощряя последние. Уменьшение издержек может стать еще одним путем продвижения вперед, например, посредством предоставления косвенного государственного финансирования в виде, скажем, доступа к средствам массовой информации, а также бесплатного или субсидированного доступа к общественным зданиям для проведения предвыборных мероприятий или размещения партийного аппарата.

Согласно положениям КООНПК, лицам, отвечающим за разработку политики, рекомендуется обеспечивать, чтобы нормативные правила охватывали как партии, так и кандидатов. Это связано с весьма динамичными взаимоотношениями между этими двумя акторами, в рамках которых осуществление контроля только над одним из них может привести к тому, что денежные средства будут перенаправляться другому.

В Западной Европе государственная поддержка деятельности партий с давних пор обуславливается лишь немногими требованиями в отношении внутрипартийной линии поведения. Признавая важность защиты принципа независимости политических партий от государства, предоставление им денег налогоплательщика означает, что определенные требования к партиям являются разумно обоснованными. В этой связи рекомендуется, чтобы выделение государственного финансирования обуславливалось соблюдением установленных требований, таких как представление отчетности в надлежащие сроки, раскрытие информации о финансовой деятельности и (в уместных случаях) создание институционализированного механизма управления финансами. Следует также рассмотреть возможность увязки предоставления государственного финансирования со способностью к укреплению принципа гендерного равенства.

Поскольку лица, отвечающие за разработку политики, наделены полномочиями институционализации организационных механизмов осуществления контроля над политическими деятелями и политическими партиями, они также несут значительную долю ответственности за обеспечение того, чтобы надлежащие контрольные механизмы были введены в действие с целью оказания помощи в осуществлении текущего контроля над соблюдением установленных требований и принятия мер в случае несоблюдения действующих правил. Поскольку финансовый контроль не должен душить политическую конкуренцию,

лицам, отвечающим за разработку политики, следует учредить сильный общественный институт, независимый от любых органов политической власти, как это рекомендуется положениями КООНПК.<sup>26</sup>

### **Органам текущего контроля и принудительного правоприменения**

В каждой из глав, посвященных региональной проблематике, отмечалось, что на учреждения, осуществляющие текущий контроль, и правоохранительные органы возлагается ключевая задача обеспечения контроля за притоком денег в политическую жизнь и их оттоком из нее. И все же эти органы зачастую подвергаются критике за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Наши рекомендации отражают острейшую потребность в повышении эффективности работы этих учреждений. В главах, посвященных региональной проблематике, подчеркивается их ответственность за обеспечение беспристрастного применения и принудительного исполнения установленных правил. В противном случае, их можно будет обвинить в политической пристрастности и селективном принудительном исполнении правил, как это случилось в Камбодже и Грузии.

Точкой отсчета для любого учреждения, вступающего на путь реализации программы действий по улучшению своей работы, служит выявление и понимание центральных проблем структурного характера: что именно препятствует данному органу исполнять свою роль эффективно – необеспеченность правил правовой санкцией, несовершенство институционального воплощения, отсутствие ресурсов или технического потенциала, неадекватные полномочия, поставленный под сомнение нейтралитет или отсутствие полномочий?

Рекомендуется создавать единый орган текущего контроля и принудительного правоприменения, осуществляющий общий надзор за управлением финансами партий и кандидатов. Межучрежденческая координация с другими контрольными органами власти (или в некоторых случаях с частным сектором, например, банковской системой) может помочь отслеживать движение и расходование финансовых средств и блокировать противозаконное финансирование. Создание сетевых структур с участием групп гражданского общества также поможет повысить эффективность работы органов текущего контроля.

Учреждения также побуждаются к тому, чтобы в большей степени сосредоточивать свои усилия на профилактических мерах, например, путем взаимодействия с партиями и политическими деятелями в порядке оказания им помощи в соблюдении установленных правил. Одним из аспектов этой работы могла бы стать разработка планов, рассчитанных на более долгосрочную перспективу, начиная с наращивания внутрипартийного потенциала и информированности

с постепенной переориентацией центра их внимания на применение санкций против правонарушений.

Практически во всех главах настоящей публикации, посвященных региональной проблематике, подчеркивается, что продвижение принципа прозрачности – раскрытие и обеспечение доступности информации, включая финансовую отчетность партий, для полноценного общественного контроля – входит в число центральных задач, поставленных перед этими учреждениями. Необходимая предпосылка последнего заключается в том, чтобы информация представлялась в стандартизированном формате, позволяющем общественности без труда проводить сопоставления. В Главе 5, посвященной Латинской Америке, показано, что лишь горстка таких учреждений создала электронные порталы, с помощью которых общественность может с легкостью получать доступ к финансовым отчетам в стандартизированном формате и анализировать их. В том, что касается внедрения более прозрачных процедур, учреждения настоятельно призываются открыто доводить результаты своей собственной работы до всеобщего сведения и держать партии в курсе дела относительно внесения изменений в нормативные правила и требования к отчетности. В уместных случаях рекомендуется, чтобы органы текущего контроля включали в отчетность данные, дезагрегированные по признаку пола, а также информацию о соблюдении гендерно-ориентированного законодательства с тем, чтобы обеспечить ясность при сопоставлении данных о привлечении и расходовании финансовых средств мужчинами и женщинами. Неприкосновенность частной жизни доноров, жертвующих небольшие суммы денег, может быть защищена путем установления порогового значения для включения персональной информации в отчетность или ее опубликования (таким образом, чтобы обнародовались персональные данные только тех лиц, чьи пожертвования в течение конкретно установленного периода превышают определенную сумму), что уравнивает принцип защиты неприкосновенности частной жизни и право общественности знать, кто именно финансирует политическую систему.

Работа органов текущего контроля и принудительного правоприменения по контролю и анализу информации также могла бы быть улучшена. Слишком часто нарушения нормативных правил просто никогда не обнаруживаются. По этой причине учреждениям необходимо уделять больше внимания разработке методов проведения расследований, включая выборочный текущий контроль деятельности кандидатов и партий, и составлению карт рисков, помогающих им предпринимать целенаправленные усилия.

Агентствам также рекомендуется налагать соразмерные санкции в случае обнаружения нарушений нормативных правил. В некоторых

случаях это могло бы включать применение только менее строгих санкций. Как обсуждалось выше, по общему мнению безнаказанность преобладает, а это постепенно подрывает доверие к органам текущего контроля и основополагающим правилам.

Для улучшения своих рабочих процедур и пропагандирования идеи совершенствования нормативных правил либо расширения круга ведения этим учреждениям рекомендуется объединяться в международные сети взаимодействия (или содействовать формированию таких сетевых структур), что поможет им обмениваться опытом практической работы и учиться друг у друга. Одной из таких сетей взаимодействия является Всемирная ассоциация избирательных органов, созданная по инициативе южнокорейского органа по проведению выборов, созвавшего представителей органов текущего контроля со всего мира на ее учредительное заседание в 2013 году. Такой вид сотрудничества может оказаться полезным, поскольку многие органы текущего контроля и принудительного правоприменения сталкиваются с однотипными проблемами, требующими своего решения.

