



Фінансування політичних партій та виборчих кампаній

Довідник з фінансування політичної діяльності





Фінансування політичних партій та виборчих кампаній

*Довідник з фінансування
політичної діяльності*



Фінансування політичних партій та виборчих кампаній

*Довідник з фінансування
політичної діяльності*

Редактори:

Елін Фальгера
Самуель Джонс
Магнус Оман

Автори:

Джуді Баллінгтон
Елін Фальгера
Мюріел Кахане
Хуан Фернандо Лондоньо
Карл-Хайнц Нассмахер
Магнус Оман
Данієла Р. Піччіо
Фредрік Шеберг
Данієл Смілов
Андреас Уфен
Данієл Дзоватто



Політичні партії, участь і представництво

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2016

© Англійське видання 2014 року

International IDEA

Strömsborg, SE-103 34, STOCKHOLM, SWEDEN

Тел.: +46 8 698 37 00, Факс: +46 8 20 24 22

Електронна пошта: info@idea.int, сайт: www.idea.int

Електронна версія цієї публікації доступна за ліцензією Creative Commons Licence (CC) – Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence. Ви можете вільно копіювати, розповсюджувати та передавати цю публікацію, а також переробляти її та адаптувати за умов, що це робиться виключно з некомерційною метою, є посилання на володаря авторських прав, та розповсюдження відбувається за тією ж ліцензією. Докладніше про ліцензію CC1 див.: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

Публікації МІДПВП не відображають будь-яких специфічних національних або політичних інтересів. Погляди, що висловлюються в цій публікації, не обов'язково відображають погляди МІДПВП, членів правління або Ради організації.

Переклад: Strategic Agenda

Графічний дизайн української версії: Вероніка Ардицка

Надруковано у Bulls Graphics, Sweden

ISBN: 978-91-7671-066-1

МІДПВП (International IDEA) представляє цю стислу версію публікації *Фінансування політичних партій та виборчих кампаній: Довідник з фінансування політичної діяльності*, перекладену на українську мову. Після прийняття у 2015 році ряду законів та реформ щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній особливо зріс інтерес до питань фінансування політичної діяльності, а також до вивчення ролі грошей в українській політиці. Тому на даному етапі, з метою швидкого реагування та використання, нами зроблений переклад на українську мову не цілого Довідника, а лише окремих його глав і тематичних досліджень, які є найбільш актуальними для поточних дискусій щодо фінансування політичної діяльності.

Цей Довідник, як і всі інші публікації МІДПВП, містить всесвітню порівняльну практику і досвід і рекомендований для широкого кола українців, від студентів до осіб, відповідальних за розробку політичного курсу. Ми сподіваємось, що представлена у цій публікації інформація є корисною для українців у справі розбудови демократичного майбутнього України.

Більшість досліджень і збір фактичних даних для даної публікації було проведено в період з 2011-2012 рр. У той час як автори взяли за основу закони і правила що існують в країнах, які розглядаються в різних главах, деякі законопроекти, що вступили в силу пізніше та істотно змінили нормативно-правову базу регулювання фінансування політичних партій та виборчих кампаній, можливо, не були взяті до уваги під час підготовки цієї публікації. Редактори зробили адаптацію тексту відносно України та Молдови, щоб відобразити важливі реформи законодавства щодо фінансування політичної діяльності які відбулися в 2015 році.

Сам ван дер Стаак

*Керівник Програми
Розширена Європа*

МІДПВП

Елін Фальгера

*Виконуючий обов'язки керівника
Програми Політичні Партії*

МІДПВП

Передмова

Впродовж своєї кар'єри мені часто доводилося бачити, як гроші негативно впливають на політику та державне управління. Зростає кількість доказів того, що корупція та нерегульовані пожертви згубно впливають на політику та підривають цілісність виборчого процесу. У деяких країнах гроші від організованої злочинності проникають у політику, дозволяючи брати під контроль чиновників на виборних посадах і державні інституції. Ці загрози для демократичної політики пояснюють, чому значна кількість людей по всьому світу зневірюється в політиках і демократичних процесах. Наприклад, нещодавно проведені дослідження показують, що більше двох третин американців менше довіряють уряду через вплив великих донорів.¹

Потреба у врегулюванні неконтрольованого, закритого та непрозорого фінансування була ідентифікована Глобальною комісією з виборів, демократії та безпеки² як один з найбільш серйозних викликів для цілісності виборів як у країнах з молодою демократією, так і у розвинених демократіях. Глобальна комісія заявила, що нерегульоване фінансування політичної діяльності може позначитися на політичній рівності, створювати для організованої злочинності можливість купувати політичний вплив та підривати довіру суспільства до виборів. І справді, неспроможність врегулювати фінансування політичної діяльності загрожує вихолощенням демократії та втратою її унікальних переваг.

Громадяни у всьому світі хочуть, щоб політичні партії та уряди відображали їх погляди та реагували на їхні потреби. Проте часто партії в диспропорційно більшій мірі відображають інтереси донорів, які забезпечують фінансування цих партій. Якщо великі корпорації та фінансово спроможні особи здатні придбати більший вплив через значні внески у політичні кампанії, то громадяни можуть втрачати довіру до політичних процесів або ж опинитися за межами цих процесів. До цього слід додати слабку участь громадян у політичних партіях, що сприяє подальшому відокремленню людей від політики.

¹ Центр Бреннана за справедливість згадав про це у звіті Глобальної комісії з виборів, демократії та безпеки (2012, стор. 34).

² Глобальну комісію з виборів, демократії та безпеки було засновано спільними зусиллями Фонду Кофі Аннана та Міжнародного інституту демократії та підтримки виборчих процесів (International IDEA – МІДПВП). Звіт Комісії за 2012 рік, «Поглиблення демократії: стратегія укріплення цілісності виборів у світі» («*Deepening Democracy: Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*») можна завантажити за посиланням <http://www.global-commission.org/report>

Хоча фінансування передвиборної агітації та політичних партій відіграє важливу роль у функціонуванні демократії, нерегульовані грошові потоки в політиці означають відсутність рівності на політичному полі. Різке зростання витрат на передвиборну агітацію підживлює впевненість у тому, що багатство служить засобом придбання політичного впливу і загрожує політичній рівності. Проблемою в багатьох країнах залишається неправомірне використання державних ресурсів правлячою партією задля отримання переваг для себе. Така нерівноправність на політичному полі заважає рівній участі та представництву всіх громадян у демократичних політичних процесах.

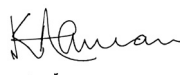
Останнім часом відбувається все більше проникнення транснаціональної організованої злочинності та коштів незаконного походження в політику. У Латинській Америці, Західній Африці та багатьох інших частинах світу через брудне фінансування виборів та відсутність прозорості та контролю створюються можливості, завдяки яким організована злочинність отримує важелі впливу на виборних посадових осіб, фінансуючи їхні кампанії. Це не тільки підриває демократію, добросовісне управління та верховенство права, але й має негативні наслідки для економічного розвитку та боротьби з бідністю.

Цілком очевидно, що існує нагальна потреба у поліпшенні контролю за фінансуванням політичної діяльності. Урядам слід ефективно регулювати політичні пожертвування та витрати. Це вимагатиме повної прозорості пожертвувань і розкриття фінансової інформації про них, а також штрафних санкцій за недотримання встановленого порядку. Дуже важливими є також ефективний моніторинг та забезпечення дотримання нормативно-правових норм.

Ця нова публікація МІДПВП про фінансування політичної діяльності у світі є дуже своєчасним і вкрай потрібним внеском у підтримку демократії. Вона є логічним продовженням попередньої роботи МІДПВП і допомагає краще зрозуміти поточний стан у сфері регулювання фінансів у політиці. Крім того, публікація містить рекомендації з

реформ, адресованих широкому колу осіб, і конкретні пропозиції для подальших досліджень. Розповсюджуючи інформацію про те, як відбувається фінансування політичної діяльності у світі, цей посібник є важливим кроком у справі збереження цілісності виборчих процесів і демократичних політичних курсів.

Кофі А. Аннан



*Голова, Глобальна комісія з виборів,
демократії та безпеки*

Вступ до англійського видання

Демократія – це система, в якій уряд контролюється народом, а всі люди є рівними з точки зору здійснення такого контролю. Проте через нерівний доступ до політичного фінансування виникає нерівноправне поле для політичних гравців. Ця проблема загострюється через швидке зростання витрат на політичні кампанії у багатьох країнах. Величезні суми грошових коштів, задіяні в деяких виборчих кампаніях, ставлять тих, хто не має доступу до крупних приватних фондів, у невигідне положення у порівнянні з тими, хто отримує щедре фінансування.

Без сумніву, щоб відігравати свою роль у політичних процесах, політичні партії потребують доступу до фінансових ресурсів. Водночас вплив грошей на політику є сьогодні, мабуть, найбільшою загрозою для демократії у всьому світі. Ця загроза помітна на всіх континентах – від пожертв гігантських корпорацій на політичні кампанії у США і наркогрошей, що проникають у політику в Латинській Америці, до корупційних скандалів у Європі та Азії. Як свідчать докази, значна частина електорату у всьому світі схильна вважати, що їх політики більше зацікавлені у грошах, ніж у представленні інтересів громадян.

Визнаючи існування багатьох викликів, пов'язаних із грошима в політиці, а також наявність розриву в обсязі даних для порівнянь, МІДПВП більше десяти років уважно вивчає це питання та проводить різноманітні заходи, до яких входять сприяння обговоренню реформ законодавства на національному рівні, розширення інституціональних можливостей та створення глобальної порівняльної бази знань. Цей посібник є продовженням виданого МІДПВП у 2003 році посібника *«Funding of Political Parties and Election Campaigns»* («Фінансування політичних партій та виборчих кампаній»). Він унікальний з огляду на його глобальний масштаб. У публікації розглядається фінансування політичної діяльності у всьому світі, а її метою є сприяння всебічному обговоренню та стимулюванню дій, спрямованих на зміну ролі грошей у політиці на краще.

Гроші у політиці спричиняють безліч проблем: фінансові скандали, зловживання державними коштами, фінансування партій наркокартелями за рахунок грошей, отриманих незаконним шляхом, передача величезних сум від приватних корпорацій партійним функціонерам заради отримання преференцій.

Кандидати-жінки, зокрема, найбільше страждають від відсутності доступу до фінансування передвиборної агітації. У багатьох країнах несправедливий розподіл державних коштів спотворює політичне

середовище на користь правлячих партій. Зловживання державними ресурсами найбільш характерне для країн колишнього СРСР та Африки.

Дуже часто гроші в політиці працюють за зачиненими дверима й використовуються у сумнівних операціях. Точні обсяги та походження пожертвувань політичним партіям або кандидатам часто невідомі. В результаті виникає система, відкрита для зловживань з боку великого бізнесу або організованої злочинності, які виділяють гроші в обмін на вплив. Відомості про пожертви, які розглядаються як інвестиції у корпоративні інтереси, надходять практично з усіх регіонів, не в останню чергу від усталених демократій Північної Америки та Європи. Особливу загрозу для демократії й демократичних інститутів на всіх континентах становить проникнення у політику грошей, отриманих незаконним шляхом. Це явище найбільш поширене вздовж латиноамериканського коридору контрабанди наркотиків, який тягнеться від Андського регіону до Мексики і де політичне життя і виборчий процес просякнуті грошима від незаконного обігу наркотиків.

У всіх регіонах світу існує небезпечна тенденція: голоси звичайних громадян все частіше тонуть у грошових потоках, що вирують у політиці. Щоб бути здоровою, демократія повинна обертатися, в першу і єдину чергу, навколо громадян. А щоб бути усталеною, демократія потребує прозорих, підзвітних та інклюзивних політичних партій, які можуть слугувати провідником вимог народу і виступати в якості справжнього представника його інтересів.

Спроби відповісти на ці виклики шляхом прийняття законів і нормативно-правових актів про фінансування політичної діяльності часто нівелюються відсутністю політичної волі або потенціалу, а також недосконалістю самих законів та слабкістю їх дотримання.

У цьому посібнику оцінюються ці та інші проблеми грошей у політиці через аналіз нормативних правил фінансування політичної діяльності у світі та надаються загальні рекомендації щодо реформ. Глави присвячені окремим регіонам; у кожній аналізується поточний стан нормативних актів та наявні виклики, а також пропонуються рекомендації з подолання ідентифікованих недоліків. Перевагами географічного підходу є виявлення регіональних тенденцій та звичних схем, а також можливість розгляду інформації про заходи, які спрацювали (або ж не спрацювали) в інших контекстах. Ще одна глава присвячена гендерному питанню, відображає

той факт, що представництво жінок у політиці у світі досі є незначним, а зростаючий вплив грошей на політику лише посилює цю нерівність. При тому, що контекст є визначальним компонентом будь-якої дискусії про політичні фінанси, в цьому посібнику висувуються деякі рекомендації та ідеї загального характеру.

Важливою основою цієї роботи стала База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності (International IDEA's Database on Political Finance),³ яку було ретельно переглянуто й оновлено 2012 року. Сподіваємося, що ця база даних, яка стала провідним та найбільш повним джерелом інформації в області нормативно-правових систем фінансування політичної діяльності у світовому масштабі, разом із цим посібником перетвориться на корисний інструмент для тих суб'єктів діяльності та зацікавлених осіб, що мають змогу впроваджувати реформи заради вирішення численних проблем, пов'язаних із роллю грошей у політиці.

Ів Лестерм



Генеральний секретар МІДПВП

³ Див. <http://www.idea.int/political-finance>

Слова подяки

Поява цього посібника була б неможливою без щирої підтримки, допомоги та досвіду багатьох людей.

Перш за все, ми хотіли б висловити вдячність нашим авторам: Джулі Баллінгтон, Елін Фальгера, Мюріел Кахане, Хуан Фернандо Лондоньо, Карл-Хайнц Нассмахер, Магнус Оман, Даніела Піччіо, Фредрік Шеберг, Даніел Смілов, Андреас Уфен та Даніел Дзоватто. Ми також дякуємо Елін Фальгера, Самуелю Джонсу та Магнусу Оману за загальну координацію та редагування книги.

Щира вдячність структурі «ООН-Жінки» за цінний вклад у вигляді глави «Жінки у політиці: фінансування гендерної рівності».

Крім того, ми хочемо подякувати наступним людям, які щедро ділилися своїм часом, ідеями та поглядами заради розробки цього посібника: Адш Аман, Рауль Авіла, Елін Бярнегорд, Ендрю Бредлі, Каталіна Урібе Бурхер, Елен Бернс, Ендрю Елліс, Юдіт Фебруарі, Альфонсо Феруфіно, Гарольд Янсен, Барбара Жоан, Норм Келлі, Ліза Кляйн, Мікаель Косс, Лаура Санс Левіа, Пол Льюїс, Сюзан Маркам, Персі Медіна, Грем Опп, Рафаель Ронкальоло, Деліа Феррейра Рубіо, Крістен Семпл, Віктор Шейл, Пілар Телло, Вондвозен Тешоме, Дірк Тромса, Алехандро Урізар, Сандра С. Уркіза, Хорхе Вальядарес, Сам ван дер Стаак, Васіл Ващанка та Лотта Вестерберг.

Дякуємо також колегам з МІДПВП Міллад Матін, Андреа Мілла та Наді Гандаль. І на завершення ми б хотіли висловити нашу подяку країнам-членам МІДПВП.

Ми також хотіли б висловити нашу подяку старшому раднику з юридичних питань Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) Денису Ковриженко, який переглянув цей рукопис перед опублікуванням.

Ольга Айвазовська, голова правління громадянської мережі ОПОРА представила корисні поради, які допомогли покращити якісність ту даної публікації.

Зміст

Пролог	III
Предмова	IV
Вступ до англійського видання	VII
Слова подяки	X
Скорочення та аббревіатури	XVII
Глава 1: Введення до фінансування політичної діяльності	1
Чому фінансування політичної діяльності настільки важливе?	1
Нормативно-правова база фінансування політичної діяльності	3
Дотримання законів і примусове правозастосування	5
Внутрішня лінія поведінки щодо партійних фінансів	5
Про посібник	7
Предмова до глав, присвячених регіональній проблематиці	10
Довідкові матеріали	12
Примітки	12
Глава 2: Якою повинна бути система фінансування політичної діяльності	15
Введення	15
Найкращий спосіб реформування нормативно-правової бази фінансування політичних партій та виборчих кампаній	16
Політичні цілі	18
Контекст	21
Шляхи регулювання фінансування політичної діяльності	24
Заборони та обмеження на пожертви	24
Державне фінансування	26
Заборони та обмеження на витрати	31
Фінансова звітність	34
Забезпечення дотримання законодавства у сфері фінансування політичної діяльності	36
Довідкові матеріали	39
Примітки	40
Глава 6: Східна, Центральна та Південно-Східна Європа та Центральна Азія	43
Введення	43
Регіональні проблеми, пов'язані з роллю грошей в політиці	44
Зловживання державними ресурсами	44
Державний контроль над політичною ареною	45
Відкати з боку приватного сектору та купівля прихильності уряду	46
Незаконне та протиправне фінансування	46
Ухилення від правил та уникнення прозорості	47
Огляд нормативно-правової бази фінансування політичної діяльності	47
Джерела доходів політичних партій і кандидатів	49
Заборони на пожертви	49
Обмеження пожертв	50
Джерела приватних доходів	52

Протиправне фінансування	55
Державне фінансування	55
Зловживання державними ресурсами	57
Витрачання коштів політичними партіями та кандидатами	61
Обмеження витрат	61
Фактичні витрати	62
Витрати третіх сторін	64
Забезпечення примусового виконання нормативних правил фінансування політичної діяльності	65
Роль організацій громадянського суспільства та ЗМІ	68
Роль організацій громадянського суспільства	68
Роль ЗМІ	68
Висновки	70
Рекомендації	71
Особам, що відповідають за розробку політичного курсу	71
Органам моніторингу та органам контролю	71
Політичним партіям та політикам	72
Громадянському суспільству та ЗМІ	72
Міжнародним суб'єктам	72
Довідкові матеріали	73
Примітки	81
Глава 7: Північна, Західна та Південна Європа	87
Введення	87
Виклики та проблеми в області фінансування політичної діяльності у Північній, Західній та Південній Європі	88
Політична корупція	89
Слабке правозастосування	89
Залежність партій від держави	90
Гендерна нерівність	90
Огляд нормативно-правової бази з фінансування політичної діяльності	91
Посилення регулювання фінансування політичної діяльності	91
Традиції регулювання в сфері фінансування політичної діяльності	93
Нещодавні тенденції реформи фінансування політичної діяльності: рух до гармонізації?	93
Джерела доходів політичних партій і кандидатів	94
Приватне фінансування політичних партій	94
Державне фінансування політичних партій	103
Фінансування політичної діяльності та представництво жінок	109
Регламентация витрат для політичних партій і кандидатів	112
Рівні та типи витрат	115
Звітність, зовнішній нагляд та забезпечення виконання нормативно-правових актів з питань фінансування політичної діяльності	116
Вимоги до звітності	116
Контрольно-ревізійні органи	119

Санкції за порушення правил фінансування політичної діяльності	121
Громадський контроль: громадянське суспільство та ЗМІ	122
Висновки	123
Рекомендації	125
Особам, що відповідають за розробку політичного курсу	125
Органам моніторингу та органам контролю	127
Політичним партіям та політикам	128
ЗМІ	128
Довідкові матеріали	129
Примітки	139
Глава 9: Жінки у політиці: Фінансування задля забезпечення гендерної рівності	147
Введення	147
Нормативно-правова база участі у політичній діяльності	148
Фінансування політичної діяльності: ключові питання	149
Системні бар'єри	150
Тип виборчої кампанії	152
Перешкоди для залучення коштів	154
Заходи для вирівнювання поля для всіх гравців	156
Законодавство з питань фінансування політичної діяльності	157
Законодавство, націлене на період проведення виборчих кампаній (нейтральне з гендерної точки зору)	159
Державне фінансування, націлене на реалізацію положень про квоти та ініціатив з висунення кандидатів	167
Ініціативи незаконодавчого характеру	179
Ініціативи політичних партій	180
Список EMILY	183
Список WISH	184
Список EMILY Австралія	185
Громадянське суспільство та інші ініціативи	185
Висновки	188
Рекомендації	189
Законодавчим органам	189
Органам регулювання в області фінансування політичної діяльності	190
Політичним партіям	190
ЗМІ	191
Громадянському суспільству	191
Міжнародним суб'єктам	192
Довідкові матеріали	192
Примітки	198
Глава 10: Висновки	203
Гроші та політика: контекстний огляд	203
Глобальні виклики	205
Високі витрати	205

Відсутність підтримки з боку широких народних мас	205
Протиправне фінансування та незаконні джерела фінансування	205
Бізнес і політика	206
Нерівний доступ до коштів	207
Зловживання державними ресурсами	208
Слабкість правозастосування	209
Саморегулювання партій і політиків	211
Глобальні тенденції в області регулювання	212
Зростаюче (і більш конкретне) законодавство	212
Державне фінансування	213
Гендерні аспекти та державне фінансування	215
Рекомендації	216
Особам, що відповідають за розробку політичного курсу	217
Органам моніторингу та органам контролю	219
Політичним партіям та політикам	221
ЗМІ	222
Громадянському суспільству	223
Міжнародним суб'єктам	223
Основні рекомендації	225
Довідкові матеріали	227
Примітки	228

Додатки

Додаток II: Глосарій	231
Додаток III: Про авторів	235
Додаток IV: Міжнародні долари (I\$)	239
Додаток V: Про Міжнародний інститут демократії та підтримки виборчих процесів (МІДПВП)	241

Таблиці

1.1. Рівні регулювання в області фінансування політичної діяльності по країнам, з розбивкою по регіонам	4
2.1. Обґрунтування різних типів заборон на фінансові пожертви	25
2.2. Обґрунтування та особливості прямого державного фінансування ..	30
2.3. Обґрунтування та особливості обмеження витрат	33
2.4. Обґрунтування та особливості вимог до фінансової звітності	35
7.1. Членські внески як частина загальних доходів партій у Північній, Західній та Південній Європі, 1950-1990	95
7.2. Звіт про пожертви політичним партіям у Люксембурзі, 2009-2011	97
7.3. Звіт про пожертви соціально-демократичній партії Голландії, 2010–2012	98
7.4. Річні ліміти на пожертви політичним партіям у Північній, Західній і Південній Європі	102
7.5. Витрати на проведення президентських виборів у Франції, 1981–2002	115
9.1. Нормативно-правова база фінансування політичної діяльності та гендерне питання	158
9.2. Вплив гендерного питання на законодавство з фінансування	166

9.3. Забезпечення примусового виконання законодавства про виборчі квоти за допомогою державного фінансування	170
9.4. Розподіл державного фінансування в залежності від кількості кандидатів-жінок	174
9.5. Законодавство, спрямоване на реалізацію заходів із забезпечення гендерної рівності та виділення цільових асигнувань	178

Малюнки та діаграми

2.1. Структурні елементи реформи фінансування політичної діяльності	16
2.2. Приклади особливостей політичних цілей	20
2.3. Надання прямого державного фінансування політичним партіям	27
2.4. Обмеження витрат для кандидатів	32
2.5. Чи зазначено, що певний інститут чи інститути несуть відповідальність за перевірку фінансової звітності та/або розслідування порушень?	37
6.1. Обмеження на суми, які донори можуть жертвувати на користь кандидатів у Східній, Центральній, Південно-Східній Європі та Центральній Азії	51
6.2. Суспільні інститути, що несуть відповідальність за перевірку фінансової звітності та/або розслідування порушень у Східній, Центральній, Південно-Східній Європі та Центральній Азії	67
7.1. Рік введення в дію законів про фінансування політичної діяльності партій і кандидатів у Північній, Західній та Південній Європі	92
7.2. Порушення річних приватних пожертвувань у Португалії, 1994–2007	101
7.3. Країни Північної, Західної та Південної Європи, у яких здійснюється пряме державне фінансування політичних партій	104
7.4. Введення прямого державного фінансування політичних партій у Північній, Західній та Південній Європі	105
7.5. Залежність політичних партій у Північній, Західній та Південній Європі від державного фінансування	108
7.6. Країни Північної, Західної та Південної Європи, що вимагають публічного розкриття партійної звітності	118
9.1. Країни, у яких здійснено реформи в області фінансування політичної діяльності, націлені на забезпечення гендерної рівності	168

Вставки

2.1. Найпоширеніші виклики в області фінансування політичної діяльності	23
6.1. Скандал у зв'язку з діяльністю Лазаренка	47
9.1. Фінансування заходів із забезпечення гендерної рівності у Коста-Ріці	176
9.2. ФНВФМ Сальвадору	181
9.3. Список EMILY	183

Скорочення та аббревіатури

AEC	Australian Electoral Commission (Виборча комісія Австралії)
ALL	албанський лек (ALL)
ALP	Australian Labor Party (Лейбористська партія Австралії)
ANC	African National Congress (Африканський національний конгрес— Південно-Африканська Республіка)
ANFREL	Asian Network for Free Elections (Азійська мережа за вільні вибори)
APRC	Alliance for Patriotic Reorientation and Construction (Альянс за патріотичну переорієнтацію та будівництво—Гамбія)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Асоціація держав Південно-Східної Азії)
AUD	австралійський долар
BDT	бангладеська така
BJP	Bharatiya Janata Party (Бхаратія джаната парти, Індійська народна партія—Індія)
BQ	Bloc Québécois (Квебекський блок—Канада)
BRL	бразильський реал
BTN	бутанський нгултрум
CAD	канадський долар
CAPF	Coalition for Accountable Political Financing (Коаліція за підзвітне політичне фінансування—Кенія)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок)
CGP	Clean Government Party (Партія «Чистий уряд»—Японія)
CNCCFP	Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (Французька Національна комісія з перевірки звітів про виборчі кампанії та політичне фінансування)
CNE	Consejo Nacional Electoral (Національна виборча рада)
CNRT	Conselho Nacional de Reconstrução de Timor (Національний конгрес відновлення Тимору—Східний Тимор)
CoE	Council of Europe (Рада Європи)
COP	колумбійський песо
COWAN	Country Women's Association of Nigeria (Асоціація сільських жінок Нігерії)
CPC	Conservative Party of Canada (Консервативна партія Канади)
CPP	Cambodian People's Party (Народна партія Камбоджі)
CSO	civil society organization (організація громадянського суспільства)
DPJ	Democratic Party of Japan (Демократична партія Японії)
ECNZ	Electoral Commission in New Zealand (Виборча комісія Нової Зеландії)
ECUK	Electoral Commission in the UK (Виборча комісія Великої Британії)
EISA	Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (Інститут виборчих систем за сталу демократію в Африці)

EMB	electoral management body (орган управління виборчим процесом)
EMILY	Early Money Is Like Yeast («Ранні гроші як дріжджі»)
EP	European Parliament (Європейський парламент)
EU	European Union (Європейський Союз, ЄС)
EUR	євро
FEC	Federal Election Commission (Федеральна виборча комісія—США)
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia (Колишня Югославська Республіка Македонія)
GBP	фунт стерлінгів
GDP	gross domestic product (валовий внутрішній продукт, ВВП)
GEL	грузинський ларі
GRECO	Group of States against Corruption (Група держав проти корупції)
HUF	угорський форинт
I\$	міжнародний долар
IDASA	Institute for Democracy in Africa (Інститут за демократію в Африці)
IDR	індонезійська рупія
IFE	Instituto Federal Electoral (Федеральний інститут виборів—Мексика)
IFES	International Foundation for Electoral Systems (Міжнародна фундація виборчих систем)
INR	індійська рупія
JPY	японська ієна
KES	кенійський шилінг
KMT	Гоміньдан
KRW	південнокорейська вона
LDP	Liberal Democratic Party (Ліберально-демократична партія—Японія)
MAD	марокканський дирхам
MDC	Movement for Democratic Change (Рух за демократичні зміни—Зімбабве)
MEP	member of the European Parliament (член Європарламенту)
MP	member of parliament (член парламенту)
MPLA	Movimento Popular de Liberação de Angola (Народний рух за визволення Анголи)
MVR	мальдивська рупія
MXN	мексиканський песо
MYR	малайзійський рінггіт
NDI	National Democratic Institute (Національний демократичний інститут—США)
NGN	нігерійська найра
NGO	non-governmental organizations (неурядові організації)
NOK	норвезька крона
NPP	New Patriotic Party (Нова патріотична партія—Гана)

NZD	новозеландський долар
OAS	Organization of American States (Організація американських держав)
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (Бюро демократичних інститутів та прав людини при ОБСЄ)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Організація економічного співробітництва та розвитку, ОЕСР)
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe (Організація з безпеки та співробітництва в Європі, ОБСЄ)
PAC	Political Action Committee (Комітет політичних дій—США)
PAP	People's Action Party (Партія народної дії—Сингапур)
PC	Progressive Conservative Party (Прогресивно-консервативна партія—Канада)
PEERA	Political Parties, Elections and Referendums Act (Закон про політичні партії, вибори та референдуми)
PKR	пакістанська рупія
PPEA	Political Parties and Elections Act (Закон про політичні партії та вибори—Велика Британія)
PPP	паритет купівельної спроможності
PvdA	Partij van de Arbeid (Партія праці—Нідерланди)
SADC	Southern African Development Community (Спільнота з питань розвитку ПАР)
SGP	Staatkundig-Gereformeerde Partij (Політична реформаторська партія—Нідерланди)
THB	таїландський бат
TI	Transparency International
TRT	Thai Rak Thai (таїландська партія «Тайці люблять тайців»)
UAH	українська гривня
UK	United Kingdom (Велика Британія)
UMNO	United Malays National Organization (Об'єднана малайська національна організація)
UMP	Union pour un Mouvement Populaire (Союз за народний рух, Франція)
UNCAC	United Nations Convention against Corruption (Конвенція ООН проти корупції)
USA	United States of America (Сполучені Штати Америки)
USD	долар США
WIN WIN	Women in the World, International Network («Жінки світу», міжнародна мережа—Японія)
WISH	Women in the Senate and House («Жінки у сенаті та палаті»)
ZANU-PF	Zimbabwe African National Union—Patriotic Front (Африканський національний союз Зімбабве – Патріотичний фронт)
ZAR	південноафриканський ренд

ГЛАВА 1

ГЛАВА 1

Введення до фінансування політичної діяльності

Магнус Оман

Чому фінансування політичної діяльності настільки важливе?

За останні кілька десятиріч політична риторика у світі зазнала змін. Тільки незначна кількість режимів заявляє про прихильність ідеології державного управління, відмінної від демократії. Регулярні вибори між конкуруючими політичними партіями та рухами стали домінуючим способом обрання урядів. У цьому процесі політичні партії та кандидати потребують доступу до грошей, щоб донести свої ідеї до електорату, роз'яснити виборцям свої цілі та політичні установки та отримати від людей відгуки про їхні погляди. Динамічні виборчі кампанії можуть залучити громадян у виборчий процес, а активні політичні партії можуть залучити людей до демократичного діалогу в період між виборами. Таким чином, фінансування політичної діяльності відіграє в демократіях позитивну роль: воно допомагає зміцнювати політичні партії та кандидатів і розширити можливості конкуренції на рівних умовах. Дійсно, доступ до коштів у достатньому об'ємі, що надається без будь-яких обов'язкових умов, надзвичайно важливий з точки зору загальної динамічності виборчої та демократичної системи, що допомагає громадянам повірити в політику та політичних діячів.¹

На жаль, якщо зазирнути глибше, принципи роботи політичних систем часто сильно відрізняються від ідей інклюзивності та «чесної гри», на яких базується демократичний процес. У крайніх випадках вибори перетворюються на облуду і не дають виборцям жодної можливості зробити справжній вибір. До таких крайнощів можуть призводити різні фактори, в тому числі домінування еліти, фальшування виборчого процесу або загроза (чи навіть використання) насильства. Одним із головних чинників, що перешкоджають досягненню демократичних

ідеалів в практиці політичного процесу в багатьох країнах, є вплив грошей. При тому, що гроші необхідні для демократичної політики, вони також здатні перетворитися на інструмент, за допомогою якого можна впливати на політичні процеси, купуючи голоси або впливаючи на політичні рішення. Наприклад, зацікавлені групи можуть купувати доступ до коридорів влади або безпосередньо давати хабарі тим, хто приймає рішення. Іноземні донори та кримінальні групи використовують гроші, щоб маніпулювати політиками на свою користь, а урядові партії користуються державними ресурсами, аби не випустити владу зі своїх рук.

Грошові потоки, що пронизують сферу політики, можуть створювати загрозу ключовим демократичним цінностям. Якщо доступ до фінансових коштів стає визначальним фактором, то при дуже тісних зв'язках з фінансистами політичні діячі стають менш чуйними і підзвітними перед виборцями, а принцип рівності можливостей в політичній конкурентній боротьбі спотворюється. Бажання різних суб'єктів приховати способи, у які вони збирають і витрачають гроші, може серйозно зашкодити прозорості політичного процесу. У всьому світі зростає розуміння того, що навіть найкращим чином організовані вибори жодним чином не допомагають демократії, якщо результат визначається за банкнотами, а не за бюлетенями.

Відкрите та прозоре фінансування партій і кандидатів є вирішальним фактором у боротьбі проти корупції, а також за завоювання та збереження довіри громадян до політичних процесів. Серед іншого, прозорість вирівнює «поле гри», виявляючи та караючи нечесний вплив на політиків, захищає від проникнення незаконних грошей у політику та примушує партії та політиків дотримуватися правил. Ця потреба у прозорості з огляду на роль грошей у політиці отримала міжнародне визнання у Конвенції ООН проти корупції (UNCAC), де зазначається, що державам слід «розглянути вжиття відповідних законодавчих й адміністративних заходів... для сприяння прозорості у фінансуванні кандидатів на виборні державні посади, а також, де це можливо, у фінансуванні політичних партій».²

У загальному значенні *фінансування політичної діяльності* стосується всіх грошових коштів, які використовуються у політичному процесі. З грошима у політиці перекликається велика кількість взаємопов'язаних областей, але розгляд усіх з них знаходиться за межами завдання цього посібника. Метою цієї публікації є розгляд тем, що найбільш тісно пов'язані з процесом виборчої демократії. Саме тому ми визначаємо політичне фінансування як (законне і незаконне) фінансування поточної діяльності політичних партій та виборчих кампаній (зокрема, кампаній, що проводяться кандидатами і політичними партіями, а також третіми особами).

У глобальному масштабі перед фінансуванням політичної діяльності зараз виникає багато викликів. Намагаючись впоратися з ними, всі країни в наші дні вводять в силу, як мінімум, певні нормативні правила, що регламентують таке фінансування. Проте в багатьох випадках найскладнішим завданням виявляється забезпечення виконання цих норм. Багато з цих проблем – від проникнення коштів незаконного походження та кримінальних структур у політику до високої вартості виборчої політики та неналежного впливу бізнес-інтересів – ускладнюються внаслідок недостатньо опрацьованої нормативно-правової бази та слабого правозастосування. Внутрішня поведінка політичних партій по відношенню до грошей теж в значній мірі сприяє вирішенню численних проблем. Відсутність фінансової підтримки низових організацій з боку партії, зловживання державними ресурсами, брак політичної волі для впровадження необхідних змін і сама конструкція нормативних правил, що регулюють фінансування політичної діяльності – все це тісно пов'язано з внутрішньою лінією поведінки політичної партії у фінансовій сфері. Аналіз співвідношення між гендерним представництвом і політичним фінансуванням викриває нові проблеми, серед яких, не в останню чергу, проявляється нерівність у доступі жінок до фінансових коштів.

Нормативно-правова база фінансування політичної діяльності

У всьому світі з різним ступенем успіху робляться різні спроби впорядкувати фінансування політичної діяльності. Деякі країни протягом століть намагалися оволодіти методами контролю над роллю грошей у політиці; проте у більшості країн ця проблема привернула увагу законодавців лише в останні кілька десятиліть. База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності (Political Finance Database—База даних з фінансування політичної діяльності) свідчить про те, що в усіх 180 країнах використовується той чи інший рівень нормативно-правового регулювання ролі грошей у політиці,³ наприклад, заборони на пожертви з певних джерел, обмеження витрат і положення про державне фінансування. Нормативні правила такого роду становлять зараз невід'ємну частину перехідних політичних процесів: вже через шість місяців після проголошення незалежності Південний Судан прийняв Закон про політичні партії з низкою положень про фінансування політичної діяльності; нове законодавство з цього приводу було прийнято Національною перехідною радою Лівії менш ніж за п'ять місяців після повалення режиму Каддафі.⁴

Метою такого регулювання є запобігання певним діям паралельно зі створенням прозорості у питанні збору й витрати грошей. Регламентація також потрібна для забезпечення ефективного дотримання правил і

накладання санкцій на тих, хто їх порушує. Якщо взяти дві країни або регіони, набори правил завжди працюватимуть у них по-різному – і це питання детально обговорюватиметься у главах посібника, присвячених проблематиці різних регіонів.

База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності пропонує вільний доступ до даних по 180 країнам і більш ніж 7000 відповідей про характер діючих у цих державах нормативних документів. В якості короткого вступу в Таблиці 1.1 демонструється, що рівень нормативно-правового регулювання істотно варіюється від регіону до регіону, які обговорюються в цьому посібнику.⁵ Таблиця класифікує їх (зрозуміло дещо приблизно) на основі відсоткової частки нормативно-правових актів, занесених до бази даних з фінансування політичної діяльності, які застосовуються в кожній з країн. Високий рівень регулювання не обов'язково означає, що діючі правила більш суворі, ніж у країні з низьким рівнем регулювання, хоча регіональні глави у цій публікації підтверджують враження, відображені у таблиці.

Таблиця 1.1. Рівні регулювання в області фінансування політичної діяльності по країнам, з розбивкою по регіонам

Рівень регулювання у кожній країні ⁶	Африка	Північна та Південна Америка	Азія	Східна, Центральна та Південно-Східна Європа та Центральна Азія	Західна Європа	Англомовні країни	Весь світ
Низький	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Середній	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Високий	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

Примітка. Відсоткові показники відображають частку ствердних відповідей по тому чи іншому регіону на 26 питань з варіантами відповіді «так» чи «ні», що містяться в базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності.

Більш високий рівень регулювання не обов'язково означає більшу прозорість ролі грошей або ж те, що конкуренти з більшими статками мають менше переваг. Дійсно, як стає очевидно з наступної глави, високий рівень регулювання не є бажаним в усіх ситуаціях; все залежить від соціально-політичного контексту та цілей регулювання у відповідній країні. Варто зазначити, що рівні регулювання політичного фінансування, які країни у різних регіонах вважають для себе найбільш прийнятним, дуже відрізняються.

Дотримання законів і примусове правозастосування

Самі лише формальні правила навряд чи матимуть значний вплив; щоб врегулювати роль грошей у політиці, потрібна цілеспрямована робота багатьох зацікавлених сторін. Люди, які взялися за впровадження реформ, повинні підкреслювати, яким чином нормативні правила фінансування політичної діяльності можуть бути ефективно здійснені.

На тлі посилення регулювання політичного фінансування у всьому світі проблемою в багатьох країнах залишається дотримання (точніше, недотримання) правил та їх примусове виконання. Органом, якому найчастіше доводиться слідкувати за виконанням норм у країні, є орган управління виборчим процесом, хоча іноді цим опікаються й інші органи, наприклад, урядові міністерства або ж окремі ревізійні установи. Як свідчить міжнародний досвід, жодна з цих установ не є кращою за інші. Разом з тим, організаційна структура даного суспільного інституту і його взаємини з зацікавленими сторонами можуть відігравати вирішальну роль, що обговорюється в підрозділі наступної глави, присвяченому правозастосуванню в області фінансування політичної діяльності.

Як зазначено у регіональних главах посібника, політичні партії та кандидати часто цілком безкарно порушують нормативні правила, а в деяких випадках санкції за порушення правил фінансування політичної діяльності застосовуються як інструмент для покарання тих, хто протистоїть існуючому режиму.

Це не означає, що метою ефективного контролю за політичним фінансуванням є накладення санкцій. У всіх можливих випадках органам поточного контролю і примусового правозастосування слід робити особливий наголос на позитивному досвіді залучення зацікавлених сторін, щоб спонукати їх дотримуватися встановлених правил і підвищувати рівень прозорості в тому, що стосується джерел грошових коштів і порядку їх витрачання.

Окрім того, відсутність покарання за явні порушення підриває довіру суспільства до наглядової системи і знижує готовність політичних конкурентів до дотримання нормативних правил. Питання нагляду за дотриманням законодавства є ключовим й обговорюється нижче, а також у відповідних регіональних главах.

Внутрішня лінія поведінки щодо партійних фінансів

Навіть за наявності належних офіційних нормативних актів у поєднанні з сильними механізмами примусового правозастосування, ймовірність того, що це призведе до прозорості фінансування політичної діяльності, не є великою, поки ключові суб'єкти політичної

діяльності не висловлять готовність грати за правилами; будь-яка демократія нежиттєздатна до тих пір, поки основні учасники процесу не погодяться дотримуватися закону (як його духу, так і букви).

Внутрішні процедури політичних партій щодо доступу до коштів і їх використання є тим фундаментом, на якому вибудовується інша частина монументальної будівлі політичного фінансування.

Оскільки саме обрані представники партій в кінцевому підсумку розробляють і приймають нове законодавство, то порядок, згідно з яким партії та відповідальні за проведення виборчих кампаній особи будуть розпоряджатися фінансовими ресурсами, задасть тон тому, якою мірою громадяни братимуть участь у виборах і політичному житті, а закони та підзаконні акти, що регулюють фінансування політичної діяльності, будуть розроблятися і примусово виконуватися. Поведінка партій впливає також на доступ жінок до грошових коштів, а також на наявність можливостей для проведення ними передвиборної агітації на тому ж рівні, що й їхні конкуренти-чоловіки. Одним словом, відповідальне та добре організоване фінансування партій є наріжним каменем дебатів з питань політичного фінансування.

Дохід політичних партій часто складається з пожертв, коштів, що виділяються державою, і членських внесків.⁷ Кожна з цих категорій зазвичай відрізняється за розміром від інших і тому вимагає специфічного підходу до збору коштів, внутрішніх процедур контролю і вимог до звітності. Наприклад, для залучення приватних пожертв потрібні поєднання різноманітних можливостей по збору грошей, тоді як збір членських внесків в більшій мірі пов'язаний з вибудовуванням всеохоплюючої структури низових організацій, у роботі яких громадяни хотіли б брати участь; а державне фінансування не потребує від партій жодних зусиль зі збору коштів. Для контролю за кожним з цих способів отримання коштів необхідні різні підходи. Здебільшого державне фінансування легко контролювати, оскільки воно надходить, як правило, великими сумами з державного бюджету. У випадку з членськими внесками треба слідкувати, щоб гроші опинились у партійних сейфах, а не в чиїхось кишнях. Проблема внутрішнього контролю є, однак, найбільш гострою у разі пожертв середніх та великих розмірів. На додаток до ризику прямого розкрадання таких коштів є вірогідність того, що члени партії приховуватимуть великі пожертви від партійних бухгалтерів, щоб використати гроші під час власних політичних кампаній або приховати незаконні пожертвування.

Те, як політичні партії поводяться з власними внутрішніми фінансами, залежить як від їхніх можливостей, так і від політичної волі. Партії, особливо у молодих демократіях, часто намагаються запровадити прозорі, надійні й ефективні механізми контролю доходів і витрат саме через нестачу можливостей для фінансового управління. Для

диверсифікації джерел надходження коштів та надійного обліку потрібні професійні організації з підготовленим (і часто високооплачуваним) персоналом і розвинуті мережі з надання підтримки. Внутрішні системи стримувань та противаг, що включають впорядковані процедури фінансової підзвітності, відіграють ключову роль для підтримання довіри, якої так потребують усі партії. Проте в реальності політичні партії – це зазвичай організації з браком коштів і персоналу, які частіше покладаються на підтримку волонтерів і політичних ентузіастів, ніж на добре налагоджені організаційні механізми. Крім того, партії можуть розбиватися на фракції, і загальна картина стає ще більш заплутаною, якщо партійні фінанси контролюються численними внутрішніми суб'єктами діяльності або якщо партійні лідери залучають свої кошти з власних, великих за розміром приватних фондів. Партійні лідери можуть навіть перешкоджати прозорості фінансів, якщо у такій прозорості вони вбачають загрозу для свого контролю чи впливу.

Більше того, і часто навіть більш важливо, що партії занадто часто перетинають межу політичної добросовісності, виходячи з міркувань політичної кон'юнктури чи навіть страху перед відплатою з боку злочинних угруповань. Головні спонсори або злочинні мережі можуть вдаватися до використання важеля спокуси або погроз для впливу на партійних лідерів, які бажають перемогти на виборах. Щоб протистояти такому тиску в умовах напруженої політичної конкуренції, потрібні і чесність, і мужність.

Ці всюдисущі виклики, а також складність їх подолання часто перетворюють політичні партії у найслабкішу ланку дебатів про те, як має здійснюватися контроль за обігом грошей у політиці. Введення більш жорсткого законодавства часто недостатньо, оскільки зазвичай закони потребують підтримки з боку самих політичних партій. Відповідно, в ході будь-якого обговорення питання про зміцнення механізмів фінансування політичної діяльності не можна випускати з поля зору потенціал і готовність політичних партій до вдосконалення своїх засобів внутрішнього фінансового контролю.

Про посібник

Зараз, коли минуло десять років після випуску МІДПВП першого посібника з фінансування політичної діяльності, ця монографія присвячена аналізу механізмів його реалізації по всьому світу в наші дні: чи стали вони досконаліші, які їхні сильні і слабкі сторони в тому чи іншому регіоні, і які уроки можна винести, щоб подолати існуючі недоліки. Що стосується офіційних нормативно-правових актів, то в різних главах у значній мірі йде посилення на базу даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності, і якщо не наводиться інше джерело інформації про

офіційні нормативно-правові акти, відомості беруться з цієї бази даних. У книзі також порівнюються офіційні правила різних країн (у тому вигляді, в якому вони представлені в базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності) з реаліями на місцях: чи працюють вони, а якщо ні, то чому? Розглядається також вплив недосконалості механізмів фінансування політичної діяльності на партії, кандидатів і демократичний ландшафт у цілому.

Поряд з невід'ємною цінністю цього посібника як огляду фінансування політичної діяльності у світовому масштабі, він, зокрема, адресований особам, що формують політичний курс, органам контролю, політичним партіям, групам громадянського суспільства та засобам масової інформації як суб'єктам дії, кожен з яких має в цій області свій інтерес. Мета полягає в тому, щоб такі зацікавлені сторони змогли скористатися змістовною частиною цієї публікації, щоб краще розібратися в тому, яким чином фінансування політичної діяльності співвідноситься з їх власними устремліннями, і висунути пропозиції щодо реформування. А загальна цільова установка полягає в тому, щоб це, у свою чергу, сприяло підвищенню рівня політичної конкуренції та вдосконаленню демократичного процесу. У кожній главі свій автор, і книга відображає їхні колективні погляди.

У главі 2 обговорюються різні види нормативно-правового регулювання в галузі фінансування політичної діяльності та надаються інформація та практичні рекомендації особам, зацікавленим у проведенні відповідних реформ у конкретних країнах. У главах 3-7 аналізується фінансування політичної діяльності в окремих регіонах з оглядом нормативно-правової бази і політичної реальності в Африці, Азії, Латинській Америці, Східній, Центральній і Південно-Східній Європі та Центральній Азії; а також у Північній, Західній та Південній Європі. Глава 8 ґрунтується на дещо відмінному підході і присвячена аналізу ситуації в шести англomовних демократичних країнах, спільні риси (і відмінності) яких дозволяють провести цінні співставлення. У кожній главі особлива увага приділяється викликам у сфері контролю дотримання офіційних нормативних правил у кожній країні та регіоні. Крім того, розглядаються такі аспекти, як джерела доходів (і структура витрат) партій і кандидатів, виконання законодавства з політичного фінансування і роль громадянського суспільства та ЗМІ.

Хоча гендерні аспекти фінансування політичної діяльності розглядаються в усіх регіональних главах, глава 9 присвячена виключно питанню, на яке рідко звертають увагу, а саме зв'язку між грошима у політичному процесі та гендерною рівністю при участі у політичній діяльності; автори аналізують фінансування політичної діяльності у світі з гендерної точки зору. Дискусії з приводу участі жінок і чоловіків у політиці часто висвітлюють проблему недостатнього

доступу до коштів як головну перепону для жінок, які намагаються потрапити на виборні посади, але висновки з таких обговорень часто носять обмежений характер. І навпаки, дискусії з питань фінансування політичної діяльності рідко беруть до уваги гендерні наслідки різних нормативно-правових актів і лінію поведінки зацікавлених учасників політичного життя. У главі 9 оцінюються різноманітні фінансові виклики, з якими зіштовхуються під час виборів жінки; заходи правого регулювання, яких можна вжити для покращення ситуації; та інші ініціативи, до яких можуть долучитися як жінки, так і чоловіки, щоб зробити політичне поле більш рівним для всіх гравців. В ній розглядається зростаюча роль гендерно орієнтованих нормативно-правових актів, які регулюють фінансування політичної діяльності, наслідки введення нейтральних з гендерної точки зору правил, а також роль політичних партій у розширенні доступу кандидатів-жінок до фінансування та ліквідації гендерної диспропорції.

Кожна глава завершується низкою запропонованих рекомендацій для ключових зацікавлених сторін – зокрема, осіб, що формують політичний курс, інститутів з контролю дотримання законності, політичних партій, груп громадянського суспільства та ЗМІ – з реформування структури політичного фінансування у тому чи іншому регіоні. На глобальному рівні ці рекомендації обговорюються у висновках у главі 10.

Звісно, жодна публікація не здатна висвітлити всі аспекти теми грошей у політиці у всіх країнах, і доводиться зважати на певні обмеження. Наприклад, основна увага приділяється політиці національного рівня; як правило, субнаціональні правила та поведінка (які, до прикладу, відіграють визначальну роль у країнах із федеральним устроєм) не обговорюються. Крім того, у книзі не проводиться розмежування між різними видами виборів. Рух грошей у політиці варіюється в залежності від типу виборів – президентських, парламентських або місцевих. Відмінності стосуються не стільки *кількості* грошей, які використовуються, скільки того, *як* рухаються кошти – від кого і до кого.

Нарешті, певні країни Карибського басейну, Близького Сходу та Океанії у цьому посібнику не розглядаються. Всі ці країни дуже цікаві (не в останню чергу через поточні політичні зміни на Близькому Сході та статус мікродержав багатьох країн Карибського басейну й Океанії). Проте швидкі зміни, що відбуваються зараз на Близькому Сході, а також практичні виклики, які стоять перед мікродержавами, не дозволяють зібрати достатню і надійну інформацію про них або ж ідентифікувати тенденції, котрі можна було б вважати стійкими на найближче майбутнє. Ми сподіваємося, що ці країни потраплять у наступні публікації МІДПВП з проблем фінансування політичної діяльності.

Передмова до глав, присвячених регіональній проблематиці

Більшість країн світу розглядаються у главах, присвячених регіональній проблематиці. Глава про *Африку* охоплює всі 54 країни африканського континенту. В наступній, де йдеться про *Латинську Америку*, розглядається 20 континентальних країн, розташованих на південь від США. У главі про *Азію* йтиметься про 20 країн від Афганістану до Індонезії. Різні частини *Європи* описуються у двох главах: глава 7 присвячена Північній, Західній та Південній Європі, охоплює 24 країни від Португалії на заході до Фінляндії та Греції на сході. Європейським країнам з-за колишньої «залізної завіси» присвячена глава 6: це країни Східної, Центральної та Південно-Східної Європи, Центральної Азії, а також Туреччина та колишні комуністичні держави на схід аж до Казахстану (загалом 29 країн). У главі 8 йдеться про розвинені демократії в англomовному світі – Австралію, Канаду, Ірландію, Нову Зеландію, Велику Британію та Сполучені Штати Америки.⁸

З глави про Африку стає очевидним те, що, хоча у всіх африканських країнах оборот грошей у політиці регламентований, ці офіційні норми відіграють дуже обмежену роль у реальному політичному житті. На додаток до обмежень щодо пожертв та витрат, це стосується також державного фінансування, яке існує більш ніж у двох третинах африканських країн, що, втім, майже повсюди має хіба що символічне значення. За деякими виключеннями, виборчі кампанії в Африці здебільшого фінансуються за рахунок кандидатів, а не політичних партій, і часто підпадають під вплив мереж взаємодії, заснованих на принципі кумівства.

Глава про Азію, у якій розглядаються країни від Афганістану до Індонезії та Японії, свідчить, що у регіоні існує багато варіантів функціонування грошей у політиці. Проте у багатьох азійських країнах відбувається комерціалізація політики, через що зміцнюються зв'язки між політичним сектором та діловими колами. Доля державного фінансування загалом незначна, хоча у деяких частинах Азії вона збільшується. Суворий контроль за виконанням існуючих нормативних правил у сфері фінансування політичної діяльності вважається у регіоні ключовим для сприяння транспарентності у регіоні.