### ***Политическим партиям и политическим деятелям***

Как отмечалось в начале этой главы, политические партии во многих частях света сталкиваются с проблемой низкого уровня доверия со стороны общества. Они зачастую рассматриваются как элитарные общественные институты, которые отнюдь не обязательно действуют в интересах рядовых граждан. Решение указанной проблемы отсутствия поддержки со стороны широкой общественности представляет собой комплексную задачу, требующую принятия мер во многих областях. Во многих случаях важным шагом является повышение прозрачности в том, что касается порядка привлечения и расходования денежных средств партиями.

Политическим партиям рекомендуется включать основные стратегические принципы финансирования политической деятельности в свои программные документы. Это привело бы к большей подотчетности партий перед гражданами и продемонстрировало бы политическую волю, что имеет решающее значение с точки зрения оказания содействия выравниванию игрового поля, на котором выступают партии и кандидаты, блокированию противозаконного финансирования и обеспечению того, чтобы в центре политической жизни находились граждане. Наличие политической воли представляет собой точку отсчета в проведении значимых реформ и изменении мира к лучшему, поскольку это затрагивает каждый аспект, включая законодательный процесс и создание общественных институтов контроля за осуществлением установленных нормативных правил.

Политические партии призываются принять на себя ответственность за свои финансы и демонстрировать надлежащую практику путем институционализации механизмов саморегулирования даже в тех случаях, когда официальные нормативные правила могут отсутствовать. Партия́м настоятельно рекомендуется обеспечивать прозрачность применения внутрипартийных процедур и уделять особое внимание финансовой отчетности и ее доведению до сведения общественности с тем, чтобы граждане принимали активное и ответственное участие в решении указанных вопросов. Весьма важным элементом этой работы является демонстрация того, как именно партии препятствуют противозаконному финансированию.

Рекомендуется также, чтобы партии подлежали независимым внешним аудиторским проверкам и предоставляли свои финансовые отчеты в распоряжение общественности в удобной для пользователей форме, как это предусмотрено в КООНПК, призывающей обеспечивать эффективный доступ общественности к информации.<sup>27</sup> Такое решение станет определенным шагом на пути восстановления доверия общества к политическим партия́м.

Кандидатам-женщинам может быть предоставлена финансовая поддержка посредством принятия таких мер, как снижение сборов за выдвижение и субсидированное освещение их деятельности в средствах массовой информации. Следует также побуждать партии к рассмотрению возможности создания внутрипартийного фонда целевого финансирования деятельности кандидаток-женщин. Привлечение женщин в политические партии увеличит число талантливых людей в их кадровом резерве.

Все политические партии могут выступать в качестве независимых наблюдателей-контролеров деятельности других партий, прилагая все возможные усилия к обеспечению того, чтобы нормативные правила финансирования политической деятельности строго соблюдались всеми. С целью поддержания добросовестности и предупреждения сплетен, однако, необходимо следовать надлежащей практике, которая состоит в том, чтобы любая обнародованная информация о проступках других лиц была основана на фактических данных. Оппозиционные партии могут выделиться на фоне правительства, демонстрируя, что они могут «делать то же самое, но лучше», например, соблюдая нормативные правила финансирования политической деятельности.

### ***Субъектам деятельности в средствах массовой информации***

Средства массовой информации (особенно журналисты, специализирующиеся на проведении независимых расследований) играют важную роль в осуществлении текущего контроля за использованием денег в политике и обнародовании фактов наруше-

ния нормативных правил финансирования политической деятельности в тех случаях, когда имеются достаточные свидетельские показания, позволяющие сделать это (например, факты коррупции, злоупотребления государственными ресурсами, ненадлежащего влияния деловых кругов на политическую жизнь), причем зачастую они могут сделать больше для раскрытия правонарушений, чем официальные правоохранительные органы. Во всех главах, посвященных региональной проблематике, содержится настоятельный призыв к средствам массовой информации оберегать свою независимость и оставаться неподверженными ненадлежащему политическому влиянию.

Главы, посвященные региональной проблематике, также являются наглядным подтверждением того, что средства массовой информации могут играть важную роль в просвещении широкой общественности. В этой связи средствам массовой информации рекомендуется не только сообщать об отдельно взятых скандалах, но идти дальше и ставить вопросы, относящиеся к взаимосвязи между деньгами и политикой, на одно из первых мест в редакционной повестке дня, а также уделять больше внимания всесторонности журналистики. Такие меры могли бы включать, например, составление схем финансирования деятельности партий и кандидатов, в том числе, выявление того, кто именно выступает в качестве основных доноров, а также разъяснение пагубных последствий злоупотребления ресурсами государства.

### ***Гражданскому обществу***

Группам гражданского общества, ведущим работу по укреплению демократии, следует принимать во внимание, что деньги зачастую являются неотъемлемым элементом нормального функционирования демократического процесса, включая обеспечение качества проведения выборов. Этим группам рекомендуется направлять свою энергию, в первую очередь, на две области: повышение степени информированности и осуществление текущего контроля. С целью повышения степени информированности они могут вести среди граждан просветительскую работу, объясняя роль денег в политической жизни, возможные отрицательные последствия нарушения установленных правил для их повседневной жизни, а также того, как злоупотребление государственными ресурсами ведет к бесполезной трате денег, принадлежащих народу. Они могли бы также попытаться отвратить граждан от участия в практике покупки голосов избирателей. Следует признать, что это может оказаться трудной задачей там, где дарение подарков или дополнительных привилегий в обмен на политическую поддержку может оказаться единственным (или наиболее надежным) методом распределения социальных пособий.

Организации гражданского общества также играют решающую роль в осуществлении текущего контроля над поведением и финансовой деятельностью партий и кандидатов. Рекомендуется находить способы систематического документирования и анализа финансовой деятельности партий и кандидатов, а также предоставлять соответствующую информацию широкой общественности в форме, понятной рядовому гражданину. По возможности организациям гражданского общества рекомендуется разрабатывать методологический аппарат осуществления текущего контроля и обмениваться им с тем, чтобы создавать возможность проведения сопоставлений в динамике по времени и между странами или на уровне административных единиц внутри стран. Рекомендуется также, чтобы текущий контроль за финансовой деятельностью партий и кандидатов стал неотъемлемой составной частью процесса наблюдения за ходом выборов внутри страны.

Исполнение роли органа текущего контроля, однако, отнюдь не означает, что таким организациям следует автоматически ставить себя в «оппозицию» политическим партиям. Им также рекомендуется находить способы оказания помощи партиям в повышении их подотчетности и прозрачности их деятельности.

### ***Международным субъектам деятельности***

Хотя заинтересованным сторонам на местах следует выступать в качестве ключевых движущих факторов любой реформы, международные субъекты деятельности могут сыграть вспомогательную роль. Слабые и недостаточно институционализированные политические партии в большей степени склонны прибегать к коррупционной практике. По этой причине, международное сообщество только выиграло бы в случае объединения усилий в деле предупреждения коррупции путем укрепления и наращивания потенциала политических партий. Обмен передовым опытом практической работы между политическими партиями различных стран мира может стать важной составной частью таких видов деятельности.

Хотя в последние годы в этой области были достигнуты определенные успехи, региональные межправительственные организации, такие как Европейский союз и Организация американских государств, осуществляющие наблюдение за ходом выборов, могут сделать еще больше с тем, чтобы включить вопросы финансирования политической деятельности в мандаты своих долгосрочных миссий по наблюдению за выборами, а также разработать и согласовать общую методологию сопоставления результатов текущего контроля за финансированием деятельности партий и кандидатов. Финансовую информацию следует делать доступной для наблюдателей по возможности в кратчайшие сроки с тем, чтобы она могла быть включена в доклады о наблюдении

за ходом выборов. Такая методология означала бы, что наблюдателям придется проводить анализ того, каким образом денежные средства распределяются между политическими акторами, структуры нормативно-правовой базы и вопросов, относящихся к ее осуществлению. В этом плане расширение сотрудничества с национальными организациями гражданского общества и наблюдателями во многих случаях докажет свою полезность на практике.

Международным и региональным организациям также настоятельно рекомендуется оказывать помощь органам текущего контроля и принудительного правоприменения в совершенствовании их работы в сфере финансирования политической деятельности. Как обсуждалось выше, эти органы сталкиваются с проблемами в том, что касается порядка выполнения их работы в указанной области. Международные и региональные организации могли бы оказать им помощь в сборе и представлении информации, например, путем разработки усовершенствованных процедур и стандартов систематизации данных.<sup>28</sup> Любое содействие следует в равной мере концентрировать на дальнейшем развитии профилактических мер, предпринимаемых этими органами, что в долгосрочной перспективе является более устойчивым, чем сосредоточенность исключительно на обнаружении существующих проблем и применении санкций.

Международные субъекты деятельности, особенно доноры, должны также наращивать свои усилия по предупреждению случаев злоупотребления государственными ресурсами вследствие реализации их программ помощи. Опыт практической работы в странах Африки свидетельствует о том, что правительственные партии иногда используют денежные средства, предоставляемые в порядке оказания помощи, для удержания власти.<sup>29</sup> Инициативы, призванные противодействовать злоупотреблениям государственными ресурсами, имеют важное значение не только с точки зрения совершенствования демократического процесса в стране-партнере, но и в качестве средства защиты от ненадлежащего использования денег налогоплательщика, предоставленных в форме международной помощи.

## Основные рекомендации

Текущее положение дел в области финансирования политической деятельности может быть кратко изложено в форме нескольких извлеченных уроков. Эти уроки извлекаются из настоящей публикации и из результатов деятельности МИДСВ, относящихся к финансированию политической деятельности по всему миру. Хотя они и не носят исчерпывающего характера, следует надеяться, что эти основные результаты наблюдений помогут наполнить

дебаты по вопросам финансирования политической деятельности и безотлагательные реформы конкретным содержанием.

1. *Ключевым фактором является контекст.* Нормативные правила финансирования политической деятельности, разработанные на основе индивидуального подхода применительно к конкретным условиям, существующим в той или иной стране, имеют больше шансов на успешное осуществление и соблюдение установленных требований. Политическая система и культура страны – в частности, то, как ее народ относится к политической жизни и роли политических партий – следует рассматривать как определяющие факторы формирования ее нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности и того, как в ней решаются возникающие проблемы. Это отнюдь не означает, что никаких уроков в отношении преимуществ и недостатков различных элементов правового регулирования финансирования политической деятельности извлечь невозможно, или же что страны не могут учиться на практическом опыте друг друга, но контекст следует принимать во внимание во всех случаях.
2. *Законы имеют важное значение, но взятые сами по себе позволяют достичь немногого.* Нормативно-правовая база представляет собой точку отсчета в определении того, какую роль денежным средствам надлежит играть в политической жизни. Вместе с тем, формализованные правила, взятые сами по себе, не могут оказать значительное воздействие. Слишком часто правила обходят или даже используют в качестве инструмента политических гонений. Такие факторы, как разумная демократическая среда, характеризующаяся всеобщим уважением к принципу верховенства права, оказывают значительное воздействие на возможность осуществления контроля над финансовой деятельностью, которое превышает степень влияния правовых норм как таковых. Развитие или реформирование правил финансирования, таким образом, не может быть оторвано от общей политической обстановки, в которой им предстоит работать, что более подробно обсуждено в Главе 2 «Урегулирование системы финансирования политической деятельности».
3. *Самым слабым звеном является обеспечение принудительного правоприменения.* В течение последнего десятилетия отсутствие принудительного правоприменения неоднократно определялось как самое слабое звено в осуществлении контроля над финансированием политической деятельности, и эта тенденция сохраняется и поныне. Хотя в наши дни в отношении разнообразных проблем, относящихся к роли денег в политике, накоплены обширные знания, а в подавляющем большинстве стран введена в силу соответствующая нормативно-правовая база, система

обеспечения установленных правил зачастую остается слабой. Точкой отсчета для усовершенствований следует избрать проведение тщательного анализа конкретных потребностей по каждому учреждению, то есть выявления того, выражается ли отсутствие политической воли в отсутствии силы и полномочий у данного учреждения, или же в отсутствии практических умений и навыков в технической области, или же в отсутствии независимости от партий и кандидатов, над которыми они призваны осуществлять текущий контроль. Лица, отвечающие за разработку политики, должны наделять учреждения политической властью, в которой они нуждаются, чтобы эффективно обеспечивать принудительное правоприменение с целью демонстрации серьезной приверженности делу утверждения принципа прозрачности в сфере финансирования политической деятельности и повышения доверия общества к политическому сектору.