В багатьох країнах Латинської Америки недотримання законодавства є серйозною проблемою. Існують також побоювання стосовно зростаючих витрат на передвиборну агітацію у кількох краях регіону, яке відбувається на тлі часто тісних зв'язків між політичним сектором і незаконним фінансуванням, включаючи надходження грошей від наркоторгівлі. В інших країнах регіону спостерігається зростаюча залежність від державного фінансування і, як наслідок, фіскальні лінощі з боку політичних партій.

Глава про Східну, Центральну та Південно-Східну Європу й Центральну Азію показує, як більшість цих країн прийшли до більш детального регулювання політичних фінансів, ніж в інших регіонах. Причин цього феномену багато, і вони складні, але одним з факторів є спільний для багатьох країн регіону комуністичний спадок, яким пояснюється і недовіра до політичних діячів, і традиція державного втручання. Проблеми не вирішуються, незважаючи на деталізацію нормативно-правових актів (а іноді й завдяки їй), і в якості одного з викликів найбільш загального характеру на перший план виходить зловживання ресурсами держави.

У главі, присвяченій Північній, Західній і Південній Європі, показується, що ці країни вельми стримані в регулюванні політичного фінансування. Основна увага приділяється не стільки пожертвам або заборонам чи обмеженням витрат, скільки положенням, які сприяли б прозорості в отриманні та використанні коштів. До питань, які викликають занепокоєння, слід віднести тенденцію зростання залежності від державного фінансування, яке виходить за межі збалансованого підходу, рекомендованого регіональними суб'єктами (у середньому дві третини коштів партій надходить з державних фондів, а в багатьох країнах партійні доходи на 70–85 відсотків формуються за рахунок державного бюджету).

І нарешті, досвід політичного фінансування у розвинених англосовітських країнах показує, що хоча не всі з них застосовують в цій області Вестмінстерську модель, у них існують певні спільні риси. Сюди можна віднести небажання переводити політичні партії на державне фінансування (відносні рівні державного фінансування значно нижчі, ніж у сусідніх країнах), а в деяких випадках – небажання вдаватися до деталізованого регулювання діяльності політичних партій та порядку проведення виборчих кампаній. Без сумніву, у цих країнах існують проблеми у фінансуванні політичної діяльності, включаючи надмірну залежність від фінансування, яке надходить від корпорацій та профспілок, а також інколи нерегульоване залучення третіх сторін.

У главі, присвяченій взаємозв'язку між гендерними факторами і фінансуванням політичної діяльності, роль грошей у політиці аналізується з точки зору забезпечення гендерної рівності в усіх регіонах. У заключній главі підсумовуються уроки, винесені з аналізу ситуації в регіонах, ідентифікуються спільні виклики та наводяться рекомендації для їх подолання.

Перш ніж перейти до аналізу питань фінансування політичної діяльності на регіональному рівні, наступна глава дозволить поглянути на широкий політичний контекст, у якому відбуваються реформи, а також на різні способи регулювання грошей у політиці і забезпечення дотримання нормативних правил.

Довідкові матеріали

Глобальна комісія з виборів, демократії та безпеки (2012), *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. [Поглиблення демократії: стратегія зміцнення цілісності виборів у всьому світі». Стокгольм/Женева: МІДПВП і Фонд Кофі Аннана.

Управління ООН з наркотиків та злочинності (UNODC) (2005), Конвенція ООН проти корупції, доступна за адресою: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>, станом на 4 лютого 2014 р.

Примітки

- ¹ Глобальна комісія з виборів, демократії та безпеки 2012, стор. 33.
- ² UNODC 2005, Стаття 7.3. Станом на початок 2014 року до Конвенції UNCAC приєдналося 170 держав.
- ³ База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності доступна за адресою: <http://www.idea.int/political-finance>
- ⁴ Закон про політичні партії Південного Судану 2012 року і Закон про вибори Лівії 2012 року.
- ⁵ Сума показників може не становити 100 відсотків через округлення.
- ⁶ Ці рівні розраховуються за часткою ствердних відповідей на 26 питань з варіантами відповіді «так» чи «ні», що містяться в базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності. «Низький» означає менше 33 відсотків дійсних ствердних відповідей, «середній» – 34-66 дійсних ствердних відповідей, і «високий» – більше 66 відсотків дійсних ствердних відповідей.
- ⁷ Інші джерела доходів – такі, як комерційна діяльність підприємств, що належать партіям, особисті кошти партійних лідерів або відрахування з заробітних плат членів партій на виборних посадах – обговорюються у главах посібника, присвячених ситуації в регіонах.
- ⁸ Велика Британія та Ірландія розглядаються у главі 8, де йдеться про демократії в англійських країнах, а також у главі 7, присвяченій Північній, Західній та Південній Європі, з двох причин. По-перше, вони служать в якості корисного порівняння з іншими країнами в обох регіональних групах, і без них описання регіону було б неповним. По-друге, оскільки деякі читачі можуть читати лише одну з глав, логічним виглядає їх включення до обох глав.

ГЛАВА 2

ГЛАВА 2

Якою повинна бути система фінансування політичної діяльності

Магнус Оман

Введення

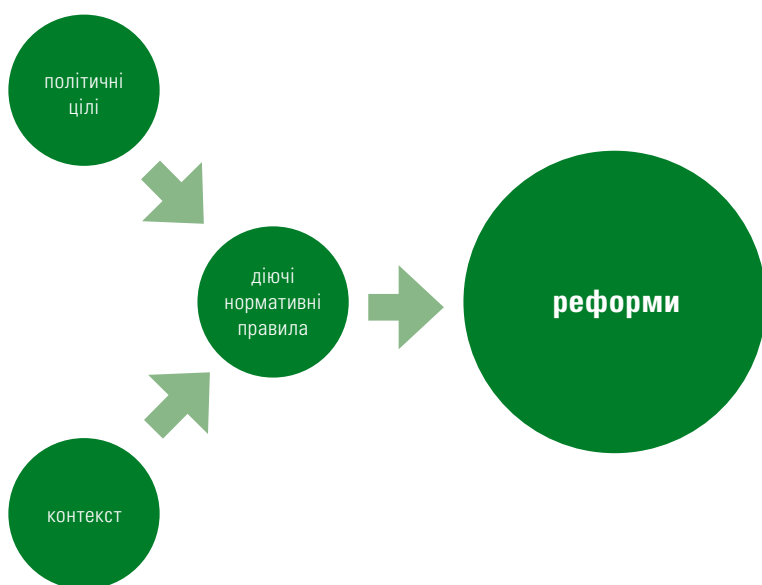
Як найкраще регулювати фінансування політичної діяльності? Який набір нормативно-правових актів може гарантувати доступність коштів для політичних сил у кількості, достатній для того, щоб вони могли виконувати свої обов'язкові для демократичного політичного режиму ролі, і водночас створити систему, в якій джерела грошей (і те, як вони використовуються) не зашкодили б демократичному процесу? Другий важливий аспект – як повинні бути вибудовані нормативні правила, щоб їх можна було ефективно імплементувати? Ця глава містить загальний огляд нормативно-правової бази фінансування політичної діяльності, у ній також розглядається формування рамкової основи дій для осіб, зацікавлених у її реформуванні, а кінцева глава підсумовує уроки на основі аналізу ситуації в окремих регіонах.

Розробники політики та законодавства можуть користуватися цією главою як «підготовчою» вправою, щоб краще зрозуміти, як контролювати роль грошей у політиці, перш ніж починати процес розробки законопроектів або підготовки реформ. Обговорюються різні варіанти нормативно-правового регулювання, а також питання, які слід враховувати при їх застосуванні. Наведені тут фактори – наприклад, політичний контекст, виклики, що виникають, і політичні цілі – слід враховувати при ознайомленні з наступними главами, присвяченими ситуації в регіонах. Окрім того, опис різних підходів до нормативно-правового регулювання в області фінансування політичної діяльності, запропонований у цій главі, служить в якості введення до обговорення нормативних положень у наступних главах.

Найкращий спосіб реформування нормативно-правової бази фінансування політичних партій та виборчих кампаній

Базове усвідомлення актуальних проблем і законодавчої ситуації у кожній країні разом із роздумами про кінцеву мету нормативних актів допоможуть розробникам політики краще зрозуміти, які норми мають бути введені або реформовані у їх країнах. Дискусія у цьому посібнику будується на наступних трьох концепціях: політичні цілі, контекст та діюча нормативно-правова база.

Діаграма 2.1. Структурні елементи реформи фінансування політичної діяльності



Будь-який реформатор мусить починати з визначення того, як, з його точки зору, повинна бути організована демократична політика, яка політична система мусить існувати та яка форма демократичного процесу є бажаною. Занадто часто законодавство з фінансування політичної діяльності приймається як реакція на кризову ситуацію, а дискусії про реформи починаються з обговорення доцільності прийняття тієї чи іншої норми, а не з більш комплексного розгляду більш широких питань – зокрема, сприйняття та ролі політичних партій і кандидатів на виборах (і ролі держави у здійсненні контролю за цими суб'єктами).

Ці питання формують центральну частину того, що у цьому посібнику ми називаємо *політичними цілями* (детальніше роз'яснення терміну наводиться нижче), на основі яких і визначається майбутній тип

регулювання. Оскільки уявлення про бажані принципи політики у різних країнах дуже відрізняються, нормативні акти з політичного фінансування теж не є однакові навіть у країнах, схожих у всьому іншому. Історичним прикладом може слугувати нормативно-правова база Швеції з майже повною відсутністю обмежень у фінансовій поведінці партій, що є наслідком не браку уваги, а, скоріше, політичного переконання в тому, що центральна роль політичних партій у шведській демократії потребує повної їх свободи від регулювання з боку уряду. Із поступовою зміною політичної культури у Швеції підтримка такого підходу різко знизилася, і, після бурхливого обговорення, було розроблене нове законодавство.

По-друге, слід зважати на *контекст* кожної окремої країни. Нормативно-правова база створюється не у вакуумі, а у реальному середовищі, часто з багатьма серйозними викликами. Ці виклики можуть у різний спосіб впливати на бажаний набір нормативних правил.

З огляду на те, в якому значенні використовується поняття «контекст» у цьому посібнику, ми розглянемо два аспекти. Перший – це *політична система* в цілому. До неї входять структурні та інституціональні фактори, які слід враховувати, оскільки вони значною мірою впливають на придатність та ефективність різних нормативних актів з регламентації фінансування політичної діяльності. Прикладами важливих структур є виборча система і президентське правління на відміну від парламентаризму. Другий аспект – це специфічний комплекс пов'язаних із грошима у політиці *викликів*, з якими має справу кожна країна, включаючи потужний вплив з боку заможних верств населення, нерівноправні умови, нестача політичної волі для впровадження реформ та існування кримінальних мереж. Внаслідок цих викликів може статися так, що задумані на благо реформи матимуть небажані наслідки, зроблять інші реформи неефективними та, у певних випадках, завадять навіть започаткуванню самих реформ.

Деякі з найважливіших викликів у регіонах представлені у відповідних главах, присвячених ситуації у регіонах, де вони деталізуються в ході обговорення того, як фінансування політичної діяльності працює у різних країнах.

Після аналізу бажаних цілей, існуючої політичної системи та актуальних проблем в області нормативно-правового регулювання, реформатори повинні подивитися на діючі – або запропоновані – нормативні акти. Глибоке розуміння існуючої системи регулювання є необхідною умовою ефективності реформаторських зусиль. База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності включає докладну інформацію про стан нормативно-правового регулювання у 180 країнах. Ініціатори реформ можуть користуватися цією інформацією

для порівняння ситуації в області нормативно-правового регулювання у своїх країнах з ситуацією в сусідніх і більш віддалених країнах. На основі політичних цілей і розуміння контексту можуть прийматися рішення про необхідні та значущі реформи діючої нормативно-правової бази.

У певних випадках необхідні реформи можуть бути обмеженими (або потреба в них відсутня). Якщо, наприклад, незалежність політичних партій та кандидатів розглядається як пріоритетна задача, то країна, в якій вже існує обмежене за масштабом дії регулювання, можливо, вже досягла цієї мети (або наблизилася до неї).

В інших випадках, не виключено, потрібні значні зміни. Якщо у країні з дуже обмеженими за своїм характером нормативними актами виникає розуміння того, що низький рівень довіри до політичних партій і кандидатів вимагає більш суворого регулювання у сфері фінансування політичної діяльності, можливо, слід вводити абсолютно новий комплекс нормативних правил (з урахуванням факторів, які можуть завадити ефективному впровадженню цих правил).

Реформа політичного фінансування не означає, що нові правила нагромаджуються на вже існуючі. Інколи буває, що існуючий високий рівень регулювання в країні стримує політичну конкуренцію, і систему правового регулювання слід послабити, щоб знизити навантаження на політичні партії. В інших випадках замість системи, яка занадто врегульована, але не забезпечує обов'язкового її дотримання, кращою виявиться система, націлена на прозорість і з меншою кількістю обмежень.¹

Реформи не обов'язково повинні зачіпати законодавчу систему. Дуже часто найбільш релевантні реформи можуть включати способи та шляхи посилення можливостей, незалежності та/або політичної підтримки правоохоронного суспільного інституту з тим, щоб він міг більш ефективно реалізовувати існуючі правові положення.

Далі концепції політичних цілей, контексту та ситуації в області регулювання розглядатимуться по черзі.

Політичні цілі

Визначити найбільш придатні нормативні правила фінансування політичної діяльності без урахування політичних цілей й аналізу політики (зокрема, політичних партій) у кожній країні неможливо. Спосіб регулювання порядку фінансування політичної діяльності повинен бути результатом політичних цілей країни: сприйняття людьми політики в демократичній системі в цілому і, зокрема, того, яким чином повинні бути організовані політичні партії та передвиборна агітація.

Політичні традиції та культура відрізняються у різних країнах, і слід пам'ятати, що рішення, яке вважається ідеальним для однієї країни, може виявитися навіть неприйнятним для іншої. Іншими словами, оскільки не існує універсально придатної форми демократичного управління, немає й однозначно правильного методу регулювання в області фінансування політичної діяльності.

Це не означає, що не можна обговорювати переваги та недоліки тих чи інших форм нормативних актів, що регулюють фінансування політичної діяльності. Щоб сприяти дискусії, пропонується поглянути на різні виміри, які впливають на сприйняття політичних партій і, як наслідок, політичного фінансування (Див. Діаграму 2.2).

До важливих вимірів відносяться, серед іншого, сприйняття політичних партій та виборчих кампаній (кандидатів) як приватних або державних структур, з одного боку, і роль держави/адміністрації, з іншого. По першому пункту, на одному кінці спектру – погляд на політичні партії як на волонтерські масові організації, які покликані структурувати та підтримувати участь у політичному житті. У відповідності з таким сприйняттям партії слід захищати від неналежного зовнішнього втручання; а зайві чи надмірно суворі правила, які обмежують їх свободу, роблять більше шкоди, ніж користі. Відповідно, їх фінанси є переважно їхньою власною проблемою.

На іншому кінці спектру розташована точка зору, згідно з якою ролі політичних партій та виборчих кампаній, незважаючи на їх традиційне й визначальне окреме положення у системі розподілу гілок державної влади, у значній мірі схожі на ролі органів державного управління з повноваженнями на кшталт тих, що мають органи управління виборчим процесом або суди. При такому підході виглядає природним більше регулювання поведінки партій, щоб зробити їх максимально ефективними у демократичному процесі. Це досягається, наприклад, через вирівнювання конкурентного поля за допомогою обмежень на витрати та державного фінансування (що інколи сприймається як *штучна рівність*).

Діаграма 2.2. Приклади особливостей політичних цілей



Має значення і сприйняття політичних партій у невиборчих аспектах політичного процесу. У деяких регіонах Європи критичним для демократії вважається, щоб політичні партії засновувалися на масовій підтримці та брали участь у демократичних дебатах між виборами. В інших регіонах (зокрема у Сполучених Штатах Америки) багато спостерігачів вважають політичні партії не дуже важливими суб'єктами діяльності в періоди між виборчими кампаніями. Ставлення до цих питань є вирішальним для оцінки нормативних правил фінансування політичної діяльності, які лягають в основу організаційного розвитку політичних партій.² Звісно, дехто стверджує, що роль політичних партій набагато менш важлива для демократії, ніж роль індивідуальних кандидатів; за такого погляду нормативно-правові акти, що регла-

ментують питання фінансування політичної діяльності, повинні сприяти незалежним кандидатам (наприклад, надаючи державні кошти безпосередньо кандидатам, а не політичним партіям).

Ще один вимір стосується ролі держави (в деяких країнах замість держави говорять про адміністрацію або уряд) у демократичній політиці.³ З одного боку, існує погляд, за яким будь-яке значуще втручання держави у функціонування політичних партій, скоріше за все, буде шкідливим для демократії. Тому держава не повинна контролювати, як гроші потрапляють у політику та витрачаються в ній.⁴ Згідно з цим поглядом, можуть застосовуватися такі нормативні правила, які підвищують рівень прозорості в тому, що стосується надання інформації виборцям (наприклад, вимагаючи від політичних партій та кандидатів публікації їх фінансових звітів). З другого боку цього виміру – думка, за якою держава відіграє важливу роль у забезпеченні чесності у відносинах між політичними партіями та громадянами. Як приклад, чи слід введені державою обмеження на пожертви розглядати як неприйнятні обмеження свободи слова або як складову частину відповідальності держави за забезпечення рівноправної конкуренції та недопущення неправомірного впливу з боку заможних зацікавлених кіл. Обидва виміри можуть частково накладатися один на одного, що пов'язано з поглядами на те, що політичні партії незалежні, і сприйняттям держави як важливої дійової особи. Ті, хто позитивно дивиться на участь держави (але все ж розглядає політичні партії здебільшого як приватні структури), можуть схилитися на користь подання докладної фінансової звітності в державну установу, але виступати проти того, щоб ці звіти стали доступні широкому загалу. За будь-яких обставин, дискусії про те, які нормативні правила фінансування політичної діяльності слід використовувати, повинні починатися з розгляду найбільш важливих політичних цінностей і цілей.

Контекст

При обговоренні питання про нормативні правила фінансування політичної діяльності слід враховувати ще два дуже важливих аспекти: (1) політичну систему країни разом із усіма супутніми технічними факторами, і (2) актуальні проблеми регулювання руху грошей у політиці.

Політичні системи, фінансові та технічні фактори

Ціла низка структурних факторів у кожній країні потужно впливає на політичний процес. Перший – це виборча система. У пропорційній виборчій системі з закритими списками кандидати відіграють незначну роль у передвиборній агітації, а деякі країни зовсім виключають їх з фінансування кампаній (забороняючи їм отримувати або

витрачати кошти у зв'язку з передвиборчою агітацією). І навпаки, у деяких країнах з мажоритарними виборчими системами та одномандатними округами у центрі уваги знаходяться майже виключно кандидати,⁵ проте слід зважати і на те, що політичні партії можуть мати великий досвід використання слабких місць у правилах, що визначають граничні рівні фінансування та вимоги до розкриття фінансової інформації.

Другим фактором є структура здійснення державної влади, наприклад, президентська форма правління (яку не слід плутати з країнами, що є республіками) чи парламентаризм. Політичні партії зазвичай слабкіші у президентських системах, в той час як у парламентських системах їх роль значно зростає, що дуже важливо для порядку регулювання політичного фінансування.⁶ Таким чином, загальний тип режиму теж може мати особливе значення. Важливим для функціонування політики фактором є й те, яка система діє в країні – однопартійна, з домінуючою партією, двопартійна або багатопартійна.

Певну роль відіграють і технічні аспекти, наприклад, ступінь проникнення банківської системи в повсякденне життя у країні та поширеність інформаційних технологій. Там, де всі громадяни мають банківські рахунки та доступ до інтернет-банкінгу, доцільною виглядатиме вимога робити всі пожертви виключно в електронній формі, що значно спростить моніторинг. Проте у країнах, де банки є лише у великих містах, вимагати від кандидатів розмішувати всі пожертвування на спеціально визначеному банківському рахунку видається недоречним навантаженням.

Виклики

Реальне життя стає перепоною на шляху добрих намірів частіше, ніж хотілося б; це справедливо і стосовно ролі грошей у політиці. На відміну від факторів політичних систем, які обговорювалися вище (які не обов'язково становлять проблему для контролю за фінансуванням політичної діяльності), виклики, про які йтиметься далі, перетворюють гроші у політиці на проблему з демократичної точки зору. Вирізняються дві загальні категорії викликів. До першої групи належать ті, що негативно впливають на роль грошей у політиці у широкому сенсі, завдаючи шкоди демократичному процесу. Це і приплив незаконних коштів у політичний процес, і широко розповсюджений підкуп виборців, і особливо нерівний електоральний простір. Ці фактори можна назвати *викликами політичної системи*.

Друга категорія більше стосується можливості здійснення ефективного контролю за фінансуванням політичної діяльності; це *виклики контролю за фінансуванням політичної діяльності*. Якщо групи еліт дійдуть консенсусу в тому, що питання політичного фінансування не слід торкатися,

це може блокувати ефективні реформи. Крім того, якщо державний механізм не є незалежним від правлячої партії, це може перешкодити примусовому правозастосуванню (як наслідок, зловживання державними ресурсами може бути віднесено як до викликів контролю за фінансуванням політичної діяльності, так і до викликів політичної системи в цілому). Зокрема, проблемою в багатьох країнах є брак можливостей або політичної підтримки у тих, хто слідкує за дотриманням нормативних правил у сфері фінансування політичної діяльності.

Вставка 2.1. Найпоширеніші виклики в області фінансування політичної діяльності

Виклики політичних систем

- нерівний доступ до грошових коштів для різних суб'єктів політичної діяльності;
- здатність заможних зацікавлених сторін чинити неправомірний вплив на політику;
- притік незаконних коштів у політику;
- кооптація політики бізнес-інтересами;
- зловживання державними ресурсами;
- широко розповсюджений підкуп виборців.

Виклики контролю за фінансуванням політичної діяльності

- непридатне законодавство (неоднозначне або занадто вимогливе законодавство, або ж правила, що не відповідають контексту);
- відсутність політичної волі, щоб контролювати гроші у політиці;
- сприйняття підкупу виборців у суспільстві;
- недостатня незалежність органів з контролю за правозастосуванням;
- упередженість при забезпеченні примусового виконання нормативних правил фінансування політичної діяльності;
- брак ресурсів для забезпечення дотримання нормативних правил.

У главах, присвячених регіональній проблематиці, обговорюватимуться виклики, що мають особливе значення для кожного регіону (без сумніву, існує багато відмінностей між викликами, з якими стикаються країни у різних регіонах). Найбільш розповсюджені виклики наведено у Вставці 2.1.

Оцінюючи придатність тих чи інших нормативно-правових актів в області фінансування політичної діяльності, вкрай важливо враховувати виклики, актуальні для кожної окремої країни. Виклики політичної системи означають, що можуть виявитися необхідними нормативні правила, які за інших обставин вважалися б небажаними. Наприклад, навіть якщо є відчуття, що політичним партіям та

кандидатам варто дозволити вільно збирати й витратити гроші, то у разі дуже нерівноправних умов допустимим є введення обмежень на витрати.⁷ В інших країнах необхідними можуть бути суворі вимоги до розкриття фінансової інформації й аудиту, щоб подолати вплив незаконного фінансування на політичну сферу.

Виклики, пов'язані з контролем за фінансуванням політичної діяльності, можуть означати, що ефективні за інших умов нормативні правила непридатні, оскільки вони не працюють або ж навіть призводять до зворотнього ефекту. Тому обов'язково слід враховувати рівень політичної відкритості або авторитаризму. Наприклад, навіть коли бажаними видаються суворі нормативні правила, розмивання кордонів між правлячою партією та державою може означати, що отримання теоретично незалежним державним органом потужного мандату з контролю за дотриманням законодавства може призвести до переслідувань опозиційних політичних партій і кандидатів. Інший варіант: амбіційні обмеження на пожертви та витрати виявляються марними через відсутність незалежної, здатної до дій інституції, яка б слідувала за дотриманням законів. Таким чином, наслідком проблем контролю за фінансуванням політичної діяльності часто стає неналежне забезпечення виконання нормативних правил.

Шляхи регулювання фінансування політичної діяльності

Хоча регулювання використання грошей у політиці в тій чи іншій формі існує в усіх країнах, в тому, як це відбувається у світі, є значні відмінності. Інформацію про нормативні правила, що діють у різних країнах, можна знайти у порівняльних таблицях у додатках, а більше інформації – у базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності. Враховуючи політичні цілі та контекст, які обговорювалися вище, реформатори можуть зробити висновки про те, як слід регулювати фінансування політичної діяльності. У цьому розділі розглядаються головні варіанти регулювання, впроваджені у різних країнах.

Заборони та обмеження на пожертви

Як і з правом голосу, яке у більшості надається лише повнолітнім громадянам відповідної країни, нормативні правила часто встановлюють обмеження щодо того, хто має право жертвувати гроші політичним партіям і кандидатам. Мета заборон на пожертви полягає в тому, щоб повністю зупинити пожертви, які вважаються небезпечними для демократичного процесу. У Таблиці 2.1. обговорюється обґрунтування різних типів заборон на пожертви.⁸

Таблиця 2.1. Обґрунтування різних типів заборон на фінансові пожертви

Тип заборони на пожертви	Обґрунтування
Іноземні особи	Попередження зовнішнього/іноземного впливу; принцип самовизначення.
Корпорації	Обмеження впливу на фінансування з боку привілейованих кіл; забезпечення незалежності кандидатів/партій від груп з особливими інтересами.
Державні та напівдержавні структури	Недопущення використання державних коштів для політичних цілей.
Профспілки (інколи юридичні особи будь-якої форми)	Заради уникнення неправомірного впливу від організованих асоціацій, які захищають чийсь інтереси, заборона на пожертви від профспілок інколи використовується як противага забороні на пожертви від корпорацій у системах, де певні партії залежать від контактів з корпоративним сектором, а інші близькі до профспілкового руху.
Корпорації з урядовими контрактами	Зниження ризику пожертв <i>quid pro quo</i> (тобто коли компанії роблять внески, сподіваючись на отримання урядових контрактів).
Анонімні джерела	Забезпечення прозорості партійного фінансування та розширення можливостей контролю за дотриманням нормативних правил фінансування політичної діяльності.
Непрямі пожертви	Для спрощення контролю за дотриманням інших заборон деякі країни прямо забороняють пожертви, які надаються через інших фізичних та юридичних осіб.

Найпоширенішою є заборона на пожертви від державних інституцій окремим політичним партіям і кандидатам. Такі заборони мають на меті боротьбу зі зловживанням державними ресурсами (хоча часто ці зусилля виявляються марними). У більшості країн заборонено приймати пожертвування з-за кордону й анонімні пожертви (якщо анонімні пожертви дозволяються, дуже важко забезпечити дотримання заборон на інші види пожертв, хоча у деяких країнах дозвіл на незначні анонімні пожертви пояснюється забезпеченням недоторканості приватного життя і захистом особистих даних звичайних донорів). Приблизно у кожній п'ятій країні заборонені пожертви від корпорацій, і трохи більша кількість держав забороняє пожертви від профспілок. Прямі заборони на пожертвування коштів незаконного походження використовуються лише в кількох країнах.

Заборона на пожертви від приватних осіб зустрічається надзвичайно рідко (хоча Туніс зробив це під час виборів до Національних установчих зборів 2011 року, і кандидати були вимушені покладатися на державне фінансування та «власні кошти»). Зазвичай такі заборони небажані, оскільки вони розривають зв'язок партій з їхніми базами підтримки у суспільстві та сприяють прихованим пожертвам. Втім,

більше 40 відсотків проаналізованих країн використовують ту чи іншу форму обмежень на обсяги пожертвувань від певних донорів. На відміну від заборон на пожертви, граничні рівні пожертвувань не націлені безпосередньо на конкретні типи зацікавлених груп. Їх метою є обмеження потенційного впливу будь-якого донора на політичну партію чи кандидата та, як наслідок, на політичний процес у цілому. Тридцять вісім відсотків країн у виборці обмежують пожертви на користь політичних партій (встановлюючи річний ліміт та/або пов'язуючи обмеження щодо передвиборної агітації), а 30 відсотків обмежують пожертви на адресу кандидатів.

Реальний ефект обмежень на пожертвування варіюється у залежності від їхнього рівня; якщо ліміт дуже високий, він не має впливу, оскільки практично не обмежує розмір пожертв, а при дуже низьких рівнях донори, політичні партії та кандидати знаходять способи обходити обмеження. Ліміт на пожертви, який усі ігнорують, несе в собі ризик підриву довіри до всієї нормативно-правової бази у сфері фінансування політичної діяльності. Оптимальний рівень кількісних обмежень на пожертви визначається цілями, яких планується досягти завдяки регулюванню, а також здатністю політичних партій і кандидатів залучати гроші від інших джерел, а не через великі пожертви. Відомо, що ліміти на пожертви дуже важко контролювати, оскільки існує можливість переправляти гроші через інших людей (яких інколи називають «підставними донорами»).

Державне фінансування

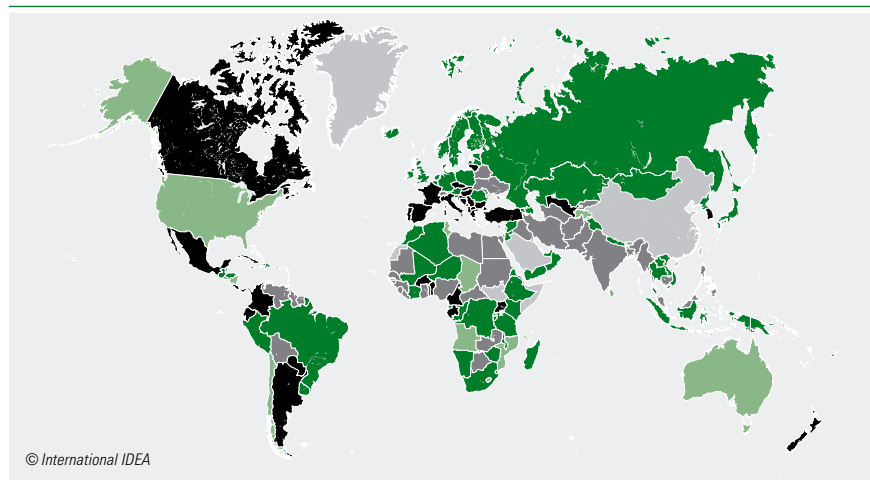
Взаємодоповнюючий підхід до регулювання приватних пожертв полягає у тому, щоб надати політичним партіям (і рідше кандидатам) доступ до грошей з державних джерел. Якщо це зробити правильно, державне фінансування може сильно і позитивно змінити порядок використання грошей у політичному процесі.

Інколи мета державного фінансування – надати всім політичним силам доступ до ресурсів, достатній, аби вони змогли досягти електорату, і у такий спосіб сприяти плюралізму та запропонувати виборцям ширший вибір політиків і політичних програм. Друга мета полягає в тому, щоб обмежити переваги конкурентів, які мають доступ до значних ресурсів, забезпечуючи всім доступ до ресурсів для проведення передвиборної агітації. Цей принцип може не спрацювати, якщо державне фінансування не поєднується з обмеженнями на пожертви та/або витрати, оскільки розрив неможливо подолати, надаючи гроші як багатим, так і бідним. Є й третя потенційна перевага у наданні державного фінансування: загроза припинення фінансування тих політичних партій (або кандидатів), які не дотримуються інших правил – наприклад,

порушують обмеження на витрати або вимоги про звітність – може стати ефективним інструментом примусу до дотримання правил. Ця схема працює лише тоді, коли надана сума коштів достатньо велика, щоб страх її втрати примусив отримувачів дотримуватися правил.

Державне фінансування може бути прямим або непрямим, у вигляді надання коштів або безкоштовних чи субсидованих товарів чи послуг. Два фактори повинні враховуватися при обговоренні державного фінансування: (1) хто має право на нього (критерії відбору); і (2) як слід розподіляти фінансування серед тих, хто має на нього право (критерії розподілу).

Діаграма 2.3. Надання прямого державного фінансування політичним партіям



- Так, регулярне фінансування
- Так, під час передвиборної агітації
- Обидва варіанти
- Ні
- Немає даних

Джерело: МІДПВП. Мапа базується на даних, зібраних до лютого 2014 р. Інформація, представлена у Базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності, постійно оновлюється. Див. <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=286®ion=-1>

Рішення надавати доступ до державних коштів усім політичним партіям і кандидатам може виглядати справедливим; у деяких країнах державне фінансування отримують усі зареєстровані політичні партії. Втім при такому підході виникає ризик того, що люди створюватимуть партії або висуватимуться кандидатами виключно для отримання грошей, що може призвести до значних витрат державних ресурсів на підтримку партій і кандидатів, які не мають підтримки електорату. Тому більшість країн впроваджують обов'язковий поріг підтримки, який повинна перевищити партія, щоб претендувати на державне

фінансування – зазвичай у вигляді певної кількості голосів на виборах або отриманих місць. Застосування дуже високого порогу (як приклад, 10 відсотків голосів у Бутані та Малаві) може створити нездоланні труднощі на шляху самоорганізації нових політичних сил. Характер критеріїв відбору, також, частково залежить від конкретного часу розподілу коштів (див. нижче). У світі 21% країн з прямим державним фінансуванням використовують поріг для такого фінансування на основі отриманих голосів (у середньому 3,5 відсотка), 18% обмежують виділення коштів партіями з представництвом у парламенті, а ще 15% використовують певну комбінацію обох критеріїв. Вкрай незначні вимоги запроваджено у 4 відсотках країн (максимум, що вимагається від партії, – бути зареєстрованою та брати участь у виборах), а в решті країн використовуються різні комбінації критеріїв, до того ж стосовно різних частин фінансування часто застосовуються різні критерії.⁹

Що ж до критеріїв розподілу коштів, то й тут найбільш демократичним виглядає виділення всім політичним партіям (або кандидатам), які відповідають критеріям, однакового об'єму підтримки. З іншого боку, однаковий рівень підтримки партій з мінімальною підтримкою електорату і найбільших партій не враховує поглядів виборців і може розглядатися як марне витрачання коштів платників податків (у разі великої кількості партій, що мають право на фінансування, знадобиться дуже багато грошей, щоб ці витрати принесли реальні зміни у партійну політику).¹⁰ Існує також ризик фрагментації політичних партій: партія ділиться заради отримання додаткових державних коштів, в той час як злиття означає зменшення фінансової підтримки. У деяких випадках режими вдавалися до такого підходу саме для того, щоб розколоти опозицію.

Тому більш поширений підхід – розподіляти всі кошти або їх частину пропорційно підтримці, яку партія отримала на виборах – як правило, за кількістю поданих за неї голосів або отриманих місць. Недоліком пропорційного розподілу є те, що врешті решт більша частина державних коштів опиняється у правлячій партії, яка, мабуть, найменше їх потребує. У світі лише 7 відсотків країн з вибірки розподіляють кошти порівну, 41 відсоток використовують повністю пропорційний розподіл, а ще 29 відсотків – комбінацію двох систем.¹¹

Існують альтернативні способи розподілу державних коштів, наприклад, «система паритетного фінансування», яка використовувалася під час багатьох виборів у США і Німеччині (хоча й рідко в інших країнах), коли держава виділяє суму, що дорівнює всій або частині об'єму грошових коштів, самостійно зібраних політичними партіями або кандидатами. За такою системою підтримуються партії, активні у незалежному зборі коштів, хоча деякі критики вважають, що в цих системах криється ризик

винагородження додатковими коштами з державного гаманця партій, які мають хороші ділові контакти. Одним із шляхів запобігання цьому є заохочення партій і кандидатів до збору коштів через дрібні пожертви, при цьому державна підтримка надається тільки в обсязі, який можна порівняти із загальною сумою цих пожертв, як це робиться у Нью-Йорку.¹²

Крім того, у більшості країн політичним партіям (а інколи і кандидатам) також надається *непряме* державне фінансування. Найбільш поширеною формою є безкоштовний або субсидований доступ до державних ЗМІ з метою проведення передвиборної агітації. Іншими прикладами є звільнення партій/кандидатів або їхніх донорів від податків, доступ до державних будівель для проведення заходів у межах передвиборної агітації та покриття поштових витрат. Перевагами непрямого державного фінансування у порівнянні з прямим є спрощення контролю за витратою коштів, а також, як правило, зниження навантаження на платника податків. Недоліком вважається те, що надана підтримка не завжди допомагає зацікавленим сторонам ефективно доносити свої ідеї до електорату.¹³

Коли ми дискутуємо про важливість державного фінансування, яке надається у різних країнах, нам слід також зважати на конкретний час розподілу коштів (наприклад, якщо грошова допомога для передвиборної агітації виділяється за день до голосування, користі від неї буде мало)¹⁴ й обсяги допомоги (чи достатні вони, щоб вплинути на політичну діяльність?) Ці питання обговорюватимуться у регіональних главах.

Оптимізуючи систему державного фінансування, законодавці повинні заздалегідь вирішити, як, на їх погляд, повинна функціонувати політична система в їх країнах і, зокрема, визначитися з роллю політичних партій у політичній системі. У Таблиці 2.2 підсумовуються обґрунтування необхідності надання прямого державного фінансування, а також ряд ключових міркувань, які слід брати до уваги, та варіанти можливих рішень. У багатьох країнах використовується система, що поєднує обидва варіанти, наприклад, частина грошей розподіляється порівну серед усіх партій, а частина – пропорційно до кількості отриманих голосів.

Таблиця 2.2. Обґрунтування та особливості прямого державного фінансування

Обґрунтування	Коментар	
Допомагати всім релевантним політичним силам доносити їхні ідеї до електорату	Бажаний рівень політичного плюралізму залежить від загальних поглядів на політику (див. нижче).	
Знизити вплив різниці у фінансових можливостях між багатими та бідними партіями та кандидатами	Якщо державне фінансування не супроводжується обмеженнями на пожертви та/або витрати, воно не зменшить абсолютної різниці між багатими та бідними партіями чи кандидатами.	
Стимулювати належну поведінку отримувачів	Надання доступу до державного фінансування може бути ефективним інструментом, який спонукає політичні партії до обнародування фінансової звітності, включення кандидатів-жінок, тощо. Водночас може поставити під загрозу незалежність політичних партій від держави.	
Особливості	Головні варіанти	Коментар
<i>Порогові критерії відбору</i> (хто повинен отримати доступ до державної допомоги?)	Поріг відсутній	За кількістю отриманих на виборах голосів
	За кількістю отриманих на виборах голосів	Представництво у парламенті
	Представництво у парламенті	Кількість представлених кандидатів
<i>Критерії розподілу</i> (як повинні розподілятися гроші серед тих, хто подолав поріг?)	Кількість представлених кандидатів	Гарантує, що фінансування обмежується партіями, які беруть активну участь у виборах.
	Усі партії, що мають на це право, отримують однакові суми	Сприяє плюралізму, але може призводити до фрагментації партій; ризик марних витрат державних коштів.
	За кількістю голосів або отриманих місць	Встановлює зв'язок між фінансовою підтримкою та електоральною популярністю (але може призвести до того, що більша частина грошей потрапляє до найбільших партій).
	Залежить від кількості висунутих кандидатів	Більш активні партії отримують більше коштів (хоча проста кількість висунутих кандидатів не завжди є надійним показником рівня активності).
Відшкодування частини витрат		Сприяє діяльності зі збору коштів (але може призводити до переважного отримання коштів партіями з хорошими діловими контактами).

<i>Час розподілу</i> (коли слід надавати кошти – до, після виборів чи регулярно?)	Регулярний розподіл	Може підтримувати діяльність партій між виборами, але не завжди працює там, де слабкі партійні традиції.
	Розподіл до виборів	Політичні партії отримують фінансування заздалегідь і використовують гроші для передвиборної агітації (критерії відбору зазвичай базуються на результатах попередніх виборів, які не завжди відповідають рівню поточної популярності).
	Розподіл після виборів	Фінансування може базуватися на поточній популярності, але недоліком є те, що партіям доводиться спочатку самостійно збирати гроші, а витрати відшкодовуються пізніше.
<i>Рівень фінансування</i> (скільки грошей слід виділяти?)	Який рівень найкраще відповідає політичним демократичним цілям?	Якщо грошей замало, це жодним чином не вплине на партійну/виборчу політику, а завелика кількість грошей може порушити зв'язок партій з громадянами (до того ж ця ідея навряд чи буде підтримана людьми).
<i>Цільове призначення</i> наданих коштів	Для використання для передвиборної агітації чи поза нею?	У деяких країнах державні кошти дозволяється використовувати виключно для передвиборної агітації; в інших забороняється проводити передвиборну агітацію за державні кошти (все залежить від поглядів на партії та вибори).
	Зв'язок із іншими цілями, зокрема, з гендерною рівністю	Може сприяти досягненню таких позитивних цілей, як гендерна рівність, розвиток молодіжного руху, науково-дослідницька робота тощо (критики вказують на обмеження свободи партій).

Заборони та обмеження на витрати

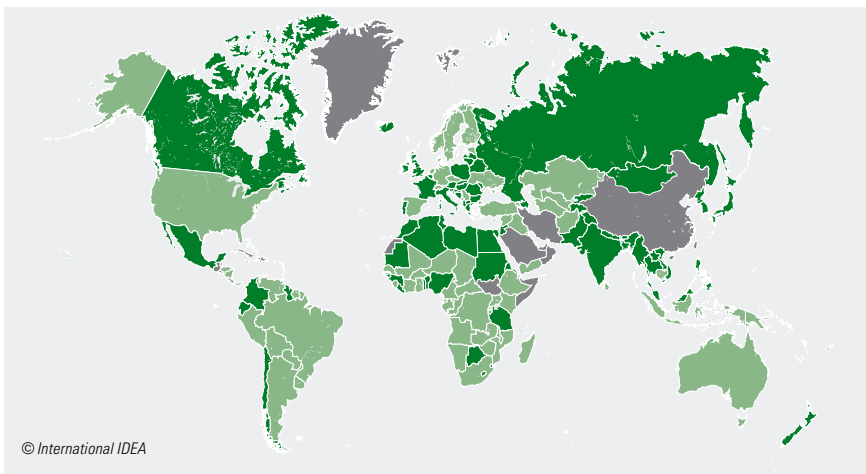
Існує багато прикладів заборон на пожертвування; водночас у світі забороняється дуже мало видів витрат. Підкуп виборців та використання державних грошей задля досягнення вузькопартійних цілей (за виключенням врегульованого державного фінансування) забороняються майже всюди, проте інших прикладів майже немає, окрім заборони на телевізійну рекламу (іноді на всю рекламу) у невеликій кількості країн.

Більш поширеним видом обмежень є встановлення ліміту на суми, які політичним партіям та кандидатам дозволяється витратити на проведення передвиборної агітації. На відміну від обмежень на пожертви, мета полягає не в тому, щоб врегулювати вплив окремих донорів, а в тому, щоб зменшити перевагу тих політичних партій та кандидатів, які мають доступ до великих фінансових ресурсів. До особливих випадків відносяться кандидати, які фінансують передвиборну агітацію за власний коштом, або коли партійні лідери забезпечують ліву частину фінансування партії: два феномени, характерні як для молодих, так і для усталених демократій. Очевидно, що хоча кандидати та партійні лідери навряд чи здійснюватимуть неналежний вплив самі на себе, переваги, які вони мають завдяки особистому багатству, можна

обмежити або шляхом поширення граничних рівнів використання власних фінансових коштів, або шляхом встановлення обмеження на їх витрачання.

Приблизно 30 відсотків від усіх країн мають обмеження на суми, які дозволяється витратити політичним партіям, а понад 40 – на витрати грошей кандидатами. Як і у випадку з обмеженнями на пожертви, ефективність обмеження витрат залежить як від правильного визначення рівня, який нівелював би переваги тих, хто має доступ до великих грошей, не заважаючи проведенню всеохоплюючої передвиборної агітації, так і (зокрема) від того, дотримуються суб'єкти політичного життя цих обмежень чи ні. До інших факторів, що впливають на ефективність, слід віднести визначення поняття «витрат» (наприклад, чи входить до витрат вартість утримання персоналу?) і термін дії будь-яких обмежень (тобто, чи є період дії обмежень достатньо тривалим, аби досягти поставлених цілей?).

Діаграма 2.4. Обмеження витрат для кандидатів



- Так
- Ні
- Немає даних

Джерело: МІДПВП. Мапа базується на даних, зібраних до лютого 2014 р. Інформація, представлена у Базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності, постійно оновлюється. Див. <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=286®ion=-1>

Окреме питання – чи варто запроваджувати обмеження витрат на проведення передвиборної агітації суб'єктами, що не є ані політичними партіями, ані кандидатами (так звані треті сторони). Найпростішим рішенням було б відсторонити від участі в передвиборній агітації всіх, хто безпосередньо не бере в ній участь, але такий підхід розглядався би як порушення прав людини – зокрема, свободи слова –

у більшості частин світу.¹⁵ У переважній більшості країн нормативних правил витрачання коштів третіми сторонами немає. Серед тих країн, де такі норми існують, у деяких введені різні обмеження витрат, або ж треті сторони зобов'язані надавати фінансові звіти. Це питання обговорюється у регіональних главах, зокрема у главі 8, присвяченій усталеним демократіям в англомовних країнах.

Таблиця 2.3. Обґрунтування та особливості обмеження витрат

Обґрунтування	Коментар	
Нейтралізувати переваги кандидатів, що мають доступ до значних фінансових ресурсів	Більш ефективним в цьому сенсі виглядає введення обмежень на пожертви (якщо встановлюються обмеження на суми власних приватних коштів, які кандидату дозволяється використовувати). Обмеження витрат може встановлювати певні межі партіям та кандидатам, здатних збирати велику кількість дрібних пожертвувань, а незначні пожертви зазвичай вважаються такими, що заслуговують на заохочення.	
Знизити загальні витрати на проведення виборчих кампаній	Дуже великі витрати на проведення виборчих кампаній інколи розглядаються як такі, що заслуговують морального осуду у країнах з поширеною бідністю і можуть призводити до зниження довіри до політичних партій і кандидатів з боку населення.	
Особливості	Головні варіанти	Коментар
<i>Розрахунок</i>	Встановлена сума (наприклад, 1000 доларів США на партію/ кандидата)	Легко сприймається, але не враховує різницю у розмірах виборчих округів.
	Сума на один голос у підтримку (наприклад, 1 долар США у кожному виборчому окрузі для кожної партії/ кандидата)	Не нівелює відмінності у обмеженні витрат у виборчих округах з різним населенням (щоб донести позицію партії до виборців у більш великих округах, необхідно більше грошей); не враховує різницю у <i>географічному</i> розмірі виборчих округів.
<i>Незмінна сума або індексація з урахуванням інфляції</i>	Незмінна сума (наприклад, 1000 доларів США)	Легко сприймається, але інфляція здатна швидко зменшити реальну вартість обмеження (чого можна уникнути за допомогою індексації у відповідності з рівнем інфляції).
	Кратне мінімальний зарплатні	Автоматично індексується відповідно до інфляції у випадку, якщо індексується мінімальна зарплатня (або її аналог).
	Кратне середній зарплатні	Менша залежність від політики уряду, ніж при розрахунках на основі мінімальної зарплатні, але потребує надійних статистичних даних.

Фінансова звітність

Наріжним каменем будь-якої системи регулювання в області фінансування політичної діяльності є вимога до суб'єктів, що беруть участь у політиці, надавати інформацію про те, як вони збирають і витрачають гроші. Така звітність має дві головні цілі. По-перше, ця інформація допомагає досягти прозорості, до якої закликає Конвенція ООН проти корупції (UNCAC), що дозволяє виборцям приймати інформовані рішення, коли вони йдуть на виборчі дільниці. Побоювання скандалів та страх втрати підтримки населення слугує кращим запобіжником неналежної поведінки, ніж будь-які правові санкції.

Друга мета вимог про надання звітності полягає в тому, щоб полегшити тим, хто відповідає за дотримання заборон та обмежень на пожертви і витрату коштів, здійснювати контроль за виконанням цих правил. Звісно, не варто очікувати, що порушники у своїх звітах вкажуть на власні неправомірні дії, але ж фінансові звіти є документами, які можуть стати у нагоді при подальшому розслідуванні.

Вимоги про надання звітності існують в тій чи іншій формі майже у 90 відсотках країн і зазвичай стосуються як політичних партій, так і кандидатів. Водночас деякі країни з досить детальним законодавством, яке регламентує фінансування політичної діяльності, не вимагають фінансової звітності від партій та кандидатів.

Країни встановлюють різні вимоги стосовно того, яку саме інформацію повинні містити фінансові звіти. Часто найбільш спірним є питання розкриття персональних даних донорів; приблизно у половині країн вимоги до звітності включають таке положення. У деяких країнах розкриття персональних даних донорів стає обов'язковим лише тоді, коли сума пожертви перевищує певну межу.¹⁶ Метою таких положень є пошук компромісу між прозорістю та захистом особистих даних тих, хто жертвує невеликі суми; крім того, це зменшує адміністративне навантаження на осіб, відповідальних за надання звітів. У країн немає єдиної думки стосовно того, чи слід робити звіти доступними для загалу. Приблизно 20 відсотків країн не вимагають робити фінансові звіти загальнодоступними, що не відповідає духу згаданої вище Конвенції UNCAC. В інших країнах звіти важкі для розуміння, а доступ до них ускладнений. В ідеалі звіти повинні бути доступні в Інтернеті у легкому для сприйняття форматі з можливістю пошуку.

Таблиця 2.4. Обґрунтування та особливості вимог до фінансової звітності

Обґрунтування	Коментар	
Покращити прозорість у сфері фінансування політичної діяльності	Згідно з Конвенцією UNCAC, фінансова звітність є визначальною для підвищення прозорості.	
Сприяти нагляду	Теоретично можливо, але без фінансової звітності ефективний контроль за дотриманням інших нормативних правил дуже малоймовірний.	
Особливості	Головні варіанти	Коментар
<i>Частота/термін подачі звітності</i> (у багатьох країнах існують вимоги за обома пунктами)	Регулярні звіти	У країнах, де партії не припиняють діяльність між виборами, їхнє регулярне фінансування має велике значення. Навіть там, де вони цього не роблять, порядок, при якому звіти надаються винятково за період проведення передвиборної агітації, дає партіям можливість обійти правила шляхом залучення і витрачання грошових коштів на більш ранніх етапах процесу.
	Звіти про проведення передвиборної агітації	Там, де партії зобов'язані подавати лише щорічну звітність, інформація про витрати під час передвиборної агітації може оприлюднюватися із затримкою. Звітність в період проведення передвиборної агітації може надавати виборцям цінну інформацію, але навряд чи цей варіант придатний для реалізації в країнах з обмеженими людськими ресурсами.
<i>Суб'єкти, які зобов'язані звітувати</i> (у більшості країн їх декілька)	Політичні партії	При тому, що в багатьох країнах саме кандидати збирають та витрачають левову частину грошей, інформація про фінансування партій має величезне значення для прозорості. ¹⁷
	Кандидати	Там, де виборча система повністю зосереджена на політичних партіях, фінансова звітність від кандидатів часто не вимагається. Це виглядає логічним, але може знижувати прозорість і створювати умови для обходження заборон та обмежень.
	Треті сторони	Може в значній мірі сприяти транспарентності та закриттю слабких місць, але інколи важко дати визначення поняттю «витрати третіх сторін».
<i>Що повинно входити в звітність</i> (у більшості країн використовується декілька статей)	Дохід	Джерела фінансування партій і передвиборної агітації важливі для виборців, оскільки саме за ними вони судять про незалежність політичних партій і кандидатів.
	Витрати	Більшість країн вимагають звітності по витратам, що спрощує контроль за дотриманням обмежень на витрати і допомагає виборцям визначити, наскільки розсудливо партії витрачають гроші (в тому числі державні кошти).
	Активи та пасиви	Інформація про великі активи та пасиви важлива з точки зору оцінки потенційних конфліктів інтересів (а також того, чи змінився фінансовий стан осіб на виборних посадах у період між виборами).

Яку інформацію слід обнародувати	Ніяку	У деяких країнах органи, в котрі надходять фінансові звіти, зобов'язані забезпечити їх конфіденційність. Таким чином захищаються особисті дані, але це не сприяє прозорості.
	Тільки узагальнені дані	У багатьох країнах публікуються тільки узагальнені відомості, проте це майже не позначається на прозорості.
	Всю отриману інформацію	Забезпечує максимальну прозорість, але може виникати необхідність у захисті приватного життя донорів, що зробили дрібні пожертви.

Забезпечення дотримання законодавства у сфері фінансування політичної діяльності

Найважливіший урок, який слід засвоїти з глав цього посібника, присвяченим регіональній проблематиці, добре знайомий усім, хто знається на політиці в цілому та фінансуванні політичної діяльності зокрема, полягає в тому, що навіть найкращі офіційні норми виявляються марними, якщо неможливо забезпечити їх дотримання. Тому будь-яке регулювання способів, у які політичні партії та кандидати можуть збирати й витратити гроші, мусить поєднуватися із заходами з забезпечення контролю за дотриманням цих правил.