4. *Необходимо решать проблему гендерного разрыва в финансировании.* Женщины сталкиваются с большим количеством препятствий в деле привлечения финансовых средств или получения доступа к ним, чем мужчины. Поскольку у этих барьеров структурного характера существует множество причин, любое решение этого вопроса должно быть многогранным. Необходимо учитывать эти проявления неравенства в законодательстве о финансировании политической деятельности, а государственное финансирование может обеспечить стимулы и поддержку, в которых нуждаются женщины-кандидаты. Политические партии играют ключевую роль в решении проблемы гендерного разрыва в финансировании: в дополнение к строгому соблюдению нормативных правил финансирования политической деятельности они могут (и им следует) проявлять инициативу путем проведения добровольных внутрипартийных реформ, призванных поощрять участие женщин в общественной жизни и привлекать финансовые средства от их имени.
5. *Одноуровневые сети взаимодействия представляют собой эффективный способ продвижения реформ.* Существует общая нехватка региональных инициатив, посредством которых страны разрабатывают единые стандарты финансирования политической деятельности и осуществления текущего контроля за соблюдением установленных требований.<sup>30</sup> Выдвижение и реализация таких региональных инициатив помогла бы странам в выявлении слабых сторон национальных политических установок в сфере финансирования политической деятельности и оказании давления друг на друга в направлении осуществления необходимых законодательных и институциональных реформ. Следует надеяться, что создание региональных одноуровневых сетей взаимодействия

- оказало бы положительное воздействие как на качество законодательства, так и на обеспечение принудительного правоприменения.
6. *Необходимо повысить степень вовлеченности в процесс разработки нормативных правил финансирования политической деятельности.* Следует поощрять такие меры, как совершенствование законодательства, укрепление системы принудительного правоприменения и повышение качества внутривнутрипартийного управления финансами, поскольку все они служат делу улучшения контроля над использованием денежных средств в политической жизни. И все же именно политики разрабатывают те правила, которым им предстоит подчиняться. По этой причине нормативно-правовые акты продолжают предусматривать лазейки, правоохранительные органы не наделяются надлежащими правами и возможностями, а партии не представляют адекватной отчетности о своих финансах. В рамках демократической системы решения предстоит принимать политическим деятелям, избранным в органы власти, и эта ситуация является отчасти неизбежной дилеммой демократии. Вместе с тем, один из способов обеспечения того, чтобы нормативные правила финансирования политической деятельности не становились исключительным инструментом обслуживания краткосрочных интересов политиков, заключается в том, чтобы вовлекать в процесс их разработки широкий круг заинтересованных сторон. Делать это следует с осторожностью, чтобы избежать формирования такой нормативно-правовой базы, жесткость которой ослабит энергичность и динамизм партий как участников политической жизни.
7. *Необходимо обеспечивать ясность и доступность информации о финансовой деятельности партий и кандидатов.* В течение последнего десятилетия велись оживленные дискуссии по вопросу о том, как и откуда политическим партиям и кандидатам следует получать свои денежные средства, и на что именно им следует разрешать их тратить. В результате освещения скандалов, связанных с финансированием политической деятельности, включая случаи коррупции и взяточничества, в средствах массовой информации, законы и нормативные правила неоднократно принимались или пересматривались. Несмотря на это, систематизированных документальных свидетельств доходов и расходов политических партий и кандидатов (не говоря уже о третьих лицах) по всему миру существует на удивление мало. Очень немногие органы текущего контроля могут предоставить всеобъемлющие учетные данные, лишь немногие организации гражданского общества располагают хорошо проработанной методологией осуществления текущего контроля, и, пожалуй, еще меньшее количество политических партий предоставляют доступ к своим детализированным бухгалтерским книгам широкой общественности. До тех пор, пока первичная

информация о финансовой деятельности партий и кандидатов не будет предоставляться в систематизированной и легко доступной форме, обеспечение подлинной прозрачности в отношении использования денег в политической жизни будет оставаться труднодостижимой целью.

## Справочные материалы

База данных МИДСВ по финансированию политической деятельности, доступна по адресу: <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

Организация Объединенных Наций (ООН) (2004) Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, доступна по адресу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml), просмотр: 10 февраля 2014 г.

Afrobarometer [Афробарометр] (2008) 'The Quality of Democracy and Governance in Africa: New Results from Afrobarometer Round 4, A Compendium of Public Opinion Findings from 19 African Countries' [Качество демократии и государственного управления в Африке: новые результаты от Афробарометра – раунд 4: краткое изложение результатов опросов общественного мнения в 19 странах Африки], доступно по адресу: [http://www.afrobarometer.org/files/documents/working\\_papers/AfropaperNo108.pdf](http://www.afrobarometer.org/files/documents/working_papers/AfropaperNo108.pdf), просмотр: 19 февраля 2014 г.

Council of Europe [Совет Европы] (2003) Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns [Рекомендация Rec 2003/4 Комитета министров государствам-членам в отношении общих правил противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний]

Johnston, Michael (2005) *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development* [Политические партии и демократия с точки зрения теории и практики: политика финансирования политической деятельности, партии и демократическое развитие]. Washington, D.C.: National Democratic Institute [Национальный демократический институт].

Latinobarometro [Латиноамериканский барометр] (2010) *Annual Report 2010* [Годовой доклад за 2010 год], доступно по адресу: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, просмотр: 19 февраля 2014 г.

Ohman, Magnus (2011) *Global Trends in the Regulation of Political Finance* [Глобальные тенденции в области правового регулирования финансирования политической деятельности]. IPSA-ЕСPR Conference in Sao Paulo [Конференция МАПН–ЕКПИ в Сан-Паулу], 16–19 февраля 2011 г.

Transparency International [«Трансперенси интернешнл»] (2013) *Global Corruption Barometer 2013* [Барометр мировой коррупции], доступно по адресу: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global\\_corruption\\_barometer\\_2013](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_barometer_2013), просмотр: 20 ноября 2013 г.

## Примечания

- <sup>1</sup> Согласно мнению респондентов, политические партии являются наиболее коррумпированными общественными институтами в 51 из 107 стран, в которых проводился опрос. См. Transparency International [«Трансперенси интернешнл»] 2013.
- <sup>2</sup> Согласно усредненным данным «Афробарометра» [Afrobarometer (2008)], 58 процентов респондентов мало доверяют илинисколько не доверяют оппозиционным партиям, а 42 процента опрошенных мало доверяют илинисколько не доверяют правящей партии. В Латинской Америке уровень доверия к политическим партиям равен 23 процентам (Latinobarometro 2010), что (хотя этот уровень низок) свидетельствует о его росте по сравнению с провалом 2013 года (11 процентов) и спаде по сравнению с пиком 1997 года (28 процентов), отмечавшимся с момента начала опросов в 1996 году.
- <sup>3</sup> См. раздел «Частное финансирование политических партий» в Главе 7, «Финансирование политической деятельности в странах Северной, Западной и Южной Европы» настоящей публикации.
- <sup>4</sup> Различные виды незаконного финансирования необходимо разграничивать. Все пожертвования, выходящие за рамки, установленные законом, являются незаконными по определению, включая те из них, которые лишь незначительно превышают предельный уровень, а также те, источником которых являются легальные предприятия в стране, где такие пожертвования запрещены. Данные пожертвования отнюдь необязательно заслуживают морального порицания, а денежные средства не всегда имеют незаконное происхождение.
- <sup>5</sup> См. раздел «Проникновение противозаконного финансирования» в Главе 5 «Латинская Америка» настоящей публикации.
- <sup>6</sup> См. раздел «Противозаконное финансирование» в Главе 3 «Африка» настоящей публикации.
- <sup>7</sup> См. раздел «Частные источники дохода» в Главе 5 «Латинская Америка» настоящей публикации.
- <sup>8</sup> См. Главу 5 «Латинская Америка» настоящей публикации.
- <sup>9</sup> См. раздел «Принудительное исполнение нормативных правил финансирования политической деятельности» в Главе 2 «Урегулирование системы финансирования политической деятельности» настоящей публикации.
- <sup>10</sup> См. раздел «Неэффективное осуществление и непредвиденные последствия» в Главе 4 «Азия» настоящей публикации.
- <sup>11</sup> См. раздел «Принудительное правоприменение» в Главе 1 «Финансирование политической деятельности: введение» настоящей публикации.
- <sup>12</sup> См. раздел «Обеспечение принудительного исполнения нормативных правил финансирования политической деятельности» в Главе 6 «Страны Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии» настоящей публикации.
- <sup>13</sup> См. раздел «Санкции» в Главе 5 «Латинская Америка» настоящей публикации.
- <sup>14</sup> См. раздел «Санкции» в Главе 3 «Африка» настоящей публикации.