Визначаючи нормативно-правову базу для регламентації фінансування політичних партій і передвиборної агітації, слід заздалегідь обдумати питання про те, чи можна забезпечити виконання суб'єктами окремих норм, і які заходи слід для цього вжити. Відомо, що найскладніше контролювати обмеження, що стосуються пожертвувань, оскільки часто гроші жертвуються таємно. Так само легко заборонити пожертвування від корпорацій, але набагато складніше перевірити, чи не передаються кошти від корпорацій політичним партіям через приватних осіб. Забезпечення дотримання інших норм не таке складне. Наприклад, у Філіппінах з метою контролю витрат на телевізійну рекламу було впроваджено обмеження на кількість хвилин, яку будь-який кандидат може використовувати для реклами.¹⁸ Ще одним фактором, який варто враховувати, є рівень навантаження на політичні партії, що виникає внаслідок введення тих чи інших норм. Якщо позитивні наслідки мінімальні, а навантаження на партії велике, слід спитати себе, чи справді необхідні такі нормативні вимоги.

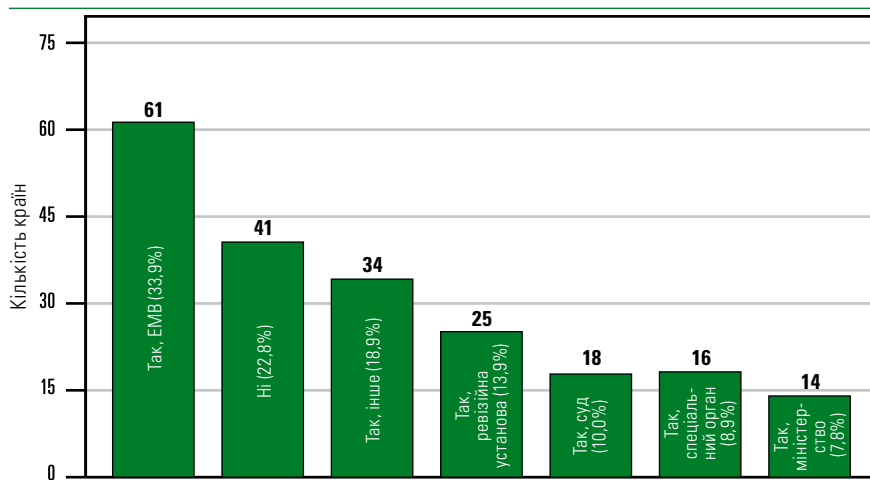
Жоден комплекс нормативно-правових актів не здатний забезпечити дотримання законів у сфері регулювання політичної діяльності. Політичні фактори завжди відіграватимуть свою роль, як вже згадувалося раніше і про що йтиметься у главах, присвячених регіональній проблематиці. Ситуацію ускладнює той факт, що в будь-якому демократичному суспільстві закони, які регламентують фінансову поведінку політиків, самі ж політики й приймають. Дехто з них може бути не дуже зацікавленим у значному обмеженні власних можливостей

із залучення та витрачання коштів, завдяки яким політики перемагають на виборах. Бажання політичних партій та інших зацікавлених сторін регламентувати використання грошей у політичному процесі є вирішальним для довгострокового покращення ролі грошей у політиці.

Для ефективного нагляду за дотриманням законів і норм потрібен суспільний інститут з чітким мандатом і достатнім рівнем незалежності, ресурсів і готовності займатися питаннями фінансування політичної діяльності. Бюро демократичних інститутів та прав людини при Організації безпеки та співробітництва у Європі та Венеціанська комісія вважають, що «слід вжити ефективних заходів у сфері законодавства та державній практиці, щоб забезпечити незалежність [наглядових органів] від політичного тиску та його прихильність принципу неупередженості».¹⁹

Цікаво, що, як видно з Баз даних з фінансування політичної діяльності, майже у 25 відсотках країн, про які є відомості, жоден орган не має законного мандату на отримання фінансових звітів або розслідування порушень законодавства з фінансування політичної діяльності. З тих країн, де такі органи існують, це завдання найчастіше доручається органу управління виборчим процесом, хоча іноді цим займаються міністерства, ревізійні установи чи спеціально для цієї мети створені органи. У цьому відношенні існують значні регіональні розбіжності, які обговорюються у регіональних главах.

Діаграма 2.5. Чи зазначено, що певний інститут чи інститути несуть відповідальність за перевірку фінансової звітності та/або розслідування порушень?



Джерело: МІДПВП. Діаграма базується на даних, зібраних до лютого 2014 р. Інформація, представлена у Базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності, постійно оновлюється. Див. <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=294®ion=-1>

Примітка. ЕМВ: electoral management body (орган управління виборчим процесом)

Державні органи, що відповідають за примусове виконання нормативних правил фінансування політичної діяльності, повинні мати і мандат, і потенціал для ефективного виконання своєї ролі, а також діяти незалежно і переконливо. Це не означає, що їм слід накладати суворі санкції навіть за незначні порушення; конструктивна взаємодія з політичними суб'єктами покращить їхнє розуміння необхідності у фінансовому нагляді та їхнє бажання дотримуватися правил. При накладанні санкцій слід діяти на основі принципу пропорційності та зважати на вплив на політичний плюралізм і демократичний процес. Органи контролю також повинні працювати у відповідності з загальноприйнятими принципами наглядової політики, зокрема, прозорості, послідовності та підзвітності.

Вимоги до органу з нагляду за фінансуванням у політичній сфері аналогічні вимогам до органів, що опікаються виборчими процесами в цілому. В узагальненому вигляді ці вимоги включають:

- чіткий і достатній мандат без дублювання повноважень інших органів;
- всеохоплюючий і прозорий процес призначення керівників, який гарантує незалежність від політичного тиску та довіру суспільства;
- гарантований термін перебування на посаді керівників і рядового персоналу для забезпечення захисту від неналежного впливу;
- достатнє фінансування та контроль за бюджетом органу; і
- запровадження в органі підходу, згідно з яким він буде діяти неупереджено та прозоро і співпрацювати із зацікавленою спільнотою (за будь-якої можливості), щоб сприяти виконанню правил і запобігти порушенням.

Для покарання за порушення слід передбачити ряд здійснених, пропорційних та дієвих санкцій. Винесення попереджень або ж «прилюдне осоромлення» порушників можуть виявитися ефективними в тих контекстах, де політичні партії та кандидати побоюються суспільного відторгнення (цей підхід працює ще краще у разі публікації фінансових даних, завдяки чому ЗМІ та громадянське суспільство мають змогу виявляти зловживання та привертати до них увагу). Але для покарання більш серйозних порушень можуть знадобитися і більш серйозні покарання: штрафи, припинення державного фінансування або навіть позбавлення волі. Майже у всіх країнах впровадженій механізм санкцій – принаймні на папері; найпоширеніші санкції – це штрафи.

Одне з головних завдань органів контролю полягає в тому, щоб зробити інформацію про шляхи отримання політичними партіями та кандидатами грошей і способи їх витрачання доступною для суспільства. Це дозволяє журналістам, наприклад, отримувати можливість відстежувати, хто надає кошти тій чи іншій політичній партії або кандидату та чи

отримує донор пізніше переваги у вигляді урядових контрактів або сприятливого законодавства. ЗМІ відіграють дуже важливу роль у контролі за фінансуванням політичної сфери та дотриманням законодавчих норм. Журналістські розслідування часто допомагають викривати більше порушень у сфері фінансування політичної діяльності, ніж офіційні розслідування правоохоронних відомств.

Громадянському суспільству в цілому теж властива важлива функція забезпечення прозорості фінансування політичної діяльності. Незалежний моніторинг фінансування передвиборної агітації стає все більш поширеним у багатьох частинах світу, і такі ініціативи разом із програмами підвищення обізнаності здатні перетворитися на потужний стимул для реформ і зміни поведінки.

Довідкові матеріали

Рада з фінансування виборчих кампаній Нью-Йорка (2013) *Public Matching Funds*, [«Паритетні державні кошти»], доступно за адресою: <http://www.nycsfb.info/candidates/candidates/publicmatchingfunds.aspx>, станом на 20 січня 2014 р.

Оман, Магнус (2012) *Political Finance Regulations Around the World*. [«Нормативно-правове регулювання фінансування політичної діяльності у світі»], Стокгольм, International IDEA [МІДПВП].

Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) та Венеціанська комісія (2010) *Guidelines on Political Party Regulation*, [Керівні принципи регулювання діяльності політичних партій] CDL-AD(2010)024.

Рейнольдс, Ендрю, Райлі, Бен, та Елліс, Ендрю (під ред.) (2005) *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. [Структура виборчих систем: новий довідник МІДПВП] Стокгольм International IDEA, доступно за адресою: <http://www.idea.int/publications/esd/>, станом на 4 лютого 2014 р.

Смілов, Даніел (2008) *Dilemmas for a Democratic Society: Comparative Regulation of Money and Politics*, [Дилеми для демократичного суспільства: порівняльний аналіз систем регулювання використання грошей у політиці] Робочий документ DISC 4/2008. Будапешт: Центральноєвропейський університет, Центр вивчення недосконалостей демократії.

Управління Верховного комісару ООН з прав людини (UNHCHR) (1996) *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, [Право на участь у громадських справах, право голосу та право на рівний доступ до державної служби], загальний коментар № 25, доступно за адресою: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>, станом на 4 лютого 2014 р.

Примітки

- ¹ Наприклад, занадто низькі граничні рівні пожертвувань і витрачання коштів, ймовірно, зменшать точність фінансових звітів.
- ² Чудовим прикладом є механізм цільового призначення державних коштів. В деяких країнах державні кошти дозволяється використовувати лише на виборчу діяльність, в той час як інші країни дозволяють витратити гроші тільки на діяльність, не пов'язану з виборами. При тому, що ці підходи діаметрально протилежні, на практиці відмінності виявляються дуже незначними; через відсутність ефективних механізмів нагляду за дотриманням правил політичної партії часто здатні знаходити шляхи перенаправлення грошей туди, де вони найбільш потрібні.
- ³ Комбінація цих двох вимірів аналогічна «ідеологічному виміру», що описав Смілов (2008, стор. 1), у якому він порівнює лібертаріанський та егалітаристський погляди на «політику та легітимність» у створенні типології для систем регулювання фінансів у політичній діяльності. Його другий вимір є інституціональним, і він у поточному аналізі розглядається як концепція *контексту*.
- ⁴ Яскравим прикладом є стисла заява на сайті парламенту Швеції про те, що, незважаючи на отримання політичними партіями державного фінансування, «держава та парламент не контролюють, як політичні партії використовують державні кошти» (переклад автора). Доступно за адресою: <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Fragor-svar/Ledamoter-och-partier/?faqid=37664>
- ⁵ Більш докладно різні виборчі системи розглядаються у публікації Рейнольдс, Райлі та Елліс 2005 р. Аналіз на основі Бази даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності доводить, що виборча система країни впливає на те, яким чином регламентується фінансування політичної діяльності (див. Оман 2012).
- ⁶ Смілов 2008 р.
- ⁷ У публікації UNHCHR 1996 р. зазначається, що «розумні обмеження витрат на проведення передвиборної агітації можуть бути виправданими там, де необхідно, щоб вільне волевиявлення виборців чи демократичний процес не спотворювалися надмірними витратами з боку будь-якого кандидата або партії».
- ⁸ Перший розробник цієї таблиці – Даніела Піччіо.
- ⁹ Аналіз бази даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності на основі 114 країн.
- ¹⁰ Так було у Нігерії після прийнятого у 2010 р. судового рішення, згідно з яким кошти слід було розподіляти порівну між усіма партіями (в той час у країні було більше 60 партій). В результаті пряме державне фінансування було скасовано поправками до Закону про вибори, схваленими наприкінці 2010 року.
- ¹¹ Аналіз бази даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності на основі 110 країн. У решті країн використовується та чи інша комбінація критеріїв розподілу, в число яких входять кількість висунутих на вибори кандидатів, відсоткова частка жінок серед кандидатів від партії або кількість членів партії.
- ¹² Рада з фінансування виборчих кампаній Нью-Йорка 2013.
- ¹³ Це трапляється, наприклад, коли багатьом політичним партіям надається однаковий час ефіру на державному телебаченні. Глядачі навряд чи звертатимуть увагу на велику кількість передвиборчої реклами, якщо ролики йтимуть один за одним.
- ¹⁴ Як рекомендують Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) та Венеціанська комісія (2010, Стаття 184), «при розробці систем розподілу слід звернути особливу увагу на системи передвиборчого фінансування на відміну від відшкодування

після виборів, яке часто робить неможливим ефективну конкуренцію з боку маленьких, нових та бідних партій. Система, яка передбачає фінансування після виборів, може позбавити такі партії мінімальних первинних засобів, необхідних для фінансування політичної кампанії. Таким чином, система розподілу коштів у післявиборчий період може негативно впливати на політичний плюралізм. Більше того, виділення коштів мусить відбуватися заздалегідь, за достатній час до виборів, аби гарантувати всім рівні можливості впродовж кампанії. Будь-яка затримка з розподілом державного фінансування – перенесення його ближче до дня виборів або навіть на період після голосування – працює проти бідних політичних партій і може стати серйозним зазіханням на принцип рівних можливостей на виборах».

- 15 Згідно з двома рішеннями Європейського суду з прав людини у відношенні Великої Британії, у європейському контексті обґрунтовані обмеження на участь третіх сторін у проведенні передвиборної агітації є прийнятними. Див. рішення у справах *Боумен проти Великої Британії* (141/1996/760/961) від 1998 р. і *Animal Defenders International проти Великої Британії* (клопотання № 48876/08) від 2013 р.
- 16 Звітний поріг для розкриття персональних даних донорів варіюється від 10 міжнародних доларів у Ліберії до 62 000 міжнародних доларів у Італії (для пожертв на користь політичних партій).
- 17 Докладніше про участь політичних партій і кандидатів у фінансуванні передвиборної агітації див. у регіональних оглядах цього посібника.
- 18 Зазначається, що деякі кандидати знайшли спосіб обійти це обмеження: замість того, щоб платити за себе, вони, по суті, платять іншим кандидатам, щоб вони під час кампаній агітували на їхню користь.
- 19 Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів та прав людини та Венеціанська комісія, 2010, Стаття 212l.

ГЛАВА 6

ГЛАВА 6



Східна, Центральна та Південно-Східна Європа та Центральна Азія* **

Введення

У цій главі аналізується нормативно-правова база фінансування політичної діяльності та практика застосування нормативних правил у Східній, Центральній і Південно-Східній Європі та Центральній Азії.¹ Країни цих регіонів сильно відрізняються розмірами, політичними режимами, конституційними моделями та політичною культурою. Вони варіюються від консолідованої демократії у центральній і східній частинах Європи, включаючи держави-члени Європейського союзу (ЄС), до більш авторитарних режимів у Центральній Азії.

Хоча всі ці країни, можливо, і не мають будь-якої однієї характерної для всіх риси, вони, безсумнівно, мають «сімейні риси», частково через їх комуністичну спадщину.² Багато з них мають тривалу історію авторитарного та навіть тоталітарного правління і в цілому слабкі традиції демократії та конституціоналізму. З падінням комунізму в 1989-1991 роках багато з них зазнали швидкої демократизації. Відтоді країнам, що розглядаються в цій главі, довелося докласти значних зусиль у сфері регулювання ролі грошей в політиці, і країни Західної Європи, у багатьох випадках, слугували їм в якості моделі. Тим не менш, введені регуляторні системи почали розвиватися відповідно до їх власної логіки. В загальних рисах, для цих регіонів характерні

* Ця глава заснована на роботі Данієла Смілова під назвою «Фінансування політичної діяльності у Східній, Центральній і Південно-Східній Європі та Центральній Азії». Оригінальна стаття була відредагована Фредріком Шебергом.

** Більшість досліджень і збір фактичних даних для даної публікації було проведено в період з 2011-2012 рр. У той час як автори взяли за основу закони і правила що існують в країнах, які розглядаються в різних главах, деякі законопроекти, що вступили в силу пізніше та істотно змінили нормативно-правову базу регулювання фінансування політичних партій та виборчих кампаній, можливо, не були взяті до уваги під час підготовки цієї публікації. Редактори зробили адаптацію тексту відносно України та Молдови, щоб відобразити важливі реформи законодавства щодо фінансування політичної діяльності які відбулися в 2015 році.

ретельно опрацьовані системи правил і обмежень в області пожертвувань і витрачання коштів, а також механізми фінансової інформації. Водночас ефективність і рівень примусового виконання цих нормативних правил знаходяться на різних рівнях, й існує загальне відчуття незадоволеності відносно поточних рівнів прозорості.

Розуміння та мета регуляторних заходів варіюються залежно від політичного та конституційного ладу кожної країни. У країнах, що схильні до авторитаризму, вельми докладні та ретельно виважені нормативні правила фінансування політичної діяльності можуть використовуватися з метою послаблення опозиції та запобігання виникненню нових суб'єктів політичного життя. Тому обговорення нормативних правил фінансування партій зазвичай викликає труднощі, якщо не брати до уваги більш широкий конституційний та політичний контекст їх застосування. Врешті решт, одним із центральних завдань регулювання фінансування партій та передвиборної агітації є забезпечення здорової і плюралістичної демократичної конкуренції, що в порядок денний в деяких з розглянутих країн явно не включено.

Регіональні проблеми, пов'язані з роллю грошей в політиці

Хоча країни цього регіону відрізняються одна від одної в одному чи декількох аспектах, багато з них мають певні спільні риси, які створюють конкретні проблеми в області забезпечення прозорості та контролю над роллю грошей у політиці. Приклади проблем з більш авторитарних країн, що тут обговорюються, важко знайти, оскільки вони рідко стають надбанням громадськості, не в останню чергу через придушення журналістських розслідувань.

Зловживання державними ресурсами

Використання державних коштів з політичною метою не є унікальним лише для регіонів, що тут аналізуються. Тим не менш, сильним аргументом є те, що ці регіони мають більше проблем, ніж будь-які інші зі зловживанням державними ресурсами. Це явище навіть має свою власну назву: «административный ресурс» російською мовою – який є розповсюдженим терміном, що вказує на зловживання владою з метою отримання виборчих переваг.

За часів правління однієї комуністичної партії, коли більшість країн цих регіонів саме і були створені, державні та партійні фонди було неможливо відокремити. Ця проблема була визнана ще в 1990 році, коли держави-учасниці Наради з безпеки і співробітництва в Європі узгодили Копенгагенський документ.³ У цьому та інших аналогічних заявах був поданий сигнал до відходу від спадщини минулого і

вказувалося на те, що повинен бути забезпечений «чіткий поділ між державою і політичними партіями; зокрема, політичні партії не будуть зливатися з державою».⁴ На жаль, такі порушення, як це було і раніше, широко розповсюджені та навіть можуть наростати у деяких країнах. Це питання обговорюється більш докладно нижче.

Державний контроль над політичною ареною

Тісно пов'язаним з проблемою зловживання державними ресурсами є питання про державний контроль над політичним процесом в деяких країнах цих регіонів. Головний політичний вододіл проходить не між лейбористськими партіями лівого крила та правими ринково-орієнтованими партіями, а між урядовими та *опозиційними* партіями. У ряді країн правила фінансування політичної діяльності були розроблені на користь правлячих партій.⁵

В обговорюваних регіонах знаходиться широке коло країн, які представляють різноманітні відтінки демократичного спектру, від авторитарних держав Центральної Азії до більш розвинених демократій у Центральній Європі та країнах Балтії, а також тих, що перебувають у перехідному положенні.⁶

Росія є прикладом країни, яка в останні роки вдалася до посилення державного контролю над політикою. Якщо в 1990-і роки Росія мала відносно конкурентоспроможну, хоча і хаотичну, політичну арену, в 2000-і роки вона пережила спад демократії.⁷ З плином часу влада була з успіхом централізована в руках адміністрації президента, а правлячі партії запанували в Думі. Поступово політичні партії стали настільки контрольованими, що лише невелика частина з них змогла пройти реєстрацію у відповідних органах влади. Цей процес очолила правляча партія «Єдина Росія», намагаючись ускладнити створення нових партій та претендентів на владу.⁸ У «керованій демократії», що встановилася, результат виборів відомий заздалегідь, призначається «зручна опозиція» та встановлюється жорсткий контроль над засобами зв'язку.

У такому середовищі стандартні нормативно-правові акти, що регламентують фінансування політичної діяльності – заборона на іноземне фінансування, обмеження щодо витрачання коштів незалежних осіб, регулювання взаємозв'язків між партіями і неурядовими організаціями – набувають нового змісту порівняно з іншими контекстами, оскільки вони можуть бути використані для придушення політичної активності.

Відкати з боку приватного сектору та купівля прихильності уряду

Відкати з боку приватного сектору на знак вдячності за прихильне ставлення уряду визначили виникнення серйозних скандалів, пов'язаних з фінансуванням діяльності партій, навіть у деяких країнах з більш розвиненими демократіями, таких як Чеська Республіка, Польща та Угорщина⁹. Політична орієнтація деяких партій (або фракцій у законодавчому органі) в поєднанні з їх тісними зв'язками з особливими корпоративними інтересами показують, що сенс існування цих політичних гравців обмежується лобіюванням інтересів їх корпоративних спонсорів. Аналітики визначають деякі з законотворчих органів, зокрема Верховну Раду України, як де факто представників корпорацій – тобто, бізнесмени обираються до парламенту тільки для того, щоб захистити власні бізнес-інтереси.¹⁰ Випадки корпоративного представництва також мають місце і в системах з підвищеною орієнтацією на партії, хоча, можливо, і в дещо меншій мірі.

Багато скандалів щодо фінансування партій в регіонах більше пов'язані з особистим збагаченням, ніж зі збагаченням певної політичної партії. Саме з цим пов'язаний скандал «купівлі закону» 2007 року в Естонії, коли один з найвідоміших підприємців країни пожертвував значні кошти кільком політичним партіям, поки він був залучений до будівництва електростанції на базі поновлюваних джерел енергії. Подальше затвердження законопроекту про надання державних субсидій на здійснення таких проєктів призвело до звинувачень у корупції.¹¹

Скандал у зв'язку з діяльністю Лазаренка в Україні (див. Вставку 6.1) є наочним прикладом особистого збагачення за рахунок відкатів від приватизації та інших корупційних дій. Такі скандали відбувалися також в інших місцях регіонів, що тут розглядаються. Усі згадані вище проблеми фінансування політичної діяльності пов'язані з масштабністю явища високих витрат на участь в політичному житті у досліджуваному регіоні. Ділові кола можуть легко впливати на законодавчі та наглядові органи в умовах слабкої інституціоналізації державного устрою.¹²

Незаконне та протиправне фінансування

У багатьох країнах, що розглядаються, незаконне або протиправне фінансування проникає у політику, в тому числі у вигляді фінансування з боку організованої злочинності, а також безпосередньої участі суб'єктів кримінальної діяльності у справах політичних партій та виборах. Країни, розташовані уздовж стратегічно важливих маршрутів незаконного обігу наркотиків — в Центральній Азії та на Балканах, а також прикордонні країни ЄС — особливо вразливі до такого впливу.

Ухилення від правил та уникнення прозорості

В країнах цих регіонів, як правило, ведеться завзята боротьба за ефективне регулювання в області фінансування політичної діяльності. На початку перехідного періоду від комунізму характерними для багатьох країн були доволі грубі правопорушення та неефективність регулювання. Незареєстровані грошові операції були досить поширеним явищем в області фінансування політичної діяльності: гроші передавалися валізами або сумками замість того, щоб проходити через банківські рахунки. За таких умов спроби забезпечити дотримання законодавства з питань розкриття фінансової інформації та регулювання витрат і внесків є марними. З модернізацією банківських систем в регіонах та збільшенням прошарку середнього класу, який використовує банківські рахунки і кредитні карти, значимість цих грубих форм правопорушень зменшилася.¹³ Однак незаконні мережеві структури пристосувалися до нових реалій, використовуючи більш витончені технічні засоби задля уникнення правил та перевірок.¹⁴

Вставка 6.1. Скандал у зв'язку з діяльністю Лазаренка¹⁵

Павло Лазаренко, український політик та колишній прем'єр-міністр, накопив величезні статки за часи знаходження при владі, нібито стягуючи 50 відсотків прибутку з підприємств, які знаходилися під його заступництвом. Цю справу було добре задокументовано, оскільки справа Лазаренка потрапила до окружного суду США, де його було визнано винним за звинуваченнями у шахрайстві, змові з метою відмивання грошей, відмиванні грошей і вивезенні викраденого майна.

Огляд нормативно-правової бази фінансування політичної діяльності

За останні 20 років у Східній Європі, на Кавказі та в Центральній Азії відбулися значні зміни нормативно-правової бази, що регламентує фінансування партій і передвиборної агітації. Починаючи практично з нуля, більшість країн ввели достатньо всеосяжні моделі регулювання. Зазвичай у цих країнах запроваджуються обмеження на витрати та пожертви, з чого можна зробити наступний висновок: віра в регуляторні можливості державної влади залишається такою ж міцною, як і раніше. Сукупна оцінка всіх заборон і обмежень в балах в країнах,

що розглядаються в цьому розділі, отримана з Баз даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності, доводить, що вони відзначаються найбільшим рівнем регулювання серед регіонів світу.

Хоча досягнення в плані прозорості в багатьох з цих країн очевидні, забезпечення примусового виконання правил залишається проблематичним в більшості випадків.

Це наочно ілюструє популярність всеосяжного регулювання в області фінансування політичної діяльності в цих регіонах. Тим не менш, існує серйозна розбіжність між нормативно-правовими зобов'язаннями та їх дотриманням. Хоча досягнення в плані прозорості в багатьох з цих країн очевидні, забезпечення примусового виконання правил залишається проблематичним в більшості випадків. Впровадження моделей державного фінансування також дуже поширене в цих регіонах, хоча на практиці грошові виплати наражаються на перешкоди через обмеження у виділенні такого фінансування.

На нормативно-правову базу з фінансування політичної діяльності в обговорюваних регіонах впливають стандарти Ради Європи (РЄ), ЄС та інших організацій, зокрема Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ). Цей вплив не однаковий і є найслабкішим у Білорусі та Центральній Азії. Водночас для країн Центральної та Східної Європи, а також Туреччини, РЄ та ЄС мають величезне значення з точки зору нормативно-правового регулювання. Деякі з цих країн є об'єктом пильного моніторингу з боку відповідних органів ЄС і РЄ з огляду на дотримання цими країнами загальних стандартів.¹⁶ Нормативно-правові акти, що регламентують фінансування політичної діяльності, досі не гармонізовані повністю, хоча різні нормативні документи містять важливі набори правил. Одним із слабких місць міжнародних зусиль виявився їх аполітичний, технічний підхід до фінансування політичних партій та передвиборної агітації і надмірна зосередженість на корупції в якості головного проблемного аспекту регулювання. В результаті, фінансування політичної діяльності стало схожим на клаптикову ковдру з правил, які стають дедалі складнішими, і обгрунтування яких часто не піддається поясненню.

Найбільш активна роль у впровадженні міжнародних стандартів у галузі фінансування політичної діяльності в Європі відведена РЄ. Радою Європи прийнято серію документів про регламентування фінансування політичної діяльності, головним з яких є *Рекомендація Комітету міністрів відносно загальних правил протидії корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній 2003 року*.¹⁷ Ця рекомендація чітко встановлює принцип, за яким максимальні рівні витрачання коштів визнаються законними в Європі. Інші важливі особливості документа стосуються дискусії про допустимість корпоративного фінансування та звільнення приватних пожертвувань від оподаткування.

Спроба створити загальноєвропейську нормативно-правову базу фінансування політичної діяльності заслуговує похвали як така, що переслідує корисну мету. Разом із тим, багато з країн, що розглядаються в цьому розділі, в цілому вже відповідають рекомендаціям РЄ та ОБСЄ; залишається нез'ясованим, чи передбачають ці рекомендації

введення нових нормативних правил. Ефективність нормативно-правових актів залежить від якості роботи моніторингових груп та органів контролю, відповідальних за їх імплементацію. Як це часто трапляється з загальними міжнародними стандартами, прагнення примирити відмінні правові традиції призводить до формулювання абстрактних і загальних норм із різним ступенем ефективності в реалізації та нагляді.

У Керівних принципах регулювання діяльності політичних партій, виданих Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі та Венеціанською комісією, містяться деякі конкретні керівні вказівки стосовно вимог до звітності та надзвичайно актуального питання зловживання державними ресурсами.¹⁸ У тому, що стосується вимог до звітності, в цих Керівних принципах констатується, що «передовий досвід у даній області показує, що необхідне своєчасне надання [такої] фінансової звітності та доведення її до відома широкої громадськості через Інтернет».¹⁹ Згідно з Керівними принципами, в періоди між виборчими кампаніями партії повинні надавати щорічні звіти з постатейним розкриттям фінансової інформації про пожертвування та витрачання грошових коштів. Стосовно зловживань державними ресурсами, на перший план висувуються питання залякування та мобілізації прихильників на їх робочих місцях. Як зазначено у Керівних принципах, ситуація, коли «уряд вимагає від держслужбовців участі в проурядовому мітингу, не є нечуваною». Згідно з Керівними принципами ОБСЄ/БДІПЛ, закон мусить чітко і повсюдно забороняти подібну практику.

Копіювання моделей або конкретних суспільних інститутів у країнах із більш розвинутою демократією може бути проблематичним і не завжди доречним. Цей процес часто відбувається без належного розуміння всіх факторів, що склалися історично, що робить ці моделі або інститути ефективними тільки в їх оригінальному контексті. Таким чином, наслідком копіювання з подальшою адаптацією до місцевого контексту в багатьох випадках стає повна зміна змісту або абсолютно інші результати.

Джерела доходів політичних партій і кандидатів

У регіонах, що тут аналізуються, фінансування виборчих кампаній і партій дуже сильно регламентоване. Втім, вплив нормативних правил на те, як політичні партії та висунуті кандидати насправді залучають гроші – це окреме питання.

Заборони на пожертви

Два типи регулювання внесків є майже універсальними в регіонах, що розглядаються в цій главі: заборони на іноземне фінансування й ано-

німні пожертвування (анонімні пожертвування заборонені задля підвищення прозорості та полегшення моніторингу за дотриманням інших нормативних правил). Заборони на іноземне фінансування вводяться, принаймні, в теорії, щоб ізолювати внутрішні політичні процеси від іноземних впливів. Тим не менш, масштаби цих заборон не однакові у різних країнах. Зокрема, в Центральній Європі ці заборони спрямовані на запобігання прямих іноземних пожертвувань на користь партій і кандидатів, й у першу чергу в ході виборчого процесу. Пожертвування від іноземних партій або незалежних неурядових організацій, як правило, дозволяються та можуть бути використані для підтримки таких видів партійної діяльності, як проведення семінарів, курси підготовки партійних лідерів, організація заходів тощо. Насправді, існує досить активна співпраця між політичними партіями в країнах Центральної та Східної Європи і на Балканах з німецькими політичними фондами (наприклад, Фондом Конрада Аденауера та Фондом Фрідріха Еберта) або американськими організаціями (наприклад, Національним фондом на підтримку демократії, Національним демократичним інститутом міжнародних відносин, Міжнародним республіканським інститутом). З приєднанням країн Центральної Європи до ЄС подібні форми співпраці були продовжені і навіть стали більш інтенсивними.

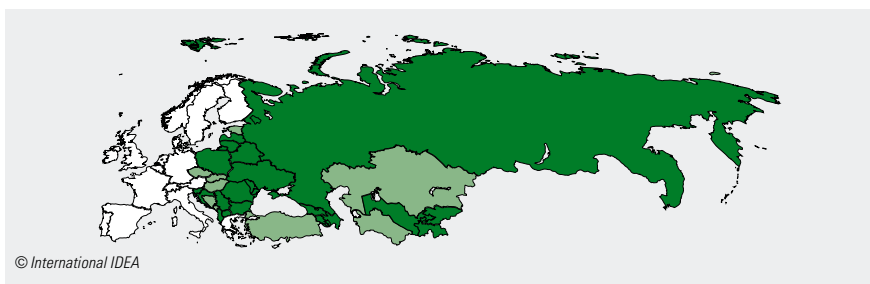
І навпаки, у колишніх радянських республіках заборона на іноземне фінансування переслідує більш далекосяжні цілі та призначена, в цілому, для ізолювання всієї політичної діяльності – в тому числі роботи НУО, які відстоюють демократію – від іноземного спонсорства. Це особливо очевидно в країнах з авторитарними або напівавторитарними урядами. До прикладу, у Казахстані заборона на іноземне фінансування політичних партій поширюється на отримання коштів з місцевих організацій, які, у свою чергу, отримали іноземне фінансування або включають в свій склад іноземних членів, або якщо іноземці беруть участь в їх роботі. Закон, прийнятий в 2012 році Росією, зобов'язує реєструвати в якості «іноземних агентів» організації, які отримують іноземне фінансування, і взагалі має на меті обмеження їхньої політичної діяльності.²⁰ Навіть у країнах, де немає такого законодавства, такий самий ефект може бути досягнуто шляхом дуже жорсткого контролю НУО, відмови в їх реєстрації або їх заборони та розпуску за нерозкриття фінансової інформації про джерела фінансування.²¹

Обмеження пожертв

У більшості країн досліджених регіонів існують обмеження щодо пожертвувань.²² Обмеження розрізняються за розміром внесків, термінами пожертвувань та вимогами до їх отримувача. В цілому, країни, які не надають значного державного фінансування, покладаються на значні корпоративні пожертвування, а країни, де існують

масштабні схеми державного фінансування, мають більш суворі обмеження щодо внесків. В 2015 році в Україні було змінено законодавство щодо фінансування політичної діяльності і нове положення про державне фінансування було запроваджене. Однак, планка обмежень на внески встановлена дуже високо. Фізична особа в Україні може внести суму, що не перевищує 400-кратного розміру мінімальної заробітної плати (приблизно 1 450 українських гривень в 2016 році) на користь партії за рік (що в цілому становить 73 100 міжнародних доларів), а юридична особа може внести суму, що не перевищує 800-кратного розміру мінімальної заробітної плати (що в цілому становить 146 170 міжнародних доларів) на користь партії за рік.²³ У Сполучених Штатах еквівалентними є розміри внесків у 5 000 та 2 600 доларів США на рік,²⁴ що дорівнює чотирикратному та двократному мінімальному розміру оплати праці.²⁵ Слід зазначити, однак, що порівняння зі Сполученими Штатами ускладнюється переважаючою роллю комітетів політичної діяльності, що дозволяє зробити кілька дрібніших пожертвувань у США, які у сукупності можуть суттєво перевищити вищезазначену межу. Порівняння із Західною Європою також є недоцільним, оскільки декілька країн в цьому регіоні обмежують розмір індивідуальних пожертвувань на користь партій в зв'язку з будь-якими окремо взятими виборами. Однією з таких країн є Франція, де індивідуальні внески на цілі фінансування передвиборної агітації обмежуються сумою 4 600 євро (6 100 міжнародних доларів), що є приблизним еквівалентом трьох мінімальних розмірів оплати праці (і близько однієї десятої від встановленої для цього межі в Україні).²⁶

Діаграма 6.1. Обмеження на суми, які донори можуть жертвувати на користь кандидатів у Східній, Центральній, Південно-Східній Європі та Центральній Азії



- Так
- Ні

Джерело: МІДПВП. Мапа базується на даних, зібраних до лютого 2014 р. Інформація, представлена у Базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності, постійно оновлюється. Див. <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=268®ion=-1>

Вагоме державне фінансування у поєднанні з необмеженим корпоративним фінансуванням політичних партій не розповсюджене, хоча в деяких країнах Центральної Європи впроваджено саме цей підхід. Найвизначнішою з них є Чеська Республіка, де надаються державні субсидії і немає ніяких обмежень витрат чи пожертвування. За нею слідує Словаччина та Угорщина з державним фінансуванням і нічим не обмеженим обсягом пожертвувань, але розмір витрат в цих країнах має обмеження.

Регіони, що тут розглядаються, як правило, вдаються до обмеження пожертв і витрат. Щоб компенсувати такі обмеження, 83 відсотки використовують ті чи інші механізми державного фінансування. В цілому, модель наближається до французького підходу, який передбачає державне фінансування у поєднанні з обмеженням розмірів пожертв та витрат.

Джерела приватних доходів

У регіонах, що тут розглядаються, політичні партії покладаються переважно на два різновиди джерел доходу: державне фінансування та великі приватні (а в деяких випадках корпоративні) внески. У кількох країнах відмінність між незаконним фінансуванням та корпоративним фінансуванням не завжди зрозуміла ні з точки зору регламентації, ні на практиці.

Членські внески і невеликі пожертвування

Доходи партій від членських внесків і невеликих пожертвувань від фізичних осіб, як правило, незначні. Більше того, політичні партії в цих країнах часто виглядають крихкими і недовговічними організаціями: навіть у Центральній Європі багато зі «сталих» партій перехідного періоду вже зникли, а їх місце зайняли новачки. Таким чином, лояльність до політичних партій зазвичай низька, і важко навести позитивні приклади партій, здатних зібрати значні грошові кошти за рахунок членських внесків. Загалом, членські внески та збори становлять дуже незначну частину доходів більшості політичних гравців у розглянутих регіонах. Але в деяких країнах Східної Європи – таких як Угорщина, де немає верхньої межі членських внесків – використання членських внесків з метою обходу обмежень на розмір пожертвувань або вимог щодо розкриття фінансової інформації потенційно могло б перетворити внески на вагоме джерело доходу партій.²⁷

Великі (та корпоративні) внески

Оскільки членські внески та невеликі пожертвування, за великим рахунком – це здебільшого неефективна форма залучення грошових коштів, то політичні партії вимушені покладатися на державне

фінансування і значні пожертвування. Під великими жертвами зазвичай розуміють корпоративні пожертвування, навіть якщо кошти надходять від окремого підприємця, а не безпосередньо від компанії.

У більшості країн, що тут розглянуті, немає заборони на корпоративні пожертвування на користь будь-яких політичних партій чи кандидатів. Винятками є Болгарія, Польща та Росія. Деякі країни мають часткову заборону на корпоративні пожертвування на користь будь-яких кандидатів чи партій; такі заборони є проблематичними, оскільки вони забезпечують лазівку для перенаправлення коштів від одного суб'єкта до іншого. В Азербайджані та Росії корпорації не можуть робити пожертвування партіям, але дозволяється підтримувати жертвами кандидатів. У Вірменії, Україні та Узбекистані ситуація прямо протилежна. Зокрема, навіть якщо корпорації у Вірменії мають право робити пожертвування партіям, вони не можуть робити внески у негрошовій формі на користь ані партій, ані кандидатів під час виборчої кампанії.

Великі або корпоративні пожертвування є проблемою у цих регіонах, оскільки вони часто пов'язані з наданням хабарів у вигляді відкатів. У цій географічній області вибухали скандали, наприклад, у Чеській Республіці, де уряд Вацлава Клауса розпався через звинувачення в хабарництві.²⁸ У Латвії широко поширені відчуття корумпованості та неналежного впливу олігархів у 2011 році змусили тодішнього президента країни Валдіса Затлерса призначити референдум про розпуск парламенту.²⁹ Естонії, яка сприймається як одна з найменш корумпованих країн у цій вибірці, також не вдалося уникнути скандалів, пов'язаних із фінансування партій. У 2012 році колишній член парламенту Сильвер Мейкар зізнався у перенаправленні 7 600 євро (10 200 доларів США) у вигляді сумнівних пожертвувань правлячій Партії реформ у 2009 та 2010 роках.³⁰ Мейкар стверджував, що гроші надійшли від колеги по парламенту й однопартійця, і що інші члени партії Реформ також жертвували кошти в аналогічний спосіб.³¹ Кримінального переслідування не було, оскільки відповідно до Закону про політичні партії Естонії, отримання прихованого фінансування не є кримінальним злочином. Первинне джерело цих грошових коштів так і залишилося у таємниці.

У Росії панувала широко поширена думка, що президент Борис Єльцин отримав підтримку від так званих олігархів на виборах 1996 року в обмін на президентську прихильність у зв'язку зі збереженням і розширенням бізнес-імперій, створених шляхом непрозорих приватизаційних угод.³² У 2000-х роках президенти Путін і Дмитро Медведєв встановили жорсткий контроль над олігархами, і на даний час здається, що працювати можуть виключно ті, хто не являє серйозної загрози правлячій партії, що ставить під сумнів концепцію «приватної» власності великих магнатів.

Розмір країни і наявність олігархів у значній мірі впливають на фінансування політичної діяльності. Дії заможних підприємців можуть негативно позначатися на перебігу внутрішнього політичного життя незалежно від типу нормативно-правової бази фінансування політичної діяльності, що свідчить про її неефективність. Феномен «олігархічних партій» або партій, створених заможними особами, вельми розповсюджений у багатьох країнах, що тут обговорюються, як видно з прикладу грузинських виборів 2012 року, про що докладніше йтиметься нижче. Навіть країни-члени ЄС жодним чином не є повністю застрахованими від такого перебігу подій; взяти, наприклад, випадок з Латвією.³³

Тут слід врахувати два аспекти. По-перше, багато хто вважає, що існування «олігархічних партій» само по собі не є проблемою для демократії. Відповідно до цієї точки зору, багаті фізичні особи повинні мати можливість запускати власні політичні проекти. Перешкоджання таким видам діяльності регуляторними, адміністративними або кримінально-судовими заходами, як це було, нібито, зроблено у випадку з Михайлом Ходорковським,³⁴ могло би представляти собою цілеспрямовані зусилля з обмеження демократичних свобод. Проте політичні проекти підприємців стають проблематичними тоді, коли вони є результатом протизаконних взаємозв'язків між владою і капіталом або націлені на їх формування, або коли вони призводять до урядового протегування осіб, які мають конкретну економічну зацікавленість. Вважається, що такі проблеми існують у багатьох країнах в розглянутих тут регіонах, особливо з пострадянського простору.

Багаті підприємці здатні впливати на внутрішню політику незалежно від типу нормативно-правової бази фінансування політичної діяльності, що свідчить про її неефективність.

У самому значенні слова «олігарх» припускається протизаконне злиття влади та багатства, і внаслідок цього реалізація підприємницьких політичних проектів ускладнюється. Проте слід пам'ятати, що проблеми такого роду з олігархами можуть вказувати

на існування певної конкуренції в країні; за авторитарних режимів без будь-якої конкуренції (як у Білорусі чи країнах Центральної Азії) цієї проблеми просто не існує, оскільки опозиційно налаштовані олігархи стають об'єктами агресивного переслідування з боку органів юстиції.³⁵

По-друге, правила фінансування політичної діяльності самі по собі не можуть ефективно нейтралізувати вплив олігархічних структур; потрібні значно суттєвіші конституційні та законодавчі реформи. Якщо олігархи мають вагомий вплив на політичну спільноту, їхні гроші, врешті решт, знайдуть шлях до скарбниці партій або кандидатів незалежно від типу законодавчої основи, що регулює пожертвування

та витрати. Питання в тому, наскільки прозорий цей процес. Цікаво, що у Східній Європі – особливо в Росії, де забезпечене державне фінансування, і в Україні де донедавна було відсутнє державне фінансування і не існувало обмеження щодо витрат – процеси фінансування добре помітні, і народ безпосередньо пов'язує політичних гравців з інтересами конкретних корпорацій.

Протиправне фінансування

Незаконне фінансування політичних партій та передвиборної агітації було й залишається проблемою цих регіонів від самого падіння комунізму. Усі висновки щодо цього питання певною мірою спекулятивні, оскільки робляться в неофіційному порядку, хоча й допускають можливість певних попередніх узагальнень. Що стосується політиків в деяких країнах, багато з їх найбільш активних партійних донорів є особами, що мають судимість і підозрюються у скоєнні інших кримінально караних діянь. Існує дуже мало належним чином задокументованих підтверджень взаємозалежності криміналітету та політики, але нещодавні арешти можуть призвести до появи більш достовірних доказів.³⁶ Крім цього, існують випадки резонансних замовних вбивств з політичних мотивів, які можуть тлумачитися як непрямі докази, що свідчать про участь організованої злочинності в політичному житті. Жертвами таких замовних вбивств стали Зоран Джинджич,³⁷ на той час виконуючий обов'язки прем'єр-міністра Сербії; Андрій Луканов, колишній прем'єр-міністр Болгарії; та Ілля Павлов,³⁸ один з найбагатших людей Східної Європи та спонсор політиків і політичних партій у Болгарії.³⁹

У Киргизстані незаконне фінансування відіграє важливу роль у виборчих кампаніях і в політичній лібералізації країни взагалі.⁴⁰ Ця держава розташована на одному з головних маршрутів незаконного обігу наркотиків між Афганістаном і Європою. За свідченнями, організовані злочинні угруповання та їхні лідери відіграли важливу роль у дестабілізації правлячого режиму президента Аскара Акаєва під час так званої «революції тюльпанів».⁴¹ Після повалення президента кримінальні авторитети і далі відкрито відмовлялись підкорятися новим правителям. Аналогічна динаміка спостерігається і в інших частинах тих регіонів, де угруповання, задіяні у контрабанді та торгівлі наркотиками, починають брати активну участь у передвиборному політичному житті.⁴²

Державне фінансування

У більшості розглянутих країн державне фінансування є єдиною реальною життєздатною альтернативою корпоративному фінансуванню. Лише в кількох країнах відсутні прямі схеми державного

фінансування політичних партій чи кандидатів: це Білорусь, Киргизстан та Туркменістан. У Білорусі та Туркменістані немає конкурентних демократичних процесів або свободи об'єднань, то ж відсутність державного фінансування – це просто ще один спосіб перешкодити незалежній політичній діяльності. Молдова та Україна прийняли закон про державне фінансування в 2015 році, і на момент написання цієї глави така підтримка мала бути вже впроваджена.⁴³

У деяких випадках, як, наприклад, в Україні, рішення не надавати значного державного фінансування, ймовірно, обумовлено бажанням з боку правлячих партій чи політиків зберегти свої конкурентні переваги. У Сербії такої ж логіки найбільш явно дотримувався колишній президент Слободан Мілошевіч, який намагався тримати політичну опозицію на «голодній» фінансовій пайці шляхом надання мінімальної державної підтримки, заборони іноземних пожертвувань і контролю над діловими колами шляхом відстрочки приватизації.⁴⁴

Важко класифікувати держави за щедрістю їхніх схем державного фінансування. В цілому, країни Центральної Європи – Чеська Республіка, Словаччина, Угорщина, Польща, Болгарія та Румунія – виділяють досить значні прями субсидії.⁴⁵ У деяких державах Центральної Європи (за винятком Польщі) дозволяється корпоративне фінансування, що робить становище політичних партій більш комфортним. Аналогічна ситуація склалася в Туреччині, де партії покладаються як на державний бюджет, так і на корпоративних донорів.

На пострадянському просторі державне фінансування політичних партій менш поширене і щедре, але воно зростає в Латвії, Литві та Росії. У Росії домінування президента Путіна і виконавчої влади над законодавчою означає, що основну вигоду від державного фінансування отримують пропрезидентські політичні сили. Політичні партії, які набирають, принаймні, 3 відсотки голосів на виборах до Державної Думи, отримують державне фінансування і деякий доступ до засобів масової інформації. Згідно з доповіддю Групи держав проти корупції (ГРЕКО) по Росії:

...останнє збільшення значно покращило загальний фінансовий стан партій. Відсоток державного фінансування в річних бюджетах партій зріс: у КПРФ – від приблизно 40% до більш ніж 50%, у «Справедливої Росії» – від 7% до 25%, у Ліберально-демократичної партії – з 40% до більше ніж 83%, а у «Єдиної Росії» – з 23% до 36%.⁴⁶

Зверніть увагу, що жодна зі згаданих вище партій не належить до російської опозиції. Зайве говорити, що партії, які виграли від збільшення державного фінансування, є офіційно зареєстрованими партіями; водночас ліберально-демократична опозиція в Росії стикається з

серйозними перешкодами в реєстрації протягом всього пострадянського періоду.⁴⁷ Втім слід зауважити, що поріг у 3% для отримання державного фінансування не належить до найвищих. Наприклад, щоб мати право на державне фінансування у Туреччині, партії повинні набрати 7 відсотків голосів на попередніх виборах. Тим не менш, вони не стикаються з такими проблемами в процесі реєстрації, як опозиційні партії в Росії.

У деяких більш авторитарних країнах – наприклад, у Казахстані, Узбекистані та Азербайджані – схеми державного фінансування опозиційних партій служать інструментом придушення, контролю та управління політичною конкуренцією. На практиці державне фінансування в таких політичних умовах зазвичай надходить до покірних чи дружніх до режиму опозиційних партій або розподіляється таким чином, що непропорційно велика частина отриманої вигоди потрапляє до правлячої партії.

Як і в інших регіонах світу, переважаючою моделлю надання державного фінансування є прямі субсидії, що розподіляються на основі кількості місць у парламенті чи голосів, набраних на останніх виборах. Жодна з країн, розглянутих у цій главі, не використовує складні формули розподілу грошових коштів, які прив'язують об'єм державних субсидій до невеликих пожертвувань або членських внесків. На додаток до прямих субсидій, переважна більшість розглянутих країн застосовує складні схеми непрямої підтримки партій і кандидатів, яка надається в натуральній формі. Найважливішим типом підтримки у натуральному вираженні є надання доступу до ЗМІ на дотаційних засадах – що стало звичайною практикою у всіх досліджених країнах, за винятком Естонії – тобто, забезпечення безкоштовного або субсидованого доступу до ЗМІ для партій, кандидатів або і тих, і інших.⁴⁸

Зловживання державними ресурсами

Зловживання державними ресурсами в регіонах

Зловживання державними ресурсами є головним викликом, особливо в країнах, для яких характерна надмірна концентрація владних повноважень у виконавчій гілці влади або ж має місце обмежена незалежність засобів масової інформації чи суддівського корпусу. Така структурна упередженість на користь виконавчої влади ставить правлячі партії в привілейоване становище не тільки в більш авторитарних країнах, таких як Білорусь, Азербайджан і держави Центральної Азії, але і в інших країнах, наприклад, у Вірменії та Грузії.⁴⁹

Навіть у таких більш конкурентних демократіях, як у країнах Центральної Європи, уряди намагаються використовувати державні ресурси на власну користь. Тим не менш, це явище посилюється в

країнах з менш демократичним устроєм. Наприклад, на останніх виборах у Вірменії БДПА ОБСЄ зафіксувала кілька випадків використання службових приміщень місцевих адміністративних органів під час передвиборної агітації чинного президента.⁵⁰ У доповіді ОБСЄ по Вірменії також наголошується, що недбалі дії органів контролю в області примусового виконання існуючих нормативних правил створили можливість для зловживання адміністративним ресурсом і тому «не забезпечили рівних можливостей для кандидатів».⁵¹

Однією з форм зловживання державними ресурсами є практика вимагання грошей урядовими партіями від державних підприємств. Той факт, що третина країн, які тут обговорюються, дозволяють пожертвування від державних підприємств на користь кандидатів, є явною ознакою зловживання державними ресурсами. Навіть у країнах, які забороняють пожертвування від державних підприємств на користь кандидатів,⁵² такі заборони виявилися неефективними, натомість стали додатковою мотивацією до уникнення прозорості та недопущення розкриття фінансової інформації.⁵³

Пожертви від державних підприємств полегшено шляхом широко поширеної практики політичного патронажу, що виражається у призначенні виконавчих директорів і членів правління державних підприємств у регіонах.⁵⁴ При тому, що є небагато конкретних прикладів фінансування діяльності партій державними підприємствами, партії іноді розкривають інформацію, що демонструє незаконні зв'язки між державними підприємствами та партіями. Наприклад, у Сербії список донорів Демократичної партії, опублікований в її загальнодоступній фінансовій звітності, включає осіб, яких партія призначила на керівні посади на державних підприємствах.⁵⁵ Це приклад так званого партійного оподаткування: члени партії, призначені на державні підприємства, повинні виплачувати певну частину своєї зарплати на утримання партії. Відомі також випадки, коли у списках донорів на партійних веб-сайтах опинялися представники найвищого керівного складу державних підприємств.⁵⁶

Слід зазначити, що про сумнівні зв'язки між державними підприємствами та партіями відомості надходять з країн, у яких існує певний ступінь свободи для проведення журналістських розслідувань. Ймовірно, така

У багатьох країнах у регіонах, які тут обговорюються, правлячі партії демонструють велику винахідливість у використанні державних ресурсів для підвищення шансів свого успіху на виборах.

ж практика має місце у країнах, де журналістські розслідування придушуються, а рівень свободи ЗМІ чи законів, що забезпечують прозорість, занижений, щоб такі факти потрапили у поле зору широкої громадськості.

Приватні компанії, які мають привілейований доступ на ринки, також можуть являти собою проблему. Політики або їхні близькі родичі іноді володіють приватними компаніями, які отримують вигоду від такого доступу. Враховуючи недоліки в процесах закупівель, компанії часто отримують вигідні контракти на сумнівних підставах. У Сербії, наприклад, охоронна фірма належить чоловікові однієї з найвищих посадових осіб в Демократичній партії і, як повідомляється, має кілька контрактів із різними державними установами, в тому числі з Національною службою зайнятості та податковою адміністрацією; та ж сама компанія протягом 2011–2012 років пожертвувала партії близько 40 000 євро.⁵⁷

Врешті решт, це свідчить про те, що проблема зловживань державними коштами навряд чи може обговорюватися як окреме питання фінансування політичної діяльності; проблема пов'язана із загальною конституційною структурою політичного режиму. Всі розглянуті тут країни мають положення, які забороняють використання державних ресурсів (окрім тих, що передбачені законом в якості субсидій та матеріальної підтримки) політичними партіями та кандидатами. Тим не менш, вплив цих положень відрізняється в різних умовах. Діючі кандидати завжди мають конкурентну перевагу: вони більш помітні в ЗМІ та мають можливість використовувати такі ресурси, як транспорт, охорона, служба усних перекладачів і таке інше у своїх цілях. Конкурентні демократії мають інші інструменти стримування зловживань державними ресурсами: наприклад, парламентські комісії з розслідування фактів використання урядовцями службових приміщень і обладнання, засобів транспорту тощо. Зазвичай це робиться після зміни уряду, особливо при наявності підозр щодо незаконного використання державних ресурсів.

У багатьох країнах у регіонах, які тут обговорюються, партії, що знаходяться при владі, демонструють велику винахідливість у використанні державних ресурсів для підвищення шансів успіху партії на виборах. У 2013 році газета «Дан» у Чорногорії опублікувала стенограми зроблених потайки записів зустрічей представників вищого керівництва урядової партії. На одному із записів партійний функціонер висловив задоволення «кількістю стажувань, що були надані Міністерством освіти, Міністерством охорони здоров'я та Агенцією з захисту навколишнього середовища, і я вважаю, це дало нам додаткові сили і можливість досягнути кращих результатів на цих виборах».⁵⁸

Зловживання державними ресурсами та ЗМІ

Особливою проблемою, притаманною кільком із цих регіонів, є контроль над засобами масової інформації. Контроль над ЗМІ

пов'язаний з питанням фінансування політичної діяльності в плані забезпечення доступу політичних партій до засобів масової інформації. Відсутність доступу до ЗМІ у політичних партій може проявлятися по-різному, від прямої цензури до більш витончених форм державних обмежень на діяльність ЗМІ та стимулів для медійних конгломератів.

Згідно з останніми звітами, випадки нерівноправного доступу до засобів масової інформації та незбалансованого висвітлення подій на користь діючого режиму зареєстровані в Азербайджані, Білорусі, Чорногорії та Казахстані. Скарги на упереджене висвітлення у ЗМІ також мали місце в Боснії та Герцеговині.⁵⁹ В Азербайджані ОБСЄ виявило, що кандидатам на президентських виборах 2013 року надавався недостатній доступ до ЗМІ, і що непропорційне висвітлення діяльності президента зробило свій внесок у нерівності ігрового поля.⁶⁰ А на парламентських виборах 2012 року у Білорусі, незважаючи на правила, що передбачають безкоштовне та рівне висвітлення в державних ЗМІ (друкованих, теле- і радіомовленні), за свідченням ОБСЄ, державні ЗМІ в значній мірі приділяли увагу правлячій партії та президенту. Дійсно, опозиційні партії та кандидати отримали тільки 2 відсотки від загального покриття у державних друкованих мас-медіа.⁶¹

У Грузії успіх опозиції у боротьбі проти тодішнього президента у 2012 році частково пояснюється наполегливим інвестуванням в медіа-сектор, завдяки чому відбулося вирівнювання на той момент упередженого медіа-середовища. У розпорядженні президента Грузії Михайла Саакашвілі знаходився державний телевізійний канал («Перший канал») із покриттям всієї території. Існували ще два приватних проурядових канали – «Руставі-2» та «Імеді» – які разом лідирували за популярністю серед глядачів у Грузії.⁶² На виборах 2012 року мільярдер Бідзіна Іванішвілі очолив опозиційну коаліцію «Грузинська мрія». Його дружина і брат інвестували значні кошти в опозиційно налаштовані телевізійні компанії «ТВ9» і «Global TV», відповідно. Протягом місяців, що передували виборам, багато телевізійних компаній зіткнулися з труднощами: одна компанія була оштрафована після податкової перевірки, в іншій компанії був накладений арешт на супутникові антени в результаті звинувачень в підкупі виборців; технічне обладнання, що належало третій компанії, було нібито пошкоджено під час очікування митного оформлення.⁶³ Виникли підозри відносно політичних мотивів таких дій, які влада категорично відкидала. У підсумку, фінансова могутність грузинської опозиції дозволила створити у Грузії більш збалансований медіа-простір.

Витрачання коштів політичними партіями та кандидатами

Обмеження витрат

Як правило, перевага в зазначених регіонах віддається встановленню загальних граничних рівнів витрачання коштів. Деякі країни – зокрема Чехія, Туреччина, Казахстан, Туркменістан та Узбекистан – не мають обмеження. В інших країнах граничні рівні витрат є настільки високими, що вони не мають ніякого впливу на політичну конкуренцію.

В Угорщині партія може витратити максимум 386 млн угорських форинтів (HUF) (1 860 000 міжнародних доларів) або 1 мільйон форинтів (4 808 міжнародних доларів) на кандидата, в той час як у Молдові еквівалентні суми (у 2014 році) склали відповідно близько 55 млн молдовських лейв (MDL) (4 440 000 міжнародних доларів) і 2 млн лейв (162 000 міжнародних доларів). На відміну від них, у Росії встановлене обмеження у 250 млн рублів (RUB), (12,9 млн міжнародних доларів) для партій. Законодавство України також сформульоване в цьому форматі. Закон України «Про вибори народних депутатів України» зі змінами, внесеними в 2014 році, закріпив дуже високий рівень обмеження витрат з виборчого фонду: Політична партія має право витратити суму, що не перевищує 90 000-кратного розміру мінімальної заробітної плати (8 300 000 міжнародних доларів) на свою кампанію, в той час як кандидат має право витратити суму, що не перевищує 4 000-кратного розміру мінімальної заробітної плати (370 000 міжнародних доларів) на свою кампанію.

У деяких випадках, особливо там, де правляча партія використовує державні ресурси для неофіційного фінансування своєї діяльності, обмеження витрат використовуються для перешкоджання діям опозиції, прикладом чого може служити виклик Іванішвілі, кинутий Саакашвілі в Грузії в 2012 році. Проти претендента були мобілізовані сили значної частини державного апарату, що знаходилися в руках Саакашвілі, включаючи парламент. Відповідно до нового законодавства, прийнятого в кінці 2011 року, очевидно, для того, щоб не дати Іванішвілі можливість витратити власні гроші на свою передвиборну агітацію, була встановлена гранична межа пожертв від приватних осіб на користь політичних партій, яка складала 60 000 ларі (GEL) (77 000 міжнародних доларів).⁶⁴

У Киргизстані політичним партіям дозволено витратити не більше, ніж 1 млн місячних зарплат (точна сума не встановлюється). Виходячи з мінімальної заробітної плати—600 киргизьких сом (KGS) (40 міжнародних доларів) на місяць,⁶⁵ межа витрат є дуже високою в порівнянні з регіонами, що розглядаються: 1 млн мінімальних заробітних плат дорівнює 36 млн міжнародних доларів. У свою чергу,

межі витрат для кандидатів становлять 500 000 мінімальних заробітних плат або 18 млн міжнародних доларів.

Фактичні витрати

Рівень витрат

У 60% держав, що розглядаються, діють обмеження щодо витрат, яких партії, згідно з їхніми офіційними звітами, зазвичай дотримуються. Втім практично всюди, як стверджують експерти й аналітики, офіційні звіти відображають лише частину фактичних витрат. Одним із факторів, що ускладнює розрахунок коштів на вибори, є непрозора ситуація у секторі засобів масової інформації. У більшості робіт з аналізу витрат на політичну рекламу використовуються стандартні розцінки на розміщення рекламних оголошень. Тим не менш, політичні гравці можуть використовувати пільгові ставки або знижки, які могли б серйозно змінити оцінку. Правомірність таких знижок та їх справедливність для всіх учасників виборчих перегонів також є предметом занепокоєння.

Приклад України також допомагає проілюструвати рівень витрат на вибори. Як повідомляє Громадянська мережа ОПОРА – неурядова мережа громадських активістів в сфері нагляду за виборчими процесами – під час парламентських виборів 2014 року за офіційними даними політичні партії загалом витратили 674,5 млн гривень (УАН) (85 млн міжнародних доларів).⁶⁶ Партія «Батьківщина» витратила близько 109,5 млн гривень (УАН) (13,79 млн міжнародних доларів), Політична партія «Опозиційний блок» – 106,4 млн гривень (УАН) (13,40 млн міжнародних доларів), Блок Петра Порошенко – 97,4 млн гривень (УАН) (12,25 млн міжнародних доларів), політична партія «Народний фронт» – 93,6 млн гривень (УАН) (11,79 млн міжнародних доларів), політична партія «Сильна Україна» – 60,9 млн гривень (УАН) (7,67 млн міжнародних доларів), Всеукраїнське об'єднання «Свобода» – 38,8 млн гривень (УАН) (4,88 млн міжнародних доларів), в той час як Комуністична партія України витратила лише 23,5 млн гривень (УАН) (2,96 млн міжнародних доларів).⁶⁷

Ця модель даних про офіційні витрати з'явилася лише недавно, після прийняття змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» у 2013 році, які запровадили обмеження щодо рахунків виборчого фонду. Як повідомляє ОПОРА, «незважаючи на те, що партії мали менші виборчі фонди на парламентських виборах 2014 року, загальний обсяг витрат збільшився на 11% в порівнянні з попереднім роком і склав 674,5 млн гривень (УАН)» (ОПОРА, 2015).

За оцінками аналітиків реальні витрати партій на вибори у 2012 році свідчать про зовсім іншу ситуацію. Політолог Артем Біденко пові-

домляє, що правляча у той час Партія регіонів витратила близько 850 млн доларів США, партія «Україна-Вперед!» близько 150 млн доларів США, а решта політичних партій – 350 млн доларів США, у той час як кандидати в одномандатних округах витратили близько 900 млн доларів США на виборчу кампанію.⁶⁸

Якщо ці спекулятивні оцінки близькі до реальних рівнів витрат на політичну діяльність в Україні, ситуація не буде занадто відрізнятися від тієї, що має місце в країнах з усталеною демократією. Правда, розрахунок виборчих витрат не є точною наукою і іноді пов'язується з політичними технологіями та пропагандою. Але навіть якщо це так, все одно є підстави вважати, що витрати і, особливо, перевитрати на передвиборну агітацію в Україні та багатьох інших країнах регіону є значними. Це також має місце і в Угорщині, де останнім часом відзначаються значні перевищення витрат. НУО Transparency International повідомляє, що на парламентських виборах 2014 року чотири парламентських партій, за найскромнішими підрахунками, в цілому витратили 7,5 млрд форинтів (I\$ 36,07 млн). На цих виборах, лише тільки найбільша партія нібито витратили суму, що в чотири рази перевищує встановлену законом межу в 995 млн форинтів (I\$ 4,78 млн).⁶⁹

Ще одним фактором, який ускладнює звітність щодо фактичних витрат, є труднощі з доведенням підкупу виборців. Мають місце численні випадки банального підкупу виборців, але їх, як відомо, важко задокументувати; тут можуть допомогти нові інформаційні технології, наприклад, камери мобільних телефонів. На Балканах підкуп розповсюджений ще досить широко, наприклад, в районах, де проживають меншини, зокрема, цигани (роми).⁷⁰ У деяких випадках навіть самі кандидати зізнаються у наданні хабарів виборцям. Так, на парламентських виборах 2012 року в Грузії кандидат від правлячої партії в одномандатному окрузі визнав, що надав допомогу місцевому мешканцю у розмірі 500 ларі (I\$ 300).⁷¹ Для оцінки ступеня підкупу голосів нещодавно почали проводитися експериментальні дослідження за списками виборців, що гарантують анонімність респондентам.⁷² Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) спільно з місцевою організацією з проведення опитувань провели експериментальне дослідження за списками виборців щодо парламентських виборів 2012 року в Україні. Десята частина виборців визнала під час опитування, що підкуп голосів вплинув на його/її вибір на користь того чи іншого кандидата в одномандатних округах.⁷³ Дослідження також включало докладний аналіз повідомлень з громадських джерел щодо підкупу виборців. Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) повідомляла про неодноразові випадки підкупу виборців під час парламентських виборів 2014 року і на місцевих виборах 2015 року.

Офіційні звіти по регіонах, які розглядаються у цій главі, дають підстави припустити, що значна частина витрат на передвиборну агітацію йде на рекламу на ТБ та в інших ЗМІ.⁷⁴ У Молдові майже 80% публічно розкритих витрат пішли на рекламу, і більшість коштів було витрачено на рекламу на телебаченні.⁷⁵ Часто має місце неналежне дотримання стандартів звітності. У той час, як деякі партії включають у звітність інформацію про витрати на білборди та деякі незрозумілі «виборчі матеріали», інші більш детально звітують щодо витрат на календарі та інші конкретні види рекламних матеріалів.

Витрати третіх сторін

Зважаючи на величезну питому вагу великих корпоративних пожертвувань у доходах суб'єктів політичної діяльності, прямі фінансові операції, ймовірно, не кращий засіб отримання коштів. Відповідно, гроші могли би натомість направлятися до пов'язаних з партіями фондів, на які, як правило, не поширюються обмеження щодо розміру та походження пожертвувань, що діють відносно політичних партій. Тому вони є зручними інструментами «легалізації» грошей, отриманих від державних підприємств, іноземних донорів або великих корпоративних спонсорів. Іноді, коли законодавство достатньо ліберальне, гроші з фондів дуже легко можна використовувати на прямі політичні цілі. Втім частіше кошти виділяються під виглядом проведення семінарів, навчання для партійних чиновників або, наприклад, гонорарів за послуги, які насправді ніколи не надавалися.

Наприклад, в Латвії, щоб обійти обмеження на витрати після посилення контролю за дотриманням законодавства були створені афілійовані до партій НУО. У дослідженні, профінансованому Посольством США у Латвії, вплив витрат третіх сторін підсумовується наступним чином: «неурядові організації, створені організаторами власних виборчих кампаній для їх реклами, зруйнували систему фінансування політичних партій, створену в 2004 році».⁷⁶

Ще однією проблемою є моніторинг та забезпечення примусового виконання обмежень на приватні внески в натуральній формі. У деяких випадках для передвиборної агітації або ж просто для повсякденного користування політичним партіям надаються автомобілі та мобільні телефони.⁷⁷ На початку 2000-х років у Косово політичні партії зобов'язані були розкривати дані щодо внесків у натуральному вигляді, якщо їх вартість перевищувала 1 500 євро. Детальний аудит ОБСЄ дозволяє припустити, що партії, які відзвітували про отримані внески, переважно залишилися в межах, визначених для внесків у натуральній формі.⁷⁸

Забезпечення примусового виконання нормативних правил фінансування політичної діяльності

У багатьох аналітичних роботах, присвячених фінансуванню політичної діяльності, робиться висновок про те, що забезпечення примусового виконання є найслабшою ланкою цієї системи. У регіонах, про які тут йдеться, немає зразкових моделей примусового виконання й існує ряд поширених проблем, до яких можна віднести невизначеність меж повноважень, брак ресурсів і нечіткість процедур звітності для партій і кандидатів. Більше того, усі підходи до примусового виконання, що використовуються розглянутими у цій главі країнами, страждають від значної неузгодженості між нормативно-правовою базою і реальною практикою. Завдання із забезпечення дотримання законодавства зазвичай доручається державним контролюючим органам або органам управління виборчим процесом. В обох випадках досягається певна прозорість, особливо у питанні державних коштів. Окрім того, в багатьох державах, особливо в Центральній Європі, були реалізовані проекти з моніторингу організаціями громадянського суспільства, але їх ефективність не дуже добре задокументована. У будь-якому разі, моніторинг з боку громадянського суспільства не зможе замінити роль формальних інститутів у здійсненні наглядової функції. На додаток, у проаналізованих регіонах тиск громадянського суспільства на користь реформування сфери фінансування політичної діяльності є не дуже сильним, можливо, тому, що розуміння фінансування політичної діяльності у громадськості часто формується лише на основі описаних у ЗМІ скандалів.

При аналізуванні примусового виконання одна з дилем полягає у питанні, як слід розглядати політичні партії – як організації громадянського суспільства або ж як державні конституційні органи. Якщо політичні партії сприймаються як організації громадянського суспільства, то вони можуть вимагати права на недоторканність приватного життя у відношенні питань свого фінансування. Відповідно до цієї точки зору, партії мають право регулювати власні внутрішні справи, у тому числі з питань фінансування, без будь-яких лімітів чи обмежень з боку держави. В цілому, партії у цих регіонах користувались значним ступенем недоторканості приватного життя впродовж перших десяти років після падіння комунізму, частково через погану якість регуляторних зусиль, спрямованих на забезпечення належного рівня прозорості і забезпечення примусового виконання.⁷⁹ Однак, з урахуванням поширеності корупції, загальною тенденцією є вимога більшої прозорості в області фінансування партій і кандидатів. З іншого боку, якщо політичні партії розглядаються як квазідержавні органи, то їх фінанси повинні бути такими ж прозорими, як і у бюджетних організаціях. У таких випадках законодавство щодо досту-

пу до інформації в частині застосування до державних органів має бути врегульоване таким чином, щоб забезпечити громадянам доступ до даних про партійні доходи та витрати за запитами.

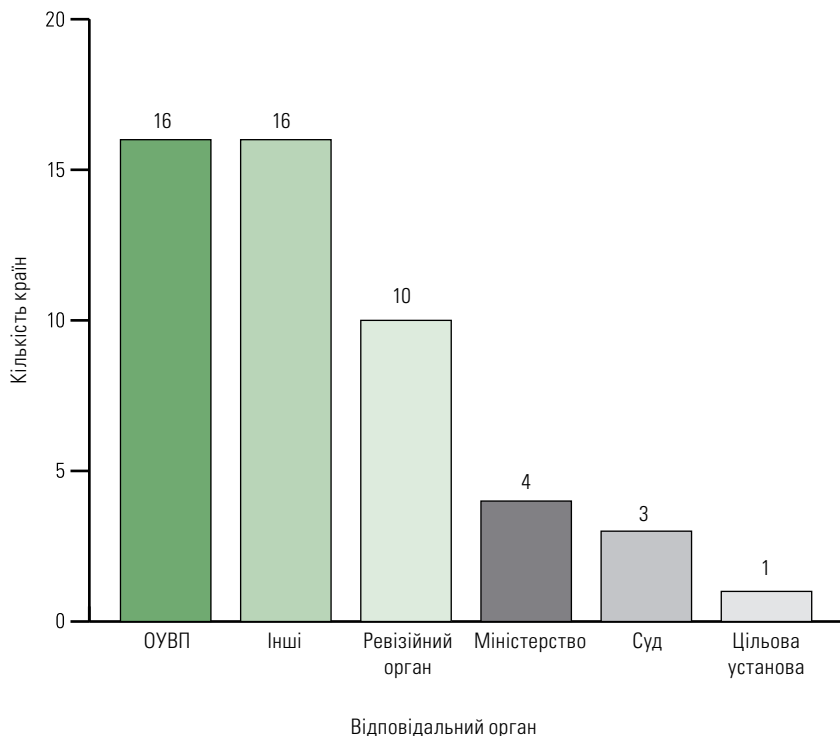
Є чотири основні типи інституціональних механізмів примусового виконання. По-перше, для цілей забезпечення примусового виконання можуть бути використані державні ревізійні установи, але вони не мають достатніх ресурсів і прерогатив для належної перевірки внутрішніх справ політичних партій.⁸⁰ У теорії вони могли би стати ефективним засобом контролю за використанням партіями державної допомоги, але, можливо, виявилися би нездатними контролювати їх фінансування з приватних джерел. Другим варіантом є парламентська комісія, як у Чеській Республіці. Втім, через відсутність незалежності таких комісій – і конфлікти інтересів між партіями – їхня робота може виявитися неефективною.

Судова влада, як важіль правоохоронної сили є третім варіантом, але в цілому він не дуже широко використовується в регіонах, про які тут йдеться. Однією з причин є те, що фінансування партій розглядається як справа чисто персональних вподобань, у яку судова гілка влади (яка, як передбачено, має бути неупередженою) не повинна втручатися.⁸¹ Однак більш глибока причина криється в тому, що в багатьох країнах у цих регіонах, зокрема у Болгарії та Румунії, дуже низький рівень суспільної довіри до судової влади, яка сприймається як одна з найбільш корумпованих гілок влади. Четвертий, інституціональний варіант – незалежні комісії, наприклад, виборчі комісії, впроваджені у таких країнах, як Албанія та Боснія і Герцеговина. На жаль, цей варіант страждає від більшості вад, характерних для інших згаданих варіантів і в деяких випадках призвів до дуже низьких рівнів активності правоохоронного інституту (як, наприклад, у Грузії та Сербії до того, як повноваження були передані Державному ревізійному управлінню та Агентству у боротьбі з корупцією, відповідно).

Деякі країни створили гібридні інституційні механізми. Наприклад, колишня Югославська Республіка Македонія має два наглядових органи: Державна комісія з попередження корупції та Державне ревізійне управління.⁸² Однією з практичних проблем такої схеми є незалежність від політичних партій. Технічно члени Державної комісії не можуть бути відсторонені від посади з політичних причин, але один з членів комісії був звільнений у 2012 році без затвердження парламентом за звинуваченням у зловживанні службовим становищем.

У доповіді Transparency International зазначається, що звільнення було «явним порушенням нормативних правил».⁸³ Крім того, повноваження Ревізійного управління в Македонії досить широкі, але його перевірки, як повідомляється, носять поверхневий характер.⁸⁴

Діаграма 6.2. Суспільні інститути, що несуть відповідальність за перевірку фінансової звітності та/або розслідування порушень у Східній, Центральній, Південно-Східній Європі та Центральній Азії



Примітка. Оскільки у деяких країнах існує більше одного органу, їх загальна кількість перевищує кількість країн.

Джерело: База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності

У Східній Європі та Центральній Азії є багато правил і нормативних правил, але вибірковість їх примусового застосування створює проблему,⁸⁵ яка посилюється перевагами чинної влади в країнах, де дотриманню принципу верховенства права не надається належного значення. Далі варто більш детально розглянути випадок в Грузії. Після введення нового законодавства лідера опозиції Іванішвілі та пов'язаних з ним осіб було оштрафовано більш ніж на 80 млн ларі (І\$ 102 млн) за порушення правил фінансування передвиборної агітації,⁸⁶ що стало підставою для звинувачень в упередженості правових санкцій проти його партії.⁸⁷

Роль організацій громадянського суспільства та ЗМІ

Роль організацій громадянського суспільства

Багато міжнародних донорських організацій покладають свої надії в боротьбі проти корупції та за прозоре політичне фінансування на неурядові організації. Проте далеко не очевидно, що громадські організації здатні спонукати до реформ, необхідних для усунення проурядової прихильності у фінансуванні політичної діяльності в регіонах або забезпечення всебічного дотримання правил.⁸⁸ Політичної волі для таких реформ немає, особливо в більш авторитарних країнах. Водночас, на додаток до своєї інформаційно-пропагандистської роботи, НУО також відіграють важливу роль у моніторингу дотримання чинних норм і стандартів. НУО можуть використовувати інноваційні стратегії кількісних вимірів та інформаційно-пропагандистської роботи, щоб ускладнити використання суб'єктами політичної діяльності лазівок в існуючих нормативних правилах фінансування політичної діяльності чи інших способів отримання вигоди від них.

Останні приклади включають проекти, які контролюють використання адміністративного ресурсу в Грузії. Місцеве відділення Transparency International вивчило питання про використання адміністративного ресурсу під час місцевих виборів 2010 року⁸⁹ та виявило, що обсяг витратків місцевих органів виконавчої влади на соціальний захист населення збільшився, а також повідомило, що державні посадові особи, які офіційно брали відпустку на час проведення передвиборної агітації, продовжували користуватися службовими ресурсами. В інших місцях були розроблені методики для відстеження фактичних витрат партій на послуги друкованих, радіо- та телевізійних ЗМІ.⁹⁰ Реалістичні оцінки витрат з урахуванням можливих знижок ускладнюють витрачання партіями коштів понад офіційно встановлених обмежень. Хочеться вірити, що такі звіти продемонструють ступінь зловживання службовим становищем у вузькопартійних цілях під час виборів. На відміну від інших проектів з моніторингу, зосереджених на відсутності прозорості, нові підходи більш перспективні з точки зору вирішення реальної проблеми, прихованої за завісою суспільної несвідомості, що, безумовно, буде кроком вперед.

Роль ЗМІ

Зазвичай вважається, що залучення ЗМІ є необхідним для забезпечення прозорості у сфері фінансування політичної діяльності.⁹¹ Але в деяких країнах, що розглядаються у цій главі (особливо в пострадянських державах), немає незалежних ЗМІ або відсутній безперешкодний доступ до ЗМІ, що ускладнює оприлюднення скандалів в області фінансування політичної діяльності. У таких

авторитарних державах, як Білорусь і більшість країн Центральної Азії, доступ до ЗМІ, будь то державні або приватні, суворо контролюється адміністративними органами.⁹² Таким чином, в той час як у більш ніж 90 відсотках країн, підданих аналізу, для забезпечення доступу до засобів масової інформації виділяються субсидії, які повинні були б розподілятися справедливо, ці кошти часто резервуються за пропрезидентськими партіями і зручною «опозицією».⁹³ Польща та Румунія відрізняються тим, що при розрахунку субсидій для забезпечення доступу до засобів масової інформації в цих країнах враховується кількість висунутих на вибори кандидатів.

У більш конкурентних пострадянських державах існують анклавні незалежності ЗМІ, але вони, як правило, маргіналізовані проурядовими силами. Центральна Європа має більш незалежні ЗМІ, але угорський приклад нещодавно показав, що мажоритарні уряди все ще розглядають державні ЗМІ як інструмент пропаганди.⁹⁴ На Балканах і в Туреччині дуже помітним є вплив урядів на медійний сектор: наприклад, висвітлення новин щодо протестів проти прем'єр-міністра Реджепа Тайіпа Ердогана в Туреччині на державних каналах зіштовхнулось з великими труднощами.⁹⁵ Слід зазначити, що відсутність висвітлення в офіційних ЗМІ в цьому випадку було компенсовано використанням соціальних мереж. Болгарію та Румунію теж часто зараховують до числа порушників незалежності засобів масової інформації, хоча обидві країни мають плюралістичний і яскравий медійний сектор.⁹⁶

Скандали, пов'язані з фінансуванням діяльності партій, легше виникають у конкурентних політичних системах, а також там, де опозиція здійснює певний рівень контролю над урядом, особливо за допомогою незалежної судової влади. В одному зі звітів зазначено: «невипадково скандали виникають саме в більш консолідованих демократіях – таких як Чехія та Польща, – тоді як в інших типах систем мають місце переважно голослівні звинувачення у скандальних діях».⁹⁷ То ж не дивно, що у 1990-і роки в Росії виникало більше скандалів, пов'язаних з фінансуванням політичної діяльності, ніж у 2000-х роках, коли її політичний режим став менш конкурентним.

Таким чином, зв'язок між фінансуванням політичної діяльності та свободою ЗМІ у такій величезній частині світу узагальнити важко. Центральна Європа та частина Балкан мають більш конкурентні та плюралістичні медійні середовища; свобода слова й інформації придушується в Білорусі, Центральній Азії та Азербайджані, а ось Росія відступила назад та стала все більш авторитарною державою.

Висновки

Регіони Східної, Центральної, Південно-Східної Європи та Центральної Азії різноманітні, і на цих територіях розташовані країни з принципово відмінними режимами. Деякі країни являють собою консолідовані демократії, інші явно авторитарні. Нормативно-правові акти в області фінансування політичної діяльності, що використовуються у регіоні, дуже різні, але є й кілька цікавих спільних рис. Існує дві основні категорії порушень в області фінансування політичної діяльності: 1) уникнення обмежень на витрати та/або пожертви і 2) використання великими партіями свого доступу до уряду з метою забезпечення фінансових переваг для членів партій і партійної скарбниці, в тому числі у вигляді доступу до державних ЗМІ.

Як правило, установи, що контролюють виборчий процес та законність фінансування партій, не мають відповідних механізмів правозастосування, особливо у випадках систематичних порушень, пов'язаних із обмеженнями витрат і пожертвувань. Ще однією проблемою є прогалини (або навіть суперечності) у законах. Правила часто не сприяють збільшенню політичного плюралізму та прозорості. У деяких випадках обмеження на витрати та пожертви встановлюються на дуже низькому рівні для того, щоб ускладнити їх дотримання – цим створюються умови для вибіркового застосування санкцій з метою недопущення політичних опонентів. Вибіркове застосування суворих нормативно-правових актів є відмінною рисою схильних до авторитаризму режимів у регіоні. Трапляється і протилежне: встановлені обмеження настільки високі, що навіть найбагатша політична партія не може порушити їх.

Державне фінансування в деяких країнах, що тут проаналізовані, скромніше і не достатньо покриває витрати партій, особливо тих, які не мають доступу до апарату уряду. Щоправда, однією з причин низького рівня державного фінансування є економічне становище багатьох країн у цих регіонах.

Досвід цих регіонів показує, що суворі нормативно-правові акти не є достатніми для забезпечення контролю (або прозорості) за фінансуванням політичної діяльності. Необхідно вводити такі правила, які в більшій мірі пристосовані до ситуації в кожній країні і здійснюються відданими своїй справі державними органами, що володіють належними ресурсами. Але навіть в такому випадку ефективний нагляд навряд чи можливий без участі громадськості та незалежних ЗМІ.

Рекомендації

Особам, що відповідають за розробку політичного курсу⁹⁸

1. Більш конкретно визначати вимоги до фінансової звітності як партій, так і кандидатів. В додатковому регулюванні немає особливої необхідності; більш суттєвими є конкретні керівні принципи, що визначають порядок дотримання існуючого законодавства.
2. Вимагати від партій дотримання всіх нормативно-правових актів, щоб отримати право на державне фінансування.
3. Обмеження бюджетів та витрат повинні бути обґрунтованими й індексуватися із врахуванням інфляції.
4. Зосередити увагу органів моніторингу на кількох пунктах, які реально можна реалізувати, не стримуючи політичної конкуренції.
5. Забезпечити непряме державне фінансування для всіх – в тому числі опозиційних партій, що мають на це право.
6. Прагнути до встановлення паритету між правлячими та опозиційними партіями на телебаченні та радіо, особливо, якщо державні ЗМІ контролюють великі сегменти мережевого ринку.
7. Розглянути можливість надання державного фінансування в обсягах, які відповідають розміру невеликих пожертвувань і членських внесків.
8. Ще більше конкретизувати повноваження наглядових органів. Вони повинні мати право накладати штрафи за порушення положень законодавства.
9. Органи моніторингу слід забезпечити достатніми людськими та фінансовими ресурсами для виконання своїх обов'язків належним чином.

Органам моніторингу та органам контролю

1. Вживати заходів реагування на правопорушення впродовж усього періоду передвиборної агітації та своєчасно інформувати виборців, якщо можливо – до голосування.
2. Розробити стандартні форми звітності, що забезпечують достатній ступінь деталізації для повноцінного громадського контролю.
3. Надавати кандидатам і партіям чіткі інструкції про те, як заповнювати форми звітності. За потреби проводити навчання для кандидатів і партій.
4. Опубліковувати стандартизовану, докладну звітність в Інтернеті для здійснення громадського контролю. Забезпечити зведення фінансової звітності у форматі електронної таблиці, щоб полегшити порівняння.
5. Створити для донорів стимули, які б спонукали їх до розкриття своїх особистих даних і характеру пожертвувань.

6. Не перевантажувати партії та кандидатів вимогами щодо звітності під час вирішальних етапів передвиборної агітації.
7. Розглянути можливості надання підтримки журналістським розслідуванням.

Політичним партіям та політикам

1. Урядові партії повинні прагнути уникати зловживань державними ресурсами, що стане запорукою їх легітимності в очах громадськості та допоможе уникнути широкомасштабних протестів, які здатні дестабілізувати всю країну; наочним прикладом цього є протести, спровоковані фінансуванням політичної діяльності в Україні, Румунії та Чехії. Такі зловживання не тільки призводять до марного витрачання значних державних коштів, але й загартовують політичну культуру, що робить малоімовірним те, що партія, програвши вибори, зможе знову прийти до влади в майбутньому.
2. Опозиційні партії повинні розуміти, що оприлюднення зловживань державними ресурсами з боку правлячої партії є одним з найбільш ефективних способів привернення уваги великих груп громадян. Під час розслідувань для отримання надійних доказів слід співпрацювати з громадянським суспільством та засобами масової інформації. Враховуючи, що якість законодавства в області фінансування політичної діяльності найчастіше виявляється прийнятною, опозиційним партіям слід вкладати ресурси в розуміння і використання наявного закону в максимально можливій мірі з метою здійснення ретельного контролю за лінією поведінки правлячої партії.

Громадянському суспільству та ЗМІ

1. Зосередити особливу увагу на моніторингу зловживань адміністративним ресурсом для досягнення вузькопартійних цілей.
2. Продовжувати розробляти методи кількісного визначення фактичних рівнів витрат, які підпадають під пільгові розцінки та знижки на розміщення реклами.

Міжнародним суб'єктам

1. Не підтримувати режими регулювання в області фінансування політичної діяльності, що придушують політичну конкуренцію.
2. Водночас з підтримкою боротьби проти корупції, втілювати заходи, спрямовані на подолання відсутності політичної волі щодо реформування системи фінансування політичної діяльності.

3. Підтримувати використання інноваційних стратегій кількісних вимірів і розширення масштабу діяльності НУО, які працюють над підвищенням прозорості фінансування політичної діяльності.

Довідкові матеріали

- Байовіч, В. і Манойлович, С. (2013) *Corruption and Financing of Political Parties: Case of Serbia*. [Корупція та фінансування політичних партій, ситуація в Сербії] Observatório de Economia e Gestão de Fraude.
- Balkan Insight (2009) 'Serbian Political Party Financing Not Transparent', [Фінансування політичних партій Сербії не прозоре], 21 квітня, доступно за адресою: <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian-political-party-financing-not-transparent>
- Байкурт, Б. (2013) 'The Gezi Protests Have Shown the Rampant Institutional Bias in Turkey's Media Which Now Leaves Little Room for Facts' [Протести захисників парку Гезі стали кричущим прикладом інституційної упередженості в турецьких засобах масової інформації, які тепер залишають мало можливостей для встановлення фактів], доступно за адресою: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/>
- Chicago Tribune* (1997) 'To Keep Power, Milosevic Switches Jobs' [Щоб зберегти владу, Мілошевіч міняє роботу], 24 липня, доступно за адресою: http://articles.chicagotribune.com/1997-07-24/news/9707240217_1_slobodan-vuksanovic-slobodan-milosevic-serbian
- Чигане, Л. (2007) *9th Saeima Election Finances: Political Party and Third Party Election Campaign Expenditure* [Фінансування виборів до Сейму 9-го скликання: витрати політичних партій та третіх сторін на передвиборну агітацію], Рига, 27 лютого.
- CNN (2011) 'Russia Refuses to Register Liberal Party; U.S. "Disappointed"' [Росія відмовляється реєструвати ліберальну партію: США «розчаровані»], 22 червня, доступно за адресою: <http://www.cnn.com/2011/WORLD/europe/06/22/russia.party.elections/index.html>
- Нарада з безпеки та співробітництва в Європі (CSCE) (1990) *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* [Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ].
- Рада Європи (2003) *Рекомендація Rec (2003)4*, прийнята Комітетом міністрів 8 квітня на 835-у засіданні заступників міністрів.
- Де Ваал, Т. (2012) 'A Crucial Election in Georgia' [Вирішальні вибори у Грузії]. Вашингтон, Колумбія: Фонд Карнегі за міжнародний мир, доступно за адресою: <http://carnegieendowment.org/2012/09/11/crucial-election-in-georgia/drlp>

- Естонське державне телерадіомовлення (2012) 'Reform Party Caught Up in "Dirty Money" Scandal' [Партія реформ попалася на скандалі з «брудними грошима»], 22 травня, доступно за адресою: <http://news.err.ee/politics/660921d5-6410-43a1-b01e-ec47e2d3550f>
- Федеральна виборча комісія (2013) The FEC and the Federal Campaign Law—Contribution Limits [Федеральна виборча комісія і федеральний закон «Про передвиборну агітацію» – обмеження на пожертвування], доступно за адресою: http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfeca.shtml#Contribution_Limits
- Freedom House (2004) *Freedom in the World Report 2004*, 'Russia' [Свобода у світі, звіт за 2004 рік, «Росія»] доступно за адресою: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/russia>
- Freedom House (2013) *Nations in Transit 2013: Authoritarian Aggression and the Pressures of Austerity* [Країни перехідного періоду у 2013 році: авторитарна агресія та тиск режиму жорсткої економії].
- Гонзалес-Окандос, Езекіль та ін. (2012) 'Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua' [Підкуп виборців та упередженість соціальної бажаності: експериментальні свідчення з Нікарагуа], *American Journal of Political Science*, 56(1), стор. 202–17.
- Грірас, А. (2012) *Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States* [Спадщина минулого, примус та м'яка сила: російський вплив у країнах Балтії], довідковий матеріал для брифінгу. Лондон: Chatham House.
- Група держав проти корупції (ГРЕКО) (2011) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of Party Funding* [Третій оціночний раунд, Доповідь про оцінку стану справ з прозорістю фінансування партій у Чеській Республіці], прийнятий ГРЕКО на 50-му пленарному засіданні, Страсбург, 28 березня – 1 квітня 2011 р.
- Група держав проти корупції (ГРЕКО) (2012) *Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Russian Federation Incriminations* (ETS 173 & 191, GPC2) [Третій оціночний раунд, Доповідь про оцінку стану справ зі звинуваченнями проти Російської Федерації], прийнятий ГРЕКО на 54-у пленарному засіданні, Страсбург, 20–23 березня 2012 р.
- Гржимала-Буссе, Анна (2003) 'Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe' [Політична конкуренція та політизація на сході Центральної Європи], *Comparative Political Studies*, 36(10), стор. 1123–47.
- Human Rights Watch (2012) Memorandum to the European Union on Media Freedom in Hungary [Меморандум Європейському Союзу про свободу ЗМІ в Угорщині], доступно за адресою: <http://www.hrw.org/news/2012/02/16/memorandum-european-union-media-freedom-hungary>

- Human Rights Watch (2013) *Laws of Attrition Crackdown on Russia's Civil Society after Putin's Return to the Presidency* [Закони гри на виживання обрушуються на громадянське суспільство Росії після повернення Путіна на президентський пост], доступно за адресою: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0413_ForUpload.pdf
- Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) (2010) *Campaign Finance in Moldova: Big Money, Few Donors, Undeclared Expenses – Reform Needed!* [Фінансування передвиборної агітації у Молдові: великі гроші, мало донорів, незадекларовані витрати – потрібні реформи!] Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.
- МІДПВП, База даних з фінансування політичної діяльності, доступно за адресою: <http://www.idea.int/political-finance>
- МІДПВП (2013) *Illicit Networks and Politics in the Baltic States* [Незаконні мережеві структури та політика у країнах Балтії]. Стокгольм, International IDEA, доступно за адресою: <http://www.idea.int/publications/illicit-networks-and-politics/>
- Карадаку, Л. (2013) 'Accused Crime Boss Arrest Is a "Kick" to Regional Drug Trade' [Арешт підозрюваного "хрещеного батька" – удар по регіональній торгівлі наркотиками], *Southeast European Times*, 9 травня.
- Коппель, К. (2012) 'Tarand: Meikari väidetes ei ole midagi üllatavat' [Таранд: нічого дивного у заявах Мейкара], ERR, 22 травня, доступно за адресою: <http://uudised.err.ee/index.php?06253397>
- Купатадзе, А. (2008) 'Organized Crime before and after the Tulip Revolution: The Changing Dynamics of Upperworld-Underworld Networks' [Організована злочинність до та після «тюльпанової революції»: швидкоплинна динаміка взаємодії між царством світла та царством тьми], *Central Asian Survey*, 27(3-4).
- Kyiv Post* (2012a) 'Candidates Spent \$2.5 Billion on Election Campaign, Says Expert' [За ствердженням експерта, кандидати витратили 2,5 млрд доларів США на передвиборну агітацію], 2 листопада, доступно за адресою: <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' [ЗМІ: партії звітують перед ЦВК про витрати на вибори], 15 листопада.
- Kyiv Post* (2012c) 'Parties Spend over UAH 600 Million on Elections, According to Report' [За ствердженням експерта, партії витратили більше 600 млн гривень на вибори], 16 листопада, доступно за адресою: <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' [Учасники виборчих кампаній подають сумнівні декларації про витрати], 8 грудня.
- Kyiv Post* (2013) 'Hiring Law Firm to Chase Lazarenko Assests is a New Waste of Money' [Залучення юридичної фірми до пошуку активів Лазаренка – нова марна трата грошей], 7 листопада.
- Кінев, А. (2011) *State Duma Elections 2011 and the Marginal Role of Russian Parties* [Вибори до державної Думи 2011 року і маргінальна роль російських партій].
- Левієв-Сойєр, К. (2011) 'Andrei Lukanov, Red Baron of Bulgaria', *Sofia Echo* [Андрій Луканов, червоний барон Болгарії], 11 лютого, доступно за адресою: http://sofiaecho.com/2011/02/11/1041549_andrei-lukanov-red-baron-of-bulgaria
- Матушак, С. (2012) 'The Oligarchic Democracy the Influence of Business Groups on Ukrainian Politics' [Олігархічна демократія: вплив бізнес-груп на українську політику], *OSW Studies*, 42, вересень.
- Младеновіч, Н. (2012) 'Transnational Organized Crime: The Failed Divorce of Serbia's Government and Organized Crime' [Транснаціональна організована злочинність: невдале розлучення сербського уряду та організованої злочинності], *Journal of International Affairs*, 66(1), осінь/зима.
- Нассмахер, К.-Г. (2003) 'Party Funding in Continental Western Europe' [Фінансування партій у континентальних країнах Західної Європи], у роботі М. Тьєрнстрьом та Р. Остін (ред.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Фінансування політичних партій і виборчих кампаній]. Стокгольм International IDEA.
- Мережа сприяння сектору НУО (MANS) (2013) *Building Trust in the Election Process in Montenegro* [Формування довіри до виборчого процесу в Чорногорії] грудень, доступно за адресою: <http://www.mans.co.me/en/about-mans/publications/building-trust-in-the-election-process-in-montenegro>
- Оман, Магнус (ред.) (2013) *Political Finance Oversight Handbook* [Посібник з нагляду за фінансуванням політичної діяльності], Washington, D.C.: Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), Програма навчання з питань виявлення та правозастосування.
- ОПОРА (2015), *Фінансування передвиборчої агітації на позачергових парламентських виборах 2014 року: виборчі фонди політичних партій*, 27 березня. Доступно за адресою: <https://www.oporaua.org/en/news/38594-4806-1446982698->

finansuvannja-peredyborchoji-agitaciji-na-pozachergovyh-parlamentskyh-vyborah-2014-roku-vyborchi-fondy-politychnyh-partij.

- Оренштайн, М. А. (2001) *Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe* [Прощавай, червоний колір: розбудова капіталізму та демократії у посткомуністичній Європі]. Енн-Арбор, Мічиган: видавництво університету штату Мічиган.
- Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) (2013) *Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013* [Боротьба з корупцією у Східній Європі та Центральній Азії Антикорупційні реформи у Східній Європі та Центральній Азії: досягнення та виклики 2009-2013 рр.], Видавництво ОЕСР.
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ Косово) (2004) *Report on Political Party Annual Financial Reports for Years 2002 and 2003* [Звіт про річну фінансову звітність політичних партій за 2002 та 2003 роки], Департамент з виборів, Управління реєстрації політичних партій.
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ Косово) (2007) *Report on Political Entity Campaign Financial Disclosures for 2007 Kosovo Elections* [Звіт про розкриття фінансової інформації щодо передвиборної агітації політичних утворень в ході проведення виборів 2007 року в Косово], Управління реєстрації політичних партій.
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ОБСЄ/БДІПЛ) (2009) *Republic of Uzbekistan Parliamentary Elections Election Assessment Mission: Final Report* [Парламентські вибори в Республіці Узбекистан: заключна доповідь Місії щодо оцінки проведення виборів].
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) (2011) *Guidelines on Political Party Regulation* [Керівні принципи регулювання діяльності політичних партій].
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) (2012) *Republic of Belarus, Parliamentary Elections: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*. [Республіка Білорусь, парламентські вибори: заключна доповідь місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами].
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) (2013а)

Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States
[Огляд виборчого законодавства та практики у країнах-членах ОБСЄ].

- Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) (2013b) *Republic of Azerbaijan, Presidential Election, 9 October 2013*, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 24 December 2013 [Республіка Азербайджан, президентські вибори, 9 жовтня 2013 р.], Підсумковий звіт місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, Варшава, 24 грудня 2013 р.
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) (2013c) *Needs Assessment Mission Report: Republic of Azerbaijan Presidential Election* [Доповідь місії з оцінки потреб: президентські вибори у Республіці Азербайджан].
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) (2013d) *Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Republic of Albania Parliamentary Elections* [Заява про попередні результати та висновки, парламентські вибори в Республіці Албанія].
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) (2013e) *Republic of Armenia Presidential Election 18 February 2013: Election Observation Mission Final Report* [Підсумковий звіт місії зі спостереження за президентськими виборами в Республіці Армєнія 18 лютого 2013 року].
- Радіо «Вільна Європа», Радіо «Свобода» (RFE/RL) (2013) 'Controversial Tajik Tycoon Falls from Grace' [Суперечливий таджикський олігарх впадає в немилість], 25 грудня, доступно за адресою: <http://www.rferl.org/content/tajikistan-zayd-saidov-convicted/25212375.html>
- Шредер, Г.-Х. (1999) 'El'tsin and the Oligarchs: The Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998' [Єльцин та олігархи: роль фінансових груп у російській політиці в період з 1993 року до липня 1998 року], *Europe-Asia Studies*, 51(6).
- Service-Public.fr (2014) 'Salaire minimum de croissance (Smic)' [Мінімальний розмір оплати праці], доступно за адресою: <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2300.xhtml>
- Шеллі, Л. (1998) 'Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy'

- [Організована злочинність і корупція в Україні: перешкоди на шляху розвитку вільної ринкової економіки], *Демократизація*.
- Сінделар, Д. (2013) 'How Far Will Nazarbaev Go To Take Down Mukhtar Ablyazov?' [Як далеко піде Назарбаєв, аби знищити Мухтара Аблязова], RFE/RL Features, 7 червня.
- Шеберг, Ф. М. (2011) *Competitive Elections in Authoritarian States: Weak States, Strong Elites, and Fractional Societies in Central Asia and Beyond*, [Конкурентні вибори в авторитарних державах: слабкі держави, сильні еліти та роздроблені суспільства у Центральній Азії та за її межами], докторська дисертація. Уппсала: університет м. Уппсала.
- Шеберг, Ф. М. та Херрон, Е. (2013) 'Electoral Systems and Fraud: Evidence from Ukraine's 2012 Parliamentary Election' [Виборчі системи та шахрайство: на прикладі парламентських виборів 2012 року в Україні], робочий документ.
- Смілов, Д. (2002) 'Governmental Favouritism in Bulgaria and Russia' [Урядовий фаворитизм у Болгарії та Росії], у публікації Стівена Коткіна та Андруса Сайо (ред.), *Political Corruption of Transition: A Sceptic's Handbook* [Політична корупція у перехідний період: посібник скептика]. Будапешт: видавництво Центрально-Європейського університету.
- Смілов, Д. та Топлак, Я. (2007) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period* [Фінансування політичної діяльності та корупція у Східній Європі: перехідний період]. Олдершот: Ashgate Publishing Ltd.
- Teleradio Moldova (2013) 'Moldovan Political Parties to Get State-budget Funding' [Молдавські політичні партії скоро отримають фінансування з державного бюджету], 19 червня, доступно за адресою: <http://www.trm.md/en/politic/partidele-politice-ar-putea-sa-fie-finantate-din-bugetul-de-stat/>
- Transparency International (2009) *Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap* [Нормативні правила фінансування політичної діяльності: подолання недоліків у нагляді за дотриманням], доступно за адресою: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_no_02_2009_political_finance_regulations_bridging_the_enfo
- Transparency International (2013) *Buying Influence: Money and Elections in the Balkans* [Купівля впливу: гроші та вибори на Балканах], доступно за адресою: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/buying_influence_money_and_elections_in_the_balkans

- Transparency International Грузія (2010) *The Use of Administrative Resources for Election Campaign 2010 Local Self-Government Elections* [Використання адміністративного ресурсу під час передвиборної агітації на виборах до органів місцевого самоврядування 2010 року], доступно за адресою: <http://gateway.transparency.org/tools/detail/105>
- Transparency International Грузія (2012а) *Pre-Election Period Monitoring Results, August 1 to September 27* [Результати моніторингу у передвиборчий період з 1 серпня до 27 вересня], доступно за адресою: http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Pre-Election%20Period%20Monitoring%20Results.pdf
- Transparency International Грузія (2012b) *Georgia's Television Landscape August 2012* [Ландшафт телебачення Грузії в серпні 2012 року], доступно за адресою: http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Georgian%20Television%20Landscape%20Report%20English_0.pdf
- Transparency International Угорщина (2015) *'Campaign Spending in Hungary: Total Eclipse'* [Витрати на виборчу кампанію в Угорщині: Повне затемнення], доступно за адресою: http://transparency.hu/uploads/docs/kamp_angol_WEB.pdf
- Тинан, Д. (2008) 'Freedom House Media Report Paints Bleak Picture for Central Asia' [Звіт Freedom House про ЗМІ показав сумну картину у Центральній Азії], «Кавказ», 28 квітня, доступно за адресою: <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav042908b.shtml>
- Українське агентство новин (2008) 'Experts Estimate Costs of Party's or Bloc's Campaign in Snap Rada Elections at USD 25–100 Million' [За оцінками експертів, вартість виборчої кампанії партії або блоку на передвиборну агітацію в ході позачергових виборів до Ради становить 25-100 млн доларів США], 22 жовтня.
- Міністерство праці США (2009) Оплата праці: мінімальний розмір оплати праці, доступно за адресою: <http://www.dol.gov/dol/topic/wages/minimumwage.htm>
- Держдепартамент США (2013) 'Country Reports on Human Rights Practices for 2012: Secretary's Preface' [Звіт про дотримання прав людини у країнах у 2012 році: передмова державного секретаря], доступно за адресою: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>
- Vox Ukraine (2015) 'Закон про Фінансування Партій: Зміна Умов Ведення Політичної Гри', 8 грудня, доступно за адресою: <http://voxukraine.org/2015/12/08/changing-the-rules-of-political-game-en/>

Вілсон, А. (2011) 'Latvia's Unnoticed Revolution: Analysing the Elections' [Непомічена революція у Латвії: аналіз виборів], 22 вересня, доступно за адресою: <http://www.opendemocracy.net/od-russia/andrew-wilson/latvias-unnoticed-revolution-analysing-elections>

Примітки

- 1 У цілях цієї глави до Східної, Центральної, Південно-Східної Європи та Центральної Азії відносяться (за алфавітом): Азербайджан, Албанія, Білорусь, Болгарія, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Грузія, Естонія, Казахстан, Киргизстан, колишня Югославська Республіка Македонія, Латвія, Литва, Молдова, Польща, Румунія, Росія, Сербія, Словаччина, Словенія, Таджикистан, Туреччина, Туркменістан, Угорщина, Узбекистан, Україна, Хорватія, Чеська Республіка та Чорногорія.
- 2 Це не стосується Туреччини, країни без комуністичної спадщини.
- 3 НБСЕ 1990.
- 4 Там само, стор. 4.
- 5 Смілов 2002 р.
- 6 Див. <http://www.freedomhouse.org/regions/central-and-eastern-europeeurasia>
- 7 Як свідчать, наприклад, оцінки Freedom House за цей період часу. Див. Freedom House 2004.
- 8 Кінев 2011.
- 9 Смілов і Топлак 2007.
- 10 Матушак 2012.
- 11 Коппель 2012.
- 12 Грігас 2012; OECD 2013, стор. 145.
- 13 Смілов і Топлак 2007.
- 14 МІДПВП 2013.
- 15 Kyiv Post 2013.
- 16 Докладніше див., наприклад, доповіді від Групи держав проти корупції (ГРЕКО), заснованої Радою Європи в 1999 році для цілей контролю за дотриманням державами стандартів даної організації в галузі боротьби з корупцією.
- 17 Рада Європи 2003.
- 18 ОБСЕ/БДІПА 2011. Бюро демократичних інститутів та прав людини є основною установою, відповідальною за «людський вимір» безпеки в ОБСЕ.
- 19 ОБСЕ/БДІПА 2011.
- 20 Human Rights Watch 2013.
- 21 Наочною ілюстрацією цього є нещодавній випадок, наведений у матеріалах основної національної організації з нагляду за виборами в Азербайджані – Центром з моніторингу виборів та демократичних досліджень. Центр здійснює нагляд за виборами, починаючи з 2000-х років, але досі не є офіційно зареєстрованим. Див. ОБСЕ/БДІПА 2013с.
- 22 Згідно з базою даних МІДПВП, 55 і 59 відсотків країн, розглянутих у цій главі, мають обмеження на суму пожертви на користь політичної партії від одного донора в будь-який міжвиборчий період та під час виборів, а у 62 відсотках країн введено обмеження на суму коштів, яку донору дозволяється жертвувати на користь кандидата.