- 15 См. раздел «Проблемы финансирования политической деятельности» в Главе 5 «Латинская Америка» настоящей публикации.
- 16 См. раздел «Надзор и соблюдение установленных требований» в Главе 5 «Латинская Америка» настоящей публикации.
- 17 Следует подчеркнуть, что хотя политические партии во все большей степени воспринимаются как органы правительства, они отличаются от государственных учреждений. Они представляют собой политические структуры и по-прежнему, к примеру, формируют политику государства, а во многих странах наделены полномочиями отправлять правительство в отставку.
- 18 Johnston 2005, с. 3.
- 19 См. раздел «Прямое государственное финансирование» в Главе 5 «Латинская Америка» настоящей публикации.
- 20 Совет Европы (2003, Статья 1) рекомендует, чтобы государственная поддержка ограничивалась «разумными пределами» и «не умаляла независимости политических партий».
- 21 См. раздел «Государственное финансирование политических партий» в главе «Финансирование политической деятельности в странах Северной, Западной и Южной Европы» настоящей публикации.
- 22 Более подробная информация о регулировании государственного финансирования в различных странах приведена в Базе данных МИДСВ по финансированию политической деятельности.
- 23 В последнее время, возможно, отмечается и обратная тенденция, в рамках которой несколько государств, ранее предоставлявших государственное финансирование, упразднили его. Венесуэла поступила таким образом по прошествии 26 лет, а недавно за ней последовали Боливия (2008 г.), Азербайджан и Нигерия (2010 г.) (Ohman 2011). С учетом того, что государственное финансирование изначально призвано способствовать предупреждению ненадлежащего влияния и выравнять игровое поле политики, эта тенденция заслуживает пристального внимания.
- 24 Для целей настоящей публикации, лица, отвечающие за разработку политики, определяются как те лица, которые вовлечены в составление проектов, внесение поправок и принятие политических установок в области финансирования политической деятельности будь то в исполнительной или законодательной ветвях власти. В центре внимания находится та роль, которую они играют, а не тот или иной конкретный общественный институт.
- 25 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (2004), Статья 30(7) и Статья 26(1).
- 26 Там же, Статья 5(1).
- 27 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (2004), Статья 13(1).
- 28 Одним из примеров является Межрегиональный диалог по демократии, представляющий собой платформу взаимодействия региональных организаций, ведущих работу по вопросам демократии.
- 29 См. раздел «Злоупотребление государственными ресурсами в Главе 3 «Африка» настоящей публикации.
- 30 Основным исключением в этом плане является Группа государств против коррупции (ГРЕКО), в состав которой входят 49 государств-членов (48 европейских стран и Соединенные Штаты Америки).

# Приложения

---

## Приложение II: Глоссарий

**Вестминстерская модель:** демократическая парламентская система правления, созданная по подобию формы правления, существующей в Великобритании, в рамках которой правительство формируется из членов законодательного органа власти.

**Государственное финансирование:** помощь, предоставляемая правительством политическим партиям или кандидатам, которые отвечают квалификационным критериям, для целей проведения избирательных кампаний или финансирования текущей деятельности. (См. также: *Прямое государственное финансирование и Косвенное государственное финансирование*)

**Злоупотребление государственными ресурсами:** использование ресурсов государства и государственных учреждений (как правило) политическими деятелями или политическими партиями, уже находящимися у власти, с целью повысить свои шансы на победу на выборах в нарушение правовых и/или иных норм и обязательств, регулирующих исполнение должностных обязанностей на государственной службе.

**Избирательный округ:** один из географических районов, на которые страна или область может быть разделена для целей проведения выборов.

**Иностранные интересы:** с целью обеспечения того, чтобы влияние на национальную политическую жизнь оказывали исключительно силы, действующие внутри страны, как правило, устанавливается запрет на пожертвования в пользу политических партий со стороны иностранных заинтересованных лиц. К лицам, которым запрещается предоставлять пожертвования напрямую или опосредованно, как правило, относятся иностранные правительственные учреждения,

корпорации, организации или физические лица, не являющиеся гражданами страны; физические лица, не являющиеся налоговыми резидентами страны; или юридические лица, крупная доля в капитале которых находится в иностранной собственности.

**Использование административного ресурса:** практика предъявления государственным служащим требования вносить пожертвования в фонд правящей партии под угрозой увольнения или отказа в продвижении по служебной лестнице.

**Кампании третьих сторон:** избирательные кампании, проводимые физическими лицами и/или организациями, отличными от политических партий или кандидатов. Эти третьи лица могут проводить кампании за или против конкретных партий, кандидатов или решений.

**Квалификационные критерии получения права на государственное финансирование:** условия, которым политическая партия или кандидат должны удовлетворять с тем, чтобы получить доступ к государственному финансированию (зачастую пороговый уровень поддержки со стороны общественности, например, завоевание определенной доли голосов избирателей по результатам выборов или число мест в выборном органе власти).

**Коммерциализация политической жизни:** тенденция к общему росту затрат на проведение избирательных кампаний.

**Корпоративные пожертвования:** поддержка или пожертвования в пользу политических партий и/или кандидатов со стороны таких структур, как корпорации, компании и/или деловые предприятия.

**Косвенное государственное финансирование:** предоставление государственных ресурсов политическим партиям или кандидатам в неденежной форме (например, в виде субсидированного или бесплатного доступа к государственным средствам массовой информации, налоговых льгот, агитационных ресурсов).

**Критерии выделения государственного финансирования:** правила в отношении того, каким образом государственное финансирование следует распределять между политическими партиями или кандидатами, удовлетворяющими квалификационным критериям. (См. также: *Квалификационные критерии получения права на государственное финансирование*)

**Клиентелизм:** Взаимоотношения между политическими деятелями/партиями и избирателями, в рамках которых политическая поддержка последних предоставляется в обмен на различные привилегии.