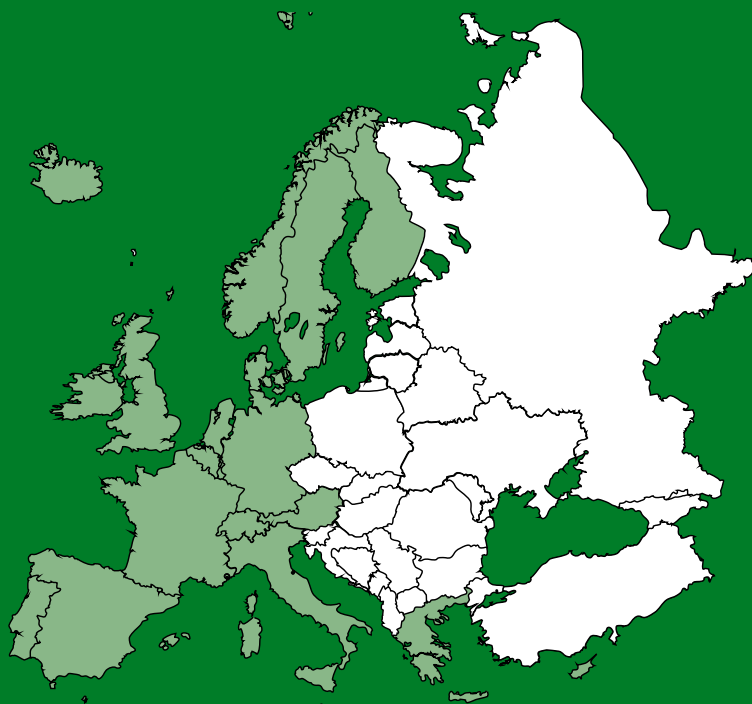
- ²³ У даній публікації суми зазначаються у національній грошовій одиниці з переведенням у еквівалент у міжнародних доларах (I\$). Міжнародний долар – гіпотетична валюта, яка враховує паритет купівельної спроможності і тому підходить для порівнянь між країнами. Для країн, в яких паритет купівельної спроможності суттєво відрізняється відносно Сполучених Штатів (які використовуються в якості основи для порівняння), обмінний курс I\$ може значно відрізнятись від номінального обмінного курсу. Перерахований еквівалент не наводиться для доларів США (оскільки суми аналогічні що в міжнародних доларах, що у валюті Сполучених Штатів) або тоді, коли первісна грошова одиниця невідома, і замість неї показники визначаються у євро. Докладніше див Додаток V. Згідно з державними бюджетами 2016 року мінімальна заробітна плата в Україні у 2016 році становить 1 450 гривень (УАН).
- ²⁴ Федеральна виборча комісія 2013.
- ²⁵ Міністерство праці Сполучених Штатів 2009. Розрахунок заснований на діючому в США тарифі мінімальної погодинної оплати праці, яка складає 7,25 доларів США (I\$ 7,25) на годину.
- ²⁶ Service-Public.fr 2014.
- ²⁷ У цьому відношенні дуже цікаві так звані членські внески в Росії. У доповіді ГРЕКО 2012 року пояснюється, що членські внески відрізняються від пожертвувань і можуть надаватися без верхньої межі, на відміну від конкретних граничних обмежень, встановлених для грошових пожертвувань. Авторам доповіді було «доведено до відома про значущі суми грошей, надані на користь політичних партій на добровільній основі у вигляді членських внесків впливовими діловими людьми і вибраними членами парламенту». Існуюча нормативно-правова база в Росії створює широкі можливості для обходу правил розкриття фінансової інформації: див. ГРЕКО, 2012.
- ²⁸ Найкращим прикладом цієї справи є цитата: «Зокрема, партія [партія Клауса, Громадянська демократична партія, ГДП] отримала кілька великих подарунків від двох фіктивних донорів (у тому числі вмерлого угорця), що насправді були надходженнями від бізнесмена Мілана Шрейбера, який став переможцем у тендері на придбання у власність одного з найбільших моравських сталеливарних заводів при уряді ГДП». Оренштейн, 2001.
- ²⁹ МІДПВП 2013.
- ³⁰ Естонська державна телерадіокомпанія, 2013.
- ³¹ Лідери Партії реформ заперечували деталі історії Мейкара.
- ³² Шредер 1999.
- ³³ Вілсон 2011.
- ³⁴ Як глава нафтової компанії «ЮКОС», Ходорковський був одним з найбагатших людей в Росії на початку 2000-х. Приблизно в час приходу Путіна у владу він почав фінансувати групи та партії з захисту прав людини, які критикували Кремль. Його звинуватили у шахрайстві в 2003 році, а двома роками пізніше він був засуджений і перебував у в'язниці до кінця 2013 року. Існує думка, що кримінальна справа проти Ходорковського була політично вмотивованою.
- ³⁵ Показовим є випадок з Зайдом Саїдовим, відомим таджицьким бізнесменом, який був ув'язнений на багаторічний термін у грудні 2013 року після того, як він оголосив на початку того року про створення нової політичної партії (див. Радіо Вільна Європа / Радіо Свобода, 2013). Ще одним прикладом є випадок опозиційного казахського бізнесмена Мухтара Аблязова, дружину і шестирічну дочку котрого було депортовано з Італії; це могло статися внаслідок політичного тиску з боку влади Казахстану. Див. Сінделар 2013.

- 36 Наприклад, відносно заарештованого Насера Келменді, якого вважали наркобароном, існували припущення, що він має зв'язки з правлячою партією в Чорногорії. Див. Карадаку 2013.
- 37 Младеновіч 2012.
- 38 Левієв-Сойєр 2011.
- 39 Смілов і Топлак 2007.
- 40 Шеберг 2011.
- 41 Купатадзе 2008.
- 42 Шеллі 1998.
- 43 Закон Республіки Молдова №294 від 21 грудня 2007 року «Про політичні партії» зі змінами від 08 квітня 2015 року; Законопроект №2123а «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції».
- 44 *Chicago Tribune* 1997.
- 45 Наприклад, у Чехії політичні партії протягом 2010 року отримали субсидій на загальну суму 866 445 067 млн чеських крон (1\$ 59,67 млн). Див. ГРЕКО 2011.
- 46 ГРЕКО 2012, стор. 26.
- 47 CNN 2011.
- 48 Там само.
- 49 ОБСЄ/БДІПЛ 2013а, стор. 21.
- 50 ОБСЄ/БДІПЛ 2013е.
- 51 Там само.
- 52 У 87% країн пожегтви партіям заборонені законом.
- 53 Смілов і Топлак 2007.
- 54 Гржимала-Буссе 2003.
- 55 *Balkan Insight* 2009.
- 56 Там само.
- 57 Байовіч і Манойлович 2013.
- 58 Мережа з підтримки сектору НУО, 2013, стор. 6. Внаслідок оприлюднення цих магнітофонних записів був створений парламентський комітет, але він завершив свою роботу без будьяких результатів, і прокуратура дійшла висновку, що серед вищих посадових осіб партії не було ніякої корупції.
- 59 ОБСЄ/БДІПЛ 2013а, стор. 26.
- 60 ОБСЄ/БДІПЛ 2013б, стор. 16.
- 61 ОБСЄ/БДІПЛ 2012, стор. 15.
- 62 Де Ваал 2012.
- 63 Transparency International Грузія 2012б.
- 64 Де Ваал 2012.
- 65 Державний департамент США 2013.
- 66 Vox Ukraine 2015.
- 67 ОПОРА 2015.
- 68 *Kyiv Post* 2012а.
- 69 Transparency International Угорщина 2015.
- 70 Довідкові матеріали про підкуп виборців у спільноті ромів див. ОБСЄ/БДІПЛ 2013е.

- 71 Угода відбулася під час заходів зі святкування державного свята, організованих провідним місцевим губернатором. Див. Transparency International Грузія 2012а.
- 72 Гонзалес-Окантос та ін. 2012.
- 73 Шеберг і Херрон 2013.
- 74 Див., наприклад, ОБСЄ Косово 2007.
- 75 IFES 2010.
- 76 Чигане 2007.
- 77 Смілов і Топлак 2007.
- 78 У додатку до доповіді ОБСЄ перераховані всі внески в натуральній формі. Див. ОБСЄ Косово 2004.
- 79 Смілов і Топлак 2007.
- 80 Нассмахер 2003.
- 81 Смілов і Топлак 2007.
- 82 Transparency International 2013.
- 83 Там само.
- 84 Там само.
- 85 Див., наприклад, випадки, які описав Оман 2013, стор. 175–80.
- 86 Де Ваал 2012.
- 87 Слід зазначити, що «Грузинська мрія» потрапляє до поширеної в пострадянському просторі категорії «олігархічних партій». Виникає питання, яку оцінку слід дати режиму в цілому, якщо в його рамках, щоб нейтралізувати дії політичних партій щодо зміцнення своїх позицій, доводиться звертатися до мільярдера.
- 88 Смілов і Топлак 2007.
- 89 Transparency International Грузія 2010. Організація відстежувала ті ж самі питання і під час подальших виборів.
- 90 Чигане 2007.
- 91 Transparency International 2009.
- 92 Тинан 2008.
- 93 Наприклад, в Узбекистані, де ніякі справжні опозиційні партії не допускаються до участі у виборах, кожній офіційно санкціонованій партії щотижня виділяється 40 хвилин ефіру на фінансованих державою телебаченні та радіо і по півсторінки двічі на тиждень у трьох щоденних державних газетах. Моніторинг ЗМІ з боку ОБСЄ/БДІПА показує, що медійні компанії в цілому виконали свої зобов'язання. Див. ОБСЄ/БДІПА 2009.
- 94 Human Rights Watch 2012. У цьому документі висловлюється стурбованість стосовно свободи ЗМІ в Угорщині, в тому числі піднімаються питання щодо незалежності Ради у справах засобів масової інформації, самоцензури незалежних ЗМІ та політичного втручання в редакційний контент державного телебачення.
- 95 Байкурт 2013.
- 96 Freedom House 2013.
- 97 Смілов і Топлак 2008.
- 98 Особи, що відповідають за розробку політичного курсу, визначаються як особи, залучені до розробки, внесення змін та прийняття політичних установок в області фінансування політичної діяльності, в тому числі особи з виконавчої та законодавчої гілок влади. Тому наголос робиться на ролі, яку виконують ці особи, а не той чи інший суспільний інститут.

ГЛАВА 7

ГЛАВА 7



Північна, Західна та Південна Європа

Д.Р.Піччіо*

Введення

Фінансові ресурси відіграють вирішальну роль у визначенні того, які саме суб'єкти беруть участь у політичному процесі в сучасних демократіях. Важливість методів, за допомогою яких політичні партії отримують доступ до фінансових ресурсів та використовують їх, стимулює регулювання у сфері фінансування політичної діяльності по всьому світу, в тому числі у Північній, Західній і Південній Європі.¹ У цій главі ідентифікуються найбільш важливі проблеми законодавства з фінансування політичної діяльності у цих країнах і порівнюються європейські схеми нормативно-правового регулювання (зокрема, їх імплементація та ефективність) з тими, що діють в інших регіонах.

Північна, Західна і Південна Європа входять в число найбагатших регіонів світу, а їх демократичні інститути поступово стабілізувались після закінчення Другої світової війни. Партії у цих регіонах традиційно засновувались на масовому членстві та тісному зв'язку з організаціями громадянського суспільства, такими як профспілки та церква. Хоча ця історична модель змінюється, а чисельність членів партій зменшується, це вплинуло на процес фінансового регулювання, яке вводилося в дію для задоволення загальних соціальних, фінансових та політичних потреб партій. З одного боку, норми регулювання було введено поряд із державним фінансуванням політичних партій та кандидатів, щоб всі елементи суспільства отримали доступ до політичної арени, а також як спроба нейтралізувати наслідки зменшення кількості членів партій і

* Автор хотів би подякувати Інґрід ван Бізен і колегам з науково-дослідної команди «Проект нового концептуального осмислення партійної демократії» (<http://www.partylaw.leidenuniv.nl>) за плідні дискусії на теми, пов'язані з цим документом. Застосовується звичайна примітка про обмеження відповідальності.

компенсувати зростання вартості участі в політичному житті. З іншого боку, держави мали за мету використати таке регулювання для контролю за припливом грошей у політиці, намагаючись запобігти корупції та обмежити вплив потужних донорів.

Усталені ліберальні демократії в Північній, Західній та Південній Європі до цього часу проявляли меншу схильність до регулювання фінансування політичної діяльності, ніж сусідні посткомуністичні демократії у Центральній та Східній Європі. Країни, в яких порівняно нещодавно відбувся перехід до демократії від недемократичною устрою, в більшій мірі схильні до регулювання діяльності політичних партій, ніж прихильники демократизації попередніх періодів.²

Незважаючи на спільні потреби та проблеми, різноманітність традицій, політичних філософій та суспільного ставлення до ролі, яка відводиться політичним партіям у представницьких демократіях, до цього часу перешкоджало створенню однорідної нормативно-правової системи в Північній, Західній і Південній Європі. Тим не менш, існує тенденція до більшої гармонізації нормативно-правової бази, зокрема в тому, що стосується вимог до прозорості.

Виклики та проблеми в області фінансування політичної діяльності у Північній, Західній та Південній Європі

Європейські державні та неурядові організації спільні в тому, що регулювання в області управління фінансовими ресурсами політичних партій є необхідним для втілення принципів демократії та верховенства права.³ Водночас у сфері регламентації фінансування політичної діяльності досі існує велика кількість викликів. По-перше, таке регулювання не забезпечує вирішення певних основних проблем, наприклад, політична корупція та незаконні методи фінансування в політиці. Останніми роками скандали, пов'язані з обігом грошей в політиці, відбувалися в Північній, Західній та Південній Європі, і за масштабами вони такі ж, як деінде у світі: в Іспанії, Греції, Великобританії⁴ та Франції спалахували скандали навколо фінансування політичної діяльності на багатомільйонні суми в євро, які були пов'язані зі зловживанням державними коштами, незаконними пожертвуваннями на користь партій або грошима, призначеними для підкупу обраних політичних діячів з метою завоювання їх прихильності.

По-друге, існує проблема неналежного нагляду за дотриманням нормативних правил та забезпеченням їх примусового виконання в умовах, коли політичні суб'єкти мають змогу використовувати лазівки в законодавстві. Третій виклик пов'язаний зі зростанням залежності партій від держави після введення широкомасштабної (і щедрої) системи

державного фінансування політичних партій та кандидатів. Останнім викликом залишається гендерна нерівність у регіоні.

Політична корупція

Політична корупція залишається однією з головних проблем у Європі. Реформи, покликані побороти корупцію, часто ініціюються лише як наслідок скандалів у сфері фінансування політичної діяльності, що отримують широкий суспільний резонанс. Вважається, що рівень корупції в Європі останніми роками зріс,⁵ з чого можна зробити висновок про те, що зусилля з унормування фінансування політичної діяльності не досягли своєї мети. Дійсно, країни, які обрали більшу кількість правил фінансування політичної діяльності, зокрема Греція, Португалія та Іспанія, сприймаються як такі, де корупція в партіях найвища, в той час як країни з менш суворими нормативними правилами – Данія, Швейцарія і Швеція – відомі найнижчими рівнями корупції.⁶

Якщо правила фінансування політичної діяльності не опрацьовані належним чином, ефект від них може виявитися зворотнім: замість запобігання корупції вони можуть стимулювати політичних діячів обходити правила або вдаватися до все більш складних схем приховування незаконних пожертвувань, тим самим підриваючи демократичні цінності та принципи, на яких заснована нормативно-правова база регулювання фінансування політичної діяльності.

Тим не менш, взаємозалежність між регулюванням фінансування політичної діяльності та політичною корупцією є складною, і дуже багато залежить від якості нормативних правил як таких, і тому важко встановити причинно-наслідкові зв'язки між ними. Для боротьби з високим рівнем корупції можна вдаватися до жорсткої регламентації фінансування політичної діяльності.⁷ Якщо правила фінансування політичної діяльності не опрацьовані належним чином, ефект від них може виявитися зворотнім: замість запобігання

корупції вони можуть стимулювати політичних діячів обходити правила або вдаватися до все більш складних схем приховування незаконних пожертвувань, тим самим підриваючи демократичні цінності та принципи, на яких заснована нормативно-правова база регулювання фінансування політичної діяльності.

Слабке правозастосування

Сама лише наявність нормативних правил фінансування політичної діяльності не гарантує їх виконання. Група держав проти корупції (ГРЕКО) у своїх рекомендаціях Північній, Західній та Південній

Європі виділяє дві основні проблеми. По-перше, ефективними повноваженнями з моніторингу та примусового правозастосування наділяється лише невелика кількість наглядових органів. Установам, відповідальним за проведення фінансових перевірок, часто не вистачає повноважень для проведення розслідувань, тому вони зосереджуються на процедурних аспектах і не можуть відстежити фактичні джерела доходів і витрат. Більше того, недостатня співпраця між слідчими та ревізійними органами дозволяє політичним гравцям здійснювати незаконну фінансову діяльність практично без ризику потрапити під санкції. Друга проблема пов'язана із прогалинами, які, як і раніше, присутні в значній частині законодавства з фінансування політичної діяльності.

Залежність партій від держави

Запровадження державного фінансування політичних партій та кандидатів в регіоні стало наслідком усвідомлення того, що (1) гроші важливі для політики, (2) політичні процеси мають бути доступними для всіх суб'єктів політичної діяльності, і (3) організаційна спадкоємність політичних партій необхідна для стабільності партійної системи. Хоча державне фінансування і допомагає політичним партіям виживати та покривати зростаючі витрати на здійснення політичної діяльності, воно також робить їх фінансово залежними від державних ресурсів. Враховуючи послаблення зв'язків між політичними партіями та громадянами в Європі, висока фінансова залежність від держави може виглядати парадоксальною: держави допомагають утриматися на плаву політичним організаціям, які втрачають зв'язок із суспільством, натомість створюють ризик (щедрої) підтримки політичних гравців, які присутні тільки на інституціональному рівні.

Гендерна нерівність

Недостатнє представництво жінок у політичному житті є постійною проблемою в Північній, Західній і Південній Європі. Рада Європи закликала держави-члени підтримати гендерний баланс у політичному житті та сфері прийняття рішень і вжити спеціальних заходів для забезпечення збалансованої участі та представництва у всіх секторах суспільства, в тому числі за допомогою юридично обов'язкових квот.⁸ Втім у Північній, Західній та Південній Європі, як і раніше, немає обов'язкових до виконання вимог для заохочення представництва жінок, і лише деякі країни в регіоні мають механізми фінансування політичної діяльності, спрямовані на підвищення представництва жінок. Прив'язка державного фінансування до вимог гендерної рівності стимулювала 6 партії до вирішення проблеми розширення прав і можливостей жінок в політичному житті і вирівнювання ігрового

поля для всіх кандидатів (як чоловічої, так і жіночої статі). Це питання докладніше обговорюється нижче.

Огляд нормативно-правової бази з фінансування політичної діяльності

У цьому розділі обговорюються регіональні стандарти регулювання фінансування політичної діяльності. По-перше, у ньому приведений огляд нормативно-правової бази, починаючи з кінця Другої світової війни. По-друге, розглядаються основні традиції законодавства з фінансування політичної діяльності на цих територіях та ідентифікуються основні схеми законодавчого втручання. Нарешті, ми спробували ідентифікувати останні тенденції в реформах фінансування політичної діяльності, включаючи гармонізацію різних нормативно-правових основ.

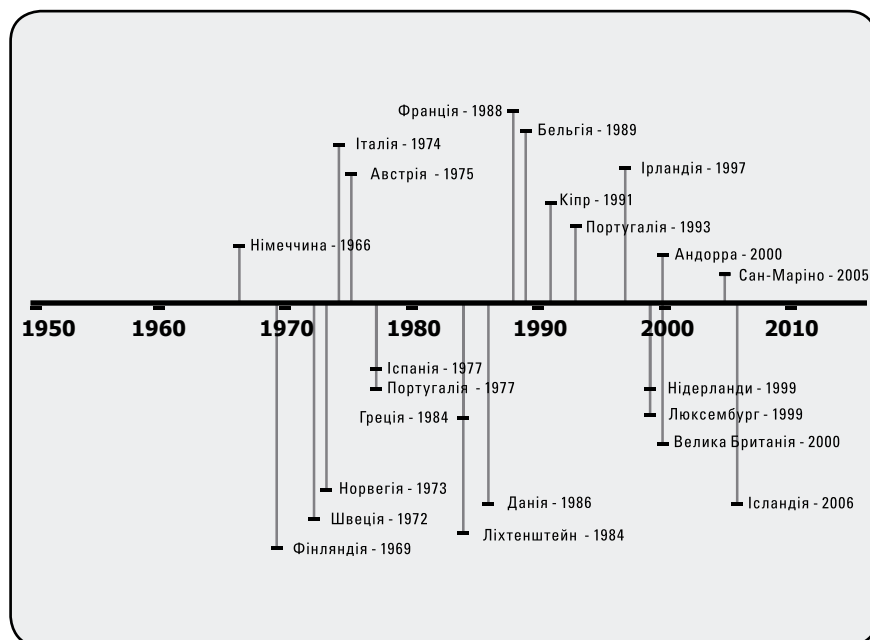
Посилення регулювання фінансування політичної діяльності

У дискусії щодо ступеня втручання держави в фінансування політичних партій і кандидатів неодмінно виникає основне питання про те, як сприймаються (і як їх слід сприймати) політичні партії. Згідно з ліберальною традицією, політичні партії розглядаються як приватні асоціації, які повинні бути вільними від втручання держави, в тому числі щодо управління їх фінансами. Відповідно до іншої думки, партії сприймаються як приватні юридичні особи, що функціонують в якості «комунальних», а державне втручання вважається необхідним засобом забезпечення справедливого функціонування демократичних процесів.⁹ Принцип невтручання в діяльність політичних партій характерний, як правило, для країн з довшим демократичним досвідом.¹⁰ Наприклад, Швеція має довгу історію демократичних інститутів; її конституція не містить положень, що кодифікують діяльність політичних партій, країна не має законів, що регламентують діяльність партій чи їхню організаційно-функціональну структуру, а законодавство, що регулює доходи партій, було вперше введено в дію в 2014 році. Іспанія є прямо протилежним прикладом: після диктатури Франко в країні сформувалася міцна традиція регулювання діяльності партій, яка знайшла відображення в різних законах, які стосуються партійної діяльності.

Зростаюче регулювання діяльності політичних партій у різних джерелах законодавства наштовхує на думку про те, що ліберальна традиція іде на спад.¹¹ Це особливо справедливо стосовно регулювання фінансування політичної діяльності, оскільки введення державного фінансування партій та кандидатів виправдовує більше державне втручання в управління їх внутрішніми (фінансовими) справами. Зростає консенсус навколо принципу *do ut des*— «даю, щоб ти дав», згідно з яким

мусить бути баланс між правами, які політичні партії отримують, та обмеженнями, яким вони підлягають. Отже, оскільки держави надають політичним партіям і кандидатам кошти з державних фондів, натомість партії та кандидати повинні дотримуватися більш конкретних правил.¹² Із введенням прямих державних субсидій для політичних партій і прийняттям правил щодо партійних доходів і витрат більшість країн взялися за створення всеосяжного законодавства, яке регламентувало різні аспекти фінансування політичної діяльності (див. Діаграму 7.1).

Діаграма 7.1. Рік введення в дію законів про фінансування політичної діяльності партій і кандидатів у Північній, Західній та Південній Європі



Джерело: Піччіо 2012.

Оскільки перші нормативні правила були прийняті у Німеччині ще в 1966 році,¹³ кількість законів щодо фінансування партій у регіоні з того часу значно збільшилась. Наприкінці 1970-х років лише у вісьмох країнах існували закони про фінансування політичної діяльності; двома десятиліттями пізніше вони діяли вже у 17 країнах. Сьогодні тільки три країни в регіоні не мають спеціального закону, що регламентував би фінансування політичної діяльності, і дві з них – це європейські мікродержави.¹⁴ Андорра та Сан-Марино прийняли свої перші закони з фінансування політичної діяльності у 2000 і 2005 році, відповідно, у той час як у Мальті, Монако та Швейцарії жодних законів з цього приводу не існує.

Традиції регулювання в сфері фінансування політичної діяльності

Історично склалося так, що країни регіону з більш усталеними ліберально-демократичними традиціями у меншій мірі зазіхають на свободу об'єднання політичних партій і вводять менш жорстке регулювання (фінансової) діяльності політичних партій, ніж сусідні демократії Східної Європи. Тим не менше, існують суттєві відмінності між схемами нормативно-правового регулювання у Північній, Західній та Південній Європі. При розгляді основних кластерів правил фінансування політичної діяльності, у тому числі регулювання доходів і витрат, а також механізмів примусового правозастосування та нагляду, стає помітним, що країни Південної Європи, як правило, мають більш високі рівні регламентації в сфері фінансування політичної діяльності, ніж держави на півночі та заході. Єдиним винятком є регулювання в області механізмів контролю за фінансуванням політичної діяльності (розкриття фінансової інформації та нагляд), які в північних країнах регулюються в тій же мірі, що і на півдні Європи. В середньому, рівні регулювання в сфері фінансування політичної діяльності у країнах Південної Європи майже на 10% вищі, ніж у Північній Європі, і на 16% перевищують рівень регулювання у Західній Європі.¹⁵

Нещодавні тенденції реформи фінансування політичної діяльності: рух до гармонізації?

Незважаючи на відмінності у моделях, що застосовуються у регіоні для регламентації фінансування політичної діяльності, деякі аспекти дозволяють зробити висновок про тенденцію до все більшої їх гармонізації. По-перше, законодавство з часом стає все більш конкретним. Якщо раніше нормативні правила фінансування політичної діяльності були розкидані по декільком законодавчих актах (наприклад, закони про вибори, закони про ЗМІ), сьогодні законотворці все частіше об'єднують різні аспекти фінансування політичної діяльності в єдині та зведені законодавчі акти. По-друге, все більше аспектів фінансування політичної діяльності стає предметом правового регулювання; в якості прикладу можна навести правила, що регулюють механізми підзвітності в сфері використання державних ресурсів, розкриття фінансової інформації про приватні внески і вимоги до прозорості. Останнє положення, практично відсутнє у перших нормативних правилах фінансування політичної діяльності, привертає все більшу увагу західноєвропейських законотворців.

Європейський союз (ЄС) та різні урядові та неурядові організації (зокрема Рада Європи, Організація з безпеки та співробітництва в Європі / Бюро демократичних інститутів та прав людини [ОБСЕ/БДПЛ], Венеціанська комісія, ГРЕКО та Transparency International) зіграли та продовжують відігравати важливу роль у сприянні ідеї

гармонізації законодавчої бази фінансування політичної діяльності. Зокрема, за останнє десятиліття суб'єкти діяльності в рамках ЄС видають все більшу кількість доповідей і рекомендацій, націлених на затвердження «належної практики» і «загальних принципів», що відносяться до забезпечення прозорості управління фінансами політичних партій і кандидатів (і доступу громадськості до відповідної звітності).¹⁶

Джерела доходів політичних партій і кандидатів

Для того, щоб усі політичні партії та кандидати мали рівні можливості участі у передвиборній конкурентній боротьбі та з метою введення у практику демократичних принципів формування рівноправного політичного середовища, держави вводять різні засоби контролю за припливом грошових коштів у політичне життя. Приватні джерела надходжень, традиційно найбільш важливі механізми фінансування політичної діяльності, варіюються від членських внесків до малих і великих приватних пожертвувань та надходжень від виборних посадових осіб. Державні джерела надходжень включають пряме фінансування політичних партій, кандидатів чи передвиборної агітації з боку держави, а також опосередковане державне фінансування у вигляді надання доступу до ЗМІ, податкових вирахувань або надання політичним суб'єктам інших фінансових або матеріально-технічних переваг. Однак, незважаючи на чинні нормативні правила, порушення закону у сфері фінансування політичної діяльності в регіоні досі залишається поширеною та складною проблемою.

Приватне фінансування політичних партій

Приватне фінансування (членські внески, пожертвування, відрахування з заробітної плати виборних посадових осіб, особисті грошові кошти кандидатів) традиційно складає лівову частину бюджетів політичних партій; втім у цій царині спостерігається перенесення центру ваги у бік державного фінансування. Членські внески і невеликі пожертви політичним партіям і кандидатам зазвичай вітаються і є певним критерієм легітимності політичної партії з точки зору громадянського суспільства. Фінансування з боку рядових членів партії – разом із явкою виборців, кількістю членів партії та особами, з якими ідентифікується партія, – є показником участі громадян у політиці. Що ж стосується великих пожертвувань, особливо від юридичних осіб (тобто не фізичних осіб, а корпорацій, профспілок або інших об'єднань, організованих за принципом зацікавленості, які в обмежених юридичних цілях розглядаються як особи), то їхній вплив вважається згубним. І дійсно, приватне фінансування є одним з найбільш очевидних шляхів, завдяки якому окремо взята людина або групи особливих

інтересів можуть «купувати» політичних представників в обмін на фінансові поступки, сприяння та послуги.

Членські внески і невеликі пожертвування

Нині на членські внески припадає лише невелика частина доходів політичних партій, і це є певним зрушенням у деяких країнах. У Норвегії, наприклад, членські внески становили більше половини від загального обсягу надходжень до партійних бюджетів у 1950-і та 1960-і роки, але в даний час складають приблизно 5%.¹⁷ Це падіння можна пояснити надзвичайно різким зниженням кількості партійних членів, яке відбулося у норвезьких партіях у 1990-і роки.¹⁸ В інших країнах членські внески завжди були практично несуттєвим джерелом доходу; рівень членських внесків був завжди низьким у Португалії, і лише близько 1-2% від загальних надходжень політичних партій на початку 1990-х років формувалось за рахунок членських внесків.¹⁹

З Таблиці 7.1, в якій відображено проміжок часу між 1950 і 1990 роками, видно, що з плином часу питома вага членських внесків знижувалась у більшості великих Північних, Західних і Південних європейських країн; у деяких випадках початкові надходження до партійної скарбниці скоротилися на дві третини. Більш свіжі дані доводять, що ця тенденція триває й досі.

Таблиця 7.1 Членські внески як частина загальних доходів партій у Північній, Західній та Південній Європі, 1950-1990

Країна	1950-і роки	1960-і роки	1970-і роки	1980-і роки
Австрія	88	87	45	26
Данія	61	59	48	44
Фінляндія	2	2	3	3
Ірландія	45	31	45	39
Італія	43	30	14	17
Нідерланди	84	78	73	73
Норвегія	55	54	28	32
Швеція	25	15	7	8
Велика Британія	13	15	21	37

Джерело: Кроуел 1999, стор. 68 (адаптовано автором).

У Великобританії динамічний ряд даних вказує, що з 1950-х по 1980-і роки спостерігалось зростання відсоткової частки членських внесків у загальних доходах партій, проте, як вказують поточні цифри, зараз їх вага становить 11 відсотків. За останніми оцінками, отриманими з

різних джерел, відомо, що членські внески складають 5% від загальної суми партійних надходжень у Бельгії, 13% у Франції та 5% у Греції.²⁰ У Швеції, історично відомої активною участю рядових членів у партійній політиці, добровільно розкрита інформація про доходи політичних партій, представлених у парламенті, вказує на те, що в 2011 році на частку членських внесків припадало тільки 3 відсотки від їх доходів.²¹ Політичні партії в Ірландії, Німеччині та Нідерландах, як і раніше, у значній мірі залежать від членських внесків. В Ірландії та Німеччині більше третини загальних партійних надходжень – це членські внески. У Нідерландах у 2000 році вони становили більше 45% від загального доходу партій.²²

Надходження до партій від членських внесків істотно відрізняються не тільки по країнах або впродовж тривалого часу, але й по політичним партіям. У Франції, наприклад, надходження від загальної суми членських внесків у 2004 році знаходилися у діапазоні від 719 133 євро (I\$ 849 000) у Комуністичної революційної ліги до 8 172 652 євро (I\$ 9 650 000)²³ у Соціалістичної партії, що складало відповідно 30 та 18 відсотків від загальних доходів цих партій.²⁴ Найсвіжіші доступні дані по Норвегії (2009 р.) показують, що сума членських внесків починається від 21 150 норвезьких крон (I\$ 2 300) для Християнської коаліційної партії і сягає 289 5481 норвезьких крон (I\$ 316 000) для Християнсько-демократичної партії, що складає відповідно 3 та 8 відсотків загальних надходжень обох партій.²⁵

На додаток до членських внесків, політичні партії отримують добровільні внески від членів партії та пожертви від осіб, що не є членами партії. Збір всеосяжних і узгоджених даних по цим невеликим пожертвуванням і внескам на користь політичних партій завжди був складною справою через брак доступної інформації.²⁶ Більше того, в офіційних цифрах (а також в подальшому аналізі) членські внески і невеликі пожертвування часто об'єднуються,²⁷ оскільки на практиці розрізнити їх неможливо. Останнім часом, завдяки зростанню значення прозорості в Північній, Західній та Південній Європі, покращився доступ до інформації про всі пожертвування на користь як політичних партій, так і кандидатів. У деяких випадках це прямо впливає із законодавства, яким передбачені обов'язкові формати звітності та оприлюднення відомостей про дрібні пожертвування. До прикладу, після внесення у 2007 році поправки до закону про фінансування політичної діяльності, політичні партії в Люксембурзі зобов'язані розголошувати інформацію про приватні внески на суму, що перевищує 250 євро (I\$ 290). Це дає можливість більш ретельно оцінювати рівні приватних пожертвувань і порівнювати співвідношення між малими та великими пожертвуваннями на користь політичних партій. Згідно широко поширеній думці, питання полягає в тому, чи приватне фінансування політичних партій складається

головним чином з великих пожертвувань, і чи дрібніші пожертви як джерело надходжень до політичних партій втратили свою значущість?

Таблиця 7.2. Звіт про пожертви політичним партіям у Люксембурзі, 2009–2011

	2009*	2010	2011
<1000 євро (I\$ 1200)	26 009 євро (I\$ 30 000) (29%)	18 748 євро (I\$ 22 000) (71%)	103 802 євро (I\$ 120 000) (63%)
>1000 євро (I\$ 1200)	63 885 євро (I\$ 74 000) (71%)	7 513 євро (I\$ 8 700) (29%)	61 894 євро (I\$ 72 000) (37%)
Загальна сума пожертвувань, відображених у звітності	89 894 євро (I\$ 104 000) (100%)	26 261 євро (I\$ 30 000) (100%)	165 696 євро (I\$ 191 000) (100%)
Загальна кількість пожертвувань, відображених у звітності	<1000 євро (I\$ 1200) 63 >1000 євро (I\$ 1200) 24 Всього: 85	<1000 євро (I\$ 1200) 61 >1000 євро (I\$ 1200) 6 Всього: 67	<1000 євро (I\$ 1200) 169 >1000 євро (I\$ 1200) 43 Всього: 212

Джерело: Палата депутатів Великого герцогства Люксембург.

*Рік виборів: вибори до національного парламенту та Європейського парламенту

Деталізація пожертвувань в Таблиці 7.2 доводить, що невеликі пожертвування²⁸ являють собою більшу частку надходжень на користь люксембурзьких політичних партій, ніж великі пожертвування. У 2010 і 2011 роках їх питома вага сягнула понад 60% від загального обсягу отриманих пожертвувань. Ці показники протилежні ситуації 2009 року, коли і на національних виборах, і на виборах до Європейського парламенту (ЄП) відбулося наступне: великі пожертвування, у тому числі два пожертвування, що перевищували 10 000 євро (I\$ 12 000), склали майже три чверті загальної суми пожертвувань.

Зростання уваги до принципів прозорості сприяє тому, що (а іноді й вимагає того) все більше політичних партій публікують свою річну фінансову звітність на власних веб-сайтах, часто з наданням детальної інформації про отримані пожертвування. Наприклад, з 2003 року голландська Соціал-демократична партія (Партія праці) публікує свою річну фінансову звітність на сайті, в яку включає відомості про пожертвування вище 500 євро (I\$ 610).

Таблиця 7.3. Звіт про пожертви соціально-демократичній партії Голландії, 2010–2012

	2010*	2011	2012*
<1000 євро (I\$ 1200)	21 241 євро (I\$ 26 000) (37%)	7 500 євро (I\$ 9100) (39%)	15 910 євро (I\$ 19 000) (31%)
>1000 євро (I\$ 1200)	35 443 євро (I\$ 43 000) (63%)	11 850 євро (I\$ 14 000) (61%)	35 313 євро (I\$ 43 000) (69%)
Загальна сума пожертвувань, відображених у звітності	56 684 євро (I\$ 69 000) (100%)	19 350 євро (I\$ 23 000) (100%)	51 223 євро (I\$ 62 000) (100%)
Загальна кількість пожертвувань, відображених у звітності	<1000 євро (I\$ 1200) 37 >1000 євро (I\$ 1200) 20 Всього: 57	<1000 євро (I\$ 1200) 14 >1000 євро (I\$ 1200) 6 Всього: 20	<1000 євро (I\$ 1200) 29 >1000 євро (I\$ 1200) 22 Всього: 51

Джерело: <http://www.pvda.nl/>

*Рік виборів: вибори до національного парламенту

При тому, що великі пожертвування, як видно, формують основну частину загальних приватних надходжень до бюджету голландської Партії праці, дрібні пожертви склали майже третину приватних пожертвувань партії у 2010, 2011 та 2012 роках. Втім як у Люксембурзі, так і в Нідерландах приватні внески являють собою лише невелику частку загальних надходжень до партій. У Люксембурзі найбільш важливим джерелом доходу партії є державне фінансування (див. Діаграму 7.5). У випадку з голландською Партією праці, загальний дохід майже на 40% формується за рахунок державного фінансування.

Пожертвування у малих розмірах не є важливим джерелом надходжень в Австрії, Франції, Норвегії, Греції та Бельгії. Це може бути пов'язано із загальною тенденцією розчарування у політичних партіях Північної, Західної і Південної Європи,²⁹ що призвело до зменшення пожертвувань від пересічних громадян. Бельгія відзначається стійким спадом як в жертвах на користь політичних партій (на їх частку в 2007 році припадало лише 0,3% від загального обсягу партійних надходжень), так і кількістю пожертвувань на користь кандидатів.³⁰

Великі пожертвування та внески від корпорацій

Загалом, «вигідних» джерел приватних надходжень стає все менше внаслідок того, що членські внески і невеликі пожертвування перестали бути надійним джерелом партійних доходів у Північній, Західній та Південній Європі. Але наскільки важливу роль з точки зору фінансового становища партій відіграють «згубні» джерела приватних надходжень? Інформація про великі пожертви на користь політичних партій сьогодні більш доступна. Вимоги прозорості були втілені в життя, і це дало

громадянам можливість отримувати інформацію про найбільші фінансові вливання у політичні партії, зокрема, від компаній та підприємств.

Попередні дослідження підтвердили тенденцію відмови корпорацій від участі у політичному житті, наслідком чого стало зменшення корпоративних внесків у якості джерела фінансування політичної діяльності.³¹ Ознаки довгострокового зниження відзначаються у Німеччині та Швеції, а також у Великобританії, де корпоративні пожертвування раніше були найбільш значущим джерелом партійної виручки, особливо для Консервативної партії. За останніми аналітичними даними, пропорційна частка пожертвувань консерваторам із сектору фінансових послуг в даний час знизилася від 60-90% у 1950-х роках до 51,4% від загального обсягу надходжень наприкінці 1980-х.³² Зниження корпоративних пожертвувань на користь Консервативної партії Великобританії з 1990-х років пояснюється ідеологічними змінами в Лейбористській партії, зокрема її відходом від соціалізму (відповідно, у компанії стало менше причин робити великі грошові пожертвування консерваторам) і зростанням негативного ставлення до корпоративних пожертвувань з боку громадськості: щодо бізнесу, то ділові кола почали сприймати такі пожертви як неоднозначну практику, якої варто уникати.³³ Зменшення корпоративних внесків відбулося і в Ірландії. Якщо порівняти звітність політичних партій про отримані пожертвування у 2011 році зі звітністю 2002 року,³⁴ очевидним стає не тільки значне зниження загальної суми зареєстрованих пожертвувань (з 265 800 євро [1\$ 301 000] у 2002 році до 30 997 євро [1\$ 35 000] у 2011 р.), а й падіння самої кількості корпоративних пожертвувань. Цікаво, що найважливішим з джерел приватних надходжень, розголошених ірландськими політичними партіями, стали внески членів Палати представників Ірландського парламенту та членів Європарламенту. Останні дані, опубліковані казначейством Палати депутатів Італії, свідчать про те ж саме. Серед приватних внесків, включених у звітність двох найбільших італійських політичних партій (Демократична партія та «Народ свободи») за 2012 рік, немає великих корпоративних пожертв, незважаючи на те, що у 2012 році поріг звітності було знижено з 50 000 євро (1\$ 62 000) до 5 000 євро (1\$ 6 200). Хоча не варто виключати, що певні корпоративні пожертвування залишилися нерозголошеними й не були включені в офіційні дані, все вказує на тенденцію до зниження обсягу корпоративних пожертвувань, яка могла б бути віднесена на рахунок різкого скорочення підтримки політичних партій та участі в політичному житті в цілому. Крім того, можливо, великих донорів просто налякало посилення вимог до прозорості. Можна вважати, що зменшення корпоративних внесків компенсується індивідуальними внесками окремих членів національних парламентів і Європарламенту.³⁵ Великі пожертвування також складають лише невелику частину від загального доходу політичних партій у Греції, Нідерландах, Швеції та Норвегії.

Додаткові джерела приватних надходжень до політичних партій і кандидатів можна отримати від діяльності «третьох сторін» – цільових груп чи окремих осіб, що виступають на підтримку окремих кандидатів, політичних партій або політичних рішень. У континентальній частині Західної Європи діяльність «третьох сторін» дотепер майже ніяк не врегульована законодавчо; і лише дві країни – Ірландія і Велика Британія – в регіоні ввели межі для пожертвувань і обмеження витрат для «третьох сторін». В Іспанії діє конкретна заборона на пожертвування з боку «третьох сторін».

Ще одним джерелом доходу є банківські кредити. Грецькі політичні партії запозичують кошти у банків з кінця 1990-х років, пропонуючи (майбутнє) державне фінансування в якості гарантії. З часом цей тип надходжень ставав все більш значущим. У 2001 році за рахунок банківських кредитів було отримано 33 і 11 відсотків загальних надходжень двох основних політичних партій в Греції (ПАСОК та «Нова демократія»); в 2007 році на банківські кредити припадало відповідно 63 і 42 відсотки.³⁶

Великі пожертвування та внески від компаній вважаються потенційно небезпечними для демократичних політичних процесів. Тому держави вводять різні типи правил, аби запобігти або обмежити вірогідність того, що приватні компанії або заможні люди отримують змогу впливати на розстановку сил на політичній арені, а також щоб зробити політичні партії у достатній мірі незалежними від приватних інтересів купки багатіїв. Це робиться шляхом введення якісних та/або кількісних обмежень на приватні надходження на користь політичних партій та кандидатів.

Якісні обмеження: заборона на пожертви

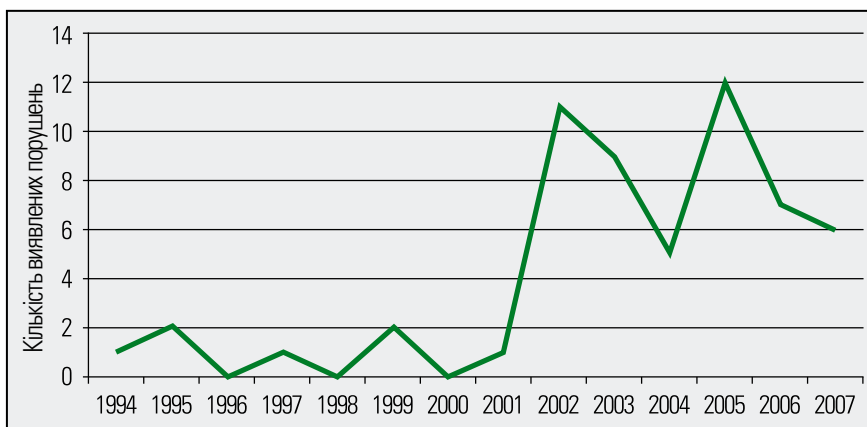
Джерела приватного фінансування, які найчастіше підпадають під обмеження – це іноземні суб'єкти, корпорації, державні та напівдержавні установи і профспілки. У великій кількості держав, окрім того, політичним партіям і кандидатам забороняється отримувати анонімні пожертвування та встановлено межі грошових пожертвувань. Згідно з рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи, державам слід ввести якісні обмеження стосовно джерел приватного фінансування політичних партій, щоб уникнути завдання шкоди діяльності політичних партій, а також забезпечити їх незалежність.³⁷

Аналіз п'яти поширених у Північній, Західній і Південній Європі заборон (пожертвування від профспілок, з анонімних джерел, від напівдержавних організацій, іноземних юридичних осіб і корпорацій) дозволяє зробити три висновки.

По-перше, більшість країн Північної, Західної та Південної Європи забороняють пожертвування від іноземних осіб, компаній зі змішаним державним і приватним капіталом та анонімні пожертвування. По-друге, заборони внесків на користь політичних партій чи кандидатів значно поширеніші в країнах Південної Європи (більше 45%), у той час як у Західній Європі та Скандинавії обмеження на приватні внески існують у менше ніж 30% країн. Це може частково пояснюватися тим, що у країнах Південної Європи діє більш високий загальний рівень регулювання. По-третє, у регіоні відсутні суттєві відмінності між регулюванням діяльності партій та регулюванням діяльності кандидатів, які характерні для інших частин світу.

На практиці, однак, одне тільки існування заборони на пожертви у правових системах, що регулюють фінансування політичної діяльності, ще не гарантує, що правила дійсно виконуються, або що фінансові потоки не виникнуть поза межами сфери регулювання, зокрема, в умовах слабкого розвитку механізмів примусового правозастосування і накладання санкцій. Португалія (разом із Францією та Грецією) ввела найбільшу кількість обмежень на приватні внески політичним партіям і кандидатам. За допомогою низки змін до законодавства з фінансування політичної діяльності, внесених з середини 1990-х років, усі головні джерела пожертвувань, про які йшла мова вище, у Португалії були заборонені (у тому числі з 2000 року і корпоративні пожертвування). Проте незаконні пожертвування партіям та кандидатам все ж таки мають місце, а обхід правил є звичайною справою.³⁸ На Діаграмі 7.2 показано кількість порушень, пов'язаних з приватними внесками, які було виявлено в ході зовнішніх фінансових перевірок.

Діаграма 7.2. Порушення річних приватних пожертвувань у Португалії, 1994–2007



Джерело: Де Соуза 2012, стор. 15 (адаптовано автором).

З Діаграми 7.2 видно, що кількість виявлених у Португалії порушень правил приватних пожертвувань, допущених політичними партіями і кандидатами, впродовж останніх десяти років значно збільшилася. Ця тенденція частково пояснюється посиленням нагляду за фінансуванням політичної діяльності у Португалії в середині 1990-х років. Після майже 20 років повної безконтрольності фінансова діяльність партій опинилася під наглядом новоствореного незалежного органу і стала контролюватися більш ретельно.³⁹ Втім з діаграми видно й те, як правила, що обмежують приватні внески, активно спонукали політичних суб'єктів вдаватися до незаконних дій. Наприклад, у 2005 році, після того, як партійні чиновники з Християнсько-демократичної партії нібито склали список зі 105 неіснуючих імен, щоб пояснити походження грошових пожертвувань, що зберігалися на їхніх рахунках виборчого фонду, було розпочате розслідування.⁴⁰ У березні 2010 року Християнсько-демократичну партію і дві інші партії було оштрафовано за порушення правил фінансування передвиборної агітації, включаючи незаконне фінансування.⁴¹

Кількісні обмеження: обмеження на пожертви

Комітет міністрів Ради Європи рекомендував державам встановити обмеження на внески.⁴² Європейські країни запровадили порівняно високі рівні пожертвувань, які донори, що відповідають критеріям, мають право передавати політичним партіям та кандидатам (див. Таблицю 7.4).

Таблиця 7.4. Річні ліміти на пожертви політичним партіям у Північній, Західній та Південній Європі*

	Бельгія	Кіпр	Фінляндія	Франція	Греція	Ісландія	Ірландія**	Португалія	Іспанія
євро	4,000	8,000	30,000	7,500	15,000	2,800	2,500	10,650	100,000
	(€ 4,700)	(€ 11,000)	(€ 32,000)	(€ 8,900)	(€ 20,000)	(€ 20)	(€ 2,800)	(€ 15,000)	(€ 135,000)

Джерело: База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності.

* Пожертви тільки від фізичних осіб

** Після реформи фінансування політичної діяльності 2012 року

Як правило, у країнах Північної, Західної та Південної Європи встановлюються межі внесків на користь партій у зв'язку з виборчими кампаніями (42% країн) або на щорічній основі (38% країн). Приблизно у третині країн також існують обмеження на суму, яку дозволяється передавати одному кандидату. Країни Південної Європи частіше вдаються до обмеження внесків, ніж країни на півночі і заході регіону.

Однак політичні скандали останніх років доводять, що граничні обмеження пожертвувань порушуються і обходяться законним шляхом. Наприклад,

у Франції Національна комісія з перевірки звітів про виборчі кампанії та політичне фінансування (CNCCFP) повідомила про обхід обмежень на пожертвування шляхом створення «партій-супутників».⁴³ Відповідно до французького законодавства, хоча один донор має право передати на користь політичної партії не більше 7 500 євро (І\$ 8 900) на рік, жоден із нормативно-правових актів не забороняє жертвувати суми у розмірі, що не перевищує цю суму, декільком політичним групам, і жоден із законів не заважає партії-бенефіціару переказувати пожертвування іншому політичному руху. Таким чином, Комісія видала попередження, згідно з яким групи «супутники» (чисельність яких збільшилася від 28 у 1999 році до 255 у 2004 році) грають роль фінансових каналів перекачування приватних пожертвувань, що дозволяє більшим партіям обходити граничний рівень, встановлений для приватних пожертвувань.⁴⁴ Незважаючи на цю лазівку в законодавстві, Національна комісія пізніше повідомила, що не виявила ознак суттєвих фінансових потоків від партій-супутників до великих партій; навпаки, велика кількість партій-супутників отримує зиск від фінансування з боку великих партій.⁴⁵

Державне фінансування політичних партій

Непряме державне фінансування

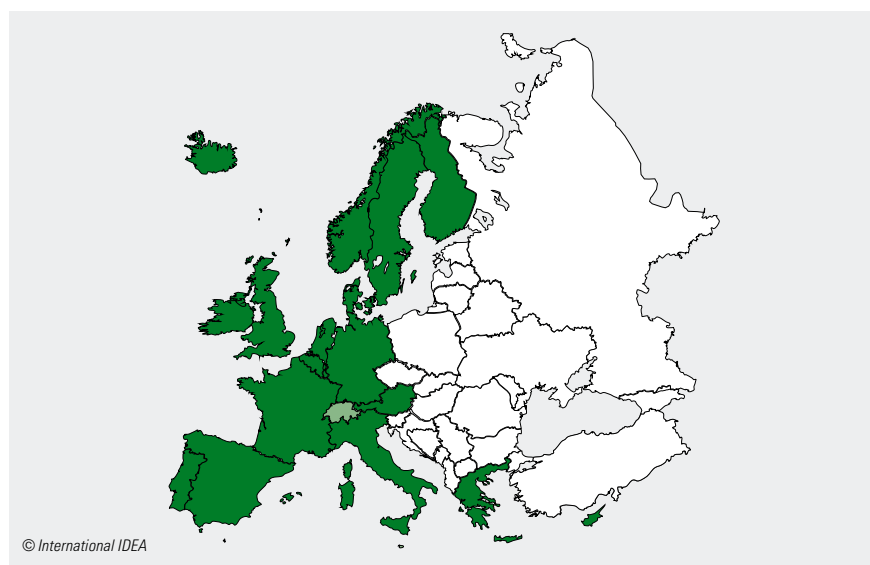
Державне фінансування надається політичним партіям та кандидатам у двох основних формах: це пряме фінансування партійних організацій та заходів на проведення передвиборної агітації, а також непряме фінансування, наприклад, у формі доступу до державних ЗМІ, що здійснюють широке мовлення, податкових пільг, використання громадських об'єктів для зустрічей тощо.⁴⁶ У залежності від наявності того чи іншого типу непрямого державного фінансування, воно може виявитися серйозним практичним та ефективним з економічної точки зору доповненням (або альтернативою йому) до прямого державного фінансування, котре передбачає безпосередній переказ коштів, які в багатьох випадках одержувач має право використовувати на власний розсуд. Саме тому непряме державне фінансування має ще одну важливу перевагу: воно може бути з більшою легкістю націлене на надання допомоги у вирівнюванні ігрового поля в якій-небудь конкретній сфері діяльності.

Країни Північної, Західної та Південної Європи надають безкоштовний або субсидований доступ до ЗМІ у такому ж обсязі, що й країни в інших регіонах світу. У двох третинах цих європейських держав непряме державне фінансування надається партіям, і лише в третині те ж саме пропонується кандидатам. Тридцять відсотків держав, у яких законодавчо прописаний доступ до ЗМІ, надають його у рівній мірі всім партіям, що мають на це право. Забезпечення доступу для всіх кандидатів видається нереалістичним.

Непряме державне фінансування у тій чи іншій мірі або формі – найпоширенішою з яких є надання податкових пільг – існує в усіх державах Північної, Західної та Південної Європи, за винятком Ліхтенштейну, і їх рівні набагато вищі, ніж будь-де у світі. Проте положення про таке фінансове забезпечення можуть істотно відрізнятися за масштабами і щедрістю. Приклади варіюються від скромного шведського нормативного правила, яке передбачає вільний доступ секретарів партій до технічного устаткування і приміщень у риксдагу (парламенті), до Кіпру, де державне фінансування і приватні внески на користь партій звільняються від оподаткування. В інших країнах, зокрема в Ісландії, діють податкові пільги для донорів з метою стимулювання масових пожертвувань від рядових членів партій. Ще одним популярним видом непрямого державного фінансування є надання місця для розміщення передвиборчих агітаційних матеріалів; таке фінансування застосовується у семи державах, найчастіше у формі безкоштовних спеціально виділених місць для розміщення агітаційних плакатів.

Пряме державне фінансування

Діаграма 7.3. Країни Північної, Західної та Південної Європи, у яких здійснюється пряме державне фінансування політичних партій

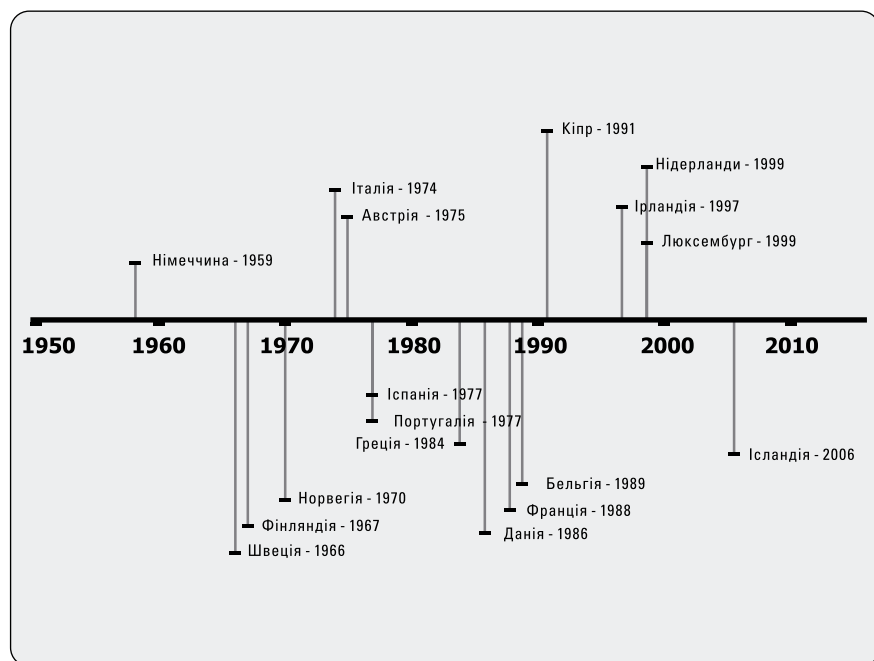


- Так
- Ні

Джерело: МІДПВП. Мапа базується на даних, зібраних до лютого 2014 р. Інформація, представлена у Базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності, постійно оновлюється. Див. <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=270>

З 24 європейських країн, розглянутих у цій главі, лише три не пропонують ніякого прямого державного фінансування для покриття організаційних витрат, витрат на проведення передвиборної агітації або і того, і іншого: це Андорра, Мальта та Швейцарія. На Діаграмі 7.4 показаний рік, у якому пряме державне фінансування було запроваджене у 17 з цих країн.

Діаграма 7.4. Введення прямого державного фінансування політичних партій у Північній, Західній та Південній Європі



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

Тенденція до введення прямих державних субсидій є безперечною; у країнах, де їх немає, точаться дискусії з приводу того, чи слід їх вводити. Останнім часом питання запровадження державних субсидій постало у політичному порядку денному Мальти.⁴⁷ У Швейцарії, де регулювання відсутнє на федеральному рівні, два кантони (Женева та Фрібур) прийняли закони про відшкодування витрат на проведення передвиборної агітації, а до Національної ради Швейцарії надійшло кілька ініціатив, спрямованих на регулювання фінансування політичної діяльності (всі вони до цього часу відхилялися).⁴⁸ Швейцарія з обережністю відноситься до введення державного фінансування через власні ліберальні традиції невтручання держави у приватну сферу діяльності політичних партій. У Великій Британії, де діє дуже незначне пряме державне фінансування політичних партій, можливість

введення більш потужної системи державного фінансування активно обговорюється, особливо останні 20 років.⁴⁹ Проте ця дискусія не привела до якихось серйозних змін, частково через побоювання того, що партії втратять зв'язок зі своїми членами, як тільки позбавляться фінансової залежності від них.

Якщо встановлення рівноправних умов у конкурентному виборчому середовищі найчастіше наводять як одне з головних виправдань введення прямого державного фінансування, то пороги доступу до цього фінансування і порядок розподілу коштів мають вирішальне значення для його імплементації.

У Північній, Західній та Південній Європі, як і в більшості країн світу,⁵⁰ переважна частина нормативно-правових актів з фінансування політичної діяльності визначає право на отримання державного фінансування, заснованого на базі поєднання двох підстав: частка голосів виборців, отриманих на виборах до парламенту, і представництво у виборних органах. Лише у п'яти країнах цих регіонів (Іспанія, Бельгія, Нідерланди,⁵¹ Фінляндія та Велика Британія) надається пряме державне фінансування тільки парламентським партіям. Цей підхід був підданий критиці, оскільки він підриває принцип вирівнювання ігрового поля: новим партіям важче виходити на політичну арену і конкурувати на справедливих умовах із партіями, які закріпили свої позиції. Дійсно, відповідно до розроблених ОБСЄ / Венеціанською комісією керівних принципів в сфері правового регулювання діяльності політичних партій, поріг окупності державного фінансування мусить бути нижчим, ніж виборчий поріг.⁵²

Ступінь згубності (або ні) цієї вимоги з огляду на плюралізм політичних партій залежить від встановленого виборчого порогу. У Фінляндії та Нідерландах, де виборчий поріг особливо низький,⁵³ кваліфікаційний критерій представництва у виборному органі з усією очевидністю не є проблемою в тому, що стосується політичного плюралізму. Певні занепокоєння можливі в Іспанії та Бельгії, де виборчий поріг складає відповідно 3% і 5% голосів.

У країнах Північної, Західної та Південної Європи критерії розподілу державного фінансування не відрізняються від тих, що діють в інших країнах світу. Найбільш поширена процедура розподілу передбачає виділення однакових сум всім партіям, які подолали поріг (принцип «абсолютної рівності»), а додаткові змінні суми надаються пропорційно числу голосів або місць, отриманих в ході останніх за часом парламентських виборів (принцип «справедливості розподілу»).

Німецькі та нідерландські механізми розподілу включають стимули для заохочення політичної участі громадян і стимулювання політичних партій для збереження соціальної платформи.⁵⁴ У Німеччині розподіл

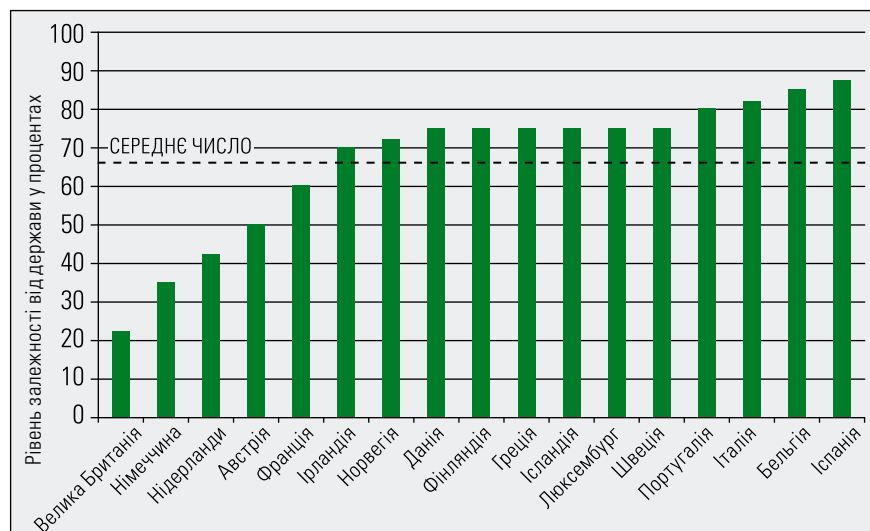
коштів відбувається як на основі успіху партії на останніх виборах, так і відповідно до об'єму отриманих приватних пожертвувань (правило «паритетності коштів»). За німецьким законодавством, тільки певний відсоток надходжень до партій забезпечується за рахунок державної скарбниці, а обсяг державних субсидій не може бути вищим суми залучених партією приватних коштів. Ця нормативна вимога відіграє вирішальну роль у підтримці залежності політичних партій від держави в Німеччині на другому низу рівні серед країн Західної Європи. У Нідерландах кошти розподіляються на основі трьох підстав: фіксована сума надається всім представленим у парламенті партіям; додаткові кошти виділяються залежно від кількості отриманих місць, а ще одна сума розподіляється пропорційно числу членів партії, які зробили свій внесок.

Порядок використання державного фінансування дуже різниться у різних країнах. Майже у половині країн Північної, Західної і Південної Європи виділені державні кошти не мають цільового призначення. Там, де цільове призначення використовується, воно формулюється дуже узагальнено (наприклад, «витрати на виборчу кампанію» або «поточна діяльність партії»). Виняток становлять Німеччина і Нідерланди, де кошти виділяються на освіту членів партій, науково-дослідні ініціативи або на підтримку жіночих крил.

Державне фінансування і залежність партій від держави

Ймовірно, зі всіх джерел доходу політичних партій державне фінансування викликає найбільш жваву дискусію серед політиків, науковців та суспільства в цілому, тому що в даний час (у кількісному вимірі) саме воно є найбільш важливим джерелом доходу партій в регіоні; на його долю припадає в середньому 67% загальних надходжень політичних партій Європи (див. Діаграму 7.5). Ці дані вражаючі, особливо в порівнянні з іншими частинами світу. У Південній Америці, для порівняння, відсоткова частка залежності від держави становить лише 35%.⁵⁵

Діаграма 7.5. Залежність політичних партій у Північній, Західній та Південній Європі від державного фінансування



Джерело: Доповіді про оцінку ГРЕКО. Прозорість і фінансування партій (адаптовано автором).
Примітка. Дані приведено за 2007–2011 роки, окрім Великої Британії (2012). Середні значення розраховуються у тих випадках, коли в матеріалах ГРЕКО наводяться оцінки діапазонами значень. Відсутні дані щодо Кіпру, Ліхтенштейну, Монако та Сан-Марино.

Недивно, що питома вага державного фінансування у загальних надходженнях партій є найменшою у Великобританії.⁵⁶ У період з 2000 по 2010 рік державне фінансування варіювалося від 2% у випадку Лейбористської партії (оскільки вона була в уряді) до 51% для Демократичної юніоністської партії. Щодо Консервативної партії, яка впродовж цього періоду знаходилась в опозиції, державне фінансування складало 15% від загальних надходжень.⁵⁷ У Німеччині та Нідерландах відсоток державного фінансування також порівняно низький, що свідчить про успіх процедури розподілу коштів, яка включає ініціативи із залучення громадян до політичного життя (система «паритетності коштів»). Хоча приватні пожертви – навіть після введення у 1999 році прямого державного фінансування – залишаються для голландських політичних партій найбільш важливим джерелом надходжень, у Нідерландах відзначається тенденція до збільшення залежності партій від державних ресурсів. Державне фінансування складало лише 26% від загальних надходжень партій у 2000 році, але до 2005-2006 років воно сягнуло 42%.⁵⁸ В Іспанії, Бельгії, Італії та Португалії на частку державного фінансування припадає понад 80 відсотків від загального доходу партій.

Зростання обсягів державного фінансування політичних партій є об'єктом постійної критики. Можливо, політичне життя стає все

більш витратним через його зростаючу комерціалізацію та ставку на ЗМІ,⁵⁹ і утримувати традиційно «важкі» та бюрократизовані партійні структури, характерні для країн Північної, Західної та Південної Європи, стає все важче. І все ж питома вага державного фінансування в загальному обсязі річних надходжень партії, який у деяких партій перевищує 90 відсотків від суми надходжень, навряд чи виправдана. Дійсно, рекомендуючи надання політичним партіям державного фінансування заради забезпечення рівноправних умов конкуренції під час передвиборчого змагання, Рада Європи водночас підкреслила, що державне фінансування не повинне бути єдиним джерелом надходжень політичної партії, тому що такий сценарій послабить зв'язок між виборцями та партіями.⁶⁰

Регулювання партійного фінансування унікальне в тому сенсі, що партії є головними ініціаторами введення правових норм, що відповідають їх власним інтересам. Наукове співтовариство часто підкреслює цей іманентний конфлікт інтересів, оскільки законодавці є також прихильниками тієї чи іншої партії.⁶¹ Відповідно до одного з найбільш впливових тверджень, що розроблялися в політологічній літературі останніх десятиліть—тезису Каца і Майра про «партію-картель», доводиться, що державні субвенції дозволяють партіям гарантувати свої власні фінансові інтереси та організаційне виживання при все більшій віддаленості від суспільства.⁶² Інші дослідники висловлюють сумніви у тому, що логіка максимізації доходів має бути єдиним можливим поясненням необхідності законодавчого регулювання фінансування політичної діяльності.⁶³ Логікою самообслуговування неможливо пояснити, наприклад, рух до більшої прозорості правил фінансування політичної діяльності в Європі або зменшення субсидій, що надаються партіям.

Щоправда, варто відзначити, що низка країн Північної, Західної та Південної Європи (переважно ті, що сильно постраждали від фінансової кризи) скоротили обсяг державного фінансування партій. На виконання масштабних урядових заходів жорсткої економії субсидування діяльності партій було скорочено в Італії (у 2007 і 2012 роках), Португалії (у 2010 році) та Іспанії (у 2012 році).⁶⁴ Це, як видається, є одним із доказів того, що загальний політичний клімат і настрої суспільства відіграють свою роль у реформах фінансування політичної діяльності і дає підстави дійти висновку про те, що політичні партії можуть бути більш чуйними до потреб громадян, ніж це часто здається.

Фінансування політичної діяльності та представництво жінок

Відсоток жінок, представлених у нижніх палатах парламенту (або в однопалатному парламенті) 24 країн, що розглядаються у цій публікації, в середньому складає 29%.⁶⁵ Всупереч загальноприйнятій думці,

відмінності між Північною, Західною та Південною Європою й іншими регіонами світу в цьому відношенні не дуже значущі: відсоток жінок, представлених у нижніх або єдиних палатах парламенту, коливається від 24% у Північній і Південній Америці та 21% в Африці на південь від Сахари до 18% в Азії та 16% в арабських державах.

З метою сприяння участі жінок у політиці велика кількість країн по всьому світу ввела в законодавчому порядку квоти або нормативні документи з підтримання гендерного балансу. Між тим у Європі, незважаючи на сталість гендерного розриву, здебільшого діють добровільні партійні квоти. Лише у шести країнах прийняте національне законодавство, що відстоює гендерний баланс:⁶⁶ це Бельгія, Франція, Греція, Ірландія, Португалія та Іспанія. З 21 країни, у яких партії фінансуються державою, тільки Франція, Ірландія, Португалія та Італія ув'язують пряме державне фінансування партій з гендерною рівністю.

Франція у цьому відношенні має найбільш усталені традиції. Після перегляду Конституції у 1999 році⁶⁷ французькі законодавці внесли поправки до Закону 1988 року про фінансування політичної діяльності, згідно з якими всі французькі політичні партії повинні були виставляти рівну кількість (50%) кандидатів-чоловіків і жінок на виборах усіх рівнів. Згідно з поправками, внесеними до закону про фінансування політичної діяльності в 2000 році, якщо партії виявляються не в змозі виставити кандидатів-чоловіків і кандидатів-жінок в рівній пропорції, і відмінність в їх питомій вазі перевищує 2 відсотка від загальної чисельності виборців, внесених до списків для голосування, на партії накладаються фінансові санкції.⁶⁸ Здається, що ці положення зіграли свою роль у збільшенні представництва жінок у Франції: їх кількість зросла з 12% у 2002 році до 19% у 2007 році та 27% у 2012 році.⁶⁹ За оцінками, у 2012 році партія «Союз за народний рух» втратила більше 4 мільйонів євро (1\$ 4,7 млн) з причини виставлення на вибори лише 26% кандидатів-жінок.⁷⁰ Згідно з процедурами розподілу коштів у Франції, загальний обсяг фінансування ділиться на дві рівні частини: перша половина розподіляється пропорційно відсотку голосів, отриманих кожною партією, а друга виділяється політичним партіям, представленим у Національній асамблеї і Сенаті пропорційно до кількості членів парламенту, котрі підтримують одну з політичних партій, яка має право на отримання фінансування за рахунок першої половини виділених коштів. Однак фінансові санкції застосовується тільки до першої категорії державного фінансування. Такий підхід означає, що законодавство діє в якості ефективного фактору стримування для невеликих партій, проте вартість порушення закону, особливо для великих партій, істотно знижується. Дійсно, скорочення державного фінансування на суму 4 млн євро (1\$ 4,7 млн) є малим відсотком

порівняно з середніми показниками державного фінансування, яке отримують великі політичні партії (у 2011 році Союз за народний рух отримав 33,3 млн євро [I\$ 3,94 млн]).⁷¹ Один з функціонерів СНР заявив: «Ми радше платитимемо штрафи, ніж програємо на виборах!»⁷² Якщо партії розраховують на більший успіх на виборчому полі, виставляючи кандидатів-чоловіків, вони, вірогідно, не зважатимуть на зниження державного фінансування.

В Ірландії, відповідно до Закону про вибори (з поправкою щодо фінансування політичної діяльності) 2012 року, державні субсидії політичним партіям знижуються на 50%, якщо кількість кандидатів-жінок від кожної політичної партії менше 30%. Цей показник на майбутніх загальних виборах зросте до 40%.⁷³ У Португалії партії, у яких частка виставлених кандидатів будь-якої статі становить менше 33 відсотків, можуть втратити від 25% до 80% державного фінансування.⁷⁴ В Італії, незважаючи на відсутність законодавчо закріплених квот на національному рівні, нормативні правила фінансування політичної діяльності передбачають скорочення субсидій для тих партій, які не витрачають щонайменше 5% виділеного їм державного фінансування на просування ініціатив, спрямованих на розширення активної участі жінок у політиці.⁷⁵

Незважаючи на тривале існування гендерної диспропорції у Північній, Західній та Південній Європі – а також значну залежність партій від державного фінансування – законодавці в цьому регіоні, за великим рахунком, не беруть до уваги можливість ув'язки державного фінансування політичних партій з гендерною рівністю. Крім того, у тих небагатьох країнах, де такі положення були прийняті, майже нічого не робиться для подолання головних бар'єрів, з якими стикаються жінки в політиці, зокрема, при зборі коштів на ранніх стадіях виборчих циклів. Справді, жінки мають менший доступ до фінансових ресурсів або багатих соціальних та професійних мережових структур, що негативно позначається (особливо в системах, зорієнтованих на кандидатів) на їх здатності мобілізувати ресурси і, відповідно, на імовірності того, що вони будуть обрані.⁷⁶ Для підтримки кандидатів-жінок створюються різноманітні жіночі організації та мережі. Спираючись на північноамериканський досвід Списку EMILY, в Європі також поширилися «родинні» жіночі організації, що пропонують фінансові гранти кандидатам-жінкам. У деяких випадках окремі партії виступили з ініціативою спрямування коштів безпосередньо на користь кандидатів-жінок (зокрема, іспанське Бюро гендерної рівності або Лейбористська партія в Ірландії). Втім, законодавчих приписів в цьому напрямку на диво мало.

Останніми роками збалансованому з гендерної точки зору представництву приділяється підвищена увага. Згідно з Керівними

принципами правового регулювання діяльності партій 2010 року і резолюцією Європарламенту 2012 року щодо участі жінок в прийнятті політичних рішень, гендерний паритет має входити до переліку «розумних» мінімальних вимог в якості підстави для отримання державного фінансування.⁷⁷ Крім того, у резолюції Європарламенту пропонуються шляхи вирішення актуальної

Незважаючи на тривале існування гендерної диспропорції у Північній, Західній та Південній Європі – а також значну залежність партій від державного фінансування – законодавці в цьому регіоні, за великим рахунком, не беруть до уваги можливість ув'язки державного фінансування політичних партій з гендерною рівністю.

проблеми залучення фінансових коштів для кандидатів-жінок; у якості заходу сприяння пропонується, щоб державні члени розширили заходи з надання підтримки жіночим організаціям, у тому числі шляхом надання їм адекватного фінансування та створення платформи для співпраці та організації кампаній на підтримку гендерної рівності при проведенні виборів.⁷⁸

Конкретним прикладом зв'язку між представництвом жінок та державним фінансуванням політичних партій слугує голландська ортодоксальна протестантська партія (Staatkundig-Gereformeerde Partij, Політична реформатська партія). Спираючись на своє трактування Біблії, ця партія не допускала жінок до своїх лав і не надавала жінкам пасивного виборчого права. Рішенням суду у вересні 2005 року було встановлено, що виключення жінок зі складу членів партії є порушенням Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW)⁷⁹, а державне фінансування ПРП було призупинене, що коштувало б їй близько 800 000 євро (I\$ 971 000) на рік.⁸⁰ Справа викликала в Нідерландах важливу юридичну дискусію щодо взаємозв'язку між різними конституційними правами: правом на об'єднання, політичні переконання і свободою віросповідання, з одного боку, і правом не бути підданим дискримінації, з іншого.⁸¹ У грудні 2007 року суд другої інстанції скасував попереднє рішення і поновив (зі зворотною силою у відношенні 2006-го і 2007-го років) державне субсидування партії. Партія ж внесла зміни у свої внутрішні статутні документи, і з 2006 року жінки отримали право ставати членами партії.⁸²

Регламентация витрат для політичних партій і кандидатів

Регулювання витрат партій і кандидатів ґрунтується на тих самих принципах, що й регулювання приватних пожертвувань або надання

державного фінансування партіям: зменшення переваг тих, хто має доступ до більших фінансових джерел, та створення рівноправних конкурентних умов – і у цей спосіб захист демократичного процесу. Іншими словами, законодавство має гарантувати, щоб усі політичні партії і кандидати мали змогу вести передвиборну агітацію, і щоб витрати від імені будь-якого кандидата або партії не були непропорційними.⁸³ Країни Північної, Західної та Південної Європи ввели низку більш-менш ефективних обмежень на витрати партій і кандидатів. У цьому розділі також будуть обговорюватися протиріччя між граничними рівнями витрат на політичні цілі і основоположними правами громадян, зокрема свободою висловлення.

Нормативні правила, що регламентують витрати, можуть обмежувати загальний обсяг коштів, який дозволяється витратити політичній партії або кандидату, а також обмежувати окремі форми витрат. Популярними у цих регіонах є заборони на підкуп виборців, і в більшості випадків регулюються вони не законами про фінансування політичної діяльності, а відповідними виборчими (Бельгія, Франція, Італія) або кримінальними кодексами (Данія, Німеччина, Греція, Швеція). Більше того, підкуп виборців часто заборонявся ще на самих ранніх етапах становлення європейських демократій.

З іншого боку, обмеження витрат для партій чи кандидатів не дуже поширені в Північній, Західній та Південній Європі. Такі обмеження ввели у себе менше половини країн. Цифри збігаються зі світовими тенденціями: 29% країн Північної, Західної та Південної Європи регламентують витрати партій (так само, як і в середньому у світі), і 42% країн у регіоні регламентують витрати кандидатів (на 2% менше, ніж в країнах інших регіонів).⁸⁴ У східноєвропейських країнах запроваджене більш жорстке регулювання фінансування політичної діяльності.⁸⁵

Більшість країн Північної, Західної та Південної Європи, які встановили обмеження на витрачання коштів, застосовують їх як стосовно фінансування повсякденної діяльності партій, так і щодо витрат на проведення передвиборної агітації. Тільки у чотирьох країнах регіону (Франція, Ісландія, Ірландія, Іспанія) обмежений лише один тип витрат. В цьому полягає значна відмінність від інших регіонів, де законодавці розрізняють кілька типів витрат, що може створювати можливості для легкого обходу нормативних правил.

Проблеми, пов'язані з імплементацією та ефективністю, в рівній мірі стосуються і правил щодо витрат. Заборони на підкуп виборців виявилися неефективними в Італії,⁸⁶ де різні форми обміну економічних, матеріальних або професійних вигод на голоси виборців існували протягом понад півстоліття, у тому числі «пакетне голосування», організоване злочинними організаціями в обмін на фінансові вигоди і політичне заступництво.⁸⁷ У Франції наприкінці 1990-х

років, після прийняття поправки, згідно з якою суддям дозволялося самоусуватися у разі «доведення сумлінності відповідача», санкції за порушення меж витрат не завжди накладалися.⁸⁸ В Іспанії межі витрат ігнорувалися; Рахункова палата нещодавно викрила систематичне приховування відомостей, що підлягають включенню до звітності, в масштабах країни.⁸⁹

Обмеження витрат також можна обійти. Наприклад, якщо обмеження щодо витрат діють протягом нетривалого періоду, партії можуть перенести витрати на передвиборну агітацію на більш ранній період, щоб уникнути обмежень. Це мало місце в Ірландії, де Комісія зі стандартів державної служби (SIPO) вказала на існування проблеми «перерозподілу бюджету за рахунок збільшення вартості початкового етапу». Відповідно до висновків Комісії, дії партій підривають як призначення обмеження витрат, так і створюють ризик дискредитації положень закону.⁹⁰

Нарешті, мета обмеження витрат може бути розмита, коли обмеження встановлюються на занадто високому рівні. Це підтверджується випадком у Великій Британії. У 2000 році Законом про політичні партії, вибори і референдуми (PEERA) були запроваджені обмеження витрат на національному рівні, що мало за мету призвести до скорочення витрат на передвиборну агітацію та зменшити диспропорційність витрат між великими та дрібними партіями;⁹¹ проте зависокі рівні обмежень, як вважається, завадили досягненню обох цілей.⁹²

Втім до ускладнень може призвести і встановлення надмірно низьких граничних рівнів витрат, оскільки через них штучно обмежується доступ виборців до інформації. Встановлення надмірно суворих обмежень на витрати привернуло значну увагу в англomовних країнах, зокрема, після справи *Боумен проти Великої Британії*, результатом чого стало підняття, шляхом внесення відповідних змін до закону PEERA, граничних обмежень витрат для внесків «третьох сторін» на передвиборну агітацію. Європейський суд з прав людини постановив, що вкрай жорстке обмеження витрат приватної особи, пов'язаних з проведенням виборів (на момент винесення судового рішення обмеження становило 5 фунтів стерлінгів [£ 8]), є необґрунтованим порушенням свободи висловлення, яка знаходиться під захистом статті 10 Європейської конвенції з прав людини.⁹³ У двох аналогічних випадках суд повинен був вирішити – в кінцевому рахунку, визначаючи в обох випадках сумісність із Конвенцією – чи було порушене право на свободу висловлення заборонаю на оплачене мовлення у Швейцарії та Великій Британії.⁹⁴ Як і у випадку з голландською партією, яка відмовила жінкам у праві бути обраними, що обговорювався раніше, ці приклади показують, як нормативно-правова регламентація фінансування політичної діяльності напряду впливає на фундаментальне право

громадян на висловлення політичних поглядів і наскільки ретельно законодавцям слід збалансовувати положення нормативно-правових актів.⁹⁵

Рівні та типи витрат

Згідно із загальноприйнятою точкою зору, політичні партії та кандидати витрачають більше грошей, ніж раніше, і будуть витрачати стільки, скільки їм дозволять. Збільшення витрат партіями та кандидатами часто пов'язано з професіоналізацією виборчих кампаній і технічним прогресом. Порівняльний аналіз витрат партій та кандидатів у період з 1970-х до 1990-х років підтверджує тенденцію зростання витрат на виборчі кампанії в країнах Північної, Західної та Південної Європи.⁹⁶ У Таблиці 75 наведено дані про вартість президентських виборів у Франції з 1981 по 2002 рік.

Таблиця 75. Витрати на проведення президентських виборів у Франції, 1981–2002

	1981	1988	1995	2002
Загальна вартість (у млн євро)	47,6 (I\$ 56,2)	114,4 (I\$ 135)	133,5 (I\$ 157,6)	200,5 (I\$ 236,7)
Середня вартість на одного зареєстрованого виборця	1,31 євро (I\$ 1,54)	3 євро (I\$ 3,54)	3,34 євро (I\$ 3,94)	4,86 євро (I\$ 5,75)

Джерело: Конституційна рада.⁹⁷

За останні 20 років у Франції число кандидатів на президентських виборах збільшилося (з 10 в 1981 році до 16 в 2002 році), а середня вартість президентської кампанії в розрахунку на одного зареєстрованого виборця зросла в чотири рази. Схожі цифри й у Нідерландах. У 1989 році політичні партії витратили трохи більше 2 мільйонів євро (I\$ 2,43 млн) на свої виборчі кампанії, а у 2012 році цифра піднялася вище 8 млн євро (I\$ 9,71 млн), трохи впавши після піку майже у 10 мільйонів євро (I\$ 12,14 млн) у 2010 році.⁹⁸ Це падіння, ймовірно, пояснюється тим фактом, що дві виборчі кампанії відбулися одна за одною, і що до 2012 року партії вже вичерпали свої порохівниці. Останні дані з Великої Британії являють собою цікавий прямо протилежний приклад. На загальнонаціональних виборах 2010 року у Великобританії сукупні витрати партій в цілому на національному рівні виявилися на 26 відсотків нижчими, ніж на попередніх виборах 2005 року. Це також стосується партійних витрат на виборах у Європарламент 2009 року, які також були значно нижчими, ніж під час попередніх виборів 2004 року.⁹⁹

Крім проблеми знаходження джерел достовірних даних, будь-який порівняльний аналіз рівнів витрат партій та кандидатів призводить до виникнення низки подальших методологічних проблем. По-перше, витрачання коштів партіями і кандидатами в значній мірі залежить від того, що саме стає предметом кількісних вимірів в роки проведення виборів і роки, коли вибори не проводяться. По-друге, для цілей загальної оцінки вартості та витрат в тій чи іншій демократичній країні необхідно зважати на розміри країни. Нарешті, додаткові проблеми виникають через плаваючі курси валют та вільно коливні валютні курси.¹⁰⁰

Звітність, зовнішній нагляд та забезпечення виконання нормативно-правових актів з питань фінансування політичної діяльності

Правила, що регулюють приватні внески, цільове фінансування або встановлення меж витрат для політичних партій і/або кандидатів не мають практично ніякого значення, якщо вони не підкріплені ефективною системою примусового правозастосування – до якої входять механізми звітності, орган, відповідальний за здійснення поточного контролю за фінансовими звітами політичних партій, і санкції. Цей розділ присвячений оцінці нормативних правил подання звітності політичними партіями та кандидатами, інститутів, що відповідають за здійснення нагляду за фінансовою звітністю партій, і санкцій, що діють у Північній, Західній та Південній Європі. Крім того, ми розглянемо, наскільки ефективно виконуються ці нормативні правила.

Вимоги до звітності

Правила подання звітності мають вирішальне значення для забезпечення дотримання політичними партіями та кандидатами положень законодавства з фінансування політичної діяльності та гарантування зовнішньої перевірки поведінки партій у фінансових питаннях. За рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи, партії повинні принаймні щорічно звітувати перед незалежним органом.¹⁰¹

Якщо порівняти з іншими регіонами світу, то Північна, Західна та Південна Європа демонструють більш високий рівень нормативного регулювання звітності як з точки зору вимог до регулярності представлення звітності політичними партіями (часто щорічно), так і в плані фінансування передвиборної агітації партій та кандидатів. Це може бути пов'язано з певною логікою політичних партій у цих країнах, де партійні організації відіграють особливо важливу роль в якості структур з постійно активним членським складом, у порівнянні з логікою, більше спрямованою на результати виборів, в інших регіонах

світу.¹⁰² Однак, як видається, країни цього регіону, ймовірно, меншою ніж у середньому по світу мірою регулюють порядок розкриття фінансової інформації про діяльність кандидатів, а також встановлюють менш жорсткі вимоги до політичних партій і кандидатів в тому, що стосується розкриття персональних даних донорів.

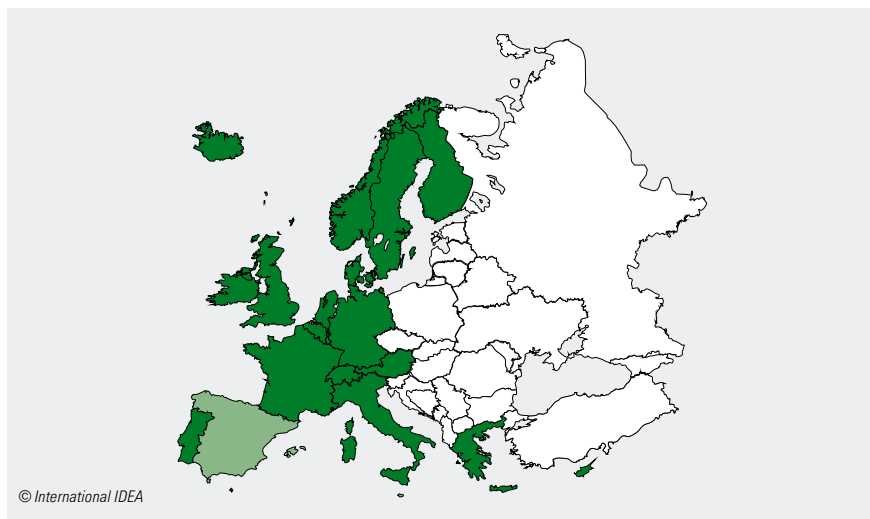
Тільки у трьох країнах у Північній, Західній та Південній Європі – Андоррі, Мальті та Швейцарії – надання політичними партіями фінансової звітності не є обов'язковим; вони також є єдиними країнами регіону, в яких політичним партіям не надається пряме державне фінансування (хоча Андорра й виділяє державні кошти на передвиборну агітацію). Лише у двох швейцарських кантонах, де політичні партії отримують державне фінансування (Тічино та Женева), партії повинні дотримуватися певних зобов'язань щодо забезпечення прозорості. Це показує, наскільки законодавство з політичного фінансування у регіоні характеризується інтеграцією двох основних принципів фінансового забезпечення політичної діяльності: (1) фінансування політичних суб'єктів з боку держави, що полегшує їх організаційне виживання, і (2) встановлення обмежень, покликаних змусити політичні сили дотримуватися низки правил, які сприяють збільшенню прозорості.

Згідно рекомендації Ради Європи, одні й ті ж положення слід застосовувати і до партій, і до кандидатів.¹⁰³ Втім існує помітна різниця між вимогами до звітності партій та кандидатів. Майже у всіх 24 країнах фінансова звітність для партій є обов'язковою, у той час як лише у половині ті ж самі вимоги пред'являються кандидатам. Ця відмінність особливо варта уваги, оскільки – як і при встановленні меж витрат, про що йшлося вище – звільнення одного з двох суб'єктів від обов'язку подавати звітність може стати зручним способом обходу нормативних правил фінансування політичної діяльності: кошти можуть перенаправлятися через зацікавлені сторони, які не зобов'язані звітуватися у своїх діях, і важливий елемент фінансування політичної діяльності опиняється поза контролем. Це стосується кандидатів національного рівня у Португалії;¹⁰⁴ Норвегії, де законодавство з фінансування та звітності поширюється тільки на зареєстровані політичні партії; і Німеччини, яка в цьому відношенні теж розглядає партії та кандидатів в різних площинах.¹⁰⁵

Два останні важливі аспекти щодо звітності стосуються того, чи мають фінансові звіти бути відкритими для громадськості, і чи повинні звіти містити відомості про джерела пожертвувань на користь політичних партій і кандидатів. Публічне розкриття фінансової інформації вважається додатковим засобом підвищення прозорості фінансового управління партій та кандидатів.

Законодавством майже всіх країн у Північній, Західній та Південній Європі, за винятком Мальти, Монако та Іспанії, передбачений доступ громадськості до партійних звітів.¹⁰⁶

Діаграма 7.6. Країни Північної, Західної та Південної Європи, що вимагають публічного розкриття партійної звітності



- Так
- Ні

Джерело: МІДПВП. Мапа базується на даних, зібраних до лютого 2014 р. Інформація, представлена у Базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності, постійно оновлюється. Див. <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=291®ion=50>

Рада Європи вже неодноразово підкреслювала, що така інформація повинна бути не тільки доступною, але й своєчасною і в зручному для громадян форматі – тобто, зрозумілою та легкодоступною для широкої громадськості. Сполучене Королівство представляє собою один з кращих прикладів публічного розкриття фінансової звітності політичних партій через веб-сайт Виборчої комісії. Центральний реєстр Статистичного управління Норвегії, французька Національна комісія з перевірки звітів про виборчі кампанії та політичне фінансування (CNCCFP) та ірландська Комісія зі стандартів державної служби (SIPO) надають подібні послуги громадянам, публікуючи на своїх сайтах зведені річні звіти партій, статистичні дані з фінансування політичної діяльності та аналітичні звіти.

У сімох з 24 країн, що тут розглядаються – Мальті, Андоррі, Швейцарії (де не передбачене пряме державне фінансування), Кіпрі, Монако, Ліхтенштейні та Франції – політичні партії та кандидати не зобов'язані розголошувати персональні дані донорів, що у відсотковому вираженні

нижче, ніж в будь-якій іншій країні світу. Водночас вимоги до прозорості зростають, особливо впродовж останнього десятиліття. Можливим наслідком різноманітних рекомендацій і керівних принципів правового регулювання діяльності політичних партій стає те, що дискусії в країнах Північної, Західної та Південної Європи концентруються не стільки на питанні про те, чи варто розкривати інформацію про пожертвування, скільки на обговоренні верхнього значення, що ініціює застосування вимоги про розкриття фінансової інформації, причому середній для регіону показник складає на даний час близько 3 500 євро.

Звісно, наявність закону, що вимагає від політичних партій та/або кандидатів звітувати про свої надходження та витрати, мало що говорить про достовірність, ступінь деталізації та всебічність практики подання звітності. З огляду на це можна виділити три головних моменти. По-перше, в більшості країн регіону немає стандартизованого та уніфікованого формату звітності.¹⁰⁷ Як наслідок, політичні партії об'єднують різні джерела надходжень та витрат під різними (неспівставними) заголовками. По-друге, європейські країни розрізняються за ступенем деталізації відомостей, які відображаються у фінансових звітах. З точки зору прозорості це зовсім різні речі, коли, наприклад, партії зобов'язані розбивати всі суми за конкретними статтями доходів і витрат, або коли вони просто повинні вказати зведені підсумкові суми. Зрештою, до фінансових звітів часто включаються не всі суб'єкти дій, пов'язані зі сферами партійної діяльності. Законодавство з фінансування політичної діяльності часто залишає поза увагою місцеві партії, фонди підтримки політичних партій або інші організаційні підрозділи партій. Прикладом цього можуть слугувати Нідерланди, де до недавнього часу вимоги щодо прозорості не застосовувалися на обласному чи місцевому рівнях.¹⁰⁸

Контрольно-ревізійні органи

Ще один фундаментальний аспект забезпечення примусового виконання нормативних правил фінансування політичної діяльності пов'язаний з різними суспільними інститутами, що відповідають за здійснення поточного та загального контролю за дотриманням існуючих нормативно-правових актів. Ефективний контроль є одним з найважливіших елементів регулювання фінансування політичної діяльності; в кінцевому рахунку це вирішальний інструмент ефективної імплементації законодавства. Однак серед країн Північної, Західної та Південної Європи немає єдиного підходу стосовно контролюючих органів, а більшість проблем криється у законодавчих системах.

По-перше, в деяких країнах просто немає органів для здійснення контролю за фінансовою діяльністю партій: це Мальта, Швейцарія, Ліхтенштейн та Данія. У Скандинавських країнах вже встановилася традиція опори на принцип прозорості та традиційну культуру високої суспільної довіри до політичних партій – проте традиція поступово зникає із запровадженням в останні роки більш жорстких нормативних правил у Фінляндії, Норвегії та Швеції.

По-друге, існують відмінності в незалежності контрольно-ревізійних органів від політичного процесу. Незалежність і свобода від політичних впливів мають вирішальне значення для об'єктивності та ефективності механізмів контролю.¹⁰⁹ Органи, відповідальні за нагляд в сфері фінансування політичної діяльності, повинні бути максимально незалежними від політичних партій.

У цьому регіоні лише деякі країни мають по-справжньому незалежні від політичного впливу правоохоронні інститути. Контроль за фінансуванням політичної діяльності в основному здійснюється парламентськими комісіями або органами виконавчої влади безпосередньо або через підпорядковані їм інституціональні структури чи спеціальні комісії. У тих випадках, коли органи моніторингу входять до складу виконавчої гілки влади, вони не можуть претендувати на незалежність від політичного процесу та неупередженість, тому що міністри часто обираються з-поміж членів партії при владі, і в силу цього вони мають змогу використовувати правила політичного фінансування на користь партії влади або накладати санкції на опозицію. Тим не менш, у багатьох з цих країн незалежність органів контролю не є предметом дискусії у суспільстві. У країнах, які мають відносно високе суспільне сприйняття принципу фінансової добросовісності та громадської довіри до політичних інститутів, багато хто вважає, що банальна підозра, наприклад, до міністерства про зловживання владою з метою заподіяння шкоди опоненту може серйозно підірвати репутацію правлячої партії.

По-третє, в більшості північних, західних і південних європейських країн за прийом і розгляд фінансових звітів партій і кандидатів можуть відповідати різні установи. Зокрема, у Фінляндії нагляд за подачею регулярної звітності партій здійснює Міністерство юстиції, а Національне контрольно-ревізійне управління перевіряє звіти за підсумками виборчих кампаній, а також звіти кандидатів. В Італії до проведення реформи у 2012 році перевіркою витрат займалася Рада контролерів за витратами на передвиборну агітацію при Державному аудиторському суді; Рахункова палата парламенту перевіряла річні фінансові звіти партій, а Регіональна рада виборчих гарантій перевіряла передвиборчі витрати кандидатів. Як правило, ці установи не можуть накладати санкції. Подібне різноманіття контрольно-ревізійних

установ спостерігається у Греції та Португалії. Хоча різноманітність інститутів нагляду в окремих країнах залежить від конкретних конституційних і правових традицій країн (а також більш широкої системи економічного та організаційного управління наявними ресурсами), їх розкиданість та обмеженість повноважень конкретними сферами фінансування політичної діяльності може ставати на заваді міжвідомчій координації дій та ефективності.

Належне функціонування механізмів правозастосування має величезне значення для всієї нормативно-правової бази фінансування політичної діяльності. Якщо такі механізми не служать своїй меті, вони можуть становити серйозну загрозу для об'єктивності, ефективності та навіть самого сенсу існування нормативно-правової бази фінансування політичної діяльності партій у цілому.

Санкції за порушення правил фінансування політичної діяльності

Лише в кількох країнах світу не передбачені санкції за порушення правил фінансування політичної діяльності. Єдина країна в регіоні, де таких санкцій немає – це Швейцарія.¹¹⁰ Найбільш поширеними у Європі є штрафи, відмова в наданні державного фінансування та позбавлення волі. Рідше зустрічаються призупинення діяльності або скасування реєстрації партії – мабуть, найсуворіша із санкцій, що застосовуються – а також позбавлення активних і пасивних політичних прав (у тому числі дискваліфікація, виключення кандидата з виборчого списку або зняття з виборної посади).

Пропорційність є одним з найважливіших факторів, досягнення якої можливе через санкції у сфері фінансування політичної діяльності: санкції повинні носити достатній стримуючий характер і відповідати тяжкості злочину (а також розмірам та фінансовим ресурсам різних політичних партій). Це не завжди так. У Португалії, наприклад, хоч нормативно-правова база передбачає застосування карних санкцій (один рік позбавлення волі для скарбника або лідера партії за прийняття незаконних пожертвувань), незначні фінансові порушення часто завершуються грошовими штрафами, не пропорційними сумі незаконних пожертвувань. Наприклад, у червні 2007 року Конституційний суд оштрафував правоцентристську Соціал-демократичну партію на 35 000 євро (I\$ 49 000) за прийняття незаконного пожертвування у сумі 233 415 євро (I\$ 328 000) від компанії Somague.¹¹¹ У Франції за порушення правил приватних пожертвувань (і, зокрема, за отримання пожертв із заборонених джерел або перевищення максимально допустимої межі в 7 500 євро [I\$ 8 900]) накладається покарання у вигляді «максимального штрафу у розмірі 3 750 євро [I\$ 4 400] і однорічного терміну тюремного ув'язнення або

тільки одного з цих двох покарань».¹¹² В матеріалах ГРЕКО зазначається, що штраф в сумі 3 750 євро (I\$ 4 400) не може утримати від бажання прийняти суттєве незаконне пожертвування, особливо якщо пам'ятати, що такі пожертвування політичним партіям не конфіскуються.¹¹³ Неefективні санкції також у Бельгії, де штраф за перевищення порогу витрат на проведення передвиборчої агітації тягне за собою тимчасове призупинення державного фінансування на строк до чотирьох місяців.

Санкції можуть бути настільки серйозними, що вони рідко застосовуються на практиці. Наприклад, в Ісландії порушення закону про фінансування політичної діяльності карається шістьма роками позбавлення волі, чого ймовірно, ніколи не трапиться.¹¹⁴ Кримінальні покарання рідко застосовуються у Бельгії, на Кіпрі, у Фінляндії, Франції, Греції або Великобританії. Дійсно, той факт, що санкції не застосовуються, не обов'язково вказує на те, що вони виконують свою стримуючу функцію; це може свідчити про їх неefективність.¹¹⁵

Громадський контроль: громадянське суспільство та ЗМІ

Нещодавно, у лютому 2013 року, після того, як газета *El Pais* опублікувала неофіційну бухгалтерську документацію Народної партії (Partido Popular), в Іспанії розгорівся масштабний скандал, пов'язаний із фінансуванням політичної діяльності. Опубліковані документи свідчать про те, що партія вела паралельну бухгалтерію більше 20 років, приховуючи отримані від ділових кіл таємні внески, які потім перерозподілялися на користь провідних членів партії.¹¹⁶ Деякі скандали в зв'язку з фінансуванням політичної діяльності в Західній Європі з'явилися через публікації у ЗМІ. У свою чергу, оприлюднення скандалів відіграє важливу роль у стимулюванні реформ в області фінансування політичної діяльності. Скандали, пов'язані з політичною корупцією, створюють більш вимогливу (або ворожу) громадську думку, яка впливає на лінію поведінки партії і сприяє реформам у сфері фінансування політичної діяльності, що призводить до більшої прозорості управління фінансами партій та кандидатів.¹¹⁷ Таким чином, засоби масової інформації являють собою важливий елемент нагляду в сфері фінансування політичної діяльності, який успішно довів свою здатність впоратися зі своїм основним завданням: бути «сторожовим псом демократії». Водночас лише близько 35% західноєвропейців вважають себе поінформованими про рівні політичної корупції в своїх країнах,¹¹⁸ з чого можна зробити висновок про необхідність приділяти більше уваги з боку ЗМІ до цих політично делікатних питань.

Висновки

Процес регулювання фінансування політичної діяльності у Північній, Західній та Південній Європі розпочався ще до Другої світової війни, коли політичні партії у низці країн отримали опосередковану фінансову підтримку у вигляді безкоштовного ефірного часу на радіо, зниження поштових тарифів або податкових пільг на партійні пожертвування. Після війни у країнах регіону поступово вводилися в дію все більш широкі та комплексні нормативно-правові документи щодо управління фінансами політичних партій та кандидатів. Ці нормативні правила часто вводились одночасно з рішенням про надання політичним партіям прямого державного фінансування.

Надання державного фінансування та регулювання системи фінансування політичної діяльності символізували зміну концепції політичних партій та їх ролі в суспільстві: з приватних і добровільних об'єднань вони стали перетворюватися на організації громадського користування.¹¹⁹ Політичні партії часто сприймаються як невід'ємний елемент демократії.¹²⁰ Ця позитивна концепція послужила підставою як надання політичним партіям щоразу більших обсягів державного фінансування, так і управління ними за допомогою норм публічного права.

Разом з тим, процесу законодавчого оформлення правил фінансування політичної діяльності притаманний неминучий конфлікт інтересів, оскільки законодавці також є прихильниками тих чи інших партій.¹²¹ Політичним партіям слід зважати на це і наводити переконливі докази своєї неупередженості при введенні у дію правил фінансування політичної діяльності.

Країни Північної, Західної та Південної Європи мають різну нормативно-правову базу та традиції державного втручання у партійну діяльність. Разом із тим відзначається тенденція до більшої гармонізації нормативних правил фінансування політичної діяльності серед країн, особливо у питанні правил, якими регламентуються механізми публічної звітності та прозорості. Зниження порогу публічного розкриття фінансової інформації про приватні внески і більша доступність річних фінансових звітів політичних партій все частіше сприймаються як базова складова законів з фінансування політичної діяльності. Важливим стимулом до руху в цьому напрямку є доповіді та рекомендації ЄС щодо втілення «загальних принципів» і «належної практики» у різних нормативно-правових актах, що визначають основи фінансування політичної діяльності.

У цій главі розглядаються головні причини введення державного фінансування політичних партій та кандидатів і встановлення правил фінансування політичної діяльності: запобігання незаконному фінансуванню, створення рівноправних умов для всіх політичних партій,

а також допомога політичним партіям у покритті все зростаючих витрат на участь у політичному житті. Тим не менше, стосовно цих положень теж виникає багато критики та занепокоєнь.

Найбільш суттєві критичні зауваження у зв'язку з різними режимами державного фінансування, що зустрічаються в політологічній літературі, зводяться до того, що державна підтримка є засобом, за допомогою якого усталені політичні партії створюють можливості для власного організаційного виживання та перемоги на виборах, позбавляючи всіх, хто непричетний до системи, доступу до ресурсів влади. У цьому аргументі підкреслюється зворотна сторона демократичного обґрунтування державного фінансування: замість того, щоб сприяти та підтримувати ефективну демократію, державне фінансування перетворюється на інструмент створення перешкод суперникам і увіковічення політичного статус-кво.¹²² Досвід Північної, Західної та Південної Європи не свідчить на користь цього аргументу з точки зору кваліфікаційних вимог та критеріїв розподілу державного фінансування. У нормативно-правовій базі надання державного фінансування у регіоні, за всіма ознаками, враховані як необхідність забезпечення організаційної стабільності партій, так і важливість підтримки політичного плюралізму шляхом фінансування малих і нових політичних партій.¹²³

Безсумнівно, введення державного фінансування призвело до значної залежності політичних партій від державних ресурсів. У порівнянні з іншими частинами світу, кількісні показники Північної, Західної і Південної Європи вражають: в цілому, майже три чверті загальних надходжень партій припадає на державне фінансування. Враховуючи зниження чисельності партійних членів, а також тривожні та зростаючі дані про розчарування у політичних партіях,¹²⁴ високий рівень залежності від держави може створювати небезпеку підтримки життєздатності суб'єктів політичної діяльності, що відірвалися від реальностей суспільного життя. Останнім (і в тій же мірі важливим) критичним зауваженням щодо державного фінансування є те, що воно не вирішує основної проблеми – політичної корупції – яка була, в більшості випадків, головною причиною його введення.