**Международные доллары:** объяснение понятия «международный доллар» приведено в Приложении V.

**Независимые расходы:** выплаты в поддержку политической кампании, которая явным образом нацелена на избрание или поражение какого-либо кандидата, производимые независимо от избирательной кампании данного кандидата (то есть вне рамок сотрудничества с избирательным штабом кандидата либо без его согласия или запроса). (См. также: *Кампании третьих сторон*)

**Незаконное финансирование:** финансирование, нарушающее нормативные правила финансирования политической деятельности.

**Органы по проведению выборов:** организации, на которые возложена юридическая ответственность за реализацию одной или нескольких составляющих, необходимых для проведения выборов и инструментов прямой демократии (например, референдумов), если их существование предусмотрено нормативно-правовой базой.

**Органы текущего контроля:** см. *Правоохранительные органы*

**Партии-картели:** партии, поддерживающие тесные связи с государственным аппаратом и полагающиеся на ресурсы государства в деле удержания своих позиций в политической системе.

**Партийный налог:** случаи, когда партии обязывают своих представителей, избранных в органы власти, и/или иных лиц, занимающих должность, обращать часть своего должностного оклада в пользу партии.

**Пожертвования в натуральной форме:** пожертвования в виде товаров и услуг, в отличие от финансовых пожертвований.

**Пожертвования по принципу встречного удовлетворения:** пожертвования производятся в расчете на встречную личную или институциональную выгоду.

**Подкуп избирателей:** форма фальсификации результатов голосования, призванная увеличить число голосов, полученных конкретным кандидатом или политической партией на выборах, путем обещания выплатить или фактической выплаты денежных средств или предоставления иных благ избирателям в обмен на их голоса.

**Правоохранительные органы:** субъекты действия, которые получают финансовые отчеты политических партий и/или кандидатов и/или проводят соответствующие расследования и могут, в определенных случаях, налагать санкции на партии и/или кандидатов. Правоохранительные органы могут входить в состав различных общественных институтов, таких как органы по проведению выборов, суды, ревизионные учреждения или министерства.

**Предельные уровни расходов:** максимальная сумма, которую политическая партия или кандидат может израсходовать в период проведения избирательной кампании или в течение определенного периода

времени (например, в расчете на один избирательный округ или на одного избирателя).

**Предельный уровень вноса (или пожертвования):** максимальная сумма денежных средств, которую физическое лицо, организация или политическая партия вправе пожертвовать на проведение избирательной кампании кандидата или в пользу политической партии в течение года или одного избирательного цикла.

**Противозаконное финансирование:** финансирование, осуществляемое за счет средств, полученных в результате действий, запрещенных законом, правилами, этическими нормами или обычаями, например, со стороны организованной преступности или участников незаконного оборота наркотиков. Зачастую именуется «черным налом» или «грязными деньгами».

**Профессионализация политической жизни:** расширение использования методов маркетинга и научных исследований в политическом процессе, в рамках которого политические партии реализуют ряд стратегий оценки общественного мнения и оказания влияния на избирателей. Зачастую включает использование фирм по связям с общественностью, специалистов по вопросам стратегии действий в социальных сетях, проведение опросов общественного мнения и работу в фокус-группах.

**Прямое государственное финансирование:** денежные средства правительства, предоставляемые политическим партиям или кандидатам в период проведения избирательных кампаний или в порядке финансирования текущей деятельности партий.

**Раскрытие информации:** обязательство, согласно которому политические партии и кандидаты должны предоставлять определенную финансовую информацию, отчетность или подавать финансовые декларации на регулярной основе или в связи с проведением избирательной кампании. Отчеты должны представляться в соответствующий орган или публиковываться самой политической партией или кандидатом. Правила опубликования информации иногда содержат требование о раскрытии персональных данных доноров.

**Санкции:** штрафы, налагаемые в порядке наказания за финансовые проступки партий или кандидатов, нарушивших нормативное правило. К числу широко распространенных санкций относятся предупреждения, штрафы, заключение под стражу на определенный срок, отказ в государственном финансировании и конфискация имущества.

**Счет финансирования избирательной кампании:** специальный банковский счет, открытый для целей финансирования избирательной кампании партии или кандидата. Во многих случаях от

партий/кандидатов требуется предоставлять информацию о своих счетах в правоохранительный орган, а все пожертвования и расходы должны проводиться через их счета.

**Финансирование деятельности политических партий:** доходы и расходы политических партий как на регулярной основе, так и в связи с избирательными кампаниями политических партий.

**Финансирование избирательной кампании:** финансовые транзакции, относящиеся к проведению избирательной кампании, которые могли бы включать официально оформленные, финансовые или натуральные пожертвования либо расходы.

**Финансирование политической деятельности:** все потоки денежных поступлений и расходов политических партий, кандидатов и третьих сторон (включая официальные и неофициальные доходы и расходы, а также денежные взносы и пожертвования в натуральной форме). Эти транзакции не ограничиваются определенным периодом времени.

**Целевое ассигнование государственных финансовых средств:** положение о том, что государственное финансирование, предоставленное политическим партиям или кандидатам, должно использоваться только для определенных целей, таких как проведение избирательных кампаний или текущая деятельность партии, либо конкретными внутрипартийными институтами.

**Частные пожертвования:** финансовые взносы физических лиц или негосударственных юридических лиц, направляемые на финансирование различных видов деятельности и избирательных кампаний политических партий и кандидатов.

## Приложение III: Об авторах

Джули Баллингтон (Julie Ballington) – советник по вопросам участия в политической жизни в Секции по вопросам лидерства и государственного управления в структуре «ООН-Женщины» (UN Women). Она отвечает за направление работы Секции, связанной с участием женщин в политической жизни, с проведением выборов, укреплением парламентаризма, поддержкой и управлением политических партий на местном уровне. Ранее она работала советником по гендерным вопросам Программы развития ООН в рамках Глобальной программы по выборам в рамках Отдела по вопросам демократического управления. До прихода в ООН, Джули работала программным специалистом в Программе Гендерного Партнерства в Межпарламентском союзе, где она отвечала за работу над расширением участия женщин в парламентах, в избирательных процессах и в политических партиях. Она также возглавляла Проект «Гендерные вопросы и Парламенты». С 2001 по 2005 год она отвечала за Программу Женщины в Политике в МИДСВ, где она инициировала глобальный проект «Избирательные квоты для женщин». Кроме того, она ранее работала в Институте выборов Южной Африки, где возглавляла работу по гендерным аспектам участия в избирательных процессах и управлении в Южной Африке. Она также участвовала в ряде миссий наблюдения в Африке и на Ближнем Востоке. Джули имеет степень магистра политических наук Университета Витватерсранда г. Йоханнесбург, Южная Африка, а также степень бакалавра политических наук и философии Университета г. Окленд, Новая Зеландия.