Якщо виявляється, що запровадження нормативних актів з фінансування політичної діяльності не стало, як очікувалося, панацеєю, то провину за їх неефективність можна частково покласти на якість самого законодавства. Кількість законів з фінансування політичної діяльності у цьому регіоні збільшується, вони стають більш комплексними і регламентують все нові й нові аспекти фінансової діяльності кандидатів і партій, але разом з тим вони, як і раніше, повні лазівок, якими кандидати і партії, як з'ясувалось, охоче користуються. Ускладнення законодавства, якщо воно неналежним чином розроблене, може підірвати демократичні цінності та принцип ефективного управління, які в принципі, покли-

кані підтримувати регулювання в сфері фінансування політичної діяльності. І ця проблема стосується не лише імплементації правил. Неefективність законодавства з фінансування політичної діяльності дуже шкодить іміджу та авторитету представницьких установ в очах громадськості. У приведених нижче рекомендаціях наводяться керівні принципи реформування системи фінансування політичної діяльності, адресовані органам моніторингу, кожній з політичних партій та представників ЗМІ.

Рекомендації

Особам, що відповідають за розробку політичного курсу¹²⁵

Від характеру та структури законодавства з фінансування політичної діяльності у значній мірі залежать виконання правил, ефективність системи в цілому і, як наслідок, легітимність політичних інститутів. Перед політичними гравцями часто виникає спокуса – винайти нові способи використання прогалин у законодавстві – тому його слід ретельно продумати заздалегідь. Законодавцям можна адресувати рекомендацій двох типів: офіційні керівні принципи законотворчості у сфері фінансування політичної діяльності, реалізація яких, як свідчить досвід, часто виявляється недостатньою; і керівні принципи, безпосередньо пов'язані зі змістом законодавства про фінансування політичної діяльності.

А. Три основні принципи законотворчості в сфері фінансування політичної діяльності:

1. *Внутрішня узгодженість.* Регулювання фінансування політичної діяльності в Північній, Західній та Південній Європі хоч і зросло в масштабі та деталях, але так і не стало послідовним. Законодавство з фінансування політичної діяльності має врегульовувати всі основні аспекти управління фінансами політичних партій і кандидатів, при цьому приділяючи однаково увагу різним кластерам нормативно-правової системи. Навряд чи має сенс, наприклад, суворо регламентувати джерела приватних надходжень, коли наглядові органи не мають повноважень на проведення розслідувань, а засоби контролю мають не більш ніж формальний характер (Італія); або встановлювати жорсткі правила щодо доходу партій без регулювання доходів, джерелом яких служать кандидати або виборні посадові особи (Португалія, Норвегія, Німеччина); чи встановлювати фінансові санкції за невиконання вимог гендерного паритету, планка яких знаходиться на настільки низькому рівні, що цей вид регулювання масово ігнорується (Франція).

2. *Зрозумілість.* Правила політичного фінансування не повинні залишити місця для двозначності або містити туманні, формулювання, що не носять нормативного характеру і застосовуються на власний розсуд. Наприклад, стаття 13 Закону Сан-Марино про фінансування політичної діяльності дозволяє анонімні пожертвування тільки у «помірних розмірах». Політичні суб'єкти можуть на законних підставах скористатися настільки неоднозначним формулюванням в своїх інтересах, тим самим підриваючи саму суть законодавства з фінансування політичної діяльності.
3. *Комплексність.* У низці країн положення, якими регулюється фінансування політичної діяльності, фрагментарні та розкидані по кількох законодавчих актах. Ухвалення єдиного закону – у тому числі всеохоплюючі нормативні правила у різних сферах фінансування партій – це важливий спосіб підвищення зрозумілості та прозорості.

В. П'ять рекомендацій відносно змісту законодавства з фінансування політичної діяльності:

1. *Збалансування приватного та державного фінансування.* Надання державного фінансування політичним партіям є важливим інструментом сприяння політичному плюралізму і вирівнювання умов передвиборчої конкуренції. Водночас політичні партії не повинні втрачати зв'язок зі своїми виборцями. Тому у законодавчих актах слід прагнути до збалансування державних та приватних джерел доходів партій та кандидатів, а також до забезпечення фінансових стимулів для встановлення тісних зв'язків з громадянами.
2. *Прив'язка державного фінансування до гендерних вимог.* Нормативно-правові акти, що пов'язують державне фінансування партій із питанням гендерної рівності, рідко трапляються у Північній, Західній та Південній Європі. Враховуючи високу залежність партій від державних ресурсів, нормативні правила державного фінансування мають великий потенціал змінити структуру їх мотивації і вплинути на порядок їх внутрішнього функціонування. Закони мають передбачати заходи із забезпечення фактичної рівності між чоловіками і жінками, в тому числі рівні умови при відборі кандидатів та зборі коштів.
3. *Звітність.* В законодавстві з фінансування політичної діяльності повинна міститися вимога до партій та кандидатів подавати стандартизовані фінансові звіти з відомостями про конкретні джерела надходжень та витрати. Інформацію про великі пожертвування (> 4 000 євро) необхідно відображати окремо, обов'язково з особистими даними про донора. Разом із тим, вимоги до звітності не повинні бути настільки суворими, щоб

- перетворитися на надмірний адміністративний тягар, здатний, у свою чергу, обмежувати ефективність принципу свободи політичних організацій.
4. *Контрольно-ревізійні органи.* Органи, що здійснюють контроль за управлінням фінансами партій та кандидатів, повинні бути якомога більше відстороненими від діючої політичної влади. Сьогодні моніторинг у багатьох європейських країнах, як і раніше, пов'язаний, прямо або опосередковано, із парламентами. Приклад створення єдиного незалежного наглядового органу (наприклад, CNCCFP у Франції чи Виборча комісія у Великій Британії) має стимулювати інші країни до започаткування подібних суспільних інститутів. Це дозволило б запобігти проблемам міжвідомчого співробітництва, підвищити ступінь стандартизації підготовки спеціалістів та практики проведення аудиту в сфері фінансування політичної діяльності, а також забезпечити більшу прозорість в очах громадськості. Ці органи повинні своєчасно та у зручному для громадськості форматі оприлюднювати інформацію про фінансування політичної діяльності.
 5. *Санкції.* Санкції стримують політичних суб'єктів тільки тоді, коли діюче законодавство передбачає ефективне покарання за порушення. Санкції за порушення у сфері фінансування політичної діяльності повинні відповідати конкретному характеру порушення (і розміру партій), а також мати стримуючий ефект.

Органам моніторингу та органам контролю

1. *Уникати роздроблення.* Більшість країн Північної, Західної та Південної Європи мають спеціальні органи, які здійснюють контроль за фінансовим управлінням партій та кандидатів. Слід покращити міжвідомчу координацію, щоб зробити моніторинг більш економічним, своєчасним і ефективним.
2. *Сприяти спеціалізації.* Якість контролю та своєчасність висновків сильно залежать від спеціальних знань та досвіду співробітників установи. Підготовка персоналу повинна бути пріоритетним завданням, оскільки тільки за такої умови можливе створення та підтримання належних професійних знань, вмінь та навичок на всіх рівнях.
3. *Об'єднати зусилля.* Велика різноманітність рамкових правових засад, що регламентують фінансування політичної діяльності в Європі, створює сприятливі можливості для ознайомлення з досвідом інших державних органів моніторингу. Слід об'єднуватися у міжнародні мережі, які допоможуть в організації курсів підготовки і проведенні семінарів.

4. *Публікувати інформацію в Інтернеті.* Фінансова звітність кандидатів та партій має оприлюднюватися, з урахуванням встановлених законом обмежень, на сайтах відповідних органів моніторингу, і цей доступ має бути легкодоступний. Слід оприлюднювати щорічні звіти з підсумками основних результатів діяльності органів моніторингу; звіти мають бути представлені у стандартизованих форматах, щоб громадяни, представники ЗМІ та науковці могли порівнювати дані про різні партії та різні часові періоди.

Політичним партіям та політикам

1. *Сприяти плюралізму.* Партіям слід докласти зусиль, аби законодавство з фінансування політичної діяльності не перешкоджало виникненню нових політичних сил.
2. *Служити прикладом «належної практики».* Законодавчий процес забирає багато часу, і часто на схвалення реформ у сфері фінансування політичної діяльності витрачаються роки. Навіть за відсутності офіційного законодавства політичні партії можуть слугувати прикладом належної практики. Наприклад, італійська Демократична партія за власною ініціативою впровадила найкращі методи ведення обліку та складання звітності, а інші партії встановили добровільні квоти.
3. *Не потрапляти в надмірну залежність від державного фінансування.* Чисельність членів партій у регіоні стрімко скорочується, що призводить до зменшення притоку членських внесків та зростання залежності партій від державного фінансування. Хоча мати справу з одним великим донором (державою) у короткостроковій перспективі простіше, ніж з тисячами дрібних донорів, диверсифікована база фінансування в довгостроковій перспективі робить партії менш вразливими до раптових припинень державного фінансування.
4. *Звітувати перед своїми виборцями.* Рість недовіри громадськості до партій призвела до виникнення рухів громадянського протесту і партій боротьби з можновладцями, що загрожує існуванню традиційних партій Європи. Щоб відновити довіру виборців (і у такий спосіб забезпечити своє власне виживання), політичним партіям слід зміцнювати свою нормативно-правову базу і покращувати стандарти внутрішньої добросовісності.

ЗМІ

1. *Виправдовувати очікування.* Засоби масової інформації завжди відігравали важливу роль у викритті протиправної та незаконної фінансової діяльності політичних партій, кандидатів та виборних

- посадових осіб. Інформуючи громадян, вони допомагають підтримувати демократичну підзвітність.
2. *Надавати «змістовну інформацію».* Все більше країн у регіоні створюють незалежні органи контролю, завданням яких є оприлюднення звітів у зручному для громадян форматі. Оскільки ці установи в значній мірі покладаються на дані, почерпнуті із засобів масової інформації, вони повинні надавати високоякісну, точну інформацію, засновану на офіційних документах, законодавстві та статистиці і уникати спокуси самореклами роздмухуванням фінансових скандалів.
 3. *Приділяти фінансуванню політичної діяльності першочергову увагу в редакційному порядку денному.* Увага засобів масової інформації до фінансування політичної діяльності приходить і зникає, а її часові рамки часто визначаються термінами виборчих кампаній або тривалістю скандалів у сфері фінансування політичної діяльності. Засоби масової інформації мають регулярно працювати з великою кількістю джерел (у тому числі представників партій-карликів) та постійно інформувати громадськість.
 4. *Залишатися незалежними від донорів, які фінансують політичні партії.* У кількох країнах регіону засоби масової інформації з плином часу вплелись у політичне життя – іноді прямо (наприклад, в Італії, де керівниками засобів масової інформації та політичних партій можуть бути ті ж самі люди), іноді опосередковано – тобто, коли право власності належить різним людям, але ті ж самі донори фінансують і конкретні ЗМІ, і політичні партії (наприклад, у Швеції, де до 2009 року LO, шведська конфедерація профспілок, що має тісні зв'язки із Соціал-демократичною партією, володіла контрольним пакетом акцій в одній з найбільших щоденних газет Швеції). Тому всі засоби масової інформації повинні старанно уникати такого конфлікту інтересів.

Довідкові матеріали

- Баркхюйсен, Т. (2004) 'Politieke participatie van discriminerende partijen: ondersteunen, gedogen of bestrijden?' [Участь партій, що займаються дискримінаційною діяльністю: підтримувати, терпіти чи боротися?] у публікації М. М. Гроотхюйс (ред.), *Grondrechten in de pluriforme samenleving* [Фундаментальні права у плюралістичному суспільстві], стор. 42–54. Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.
- Касаль Бертоа, Ф., Піччіо, Д. П., Моленаар, Ф. та Рашкова, Є. (2014). 'The World Upside Down: De-Legitimising Political Finance Regulation' [Світ догори

дригом: делегітимізація правил фінансування політичної діяльності], *International Political Science Review*, том 35, № 3, 355-375.

Кліфт, Б. та Фішер, Д. (2004) 'Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain' [Порівняльне дослідження реформ фінансування партій: приклади Франції та Британії], *Party Politics*, 10, стор. 677–99.

Кліфт, Б. та Фішер, Д. (2005) 'Party Finance Reform as Constitutional Engineering? The Effectiveness and Unintended Consequences of Party Finance Reform in France and Britain' [Реформа в області фінансування партій як конституційна розбудова? Ефективність та непередбачені наслідки реформи в області фінансування партій у Франції та Британії], *French Politics*, 3, стор. 234–57.

Коломбо, Е. (2013) 'Superflor per le donazioni private 2012' [Гучний провал приватних пожертвувань у 2012 році], *Il Messaggero*, 6 червня.

Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) [Національна комісія Франції з перевірки звітів про виборчі кампанії та політичне фінансування] (2010) *Treizième rapport d'activité* [Тринадцята доповідь про діяльність], доступно за адресою: http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2010.pdf

Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) [Національна комісія Франції з перевірки звітів про виборчі кампанії та політичне фінансування] (2005–2006) *Neuvième rapport d'activité* [Дев'ята доповідь про діяльність], доступно за адресою: http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2005-2006.pdf

Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) [Національна комісія Франції з перевірки звітів про виборчі кампанії та політичне фінансування] (2011), *Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2010* [Загальний висновок за опублікованими фінансовими звітами партій і політичних угруповань за 2010-й рік], стор. 6, доступно за адресою: http://www.cnccfp.fr/docs/partis/comptes/cnccfp_comptes_2010.pdf

Комітет зі стандартів публічної сфери (Велика Британія), річні доповіді, доступно за адресою: <http://www.public-standards.gov.uk/our-work/annual-reports/>

Комітет зі стандартів публічної сфери (Велика Британія) (1998) П'ята доповідь Комітету зі стандартів публічної сфери («Доповідь Ніла»).

Комітет зі стандартів публічної сфери (Велика Британія) (2011) *Thirteenth Report of the Committee on Standards in Public Life: Political Party Finance: Ending the Big Donor Culture* [Тринадцята доповідь Комітету зі стандартів публічної сфери: фінансування політичних партій—кінець культури великих донорів].

- Рада Європи (2001a) *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties* [Керівні принципи та доповідь про фінансування політичних партій], доступно за адресою: <http://www.osce.org/odihr/37843?download=true>
- Рада Європи (2001b) *Financing of Political Parties* [Фінансування політичних партій], Парламентська Асамблея, рек. 1516], доступно за адресою: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm>
- Рада Європи (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* [Рекомендація рек.(2003)4 Комітету міністрів держав-членів щодо загальних правил протидії корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній], доступно за адресою: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20%284%29%20pol%20parties%20EN.pdf>
- Рада Європи (2009) 'Declaration: Making Gender Equality a Reality' [Декларація: перетворення гендерної рівності на реальність], Комітет міністрів, CM(2009)68, доступно за адресою: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1441675&Site=CM>
- Рада Європи (2010) 'Increasing Women's Representation in Politics through the Electoral System' [Збільшення представництва жінок у політиці за допомогою виборчих систем], Парламентська асамблея, рек. 1899, доступно за адресою: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1899.htm>
- Крауч, С. (2004) *Post-Democracy* [Пост-демократія]. Кембридж: Polity Press.
- Далтон, Р. та Уоттенберг, М. (ред.) (2002) *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* [Партії без прихильників: політичні зміни у розвинутих індустріальних демократіях]. Оксфорд: Видавництво Оксфордського університету.
- Де Саамбіндер (2005) 'SGP en non-discriminatie' [ПРП і відсутність дискримінації], 22 вересня, стор. 4–5.
- Де Соуза, Л. (2005) 'Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring, Enforcement and Sensible Internal Party Accountability' [Виклики у сфері регулювання фінансування політичної діяльності: раціональний зовнішній контроль, примусове виконання і розумна внутрішня підзвітність партій]. Документ підготовлено для міжнародної конференції *Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America* [Контроль за корупцією у політичному житті та якість демократії: порівняльний аналіз положення в Європі та Латинській Америці], ISCTE, Лісабон, 19–20 травня.

- Де Соуза, А. (2012) 'New Challenges to Political Financing Supervision: The Case of the Portuguese Entity for Accounts and Political Financing (EAPF)' [Нові виклики у сфері регулювання фінансування політичної діяльності: приклад португальського органу з фінансової звітності та фінансуванню політичної діяльності]. Доповідь в групі спеціалістів Португальської асоціації політичних наук (АРСР), присвяченій нормативно-правовому регулюванню партій у Південній Європі: порівняльний аналіз положення в Португалії, Лісабон, 1–3 березня.
- Даблет, Й. М. (2011) 'Fighting Corruption: Political Funding' [Боротьба з корупцією: фінансування політичної діяльності]. Тематичний огляд Третього оціночного раунду ГРЕКО, Рада Європи.
- Драгстра, А. (2008) *Enige opmerkingen over partijfinanciering* [Деякі зауваження з фінансування партій]. Докторська дисертація, Амстердамський університет.
- Дюпон, Тьєрі (2010) 'Micro-partis, Maxi-Fric' [Мікро-партії, максі-грошенята], *L'Express*, 1 липня, доступно за адресою: http://www.lexpress.fr/actualite/politique/micro-partis-maxi-fric_903396.html
- El Pais* (2013) 'Dos decades de notas llenas de incógnitas' [Два десятиліття грошових поступлень невідомо звідки], 3 лютого, доступно за адресою: http://politica.elpais.com/politica/2013/02/02/actualidad/1359819189_845362.html
- Виборча комісія (Велика Британія) (2008) *Party Finance and Expenditure in the United Kingdom. The Government's Proposals: The Electoral Commission's Response* [Фінансування та витрати партій у Великій Британії. Реакція виборчої комісії на пропозиції уряду].
- Виборча комісія (Велика Британія) (2011) *General Election 2010: Campaign Spending Report* [Всезагальні вибори 2010 року: звіт про витрати на виборчу кампанію].
- Епштейн, А. Д. (1986) *Political Parties in the American Mold* [Політичні партії в американській моделі]. Медісон, Вісконсін: Видавництво університету штату Вісконсін.
- Євробарометр (2012а) *Corruption on the Rise?* [Корупція на підйомі?] Прес-реліз Європейської Комісії.
- Європейська Комісія (2011) *Fighting Corruption in the EU* [Боротьба з корупцією у ЄС], доступно за адресою: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/1_act_part1_v121_en.pdf
- Європарламент (ЕП) (2012) Резолюція від 13 березня 2012 року стосовно участі жінок у прийнятті політичних рішень – якість та рівність (2011/2295(INI)).

- Юінг, К. Д. та Гейлі, Н. С. (2006) 'The Cost of Giving and Receiving: Donations to Political Parties in the United Kingdom' [Скільки коштує давати й отримувати: пожертвування на користь політичних партій у Великій Британії], доступно за адресою: http://www2.law.ed.ac.uk/file_download/publications/2_31_thecostofgivingandtaking.pdf
- Фаррелл, Д. М. та Вебб, П. (2002) 'Political Parties as Campaign Organizations' [Політичні партії як організатори виборчих кампаній], у публікації Р. Д. Далтон та М. П. Уоттенберг (ред.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* [Партії без прихильників: політичні зміни у розвинутих індустріальних демократіях] стор. 102–28. Оксфорд: Видавництво Оксфордського університету.
- Фішер, Д. (2001) 'Campaign Finance: Elections Under New Rules' [Фінансування виборчих кампаній: вибори за новими правилами], у публікації П. Норріс (ред.), *Britain Votes 2001* [Британія голосує – 2001 рік], стор. 125–36. Оксфорд: Видавництво Оксфордського університету.
- Грінер, С. (2005) 'The Delicate Balance between Political Equity and Freedom of Expression' [Хиткий баланс між політичною рівністю та свободою слова], у публікації *Political Party and Campaign Financing in Canada and the United States* [Фінансування політичних партій і передвиборної агітації у Канаді та Сполучених Штатах], стор. 61–70. Стокгольм International IDEA [МІДПВП].
- Група держав проти корупції (ГРЕКО) (2007) Оціночна доповідь про прозорість та фінансування партій. Третій оціночний раунд доповіді, доступно за адресою: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp
- МІДПВП, База даних з фінансування політичної діяльності, доступно за адресою: <http://www.idea.int/political-finance>.
- Міжпарламентський союз (IPU) (2012) 'Women in Parliament in 2012: The Year in Perspective' [Жінки у парламенті у 2012 році: результати року у перспективі], доступно за адресою: <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2012e.pdf>
- Кац, Р. С. і Майр, П. (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party' [Зміна моделей організаційної структури партії та партійної демократії: виникнення картельних партій], *Party Politics*, 1(1), стор. 5–28.
- Кац, Р. С. і Майр, П. (2009) 'The Cartel Party Thesis: A Restatement' [Тезис про картельні партії: нове формулювання], *Perspectives on Politics*, 7(4), стор. 753–66.
- Кул, Р. (2001) 'Political Finance in Western Europe: Britain and France' [Фінансування політичної діяльності у Західній Європі: Британія та

- Франція], у публікації К. Х. Нассмахер (ред.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* [Основи демократії: підходи до порівняльного аналізу фінансування політичної діяльності], стор. 73–91. Баден-Баден: Nomos.
- Кос, М. (2008) 'Party Goals, Institutional Veto Points and the Discourse on Political Corruption: The Evolution of the German Party Funding Regime' [Партійні цілі, інституціональне вето і дискурс з питань політичної корупції: еволюція режиму фінансування партій у Німеччині], *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(3), стор. 283–301.
- Кроуел, А. (1999) *The Catch-all Party in Western Europe 1945–1990. A Study in Arrested Development* [Західноєвропейські партії як універсальний інструмент ловлі 1945-1990 рр. Дослідження припиненого розвитку]. Докторська дисертація, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Lei da Paridade, Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de Agosto [Закон про паритет, Органічний закон № 3/2006 від 21 серпня, Португалія.
- Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, art. 11-5 [Закон № 88-227 від 11 березня 1988 року про фінансову прозорість політичного життя, Франція].
- Майр, П. (1998) 'Representation and Participation in the Changing World of Party Politics' [Представництво і участь у плінному світі партійної політики], *European Review*, 6(2), стор. 161–74.
- Майр, П. (2003) 'Political Parties and Democracy: What Sort of Future?' [Політичні партії та демократія: на яке майбутнє чекати?], *Central European Political Science Review*, 4(3), стор. 6–20.
- Матіасон, Нік (2011) 'Hedge Funds, Financiers and Private Equity Make Up 27% of Tory Funding' [Хедж-фонди та приватні активи становлять не більше 27% фінансування торі], Бюро журналістських розслідувань, 30 вересня, доступно за адресою: <http://www.thebureauinvestigates.com/2011/09/30/hedge-funds-financiers-and-private-equity-tycoons-make-up-27-of-tory-funding/>
- Мюррей, Р. (2007) 'How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the "Parity" Law in France' [Як партії оцінюють обов'язкові квоти: аналіз реалізації закону про «паритет» у Франції], *Parliamentary Affairs*, 60(4), стор. 568–84.
- Нассмахер, К.-Х. (1993) 'Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies' [Порівняння порядку фінансування партій та передвиборної агітації у Західних демократіях], у публікації А. Б. Ганлікс (ред.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* [Фінансування партій та передвиборної агітації у Північній Америці та Західній Європі], стор. 233–67. Boulder CO: Westview Press.

- Нассмахер, К.-Х. (ред.) (2001) *Foundations for Democracy* [Основи демократії]. Баден-Баден: Nomos Verlaggesellschaft.
- Нассмахер, К.-Х. (2003) 'Party Funding in Continental Western Europe' [Фінансування партій у країнах континентальної Західної Європи], у публікації Р. Остін та М. Тьєрнстрьом (ред.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Фінансування політичних партій та виборчих кампаній], стор. 117–37. Стокгольм International IDEA [МІДПВГП].
- Нассмахер, К.-Х. (2009) *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies* [Фінансування конкуренції між партіями: фінансування політичної діяльності у 25 демократіях]. Баден-Баден: Nomos Verlaggesellschaft.
- 'Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen', Kst. 27442 [Пояснювальна записка з питання про перегляд Закону про державне фінансування політичних партій: Нідерланди].
- Ohman, M. (2012) *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*. [Фінансування політичної діяльності у світі: огляд Бази даних з фінансування політичної діяльності МІДПВГП]. Стокгольм International IDEA [МІДПВГП].
- Оомен, Б., Хюйт, Й. та Плоер, М. (2010) 'CEDAW, the Bible and the State of the Netherlands: The Struggle over Orthodox Women's Political Participation and their Responses' [КЛДЖ, Біблія і стан справ у Нідерландах: боротьба з приводу участі ортодоксальних жінок у політичному житті та їх реакція], *Utrecht Law Review*, 6(2), стор. 158–74.
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) (2010) *Guidelines on Political Party Regulation* [Керівні принципи регулювання діяльності політичних партій].
- Піччіо, Д. Р. (2012) 'Party Regulation in Europe: Country Reports' [Регулювання діяльності політичних партій у Європі], серія робочих документів з нормативно-правового регулювання діяльності політичних партій, № 18, доступно за адресою: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1812.pdf>
- Піччіо, Д. Р. (2013) 'Restraint in Party Regulation? Confronting the Rhetoric and the Reality of Party Regulation in the Netherlands' [Обмеження у регулюванні діяльності політичних партій? Зіткнення з риторикою і реальністю в сфері регулювання діяльності політичних партій у Нідерландах], серія робочих документів з питань нормативно-правового регулювання діяльності політичних партій.
- Піччіо, Д. Р. (2014) 'A Self Interested Legislator? Party Regulation in Italy' [Самокорисливий законодавець? Регулювання діяльності політичних партій в Італії], *South European Society and Politics*, том 19, № 1, стор. 135-52.

- Піччіо, Д. Р. та ван Біезен, І. (2014, планується до виходу) 'More, and More Inclusive, Regulation: The Legal Parameters of Public Funding' [Посилення регулювання і більша інклюзивність: правові параметри державного фінансування], у публікації Р. Боутрайт (ред.), *The Deregulatory Moment? A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws* [Рух до дерегуляції? Порівняльний погляд на зміни в законах про фінансування передвиборної агітації]. Енн-Арбор, Мічиган: Видавництво університету штату Мічиган.
- Пінто-Душинські, М. (2002) 'Financing Politics: A Global View' [Фінансування політики: глобальний огляд], *Journal of Democracy*, 13(4), стор. 69–86.
- Rechtbank's-Gravenhage [Окружний суд Гааги] (2005) *LJN:AU2088, HA ZA 03/3395*.
- Савіано, Р. (2013) 'Quel voto di scambio che uccide la democrazia' [Підкуп виборців, що вбиває демократію], *La Repubblica*, 11 лютого.
- Скарроу, Сюзан Е. (2004) 'Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context' [Пояснення реформ у галузі фінансування політичної діяльності: конкуренція і контекст], *Party Politics*, 10, стор. 653–75.
- Скарроу, Сюзан Е. (2007) 'Political Finance in Comparative Perspective' [Порівняльний аналіз підходів до фінансування політичної діяльності], *Annual Review of Political Science*, 10, стор. 193–210.
- Шаттшнайдер Е. Е. (1942) *Party Government* [Партійний уряд], Нью-Йорк: Farrar and Rinehart, Inc.
- Сейрадакі, Еммануела (2012) 'In Midst of Crisis, State Funding for Greek Political Parties Increases' [У розпал кризи державне фінансування грецьких політичних партій зростає], 13 січня, *Greek Reporter*, доступно за адресою: <http://greece.greekreporter.com/2012/01/13/in-midst-of-crisis-state-funding-for-greek-political-parties-increases/>
- Комісія зі стандартів державного життя Ірландії (2007) *Submission to the Minister for the Environment, Heritage and Local Government concerning spending limits at local elections* [Клопотання на адресу міністра з питань навколишнього середовища, спадку та місцевого самоврядування з приводу граничних меж витрат на місцеві вибори], доступно за адресою: <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/Our-Policies/Review-of-Legislation/Submission-to-the-Minister/>
- Центральне Статистичне бюро Норвегії (Statistics Norway) (2005–2011), доступно за адресою: <http://www.ssb.no/forside>
- Показники стійкості державного управління (2011), доступно за адресою: http://www.sgi-network.org/index.php?page=indicator_quali&indicator=S1_4

- Свасанд, Л. (1992) 'Norway' [Норвегія], у публікації Річард С. Кац та Пітер Майр (ред.), *Party Organizations: A Data Handbook* [Партійні організації: довідник з питань збору, обробки та зберігання даних], стор. 732–80. Лондон: Sage.
- Тен Напель, Х. М. (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' [Завершення роботи, розпочатої Французькою революцією: критичний аналіз рішення Верховного суду Нідерландів щодо Партії політичних реформ та права жінок бути обраними], *European Public Law*, 17(1), стор. 61–70.
- Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R (1957) [Зведений текст Закону про вибори, Декрет Президента Республіки (D.P.R.)] 30 marzo 1957, n 361, art. 96 [Закон № 361, 30 березня 1957 року, Стаття 96. Італія].
- Закон про вибори до палати представників 1979 року [Закон № 72/79, Кіпр] (1979).
- Times of Malta* (2009) 'Openness and Transparency in Party Funding' [Відкритість та прозорість у фінансуванні партій], 18 грудня, доступно за адресою: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20091218/opinion/openness-and-transparency-in-party-funding.286431>
- Ван Бізен, І. (2004) 'Political Parties as Public Utilities' [Політичні партії як організації громадського користування], *Party Politics*, 10(6), стор. 701–22.
- Ван Бізен, І. (2011) 'Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe' [Конституалізація партійної демократії: конституційна кодифікація політичних партій у післявоєнній Європі], *British Journal of Political Science*, 42, стор. 187–202.
- Ван Бізен, І. та Нассмахер, К. Х. (2001) 'Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal and Spain' [Фінансування політичної діяльності у південній Європі: Італія, Португалія та Іспанія], у публікації К. Х. Нассмахер (ред.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* [Основи для демократії: підходи до порівняльного аналізу фінансування політичної діяльності], стор. 131–54. Баден-Баден: Nomos Verlaggesellschaft.
- Ван Бізен, І. та Копецкі, П. (2007) 'The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and rent-seeking in Contemporary Democracies' [Держава і партії: державне фінансування, державне регулювання та хабарництво у сучасних демократіях], *Party Politics*, 13(2), стор. 235–54.
- Ван Бізен, І., Майр, П. та Погунтке, Т. (2012) 'Going, Going ... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe' [Було, було ... та сплило? Зниження чисельності членів партій у сучасній Європі], *European Journal of Political Research*, 51, стор. 24–56.

- Ван Бізен, І. та Моленаар, Ф. (2012) 'The Europeanisation of Party Politics? Competing Regulatory Paradigms at the Supranational Level' [Європеїзація партійної політики? Конкуруючі парадигми регулювання на наднаціональному рівні], *West European Politics*, 35(1), стор. 632–56.
- Ван Бізен, І. та Піччіо, Д. Р. (2013) 'Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations' [Формування внутрішньої партійної демократії: питання нормативно-правового регулювання внутрішньопартійної організаційної структури], у публікації Р. С. Кац та В. Кросс (ред.), *The Challenges of Intra-Party Democracy* [Виклики внутрішньопартійної демократії], стор. 27–48. Оксфорд: Видавництво Оксфордського університету.
- Вернардакіс, С. (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' [Від масових партій до картельних партій: еволюція структури політичних партій у Греції в результаті внесення змін в їх статuti та системи фінансування], серія робочих документів з питань нормативно-правового регулювання діяльності політичних партій, № 18, доступно за адресою: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp2712.pdf>
- Воерман, Г. (2012) 'Over de toekomst van de politieke partij' [Про майбутнє політичних партій]. *Oratie* [лекція], Державний університет м. Гронінген, 18 вересня.
- Беекерс, К. та Мадденс, Б. (2009) *Het geld van de partijen* [Партійні гроші]. Льовен: Ассо.
- Відфельдт, А. та Г'єр, Ж. (1992) 'Sweden' [Швеція], у публікації Річард С. Кац та Пітер Майр (ред.), *Party Organizations: A Data Handbook* [Партійні організації: довідник зі збору, обробки та зберігання даних], стор. 781–836. Лондон: Sage.
- Організація жінок з навколишнього середовища і розвитку [WEDO] (2007), 'Women Candidates and Campaign Finance' [Кандидати-жінки та фінансування виборчих кампаній], доступно за адресою: <http://www.wedo.org/wp-content/uploads/women-candidates-and-campaign-finance-report-final.pdf>

Примітки

- ¹ 24 країни, включені до цієї глави, розподіляються на три субрегіони: (1) Північна Європа: Данія, Ісландія, Великобританія, Ірландія, Норвегія, Фінляндія та Швеція (2); Південна Європа: Італія, Андорра, Кіпр, Португалія, Греція, Мальта, Сан-Марино та Іспанія; і (3) Західна Європа: Австрія, Німеччина, Монако, Бельгія, Ліхтенштейн, Нідерланди, Франція, Люксембург та Швейцарія.
- ² Ван Бізен 2011; Касаль Бертоа та ін. 2013.
- ³ Рада Європи 2001а.
- ⁴ Велика Британія та Ірландія включені до цієї глави, а також до глави 8 як усталені демократії в англomовних країнах. Підставою для включення їх в цю главу є те, що дані по цим двом країнам дозволяють провести корисні порівняння з іншими країнами Західної Європи в ЄС. Крім того, оскільки деякі читачі можуть обмежитися прочитанням тільки цієї глави, доречним виглядає включення Великої Британії та Ірландії в обидві глави.
- ⁵ Євробарометр, 2012; Єврокомісія, 2011, стор.3.
- ⁶ Касаль Бертоа та ін. 2014. Див. також Пінто-Душинські 2002; Скарроу 2007.
- ⁷ Ван Бізен і Копецькі 2007; Оман 2012.
- ⁸ Комітет міністрів Ради Європи, Рекомендації (2003)3&4; (СМ(2009)68); Рекомендація 1899(2010).
- ⁹ Епштейн 1986; ван Бізен 2004.
- ¹⁰ Ван Бізен 2011.
- ¹¹ Ван Бізен і Піччіо 2013.
- ¹² ОБСЄ/БДІПА 2010, стор. 11.
- ¹³ Хоча фінансування партій в Німеччині почалося в 1958 році, перші нормативно-правові акти були прийняті в 1966 році. Подібні випадки, в яких правова основа фінансування політичної діяльності була встановлена законом вже після введення державного фінансування політичних партій, мали місце у Норвегії та Швеції (Свасанд 1992; Відфельдт і Г'єр, 1992), а також Закон 1979 року про вибори членів Палати представників (Закон 72/79).
- ¹⁴ Відсутність конкретного закону про фінансування політичної діяльності ще не означає відсутності регламентування у сфері фінансування політичної діяльності. Фінансування політичної діяльності може регулюватися самими різноманітними нормативно-правовими актами (наприклад, законами про ЗМІ та законами про вибори).
- ¹⁵ На основі аналізу бази даних МІДПВП з політичного фінансування. Відсоток країн, які мають такі нормативні правила, визначався за їхніми ствердними відповідями на питання 1-13, 15, 17, 19, 22-3, 29-31, 33, 35-39, 41, 43.
- ¹⁶ Ван Бізен і Моленаар 2012; Піччіо 2012.
- ¹⁷ Дані за 1950-і та 1960-і роки: Кроуел 1999, стор. 68. Поточні дані див. у публікації Центрального Статистичного бюро Норвегії (Statistics Norway) (2005–2011).
- ¹⁸ Ван Бізен, Майр і Погунтке 2012.
- ¹⁹ Ван Бізен і Нассмахер 2001, стор. 138.
- ²⁰ Останні дані про Норвегію див. у публікації Центрального Статистичного бюро Норвегії (Statistics Norway) (2005–2011); про Велику Британію: Комітет зі стандартів публічної сфери (річні звіти за 2000–2010 роки); про Бельгію (2007): Веккерс та Мадденс 2009; про Францію: CNCCFP (2004–2011); і про Грецію, 1997–2007: Вернардакіс 2012.

- ²¹ Розраховано на основі 'intäktsredovisning' (декларації про доходи), що добровільно публікуються всіма парламентськими партіями, за винятком партії «Шведські демократи».
- ²² Драгстра 2008, стор. 204.
- ²³ У даній публікації суми зазначаються у національній грошовій одиниці з переведенням у еквівалент у міжнародних доларах (I\$). Міжнародний долар – гіпотетична валюта, яка враховує паритет купівельної спроможності розрахунків і тому підходить для порівнянь між країнами. Для країн, в яких паритет купівельної спроможності суттєво відрізняється відносно Сполучених Штатів (яка використовується в якості основи для порівняння), обмінний курс I\$ може значно відрізнятись від номінального обмінного курсу. Перерахований еквівалент не наводиться для доларів США (оскільки суми аналогічні як в міжнародних доларах, так і у валюті Сполучених Штатів) або тоді, коли первісна грошова одиниця невідома, і замість неї показники визначаються у євро. Докладніше див. Додаток V.
- ²⁴ Дані на основі довідки про стан рахунків за 2004 рік (CNCCFP 2005–6).
- ²⁵ Центральне статистичне бюро Норвегії.
- ²⁶ Нассмахер 2009, стор. 215.
- ²⁷ Див., наприклад, Кул 2001; ван Бізен та Нассмахер 2001.
- ²⁸ Не існує конкретного загальноприйнятого порогу для невеликих пожертв (Скарроу 2007, стор. 197). Законодавче визначення «маленьких пожертв» у Німеччині – 3300 євро, I\$ 4200 – обґрунтовано вважається занадто високим (Нассмахер 2009, стор. 216). В цій главі під «невеликими жертвами» вважатимуться суми, що не перевищують 999 євро.
- ²⁹ Майр 1998, 2003.
- ³⁰ Інформація про Австрію, Францію, Норвегію та Бельгію заснована на публікаціях: Нассмахер 2001; Кул 2001; Центральне статистичне бюро Норвегії; Веєкерс та Мадденс 2009.
- ³¹ Нассмахер 2009, стор. 261–269.
- ³² Матіасон 2011; Нассмахер 2009, стор. 262.
- ³³ Юінг та Гейлі 2006.
- ³⁴ І у 2002, і у 2011 році відбувалися вибори, і вони проходили відповідно до того ж самого законодавства обидва рази. За законом про фінансування політичної діяльності Ірландії від 2012 року, максимальну межу для пожертв було зменшено до 2 500 євро (I\$ 2800), пожертви вище 1 500 євро (I\$ 1700) мали декларуватися, а корпоративні пожертви вище 200 євро (I\$ 230) було заборонено, крім випадків, коли донори відповідали певним критеріям. Ці дані опубліковані Комісією зі стандартів державної служби (SIPO), незалежним органом, заснованим у 2001 році, завданням якого є нагляд за розкриттям фінансової інформації про отримані кошти, витрати на передвиборну агітацію та витрачання державних коштів, отриманих ірландськими політичними партіями (див. <http://www.sipo.gov.ie/en/>).
- ³⁵ Коломбо 2013.
- ³⁶ Вернардакіс 2012.
- ³⁷ Рада Європи 2003b, стор. 4.
- ³⁸ ГРЕКО 2007, стор. 17.
- ³⁹ Орган з фінансової звітності та фінансування політичної діяльності було створено у 2003 році законом 19/2003, а працювати він почав у 2005 р.
- ⁴⁰ Цей випадок відомий як «справа Портукале».
- ⁴¹ Показники сталого державного управління 2011.

- 42 Рада Європи 2003b, стаття 3.
- 43 CNCCFP 2005–2006.
- 44 Дюпон 2010.
- 45 CNCCFP 2010, стор. 101.
- 46 У цьому розділі не розглядатиметься державне фінансування політичних партій або пов'язаних із партіями організацій, яке надається для підтримки політичних партій або партійних систем в інших країнах. Таке фінансування існує, наприклад, у Данії, Німеччині, Нідерландах, Швеції та Великій Британії.
- 47 *Times of Malta* 2009.
- 48 Нассмахер 2003. Див. також http://www.parlament.ch/ab/frame/ab/f/n/4813/321237/a_t_4813_321237_321507юреь
- 49 Піччіо 2012, стор. 88–89.
- 50 Оман, 2012, стор. 25.
- 51 Нідерланди – єдина країна у Західній Європі, яка надає пряме державне фінансування політичним партіям на основі вимог до чисельності членів партії. Щоб претендувати на фінансування, партії повинні мати не менше 1 000 членів (Піччіо 2013). Між тим, у ряді країн мінімальні вимоги до рівня підтримки з боку громадськості не виражені прямо, оскільки вони обов'язкові для реєстрації політичних партій (Фінляндія, Норвегія, Швеція та Португалія) (Піччіо 2014).
- 52 Згідно з Керівними принципами ОБСЄ/Венеціанської комісії, «принаймні певний рівень державного фінансування повинен бути доступний всім партіям, представленим у парламенті. Разом із тим, з метою сприяння політичному плюралізму частину фінансування слід скеровувати не лише на підтримку партій, які потрапили до парламенту, але і всім партіям, що мають певний мінімальний рівень підтримки в суспільстві і висувають своїх кандидатів на виборах. Це особливо важливо для нових партій, яким слід надавати законну можливість конкурувати з вже існуючими партіями» (ОБСЄ/БДПІП 2010, стор. 71–72).
- 53 Офіційних порогів у Фінляндії та Нідерландах не існує. Фактичні пороги значення у цих двох країнах дорівнюють відповідно 0,35% і 0,67%.
- 54 Нассмахер 2003; Піччіо 2013.
- 55 У цьому аналізі розглядаються наступні країни: Аргентина, Бразилія, Чилі, Колумбія, Коста-Ріка, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Нікарагуа, Парагвай, Перу, Уругвай та Венесуела (див. Касаль Бертоа та ін. 2014, планується до публікації).
- 56 Прямими формами державного фінансування є кошти, з ініціативою надання яких партіям опозиції в Палаті громад і Палаті лордів виступили Шорт і Кренборн (введено в дію в 1975 році і 1996 році, відповідно), а також «гранти на розроблення політики», призначені для фінансування наукових досліджень у сфері формування політичного курсу, що проводяться політичними партіями, які мають не менш двох місць в Палаті громад (започатковано у 2000 році).
- 57 Комітет зі стандартів життя публічної сфери 2011, стор. 36.
- 58 Середні відсоткові показники розраховані на основі даних, приведених в публікації Драгстра (2008, стор. 306) та 'Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen', Kst. 27442, пг. 6. Див. Піччіо 2013.
- 59 Крауч 2004.
- 60 Рада Європи, Рек. 1516(2001), 2001.
- 61 Нассмахер 1993; Кац та Майр 1995; Скарроу 2004; Піччіо 2014. Як підкреслюють Кац та Майр (2009, стор. 756), політичні партії є привілейованими організаціями,

- «і вони унікальні в тому, що мають здатність структурувати власне правове (і не тільки правове) середовище та, врешті решт, виписувати собі зарплатню».
- 62 Кац та Майр 1995.
- 63 Дискусію див. у публікаціях Нассмахер 1993; Скарроу 2004; Кос 2008.
- 64 Сейрадакі 2012.
- 65 Розраховано на основі даних матеріалів Міжпарламентського союзу, доступно за адресою: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010213.htm>
- 66 Доступно за адресою: <http://www.quotaproject.org/>
- 67 Конституційний закон №99-569 від 8 липня 1999 р.
- 68 Закон № 88-227 від 11 березня 1988 року про фінансову прозорість у політичному житті (Стаття 9-1).
- 69 IPU 2012, стор. 3.
- 70 Там само.
- 71 CNCCFP 2011, стор. 6.
- 72 Мюррей 2007, стор. 571.
- 73 Закон про вибори (фінансування політичної діяльності) (з поправками) 2012 року, розділ 27. Див. <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>
- 74 Lei da Paridade, Lei Orgânica nº 3/2006, de 21 de Agosto [Закон про паритет, Органічний закон № 3/2006 від 21 серпня].
- 75 Закон № 96 від 6 липня 2012 р., Стаття 9.6. Див. <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>
- 76 WEDO 2007.
- 77 ОБСЄ 2010, стор. 75; ЕР 2012.
- 78 ЕР [ЕП] 2012, Розділ 18.
- 79 Rechtbank's-Gravenhage, 2005, LJN: AU2088, NA ZA 03/3395. Згідно з CEDAW, «державні партії зобов'язуються вживати всіх відповідних заходів для викорінення дискримінації жінок у політичному та суспільному житті країни та, зокрема, забезпечити жінкам, на рівних з чоловіками умовах, право: (а) голосувати на виборах та публічних референдумах, а також обиратися до всіх державних виборних органів» (ст. 7).
- 80 De Saambinder, 22 вересня 2005 р., стор. 4–5.
- 81 Баркхюйсен 2004; Тен Напель 2011; Оомен, Хюйт та Плогг 2010.
- 82 Зовсім недавно, а також після нових судових рішень про дискримінацію жінок у ПРП, партія також внесла зміни у свої статутні документи, надавши жінкам право бути обраними. Рішення було ухвалене у березні 2013 року.
- 83 ОБСЄ/БДІПА 2010, стор. 75–6.
- 84 Оман 2012, стор. 35–37.
- 85 Див. главу 6 цього посібника, а також публікацію ван Біезен 2004.
- 86 Зведений текст Закону про вибори, Указ Президента Республіки від 30 березня 1957 року, № 361, ст. 96.
- 87 Савіано 2013.
- 88 Кліфт та Фішер 2004, стор. 690.
- 89 ГРЕКО 2007, стор. 18.
- 90 Комісія стандартів державного управління Ірландії, 2007. Див. <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/Our-Policies/Review-of-Legislation/Submission-to-the-Minister/>
- 91 Комісія стандартів державної служби (Велика Британія) 1998.

- ⁹² Див. Фішер 2001; Кліфт та Фішер, 2005. У 2004 році Виборча комісія запропонувала знизити обмеження на витрати від 20 млн фунтів стерлінгів (£ 32,7 млн) до 15 млн (£ 24,5 млн). Дискусію з питання обмеження витрат див. у матеріалах Виборчої комісії за 2008 рік, стор. 40–46.
- ⁹³ *Bowman v. United Kingdom* [справа «Боумен проти Великої Британії»], Клопотання № 24839/94, 26 Eur. H.R. Rep. 1 (1998).
- ⁹⁴ Див. <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/uk.php#issues>
- ⁹⁵ Аналіз цього питання стосовно Канади та США див. Грінер 2005.
- ⁹⁶ Фаррелл та Вебб 2002. До аналізу включені наступні країни: Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія, Ірландія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Швеція та Велика Британія.
- ⁹⁷ Див. <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>
- ⁹⁸ Воерман 2012.
- ⁹⁹ Виборча комісія (Велика Британія) 2011, стор. 23–4. Основне скорочення обсягу видатків відносилось до діяльності Лейбористської партії, яка, згідно з її фінансовим звітом, витратила всього лише 8 млн фунтів (£ 13 млн) у 2010 році порівняно з 18 млн фунтів (£ 29 млн) у 2005.
- ¹⁰⁰ Нассмакер 2009, глави 2–4.
- ¹⁰¹ Рада Європи (2003).
- ¹⁰² Нассмакер 2001, стор. 11.
- ¹⁰³ Даблет 2011, стор. 7.
- ¹⁰⁴ Де Соуза 2005.
- ¹⁰⁵ ГРЕКО 2007, стор. 23.
- ¹⁰⁶ Між тим слід зазначити, що хоча повні балансові звіти партій в Іспанії недоступні для загалу, Рахункова палата публікує щорічні доповіді, в яких містяться результати проведених ревізій і зауваження у зв'язку з поточним контролем за фінансуванням політичної діяльності, а також додаток із узагальненою інформацією про річну фінансову звітність політичних партій.
- ¹⁰⁷ ГРЕКО наполягає на створенні єдиного комп'ютеризованого формату фінансових звітів в Іспанії, Люксембургу, Андоррі, Ірландії, Нідерландах, Норвегії, Португалії та Великій Британії (Даблет 2011, стор. 20–21).
- ¹⁰⁸ Це було нещодавно виправлено з прийняттям нового закону про фінансування політичної діяльності, («Про фінансування політичних партій»), схваленого у березні 2013 року.
- ¹⁰⁹ Рада Європи 2003б. Стаття 14 Рекомендацій закликає створити незалежну систему контролю за фінансуванням політичних партій та передвиборної агітації.
- ¹¹⁰ База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності не містить даних з цього питання щодо Ліхтенштейну.
- ¹¹¹ Де Соуза 2012.
- ¹¹² *Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique*, Art. 11-5 [Закон № 88-227 від 11 березня 1988 року про фінансову прозорість політичного життя, ст. 11-5].
- ¹¹³ ГРЕКО 2007, стор. 33.
- ¹¹⁴ Там само, стор. 18.
- ¹¹⁵ Даблет 2011, стор. 53.
- ¹¹⁶ *El Pais* (2013).

- ¹¹⁷ Див., наприклад, Кос 2008.
- ¹¹⁸ Євробарометр 2012а.
- ¹¹⁹ Епштейн 1986; ван Бізен 2004.
- ¹²⁰ Шаттшнайдер 1942, стор. 1.
- ¹²¹ Кац та Майр 2009, стор. 756.
- ¹²² Цей аргумент належить до найбільш відомих у гіпотезі «картельних партій» (Кац та Майр 1995).
- ¹²³ Див. Піччіо та ван Бізен 2014, планується до виходу.
- ¹²⁴ Див. дані з Всесвітнього огляду цінностей у публікаціях Далтон та Уоттенберг 2002, стор. 265.
- ¹²⁵ Особи, що формують політичний курс, визначаються як особи, залучені до розробки проекту, внесення змін та прийняття політичних установок в області фінансування політичної діяльності як в законодавчій, так і в виконавчій гілках влади.

ГЛАВА 9

ГЛАВА 9

Жінки у політиці: фінансування задля забезпечення гендерної рівності*

Джулі Баллінгтон та Мюріел Кахане*

Введення

Фінансування відіграє важливу роль у політиці, а висока вартість проведення передвиборчої агітації означає, що політичний процес не завжди надає всім рівні конкурентні можливості. Ті, хто має грошові кошти, доступ до багатих мережових структур, меценатів та партійну підтримку, отримують непропорційні переваги над тими, хто цього не має, що робить перемогу перших більш вірогідною в змаганні за політичну посаду. Особливо очевидним це стає при розгляді впливу фінансування політичної діяльності на жінок-кандидатів та результати виборів.

«Гроші є одним з основних елементів сприяння перемозі жінок на виборах і розширення їх участі в політичному житті. У Ліберії це ключовий фактор, і кожен кандидат повинен мати достатньо грошей, аби привезти потенційних прибічників на мітинг, нагодувати їх, випустити агітаційні футболки, листівки та, найголовніше, заплатити їм за витрачений час. Кандидатам також доводиться оплачувати роботу своєї передвиборчої команди і мотивувати її. Увесь виборчий процес став комерціалізованим, і люди з готівковими коштами отримують найбільше голосів виборців».

Керуе Кона Гарло, виконавчий директор, Секретаріат жіночих НУО Ліберії

* Більшість досліджень і збір фактичних даних для даної публікації було проведено в період з 2011-2012 рр. У той час як автори взяли за основу закони і правила що існують в країнах, які розглядаються в різних главах, деякі законопроекти, що вступили в силу пізніше та істотно змінили нормативно-правову базу регулювання фінансування політичних партій та виборчих кампаній, можливо, не були взяті до уваги під час підготовки цієї публікації.

У 2013 році жінки займали 21 відсоток парламентських місць у світі, що на 15 відсотків вище, ніж десять років тому, на момент першої публікації Базисних даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності. Вісім жінок займали посади обраних голів держав, і 13 мали посади глав урядів. Глобальної статистики представництва жінок в органах місцевого самоврядування немає, але, за оцінками, процентна частка жінок, що отримали посади у місцевих органах, значно нижча, ніж в парламентах. Системні та правові бар'єри зберігаються на всіх рівнях та приймають різні форми, включаючи культурні та патріархальні гендерні стереотипи, несприятливі виборчі системи та відсутність підтримки з боку політичних партій; головним серед цих бар'єрів є проблема фінансування політичної діяльності.¹

У цій главі аналізується конкурентний світ фінансування політичної діяльності, яким він виглядає з гендерної точки зору. В ній в загальних рисах окреслено, чому фінансування політичної діяльності настільки проблематичне для жінок-кандидатів, а також міститься огляд врегульованих та не врегульованих законодавством заходів, які можуть допомогти вирівняти умови конкуренції. В даній главі описуються деякі з нових методів, що з'являються у сфері фінансування політичної діяльності, та спроби стимулювати більш системні дослідження в цій галузі. Емпіричні дані про залучення та витрачання коштів жінками у порівнянні з чоловіками дуже обмежені, за винятком кількох розвинутих демократій. Розбивка та розкриття фінансової звітності за статевою ознакою могли б, для прикладу, допомогти заповнити цю прогалину. Аналогічним чином, наслідки законодавства в цій сфері тільки-но починають проявлятися, і їх вплив навряд чи можна оцінити в повній мірі. Розробка погоджених на міжнародному рівні показників, що стосуються жінок і фінансування політичної діяльності – наповнених конкретним змістом у вигляді великої міжнародної нормативно-правової бази участі жінок у політичному житті – підкріпила б подальші аналітичні дослідження з цього питання.