Д-р Мюриэл Кахане (Muriel Kahane) приступила к работе в Структуре «ООН-женщины» в 2011 году в качестве политического аналитика по вопросам участия в политической жизни и конституционной реформы в Секции по вопросам лидерства и управления. Она также является

ответственным сотрудником-координатором по вопросам молодежной политики. Мюриэл оказывает поддержку работе Структуры «ООН-женщины» в области содействия выборам, парламентской поддержки, конституционной реформы и местного самоуправления. Ранее она работала исследователем при Парламенте Великобритании, уделяя основное внимание вопросам гендерного равенства, торговли людьми и европейским делам. В 2003–2010 годах она была одним из основателей и директором по европейским исследованиям НПО «Трансформ» со штаб-квартирой в Берлине, занимающегося вопросами преобразований в условиях конфликта и вовлечения гражданского общества. До недавнего времени Мюриэл преподавала политические науки и теоретические основы политики в Лондонской школе экономики и политических наук (ЛШЭ) и Открытом университете в Великобритании. Она имеет степени бакалавра социологии, магистра теоретических основ политики и доктора наук по вопросам гендерной проблематики и государственного управления; все степени были получены в ЛШЭ.

**Профессор Карл-Хайнц Нассмахер (Karl-Heinz Nassmacher)** является почетным профессором политических наук в Институте общественных наук при Ольденбургском университете имени Карла фон Осецкого в Германии. Его перу принадлежат работы: *Bürger finanzieren Wahlkämpfe* [Граждане, финансирующие избирательные кампании] (1992), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* [Основы демократии: подходы к проведению сравнительного анализа финансирования политической деятельности] (2001) и *The Funding of Party Competition* [Финансирование межпартийной конкуренции] (2009). Он также является одним из соавторов *Comparative Political Finance in the 1980s* [Сравнительный анализ финансирования политической деятельности в 1980-е годы] (1989), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* [Финансирование избирательных кампаний и деятельности партий в Северной Америке и Западной Европе] (1993), *Political Finance Among the Democracies* [Финансирование политической деятельности в различных странах с демократическим строем] (1994), *Handbook of Party Politics* [Справочник по вопросам политической деятельности партий] (2006), *Money, Corruption, and Political Competition in Established and Emerging Democracies* [Деньги, коррупция и политическая конкуренция в странах с устоявшимся демократическим строем и странах с нарождающейся демократией] (2012), а также опубликованном МИДСВ *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Руководство по вопросам финансирования политических партий и избирательных кампаний] (2003). В 1995–1999 годах он являлся членом Экспертного комитета по финансированию партий при Президенте Германии, а в 1986–2006 годах работал членом совета директоров в Комитете по научным исследованиям в области

финансирования политической деятельности и в области политической коррупции Международной ассоциации политических наук.

**Д-р Магнус Оман (Magnus Ohman)** специализируется на вопросах финансирования политической деятельности с 1990-х годов, занимаясь анализом ситуации в различных странах и выявлением глобальных тенденций, а его научные труды были переведены на 11 языков мира. Он также оказывает консультативные услуги законодателям, регулирующим учреждениям, группам гражданского общества, средствам массовой информации и политическим партиям по вопросам финансирования политической деятельности в более чем 25 странах. Он является старшим советником по вопросам финансирования политической деятельности в Международном фонде избирательных систем (МФИС), а также работал в таких институтах как Картер-центр, Датский институт по вопросам деятельности партий и демократии (DIPD), Международная служба поддержки реформы избирательной системы (ERIS), Европейская комиссия, МИДСВ, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе / Бюро по демократическим институтам и правам человека, Шведское агентство международного сотрудничества в целях развития (SIDA) и Программа развития ООН. Он являлся ведущим автором модуля по финансированию политической деятельности в рамках проекта BRIDGE (увеличение объема ресурсов в сфере демократии, управления и выборов), Руководства по осуществлению надзора в сфере финансирования политической деятельности (*Political Finance Oversight Handbook*) и Базы данных МИДСВ по финансированию политической деятельности. Он является членом совета директоров Комитета по научным исследованиям в области финансирования политической деятельности и в области политической коррупции Международной ассоциации политических наук. Д-р Оман имеет степень доктора политических наук, полученную в Упсальском университете, Швеция.

**Д-р Даниэла Р. Пиччио (Daniela R. Piccio)** имеет степень доктора политических наук, полученную в Европейском университетском институте во Флоренции. Она ведет исследования роли политических партий как каналов политического представительства и их взаимосвязей с обществом и общественными движениями. С 2010 года она является участником научно-исследовательского проекта «Новое концептуальное осмысление партийной демократии» в Лейденском университете, финансируемом Европейским исследовательским советом, в рамках которого она ведет широкие исследования и публикует научные труды по вопросам правового регулирования деятельности партий и сравнительного анализа финансирования политической деятельности в странах Европы. Ее работы публиковались издательством Кембриджского университета и готовятся к выходу в свет издательствами ЕКПИ и Лейденского университета.

Помимо этого, она проводила оценки политики в области финансирования политической деятельности и оказывала содействие МИДСВ в формировании Базы данных по финансированию политической деятельности.

**Д-р Даниэль Смилов (Daniel Smilov)** является специалистом по сравнительному конституционному праву и ученым-политологом. В настоящее время он является директором программы в Центре либеральных стратегий (София), доцентом политических наук в Софийском университете и регулярно преподает в качестве приглашенного профессора на факультете правоведения Центральноевропейского университета (Будапешт). Ранее он работал в качестве старшего консультанта по правовым вопросам в Институте конституционной и правовой политики (COLPI) и Институте «Открытое общество» в Будапеште, а также научным сотрудником в Центре политических исследований при Центральноевропейском университете.

**Д-р Смилов** имеет степени доктора наук, полученные в Центральноевропейском университете (1999 г.) и Оксфордском университете (2003 г.), а также является членом Болгарской ассоциации научных исследований Европейского сообщества и Комитета по научным исследованиям в области финансирования политической деятельности и политической коррупции Международной ассоциации политических наук.

**Профессор Андреас Уфен (Andreas Ufen)** является старшим научным сотрудником в Германском институте глобальных и региональных исследований в Гамбурге, Германия и профессором политических наук в Университете Эрлангена-Нюрнберга. Он также является соредактором «Журнала текущих событий в странах Юго-Восточной Азии» (*Journal of Current Southeast Asian Affairs*). В число опубликованных им работ входят монографии по вопросам политической жизни в Малайзии и Индонезии, вышедшие под его редакцией сборники *Democratization in Post-Suharto Indonesia and Party Politics in Southeast Asia*, *Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines* [«Демократизация в постсухартовской Индонезии и политическая деятельность партий в странах Юго-Восточной Азии», «Клиентелизм и предвыборная конкуренция в Индонезии, Таиланде и на Филиппинах»], а также статьи в научных журналах, таких как *Pacific Review*, *Southeast Asia Research*, *Democratization* [«Тихоокеанский вестник», «Научные исследования в странах Юго-Восточной Азии», «Демократизация»] и *Asian Survey* [«Азиатский обзор»].

**Элин Фальгера (Elin Falguera)** работает в МИДСВ в качестве координатора программ группы по вопросам деятельности политических партий и является руководителем глобального проекта МИДСВ по финансированию политической деятельности. Помимо своей научно-

исследовательской работы и написания книг и статей о воздействии денег на политическую жизнь, она занимается консультированием по вопросам законодательства, регулирующего финансирование политической деятельности, и являлась одним из создателей Базы данных МИДСВ по финансированию политической деятельности в 2012 году. До прихода в МИДСВ была независимым исследователем. Имеет степень магистра государственного управления, полученную в Гётеборгском университете, Швеция.

**Д-р Фредрик М. Шёберг (Fredrik M. Sjöberg)** является ученым-политологом и экспертом по вопросам государственного управления, обладающим богатым опытом практической работы в развивающихся странах мира. Он регулярно участвует в исследованиях по вопросам государственного управления и выборов, проводимых под эгидой Всемирного банка, ЕС, ПРООН и ОБСЕ, специализируясь на передовых эмпирических методах, в том числе экспериментальных, судебной экспертизе в области мошенничества и визуализации данных. Д-р Шёберг получил степень доктора наук на факультете государственного управления Уппсальского университета. Он также имеет степень магистра философии, полученную в ЛШЭ, и степень бакалавра гуманитарных наук, полученную в Хельсинкском университете. В 2008–2009 годах он был фулбрайтовским стипендиатом Гарвардского университета. После защиты докторской диссертации д-р Шёберг ведет работу в Колумбийском университете и Нью-Йоркском университете.

# Приложение IV:

## Международные доллары (I\$)

Международный доллар – это гипотетическая валюта, имеющая одинаковую покупательную способность по отношению к товарам и услугам во всех странах мира. В рамках Базы данных МИДСВ по финансированию политической деятельности (База данных по финансированию политической деятельности), с тем чтобы облегчить сопоставление всех денежных сумм, приведенных в этой Базе данных, и обеспечить последовательность анализа соотносимых уровней цен и доходов в различных странах мира, производится конвертация валют в международные доллары на основе данных, содержащихся во всемирной таблице Пенсильванского университета.

В этой Всемирной таблице Пенсильванского университета приводятся основанные на паритете покупательной способности (ППС) обменные курсы валют 189 стран/территорий по некоторым годам или по всему периоду 1950–2010 гг. В настоящем Руководстве используются обменные курсы 2010 года. Эти обменные курсы основаны на уровнях цен в Соединенных Штатах Америки, взятых в качестве базового уровня, что означает, что один доллар США эквивалентен одному международному доллару (хотя обменный курс I\$ отличается в других странах, использующих доллар США в качестве национальной валюты по причине различий в ППС).

Стоимость международного доллара может быть вычислена путем деления какой-либо суммы в национальной валюте на величину ППС.

Например, в случае 500 000 исландских крон (ISK)

$$500\,000/124,09 \text{ (обменный курс на основе ППС для Исландии)} = 4029,33 \\ = \text{I\$ } 4029,33.$$

С целью обеспечения единообразия, суммы менее I\$1 000 округляются до ближайших I\$10, а суммы менее I\$10 000 – до ближайших I\$100. Суммы в диапазоне от I\$10 000 до I\$999 999 округляются до ближайших I\$1 000. Все суммы, превышающие I\$1 000 000, округляются до ближайших I\$10 000.

На всем протяжении настоящего Руководства стоимость, выраженная в I\$, указывается наряду с суммой, выраженной в национальной валюте, за исключением стоимостных величин, выраженных в долларах США (поскольку они по умолчанию равны суммам в I\$). В тех случаях, когда исходная валюта неизвестна, а приводятся суммы во вторичной валюте, например, евро, конвертация валют не производится.

С дополнительной информацией о Всемирной таблице Пенсильванского университета можно ознакомиться по адресу: [http://pwt.econ.upenn.edu/php\\_site/pwt\\_index.php](http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php)

# Приложение V: О Международном институте демократии и содействия выборам

## Что такое МИДСВ?

Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) – это межправительственная организация, которая поддерживает устойчивые демократические процессы во всем мире.

Цели Института состоят в укреплении демократических институтов и процессов, а также содействии формированию более устойчивой, эффективной и легитимной демократии.

## Чем занимается МИДСВ?

Работа Института организована на глобальном, региональном и государственном уровнях, будучи сконцентрированной на гражданах как главном движущем факторе изменений.

МИДСВ предоставляет сравнительные знания в ключевых областях своей специализации – избирательные процессы, конституционное строительство, участие в политической жизни и политическое представительство, демократия и развитие, а также демократия в контексте гендерной проблематики, разнообразия, конфликтов и безопасности.

МИДСВ распространяет эти знания среди лиц и организаций, действующих на национальном и местном уровнях в направлении демократических реформ, и способствует диалогу в поддержку демократических изменений.

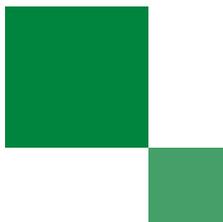
В своей работе МИДСВ стремится к:

- наращиванию потенциала, легитимности и уровня доверия к демократии;

- повышению политической вовлеченности граждан и подотчетности представительных органов;
- усилению эффективности и легитимности сотрудничества в области демократии.

#### **Где МИДСВ ведет свою работу?**

МИДСВ ведет свою работу по всему миру. Институт расположен в Стокгольме (Швеция) и имеет представительства в Африке, Азии, странах Тихоокеанского региона, Латинской Америки и Карибского бассейна, а также в регионах Западной Азии и Северной Африки.



Настоящее Руководство предоставляет глобальный обзор сферы финансирования политической деятельности в теории и на практике. В нем обсуждаются центральные вопросы в этой области относительно политической ситуации и проблем характерных для Африки; Азии; Латинской Америки; Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и Центральной Азии; Северной, Западной и Южной Европы; и англоязычных стран с устоявшимся демократическим строем. Руководство также включает тематическую главу о гендерных вопросах и финансировании политической деятельности.

Каждая глава предлагает обзор нормативно-правовой ситуации финансирования политической деятельности в свете проблем, которые включают в себя злоупотребление государственными ресурсами, неравный доступ к денежным средствам, а также незаконное финансирование. Кроме того, в этой публикации рассматривается эффективность и недостатки формального регулирования и то какое влияние это оказывает на партии, кандидатов и общий демократический ландшафт. Руководство заканчивается набором рекомендаций, адресованных, в частности, лицам, отвечающим за разработку политики, правоохранительным органам, политическим партиям, гражданскому обществу и средствам массовой информации.

Эта публикация особенно полезна для специалистов-практиков и заинтересованных сторон, занимающихся вопросами денег в политике на ежедневной основе. Публикация выходит за рамки лишь только изложения проблем, которые существуют, а также предлагает реалистичные выводы и рекомендации, направленные на улучшение как на региональном, так и на глобальном уровнях.



International IDEA  
Strömsborg, SE-103 34, Stockholm, Sweden  
Тел.: +46 8 698 37 00, факс: +46 8 20 24 22  
Эл. почта: [info@idea.int](mailto:info@idea.int), веб-сайт: [www.idea.int](http://www.idea.int)

ISBN: 978-91-7671-064-7