Нормативно-правова база участі у політичній діяльності

Нормативно-правова база участі жінок у політичному житті впливає з ряду декларацій, конвенцій і резолюцій з питань прав людини і політичних прав. Головною серед них є Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW) (КЛДЖ), відповідно до якої рівне право жінок на участь у громадському та політичному житті включає право на обрання до всіх публічних виборчих органів та участь у розробці та реалізації політики.² Конвенція зобов'язує держави-учасниці вжити усіх відповідних заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному та суспільному житті країни, у тому числі за допомогою тимчасових спеціальних заходів.

Зміст та сфера застосування тимчасових спеціальних заходів більш детально викладені в Загальній рекомендації № 25 (2004) Комітету КЛДЖ, де вони визначаються як законодавчі, виконавчі, адміністративні або інші директивні документи, стратегії і практичні засоби, у тому числі розподіл ресурсів, пільговий режим, цільовий набір та підвищення на посаді, а також кількісні цілі, пов'язані з часовими рамками та системами квот. «За певних обставин різне ставлення до жінок та чоловіків потрібне, аби подолати відмінності. Для досягнення мети забезпечення істотної рівності також потрібна ефективна стратегія, спрямована на ліквідацію недостатнього представництва жінок, а також на перерозподіл ресурсів та повноважень між чоловіками і жінками».

Найбільш поширеними серед законодавчо затверджених тимчасових спеціальних заходів є гендерні квоти, які переслідують конкретні цілі – збільшення частки жінок серед кандидатів на виборах або резервування місць у законодавчій владі за жінками.

У третині з усіх країн, загальна кількість яких дорівнює 64, такі квоти закріплені на законодавчому рівні. Разом із тим, набирає потужності тенденція до прийняття відповідного законодавства, яке передбачає диференційний розподіл державного фінансування відповідно до критеріїв гендерної рівності, про що йтиметься нижче. Рекомендація 25 КЛДЖ забезпечує правову основу для таких заходів, створюючи рівноправне середовище політичної конкуренції.

Додаткові стимули містять інші декларації та конвенції, в тому числі Пекінська декларація та Платформа дій (1995 р.), а також Резолюція 66/130 (2011) Генеральної Асамблеї ООН «Жінки та участь у політичному житті», яка закликає уряди вжити заходів для значного збільшення кількості жінок на виборних і призначуваних державних посадах на всіх рівнях. Держави-учасниці цих міжнародних конвенцій розділяють відповідальність за відстоювання та реалізацію цих зобов'язань у цілій низці інститутів, включаючи політичні партії, органи з проведення виборів та інші установи, що беруть участь у моніторингу та нагляді за дотриманням нормативно-правових актів, що регулюють фінансування політичної діяльності.

Фінансування політичної діяльності: ключові питання

Незважаючи на нещодавні ініціативи в цій сфері, фінансування політичної діяльності кандидатів-жінок залишається однією з головних перешкод на шляху входження жінок у політику. У 2009 році опитування 300 парламентарів, проведене Міжпарламентським союзом, виявило, що одним з найсильніших чинників, що заважав жінкам ввійти в політику, є відсутність фінансів для участі в передвиборній

боротьбі в рамках виборчих кампаній.³ Цей висновок був підтверджений у ході дослідження, проведеного Структурою «ООН-жінки» у 2013 році; більше 80% респондентів визначили відсутність доступу до фінансування як одну з найбільших перешкод для входження жінок у політику.⁴ У дослідженні також зазначалося, що залучення коштів ускладнюється гендерним поділом праці та негативними стереотипами про місце жінок у політиці. Хоча з труднощами при фінансуванні політичної діяльності стикаються і чоловіки, але виклики, що постають перед жінками, більш складні з ряду причин, в тому числі через системні бар'єри та вид виборчих кампаній.

Системні бар'єри

Фактори, що впливають на участь жінок у політичній діяльності, змінюються залежно від рівня соціально-економічного розвитку, культури, освіти, географічного місцезнаходження та типу політичної системи.⁵ Жінки, що претендують на політичні посади або займають їх, теж сильно відрізняються за класом, кастою, расою, етнічною приналежністю та соціально-економічним станом, і всі ці фактори можуть бути визначальними для продовження політичної кар'єри. Крім того, на вимоги із залучення коштів для кандидатів впливають тип виборчої системи в країні та орієнтація цієї системи на кандидатів або на партію.

Соціально-економічний статус

Соціально-економічні умови в країні впливають на участь жінок у політичному житті як у розвинених демократіях, так і в тих, що тільки розвиваються. Існує взаємозв'язок між участю жінок у політиці та часткою жінок, які працюють поза домом. У розвинених демократичних країнах зростання чисельності жінок серед економічно активного населення і світоглядні зрушення в тому, що стосується їх ролі у суспільстві, зміцнюють їх політичні можливості.⁶ Жінки все частіше стають членами профспілок і професійних організацій, завдяки чому вони отримують кращі можливості для розвитку своїх навичок та побудови мережевих структур взаємодії, необхідних для початку політичної кар'єри. Проте у всіх країнах досі залишаються гендерні відмінності в економічному положенні, які знаходять своє відображення у заробітній платні, прийнятті на роботу, просуванні по службі та фемінізації бідності.⁷

Більш низький рівень економічного положення жінок, особливо в країнах, що розвиваються, можна окреслити декількома кількісними показниками: серед них – кількість жінок, що живуть у злиднях, низька відсоткова частка жінок серед власників прав на землю і висока питома вага неоплачуваної роботи. На жінок припадає непропорційно велика

частка роботи по догляду за членами сім'ї та господарству, на яку вони витрачають принаймні вдвічі більше часу, ніж чоловіки.⁸ З погляду економіки, робота по догляду за членами сім'ї, як правило, не оплачується, і це означає, що жінки мають менше ресурсів, ніж чоловіки. Окрім того, жінок більше у неформальному секторі, який часто не піддається правовому регулюванню, характеризується нестабільною зайнятістю та низькою оплатою праці. За оцінками, у 2011 році більше 80 відсотків зайнятих жінок у країнах на південь від Сахари, в Океанії та Південній Азії працювали на нестабільних робочих місцях.⁹

Більш низьке соціально-економічне становище жінок у більшості країн означає, що вони не достатньо економічно незалежні, аби замислюватися над політичною кар'єрою. За схемою гендерно-рольової соціалізації, чоловіки позиціонуються як «годувальники», тому вони більш звичні до збору коштів для власного використання; тим часом жінок традиційно витісняють до сфери приватного життя. Жінки можуть побоюватися наслідків від витрачання сімейних бюджетів на фінансування політичної діяльності; або ж, якщо їм вдається зібрати кошти від свого імені, вони за звичкою можуть витратити їх на невідкладні потреби сім'ї. Через відсутність грошей на те, щоб заплатити навіть порівняно скромний збір за реєстрацію в якості кандидата, особливо у країнах, що розвиваються, жінки часто виключаються з виборчого процесу.

Найбільше відчують проблему фінансування політичної діяльності нові партії або партії, не представлені у парламенті, оскільки вони, як правило, не мають права на державне фінансування (у країнах, де воно надається). У таких випадках кандидатам-жінкам доводиться фінансувати самих себе, і витрати на транспорт, агітаційні матеріали й інші потреби можуть перетворитися на величезну проблему, особливо в сільській місцевості, де вартість транспорту, необхідного для зустрічей з виборцями, надзвичайно висока.¹⁰

«Економічне положення жінок у тихоокеанському регіоні традиційно гірше, ніж у чоловіків. Це має два наслідки для політичного лідерства жінок: (1) у жінок менше можливостей накопичити суму грошей, необхідну для оплати збору за реєстрацію в якості кандидата, і (2) у них немає зв'язків з мережевими структурами професійної та ділової взаємодії, здатними надати фінансову підтримку для проведення виборчої кампанії».¹¹

Ліза Бейкер, голова Координаційного комітету, жінок-парламентарів країн Співдружності

Виборчі системи

Виборчі системи – це, мабуть, найважливіший політичний та інституційний фактор у будь-якій країні, який впливає на більш загальні питання державного управління, системи політичних партій та інклюзивності виборних законодавчих органів. У системах, що зорієнтовані на кандидата – насамперед, мажоритарних системах або системах абсолютної більшості – кандидати часто змушені самостійно збирати кошти на власні кампанії. Це може відчутно вдарити по гаманцю, оскільки передвиборча агітація потребує значних витрат на агітаційні матеріали та висвітлення в ЗМІ. І навпаки, у пропорційних системах вартість для окремих кандидатів може знижуватися там, де основну відповідальність за ведення передвиборчої агітації несуть політичні партії, тому такі системи вважаються більш сприятливими для кандидатів-жінок. Наприклад, у Танзанії жінки з обмеженими фінансовими ресурсами надають перевагу участі у виборах за зарезервованими місцями (вибори проводяться за пропорційними списками), а не претендують на значно дорожчі місця за одномандатними виборчими округами.¹² Додатковим фінансовим тягарем для жінок можуть стати інші чинники, наприклад, тривалість передвиборчої агітації або вибори у два тури.

Тип виборчої кампанії

Необхідний обсяг коштів може коливатися впродовж виборчого циклу. Існує два головні етапи, під час яких гроші безпосередньо впливають на можливість жінок виступати в якості кандидатів: фінансування в ході внутріпартійних первинних виборів або висунення та фінансування виборчої кампанії.

Перемога в ході внутріпартійних первинних виборів або висунення

Отримання права доступу до політичної посади залежить від успішного відбору або висунення як кандидата в рамках партії. В залежності від політичної системи, кандидати висуваються партією або в результаті перемоги на внутрішньопартійних первинних виборах (зазвичай в системах, орієнтованих на кандидатів) або за допомогою відбору, виробленого керівним складом партії чи внутрішньопартійним комітетом з виборів (або іншою рівнозначною структурою). Критеріями «ручного відбору» кандидатів можуть бути ранг та репутація в партії, популярність імені та послужний список претендента, фінансові ресурси та авторитетність в мережевих структурах.

Участь у внутрішньопартійних первинних виборах може виявитися неймовірно дорогою, оскільки амбіційні кандидати залучають все більше коштів, аби перемогти конкурентів. За словами жінки-

парламентаря з Малаві, «участь у внутрішньопартійних первинних виборах коштує значно більше, ніж у загальнонаціональних виборах, тому що саме тут ви виборюєте своє місце. Це головна проблема, яка вимагає вирішення».¹³ У цьому випадку витрати перевершують навіть вартість участі в гонці за політичні посади більш високого рівня. У 2008 році у Сполучених Штатах два головних претенденти на участь у президентських виборах від Демократичної партії разом витратили майже 1 млрд доларів.¹⁴ Саме через високу вартість внутрішньопартійних первинних виборів рекомендується ввести обмеження на суму коштів, яку дозволено витратити на передвиборну агітацію з висунення кандидатів.

Початковий відбір кандидатів може являти собою серйозну перешкоду на шляху жінок до виборної посади – частково через важливість раннього вкладання грошей для перемоги в ході внутрішньопартійного висунення. Ранні гроші – це початкове фінансування, необхідне для запуску кампанії з висунення кандидатури, тобто покриття витрат на отримання популярності і завоювання авторитету, поїздки та створення передвиборної команди.¹⁵ Більша частина ранніх грошей на передвиборну агітацію зазвичай надходить від самого кандидата; таке самофінансування часто і є основною перешкодою для багатьох жінок, враховуючи їх нижче економічне положення. Після перемоги на етапі висунення підтримка з боку партії може зрости, а більша популярність може допомогти привернути додаткові джерела фінансування.¹⁶

Фінансування виборчих кампаній

Після перемоги на етапі внутрішньопартійного висунення кандидати часто вимушені фінансувати другу передвиборну агітацію у тому ж самому виборчому циклі. Виборчі кампанії значно варіюються у залежності від типу виборчої системи, діючого нормативно-правового механізму фінансування політичної діяльності, наявності державного фінансування та внутрішніх партійних правил. У системах, орієнтованих на партії (де голосують за список кандидатів), ініціативу щодо передвиборної агітації може взяти на себе партія, то ж тиск через потребу у додатковому фінансуванні може виявитися меншим, ніж для кандидатів, які змагаються в орієнтованих на кандидатів (мажоритарних) системах. У багатьох країнах завоювання незарезервованого місця часто пов'язане з необхідністю залучення більшим у порівнянні з опонентами обсягом коштів. Ця залежність добре задокументована у США, де кошторис виборчих кампаній може сягати мільйонів доларів на одного кандидата.¹⁷

Ось кілька ситуацій, у яких виникає потреба у надзвичайно високих витратах:¹⁸

- коли перемога у виборах залежить від результатів інформаційно-пропагандистської роботи серед чисельної кількості виборців;
- якщо виборча система є мажоритарною або в конкретних умовах існування традиції політичного життя як взаємодії видатних особистостей;
- якщо існують відкриті або вільні списки і має місце конкуренція всередині самих списків;
- коли політична партія має у своєму розпорядженні обмежені фінансові можливості для проведення передвиборної агітації; або
- коли головним способом конкурентної боротьби є протекціонізм – неформальна політична практика побудови та підтримки розгалужених мережових структур сприяння розповсюдженню послуг, товарів і грошей в обмін на політичну підтримку.¹⁹

Бюджети на проведення виборчих кампаній у світі сильно відрізняються. За оцінками, вартість виборів у штаті Уттар-Прадеш в Індії у 2012 році становила 3–5 млн доларів США. Кандидати на виборах 2010 року у Бразилії витратили приблизно 2 млрд доларів США, у той час як у Японії виборча кампанія 2009 року коштувала близько 780 млн доларів США. До більш ощадливих країн відноситься Велика Британія, де на загальні вибори у 2010 році було витрачено 91 млн доларів США, та Росія з вартістю виборів 2011 року, як стверджується, 70 млн доларів США.²⁰ На жаль, інформація про залучення та витрати коштів у залежності від статі кандидата відсутня, що ускладнює порівняння витрат кандидатів-жінок та кандидатів-чоловіків.

Перешкоди для залучення коштів

Складнощі, з якими зустрічаються жінки при залученні коштів, необхідних для висунення в якості кандидата від партії та участі у передвиборній агітації, добре задокументовані; серед них – відсутність доступу до грошових мережових структур та кредитних ресурсів, а також політичний протекціонізм. Жінок, зважаючи на їх сімейні обов'язки та витрати, пов'язані з доглядом за дітьми, може відлякувати тривалість передвиборної агітації. У певних випадках додаткові витрати виникають через небезпеку для кандидатів, які беруть участь у кампаніях, оскільки кандидати вимушені самотійно дбати про власну безпеку, особливо в країнах, які оговтуються від нещодавніх конфліктів або в умовах вірогідного насильства під час виборів.

Витрати на виборчі кампанії та доступ до фінансування

Жінки можуть стикатися з проблемами доступу до джерел фінансування як усередині політичних партій, так і при зверненні за фінансовим

сприянням до приватним осіб. Як зазначають Брайан і Баер, «жінка-парламентар в одній південноафриканській країні чула, що кандидати-чоловіки від її партії отримують втричі більше, ніж вона».²¹ У багатьох випадках державне фінансування надається тільки партіям, які вже потрапили до парламенту. Там, де державне фінансування існує, слід зважати на те, як воно розподіляється, і чи не залишаються жінки осторонь в результаті розподілу. У постконфліктних державах участь жінок може сприйматися як друга за пріоритетом задача після закріплення політичних систем і проведення першого раунду виборів. Якщо ресурси в дефіциті, жінкам доведеться оплачувати передвиборну агітацію самостійно шляхом залучення пожертвувань приватних осіб і за рахунок власних коштів. Ці витрати можуть сягати значних сум у країнах зі слабкою транспортною інфраструктурою і великими за розміром виборчими округами у сільській місцевості.

Забезпечення доступу до джерел приватного фінансування може виявитися більш проблематичним для жінок через обмежений доступ жінок до державних фондів, а також гендерні стереотипи, через які ставляться під сумнів кваліфікація жінки або її придатність в якості серйозного кандидата на зайняття політичної посади. Такі негативні стереотипи можуть бути характерними навіть для самих жінок: вони впевнені, що їм не вдасться зібрати необхідні для своєї передвиборної агітації кошти.²² На виборах 2011 року у Марокко жінки отримали 17 відсотків місць, але лише сім з них (менше 2%) перемогли у відкритій боротьбі за незарезервовані місця, а не завдяки квотам у партійних списках.²³ У Сполучених Штатах відзначається більш поблажливе ставлення до чоловіків, які зазвичай залучають більше індивідуальних та корпоративних пожертвувань.²⁴ Враховуючи обмежений доступ жінок до грошових мережевих структур, пожертви на користь жінок, як правило, менші, а це означає, що їм треба докладати більше зусиль, аби привернути увагу більшої кількості донорів і зібрати таку ж кількість грошей, як і їх колеги-чоловіки.

Мережі

Однією з причин, через які жінкам важче залучати кошти, ніж чоловікам, є менш тісний зв'язок жінок з діловими та професійними мережевими структурами, здатними забезпечити фінансові ресурси та експертну підтримку. Аргумент на користь мережевих структур поширюється і на внутрішньопартійні мережі взаємодії «тільки для хлопчиків», оскільки на сьогоднішній день в керівному складі партій, як і раніше, переважають особи чоловічої статі.²⁵ Відсутність жінок в цих мережах взаємодії означає, що вони можуть бути позбавлені доступу до каналів фінансування, якими користуються кандидати-чоловіки. Як зазначає парламентар з Ірландії, «чоловіки, тобто кандидати-чоловіки, є членами багатьох організацій, що сприяють їх

входженню у політику: спортивні організації, фермерські асоціації, інші сфери, де домінують чоловіки». ²⁶ Відсутність жінок у цих мережах перешкоджає залученню достатніх коштів для ефективного проведення передвиборної агітації – особливо у разі боротьби проти чоловіків, які закріпилися на своїх посадах. Виключеннями з цього правила часто є дружини, дочки та сестри відомих політиків, які завдяки своїм родинним зв'язкам отримують доступ до сімейного капіталу та знайомств. ²⁷ Розбудова мережевих структур важлива не тільки для залучення коштів, але й отримання важелів політичного впливу шляхом розширення кола контактів і нарощування професійних знань і досвіду, а також використання спільності інтересів для цілей усної агітації.

Перебування на посаді

Часто буває дуже важко витіснити людину, яка вже деякий час займає посаду, оскільки її добре знає громадськість, і партії можуть ставити на досвідчених посадовців, вважаючи їх менш ризикованими кандидатами. Витрати на передвиборну агітацію для діючих посадовців здебільшого нижчі, оскільки посадовці вже зарекомендували себе та мають усталені політичні платформи. Менше чверті парламентарів є жінками, а це означає, що в більшості випадків чоловіки займають посади та не бажають їх полишати. Додаткові витрати у зв'язку з боротьбою з діючими посадовцями є тим фактором, що може змусити жінок утриматися від участі у політичних перегонах.

Заходи для вирівнювання поля для всіх гравців

Коли всі ці фактори співпадають, залучення коштів на політичну діяльність перетворюється для жінок на майже нездоланну перешкоду. В останні кілька років у країнах запроваджуються реформи у галузі фінансування політичної діяльності, покликані зробити умови рівноправними для жінок та інших груп із заниженим представництвом, хоча цілі та ефективність нормативних правил можуть відрізнитися. Для виправлення ситуації можуть також вживатися заходи законодавчого та незаконодавчого характеру:

1. ***Законодавчі заходи*** передбачають ухвалення рамкових основ політичної та виборчої діяльності, а також виділення коштів за рахунок державного фінансування партіям і кандидатам. Ці заходи можуть бути:
 - *нейтральними з гендерної точки зору* за своєю суттю, але тягнуть за собою гендерно-диференційовані наслідки на практиці;
 - *гендерно орієнтованими* за суттю і сферою застосування, та/або безпосередньо спрямованими на розширення участі жінок у політиці за допомогою державного фінансування.

2. *Заходи незаконодавчого характеру* приймаються суб'єктами на добровільній основі. Це можуть бути:

- заходи, що приймаються *політичними партіями* на добровільній основі, які застосовуються виключно всередині партії, яка їх прийняла; або
- заходи в рамках *громадянського суспільства* й інші ініціативи, метою яких є спрямування коштів безпосередньо на потреби кандидатів-жінок.

Більшою частиною ці ініціативи впроваджуються стосовно передвиборної агітації національного рівня, а не щодо попередніх внутрішньопартійних первинних виборів. Держави можуть застосовувати комбінації заходів у залежності від національного контексту та загального рівня регулювання діяльності політичних партій. Більшість із цих заходів було вжито останнім часом, тому їх результати і практика застосування ще не задокументовані належним чином. Незважаючи на це, далі в цій главі мова йтиме про їх реальний (або потенційний) вплив на жінок, які намагаються потрапити у політику.

Законодавство з питань фінансування політичної діяльності

Законодавство з питань фінансування політичної діяльності має за мету підвищити прозорість та справедливість процесу фінансування політичної діяльності та створити рівноправні умови для всіх кандидатів. Нормативно-правові акти можуть зосереджуватися на обмеженні неправомірного впливу зовнішніх або сторонніх суб'єктів – наприклад, законодавча заборона на пожертвування від іноземних або анонімних джерел або встановлення граничних обмежень сум, які партіям чи кандидатам дозволяється отримувати.²⁸ Інші заходи спрямовані на створення рівноправних умов, наприклад, шляхом обмеження несправедливих переваг, які діючі посадовці мають у порівнянні з іншими кандидатами. Законодавчі заходи існують у більшості країн світу.²⁹

Нормативні правила витрачання коштів, такі як положення про те, скільки саме партії і кандидати вправі витратити, можуть зробити свій внесок у забезпечення того, щоб кандидати, з меншими ресурсами могли проводити передвиборну агітацію на більш рівних умовах. Нормативні правила можуть встановлювати порядок представлення фінансової звітності та розкриття фінансової інформації, вимагаючи від партій та кандидатів оприлюднення відомостей про їх витрати. Метою інших заходів є забезпечення примусового правозастосування. Обов'язки з нагаду, як правило, покладаються на загальнонаціональні органи з проведення виборів, урядові міністерства, органи контролю, спеціально створені для цієї мети, або інші відомства.³⁰

Переважає більшість законодавчих актів з фінансування політичної діяльності «гендерно нейтральна». Відповідно, законодавство не переслідує явно вираженої цілі ліквідувати прояви гендерної нерівності, хоча певні гендерно диференційовані результати на практиці можливі. У кількох державах нещодавно були схвалені «гендерно орієнтовані» закони, зокрема, інноваційна практика, за якою на користь жінок, які балотуються на виборах, спрямовується більше коштів. Загалом у 27 державах розподіл державного фінансування здійснюється з урахуванням певних вимог до гендерної рівності; у цьому відношенні варто відзначити останні реформи у Боснії і Герцеговині, Хорватії, Ірландії та Мексиці, які ув'язують розподіл виділених на політичну діяльність коштів із підтримкою участі жінок у прийнятті рішень.³¹ Законодавство може також бути націлене на інші інноваційні практичні методи, наприклад, цільове виділення коштів на ініціативи з забезпечення гендерної рівності в межах окремих політичних партій, зокрема, на розвиток потенціалу або підтримку жіночих організацій. Різні способи, у які нормативні правила фінансування політичної діяльності впливають, прямо або опосередковано, на гендерне питання, представлені у Таблиці 9.1 і докладніше обговорюватимуться нижче.

Таблиця 9.1. Нормативно-правова база фінансування політичної діяльності та гендерне питання

Законодавство на період проведення передвиборної агітації (гендерно нейтральне)	Державне фінансування на впровадження положень про квоти та стимулювання активності кандидатів	Законодавство, націлене на реалізацію ініціатив в області забезпечення гендерної рівності
<ul style="list-style-type: none"> • Заборони та граничні рівні витрачання коштів політичними партіями та/або кандидатами • Заборони та граничні рівні пожертв на користь політичних партій та/або кандидатів • Доступ до ЗМІ • Обмеження тривалості передвиборної агітації • Розкриття фінансової інформації та нагляд за діяльністю політичних партій і кандидатів 	<ul style="list-style-type: none"> • Державне фінансування скорочується для партій, які не висувають визначену законами про квоти кількість жінок • Державне фінансування скорочується для партій, які не забезпечують обрання певної кількості жінок • Додаткове фінансування надається партіям, які висувають певну кількість кандидатів-жінок • Додаткове фінансування надається партіям, які забезпечують обрання певної кількості жінок 	<ul style="list-style-type: none"> • Кошти виділяються за цільовим призначенням на навчання та просування принципу гендерної рівності • Фінансування діяльності жіночого крила або передвиборчого мітингу • Витрати та ініціативи у натуральному вираженні, наприклад, використання виділених на передвиборчу агітацію коштів для догляду за дитиною

Джерело: База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності Див. <http://www.idea.int/political-finance>

Законодавство, націлене на період проведення виборчих кампаній (нейтральне з гендерної точки зору)

Незважаючи на обмежений об'єм доступних даних, деякі наслідки впливу нейтрального з гендерної точки зору законодавства з врегулювання порядку проведення виборчих кампаній на гендерне питання обговорюються нижче.

Заборони та граничні рівні витрачання коштів політичними партіями та кандидатами

Заборони та граничні рівні витрачання коштів політичними партіями та кандидатами націлені на те, щоб врегулювати вартість передвиборної агітації і нейтралізувати неправомірні переваги кандидатів і партій, які мають доступ до більшого об'єму ресурсів. Метою заборон на витрати є зазвичай попередження підкупу виборців, і відповідне законодавство прийняте у 90 відсотків країн.³² Хоча такі заходи є дуже поширеними, їх ефективність залежить від того, як ці положення виконуються, що може виявитися проблематичним, оскільки їх виконання вимагає співпраці з парламентською більшістю, що представляє собою ту саму групу, на зміну складу якої дане законодавство і націлене.³³

Обмеження максимальної суми витрат покликані протидіяти несправедливим перевагам, якими кандидати з великими ресурсами могли б скористатися в ході передвиборної агітації, а також подолати тенденцію до збільшення вартості виборчих кампаній. Як свідчить База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності (Political Finance Database), майже у третині країн, по яким зібрано дані, запроваджено обмеження на витрачання коштів політичними партіями, а 40 відсотків країн регулюють порядок витрачання коштів кандидатами.³⁴ Завдяки грошам деякі кандидати користуються значними перевагами, особливо у країнах, де гроші пов'язані зі свободою слова і популярністю. Визначення граничних меж витрачання коштів кандидатами, таким чином, передбачає здійснення прямого впливу на здатність жінок вести успішні виборчі кампанії. Навіть за обмеженого об'єму кількісних даних, проведені у США та Канаді дослідження доводять, що шанси жінок на перемогу на виборах вирівнюються, якщо їм вдається зібрати стільки ж (або більше) коштів, як і їх опонентам-чоловікам.³⁵

«Гадаю, ми бачимо у всьому світі, у різних суспільствах та культурах, що жінки, з тих чи інших причин, не мають такого ж доступу до джерел фінансування передвиборної агітації, як чоловіки. Вважаю, дуже важливо, щоб країни та виборчі комісії у цих країнах розробили суворі правила стосовно витрат на передвиборну агітацію – і забезпечили дотримання цих правил. Якщо це посильна сума, умови конкуренції вирівнюються, але якщо це астрономічна сума, кожного разу (оскільки світ складається переважно з країн, що розвиваються) саме чоловіки отримують доступ до цих грошей, а не жінки. На мою думку, замість того, щоб шукати шляхи полегшення доступу жінок до цих грошових коштів, слід обмежити витрати кожного і зробити їх більш керованими».

Д-р Донія Азіз, член Національної асамблеї, Пакистан

Найпоширенішою перепоною у багатьох країнах є сила адміністративного ресурсу, до того ж у світі більшість кандидатів, які балотуються на повторний термін, є чоловіками.³⁶ У трьох чвертях країн запроваджені законодавчі положення саме з огляду на це явище; зокрема, встановлюються обмеження на використання державних ресурсів і впроваджуються граничні межі витрачання коштів. Одна зі стратегій боротьби з адміністративним ресурсом полягає в тому, щоб дозволити претендентам-новачкам витратити більше коштів, встановлюючи для них не такі жорсткі граничні рівні. До прикладу, законодавством штату Мінесота у США передбачаються більш високі граничні межі витрат для кандидатів, що балотуються вперше, ніж для «ветеранів», щоб зменшити несправедливу перевагу діючих посадовців.³⁷ Як би там не було, встановлення досяжних (і потенційно диференційованих) обмежень на витрачання коштів може призвести до позитивних, хай і опосередкованих, наслідків для передвиборчої активності кандидатів-жінок – а також для кандидатів-чоловіків, що висуваються вперше.

Обмеження граничного обсягу витрат для партій можуть визначати, скільки грошей дозволяється витратити на виборчу кампанію – агітацію, ЗМІ, рекламні матеріали, зустрічі з виборцями. Політичні партії самі вирішують, скільки коштів виділити на це, і дуже важливо, хто саме з кандидатів отримує виділені кошти. Коли партійні гроші розподіляються всередині організації, про кандидатів-жінок часто забувають, якщо вони не займають високі посади в партійній ієрархії, або коли їхні імена невідомі широкому загалу.³⁸

При тому, що обмеження витрат на виборчі кампанії може мати позитивний вплив з точки зору бажання жінок брати участь у виборах, ці заходи не вирішують головної проблеми, з якою стикаються жінки, а саме проблеми залучення коштів. За певних обставин граничні обмеження можуть навіть ставати контрпродуктивними в країнах з потужними механізмами залучення коштів, де існує можливість направляти кошти на потреби кандидатів-жінок, як, наприклад у

США. Необхідно проводити подальші дослідження впливу обмежень і заборон на витрачання коштів на рівні обрання жінок в інших регіонах світу.

Заборона і граничні рівні пожертв

Альтернативним або додатковим заходом із встановлення обмежень на витрати є запровадження лімітів на розмір пожертвувань, які політичним партіям і кандидатам дозволяється отримувати. Заборони та обмеження на розмір пожертв мають на меті послаблення впливу заможних донорів. Там, де ліміти високі, заможні донори здатні неналежним чином впливати на перебіг виборчих кампаній, що потенційно може зашкодити жінкам і новачкам, які навряд чи отримують користь від участі у грошових мережових структурах. Менше половини країн у світі ввели в дію нормативно-правові акти, що встановлюють обмеження на максимальні суми пожертвувань.

Індивідуальні пожертви на користь жінок зазвичай менші, ніж на користь чоловіків, тому в середньому жінки вимушені збирати більшу кількість індивідуальних пожертв, аби досягти такого ж рівня залучення коштів, як у їх суперників чоловічої статі.³⁹ Більш суворі обмеження на максимальні суми пожертвувань можуть сприяти створенню рівних умов для кандидатів-жінок, оскільки всім кандидатам доведеться шукати широкій підтримки замість того, щоб покладатися на кілька потужних донорів.

Зважаючи на потенційно згубні наслідки для політичних партій і кандидатів, деякі джерела доходів заборонені повністю.⁴⁰ Метою заборони певних внесків є попередження впливу окремих категорій донорів, до яких належать іноземні донори або ж підприємці, які можуть зажадати, щоб задоволенню їх інтересів приділялася особлива увага. Найчастіше заборони стосуються виділення державних ресурсів партіям і кандидатам. Крім того, заборони можуть стосуватися пожертвувань від корпорацій (законодавство з цього приводу існує у більш ніж 20 відсотках країн), від іноземних джерел, а також пожертв від корпорацій, які виконують державні замовлення, профспілок та анонімних джерел.

Заборони на використання державних ресурсів дуже важливі. За винятком виділених за цільовим призначенням коштів, використання урядових ресурсів (наприклад, використання урядових автотранспортних засобів і службових приміщень для цілей проведення передвиборної агітації) може створювати несправедливі вигоди для осіб, які вже перебувають на посаді. Окрім того, заборона на використання державних ресурсів може бути націленою на боротьбу з корупцією, як це було, наприклад, у 2010 році в Бразилії, де проти майже 30 відсотків членів Конгресу було висунуто кримінальні звинувачення

у порушенні законодавства з фінансування виборчих кампаній або антикорупційного законодавства – привласненні державних коштів, виділених на проведення передвиборчої агітації.⁴¹ На той час жінкам належали лише 45 з 513 місць (8,8%) у нижній палаті бразильського парламенту, а це означає, що левову частку цих протизаконних коштів отримали чоловіки.⁴²

Заборони на пожертви важливі також і з точки зору безпеки, яку являють собою незаконні джерела фінансування. У деяких країнах незаконне фінансування здійснює величезний вплив на хід виборів, оскільки забезпечити дотримання цих нормативних правил, як це відомо, особливо важко. Заборона фінансових коштів протизаконного походження може позитивно вплинути на позиції кандидатів-жінок, які з меншою ймовірністю отримують і використовують протизаконне фінансування. Здебільшого жінки не беруть активної участі у видах діяльності, які генерують незаконні кошти – жінок мало у наркокартелях, бойових угрупованнях, серед повстанців і торговців людьми. Наприклад, на семінарі у Белізі активісти громадянського суспільства відзначили, що від вливання незаконних грошей у фінансування передвиборної агітації саме жінки опиняються у невігідному становищі, оскільки вони майже не задіяні у галузях, де заробляються шалені гроші, і вірогідність отримання ними грошей з незаконних джерел вкрай низька.⁴³ Незважаючи на складнощі у забезпеченні виконання заборон на незаконне фінансування, прийняття і застосування таких законів допомагає створювати рівноправні умови для всіх кандидатів і може давати помітний ефект, підвищуючи шанси жінок на перемогу.

Доступ до ЗМІ

Встановлений законом доступ до ЗМІ є непрямою (тобто негрошовою) формою державного фінансування. Партії та кандидати потребують доступу до засобів масової інформації, аби мати змогу донести свої політичні платформи до виборців, підвищити свою популярність і заручитися підтримкою електорату. У трьох чвертях країн діють нормативні правила надання безкоштовного або субсидованого доступу до ЗМІ для кандидатів, політичних партій або і тих, і інших. Ефірний час розподіляється або порівну між партіями, або у відповідності з кількістю місць у парламенті, або залежно від кількості кандидатів, або ж пропорційно кількості отриманих голосів на попередніх виборах, а також на основі інших критеріїв, які визначає орган управління виборчим процесом.

Жінки часто мають проблеми із донесенням своїх платформ та ідей до виборців через обмежений доступ до ЗМІ.⁴⁴ Вони або меншою мірою здатні оплатити дорогий ефірний час, або їм відмовляє у рівному доступі

сама ж партія, до якої вони входять. Субсидоване висвітлювання у ЗМІ є для жінок важливим інструментом, який дозволяє зробити їх більш популярними. На виборах 2001 року у Східному Тиморі кандидатам-жінкам і партіям, які поставили жінок на «виграшні позиції» у своїх виборчих списках, було виділено додатковий рекламний час на телебаченні.⁴⁵ У Бразилії, згідно з реформою 2009 року, політичні партії отримали 10 відсотків додаткового ефірного часу в ЗМІ, призначеного для використання кандидатами-жінками.⁴⁶ Законодавство про доступ до ЗМІ могло б передбачати рівноправні умови для кандидатів незалежно від статі або стимулювати партії до висунення (і на виграшні позиції) більшої кількості жінок. На виборах 2005 року в Афганістані, як свідчать фактичні дані, 76% кандидатів-жінок скористалися субсидованим доступом до ЗМІ (серед кандидатів-чоловіків таких було 55%), хоча закон не передбачає порядок виділення ефірного часу.⁴⁷

Висвітлення у ЗМІ має вирішальне значення для перемоги у виборчих перегонках і допомагає змінити деякі з найбільш поширених стереотипів, за якими жінки не сприймаються у якості перспективних політиків.⁴⁸ Як з'ясувалось, у виборців існують власні й досить високі стандарти, за якими вони визначають «відповідність» кандидата-жінки їх очікуванням, а це, в свою чергу, впливає на її привабливість: чим більше вона відповідає очікуванням, тим привабливіша вона стає.⁴⁹

Обмеження тривалості кампаній

Інформації стосовно кількості країн, де діють положення про обмеження тривалості передвиборної агітації та потенційних наслідків таких обмежень, замало. Встановлення максимальної тривалості передвиборної агітації потенційно могло б створити більш рівні умови для кандидатів-жінок, враховуючи той факт, що довготривалі кампанії збільшують витрати на транспорт, розміщення і виготовлення додаткових агітаційних матеріалів. Як повідомлялось, перенесення місцевих виборів 2010 року у Малаві на пізніший термін у більшій мірі вразив кандидатів-жінок через брак коштів на покриття витрат впродовж подовженої передвиборної агітації.⁵⁰ Особливі проблеми виникають у жінок під час передвиборчої агітації, яка вимагає понаднормової роботи або багатоденного перебування за межами дому. Це може виявитися стримуючим фактором для тих жінок, які в іншому випадку могли б розглянути можливість свого висунення у якості кандидата, з причини необхідності догляду за дітьми та інших сімейних обов'язків (особливо у разі відсутності або небажання подружжя або партнерів надати підтримку у проведенні передвиборних заходів або прийняти на себе турботи з ведення домашнього господарства та догляду за дітьми).

Водночас занадто коротка тривалість передвиборної агітації або часу підготовки до виборів теж може мати негативні наслідки для кандидатів-жінок. Коротка передвиборна агітація вигідна діючим посадовцям, більшість яких – чоловіки. В ході виборів законодавчого органу перехідного періоду 2012 року у Лівії стислі терміни реєстрації та агітації, як вважається, завадили жінкам, які не встигли мобілізувати кошти та людські ресурси для проведення ефективної передвиборної агітації.⁵¹ Як і з іншими згаданими вище заходами, необхідні додаткові дослідження, щоб оцінити потенційний вплив запровадження обмежень на тривалість виборчих кампаній та визначити, наскільки позитивними та/або негативними є наслідки цих обмежень для проведення передвиборної агітації жінками.

Нормативні правила розкриття фінансової інформації та примусове правозастосування

Нормативні правила розкриття фінансової інформації можуть вимагати від кандидатів та партій розкриття персональних даних донорів, відомостей про суми отриманих коштів і коштів, витрачених під час передвиборної агітації. Ці механізми мають вирішальне значення для визначення того, дотримується фінансове законодавство чи ні. Правове регулювання порядку розкриття фінансової інформації також сприяє підзвітності та може допомогти у перекритті корупційних каналів надання ресурсів кандидатам, запобігти підкупу виборців або боротися з протекціонізмом. Ці правила можуть зробити свій вклад в забезпечення того, щоб партійні лідери або могутні внутрішньопартійні фракції (часто чоловіки) не зловживали своїми повноваженнями задля отримання доступу до більших, ніж у інших кандидатів цієї партії, ресурсів.

«Відсутність прозорості як внутрішньопартійних виборчих кампаній, так і виборчих кампаній за межами партії негативно впливає на жінок. Коли ресурси контролюються могутніми внутрішньопартійними угрупованнями, вони за визначенням направляються членам цих груп—які в переважній більшості випадків виявляються чоловіками».

*Пані Ліліан Сото, колишній міністр, Парагвай*⁵²

Як свідчить База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності, нормативно-правові акти про представлення звітності запроваджені у більше ніж 80 відсотках країн. Втім, не усюди звітність вимагається і від політичних партій, і від кандидатів. У вступній главі посібника вже відзначалося, що це є тривожним явищем, оскільки воно створює лазівки, через які можуть скеровуватися потоки незаконних коштів. Механізми розкриття та моніторингу необхідні для оцінки ефективності виконання заходів із забезпечення гендерної

рівності – таких, як примусове виконання виборчих квот та цільове використання коштів, виділених кандидатам-жінкам. У Латинський Америці, наприклад, у Бразилії, Мексиці та Панамі виділяється цільове фінансування на навчання і заохочення участі жінок у політичному житті (2–50 відсотків від загального об'єму державного фінансування), але в країнах немає механізмів, які перевіряли б правильність розподілу коштів, і цим займаються самі політичні партії.⁵³ Без моніторингу неможливо засвідчити вплив цих заходів на участь жінок у суспільному житті.

Забезпечений правовою санкцією порядок розкриття фінансової інформації може сприяти залученню жінок в суспільне життя шляхом підвищення прозорості виборчого процесу та запобігання використанню механізмів незаконного фінансування та підкупу виборців, які опосередковано ставлять жінок у невідгдане положення. Для відстежування впливу нормативних правил фінансування на участь жінок у виборчих змаганнях важливе значення має й те, як побудовані механізми розкриття фінансової інформації. Відомості про те, чи вимагають нормативні правила розкриття фінансової інформації розбивати дані про доходи і витрати кандидатів за ознакою статі, відсутні. А саме такі дані були б неocenними для порівняння можливостей жінок із залучення та витрачання коштів з можливостями чоловіків, а також для перевірки справедливості розподілу грошових коштів всередині партій між кандидатами-жінками та чоловіками. Деталізація даних могла б підвищити прозорість процесу і підвищити ефективність моніторингу з боку громадянського суспільства. Крім того, розкриття фінансової інформації може допомогти оцінити ефективність тих чи інших законодавчих норм з точки зору успішності виборчих кампаній жінок і розробити нові процедури з їх подальшим випробуванням на практиці.

Успіх нормативних правил фінансування політичної діяльності залежить від забезпечення їх дотримання, яке дуже коливається. Найпоширенішим покаранням є штрафи, які застосовуються у 73 відсотках країн. До інших покарань відносяться позбавлення волі, втрата державного фінансування, скасування реєстрації партії, виключення кандидата з виборчого списку та/або зняття з виборної посади, а також призупинення діяльності партії.⁵⁴ Примусове правозастосування має особливе значення для участі жінок у політичному житті, оскільки воно забезпечує ведення в силу існуючих нормативних правил, зокрема тих, які сприяють залученню жінок. Примусове правозастосування нормативних правил може також мати додатковий побічний ефект, підсилюючи довіру жінок до системи і допомагаючи їм використовувати правила для свого блага. Наприклад, якщо обмеження на витрати забезпечені правовою санкцією, то це додає жінкам впевненості у конкуренції з чоловіками, які вже знаходяться

на посадах. Примусово виконувані нормативні правила фінансування, покликані просувати принцип інклюзивності, могли б зробити свій внесок у зміну глибоко укорінених стереотипів сприйняття того, хто саме може брати участь у суспільному житті (і хто може отримати перемогу).

Таблиця 9.2. Вплив гендрного питання на законодавство з фінансування

Тип втручання	Застосування у країнах	Міркування
Заборони та обмеження суми витрачання коштів політичними партіями і кандидатами	<ul style="list-style-type: none"> • Заборони на витрати у 90% країн • Обмеження на витрачання коштів партіями майже у 30% країн • Обмеження на витрачання коштів кандидатами у більш ніж 40% країн 	<ul style="list-style-type: none"> • Може допомогти жінкам або кандидатам, які не займають посад – тобто, тим, для кого доступ до фінансування на проведення передвиборної агітації є ускладненим • Може допомогти жінкам позбавитися побоювань з приводу високої вартості передвиборної агітації та витрат часу на залучення коштів • Ефективність залежить від ступеня реалізації та якості нагляду • Додаткові дані необхідні, щоб оцінити, чи допомагають обмеження максимальних витрат кандидатам-жінкам
Заборони певних внесків та обмеження пожертв на користь політичних партій і кандидатів	<ul style="list-style-type: none"> • Менше 50% країн мають ліміти на суму внесків на користь партій та кандидатів • Внески від корпорацій заборонені у 70% країн • Лише у 30% країн існують ліміти на суми пожертв на користь кандидатів 	<ul style="list-style-type: none"> • Кандидати-жінки зазвичай отримують пожертви у менших сумах від більшої кількості донорів, тому обмеження на суми внесків помогли би зменшити рівень значних надходжень від мережевих структур, а також донорів-чоловіків на користь кандидатів-чоловіків • Може пом'якшити вплив джерел великих сум незаконного походження, які переважно більш прихильні до кандидатів чоловічої статі • Жінки-донори на безоплатній основі вкладають час та вміння частіше, ніж це роблять донори-чоловіки • Може збільшити часові витрати на ведення агітаційної роботи серед численних джерел пожертвувань з тим, щоб зібрати той самий об'єм фінансування
Нормативні правила доступу до ЗМІ	<ul style="list-style-type: none"> • Субсидований доступ до ЗМІ для партій у 66% країн • Субсидований доступ до ЗМІ для кандидатів у 46% країн 	<ul style="list-style-type: none"> • Могло б вирівняти доступ до ЗМІ кандидатів-жінок і чоловіків • Могло б використовуватися як стимул для розширення присутності кандидатів-жінок • Може сприяти зміні упередженого ставлення ЗМІ до жінок завдяки більшій присутності та активізації діалогу
Обмеження тривалості передвиборної агітації	<ul style="list-style-type: none"> • Дані відсутні 	<ul style="list-style-type: none"> • Може вирівняти умови для кандидатів-жінок, зменшуючи вартість і обмежуючи час, проведений поза домом • Може негативно позначитися на здатності кандидатів залучати кошти впродовж тривалого часу

Нормативні правила розкриття фінансової інформації та примусове правозастосування	<ul style="list-style-type: none"> • Нормативні правила представлення звітності встановлені майже у 90% країн 	<ul style="list-style-type: none"> • Може допомогти нейтралізувати вплив мережових структур і окремих осіб шляхом створення умов для більшої прозорості • Може перешкоджати використанню незаконних джерел фінансування • Може сприяти примусовому виконанню гендерно-орієнтованого законодавства • Могло б створити можливість отримання даних по співвідношенню рівнів витрат і досягнення успіху, деталізованих за ознакою статі
--	--	---

Державне фінансування, націлене на реалізацію положень про квоти, та ініціатив з висунення кандидатів

Надання державного фінансування – яке існує в 117 країнах – стосується можливостей партій проводити ефективні виборчі кампанії та взагалі функціонувати як суспільні інститути.⁵⁵ Здебільшого держава фінансує політичні партії, а не кандидатів,⁵⁶ відшкодовуючи, як правило, витрати на передвиборну агітацію, навчання, партійну діяльність та внутріпартійну інституційну розбудову.

Державне фінансування може бути прямим і непрямим. Завдяки прямому фінансуванню політичні партії отримують кошти на покращення поточної роботи або на забезпечення тих чи інших пріоритетів у своїх платформах.⁵⁷ Непряме державне фінансування надає партіям ресурси для проведення передвиборної агітації: це транспорт, місця для проведення заходів, безкоштовний або субсидований доступ до ЗМІ – державного або приватного телебачення, радіо, газет та інших засобів масової інформації. Ці заходи можуть сприяти формуванню рівноправних умов, за яких прискорюється визнання партій меншого розміру, а виборці мають змогу ознайомитися з усіма політичними платформами.

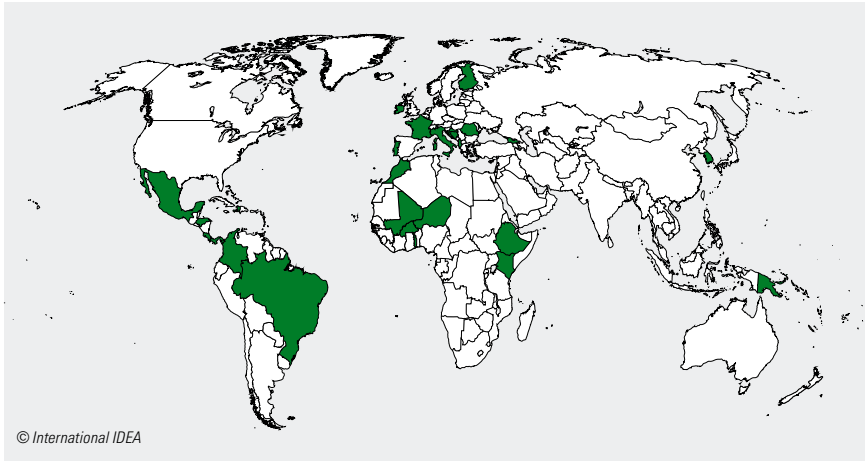
Реформи у сфері фінансування політичної діяльності останнього часу безпосередньо націлені на вирішення проблеми гендерної нерівності. Здебільшого ці реформи стосуються передвиборчого етапу та кандидатів-жінок, висунутих політичними партіями, хоча деякі із них регламентують діяльність партій у період між виборами. Загалом у 27 країнах запроваджено реформи, напряму пов'язані з проблемою гендерної нерівності.⁵⁸ Ці реформи можна поділити на три головні категорії:

1. державне фінансування, яке використовується як стимул або покарання за *дотримання або недотримання законодавства, що встановлює виборчі квоти*; частина коштів або виділяється, або скорочується відповідно до запроваджених законом квот;
2. державне фінансування, яке використовується як *стимул до збільшення кількості кандидатів-жінок або обрання жінок в органи*

влади, але не пов'язане з примусовим виконанням закону про квоти; і

3. державне фінансування, яке надається на конкретні заходи або зміну лінії внутрішньопартійної поведінки в області забезпечення гендерної рівності або розширення прав і можливостей жінок.

Діаграма 9.1. Країни, у яких здійснено реформи в області фінансування політичної діяльності, націлені на забезпечення гендерної рівності



Більше двох третин цих заходів було запроваджено впродовж останніх п'яти років, тому вони застосовувались лише в одному виборчому циклі. Відповідно, результати та практика реформ досі недостатньо задокументовані. У цьому розділі обговорюються деякі з головних ініціатив та ідентифікуються фактичні (або потенційні) наслідки для кандидатів-жінок.

Державне фінансування та забезпечення примусового виконання законів, що встановлюють виборчі квоти

Одинадцять країн прив'язують виділення державних коштів з примусовим виконанням положень про виборчі квоти та висунення жінок у якості кандидатів (див. Таблицю 9.3). Державне фінансування стає для партій фінансовим стимулом для досягнення цільового показника, передбаченого квотами, або використовується як покарання, якщо партії не забезпечують необхідної кількості кандидатів-жінок або проходження жінок до представницьких органів. Ці реформи почали здійснюватися порівняно недавно. Лідирує в цьому питанні Франція, де ще у 1999 році був схвалений закон про рівність між чоловіками та жінками, який передбачає рівний доступ жінок і чоловіків до виборчих мандатів та виборчих посад. У 2000 році з

реформою виборчої системи з'явилися штрафні санкції за недотримання правил паритету у формі скорочення державного фінансування партій в залежності від кількості голосів виборців, отриманих у першому раунді виборів.⁵⁹ У 2006 році аналогічна реформа була проведена у Португалії. Проте більшість реформ проводяться, починаючи з 2010 року. У більшості випадків нові ухвалені закони про квоти передбачають скорочення державного фінансування як одну з санкцій за порушення законодавства, як це зроблено в Албанії, Грузії та Ірландії.

Стимули та покарання приймають різні форми. Стимули з висунення кандидатів – це заходи з виділення додаткових коштів партіям, які висувають певну кількість кандидатів-жінок у відповідності з законодавчими квотами, як це відбувається у Хорватії чи Грузії. У Грузії, наприклад, партії, в списках котрих присутні щонайменше 20 відсотків кандидатів обох статей, додатково отримують 10 відсотків державного фінансування. Втім, на виборах 2012 року фінансові стимули не досягли поставленої мети. Хоча декілька партій і виконали вимоги закону та отримали додаткове фінансування, дві партії – саме ті, що пройшли до парламенту – цього не зробили. У липні 2013 року були запропоновані поправки до закону з регулювання фінансових стимулів для політичних партій (Органічний закон Грузії про політичні об'єднання громадян); згідно з поправками, партії отримують надбавку у розмірі 30 відсотків з державного бюджету (раніше було 10 відсотків), якщо до списку кандидатів від партії входить щонайменше 30 відсотків представників кожної статі (раніше було 20 відсотків) для кожної групи з десяти кандидатів.⁶⁰ Ці стимули можуть мати обмежений вплив на більші та краще профінансовані партії, для яких втрата додаткового фінансування не буде проблемою.

Державне фінансування може також слугувати в якості засобу покарання за недотримання законодавства про квоти: при цьому обсяг надаваних партії коштів зменшується, якщо певна частка кандидатів або обраних членів партії не є жінками, як це робиться в Албанії, Франції, Ірландії та Португалії. Поправка 2012 року до Закону Ірландії про вибори передбачає, що партії будуть позбавлятися 50 відсотків фінансування, якщо серед кандидатів від партії представників тієї чи іншої статі буде менше 30 відсотків. У Кенії партію можуть повністю позбавити фінансування, якщо відповідна відсоткова частка або кількість жінок не будуть вибрані в органи влади. Внаслідок прийняття цього положення, а також введення зарезервованих місць кількість жінок, які потрапили до виборних органів влади, зростає вдвічі та сягнула позначки у 18,6 відсотків.

Проте ці заходи можуть здійснити лиш обмежений вплив на партії зі значними ресурсами, які замість висунення більшої кількості кандидатів-жінок можуть погодитися на виплату штрафу, як це було у Франції.⁶¹

В цій країні менш чисельні партії здебільшого дотримуються вимоги про 50-відсоткове співвідношення між кандидатами, оскільки вони в більшій мірі залежать від державного фінансування, ніж великі партії, які часто висувають кандидатами діючих посадовців (а це зазвичай чоловіки), вважаючи, що ті мають кращі шанси на перемогу.⁶² На виборах у червні 2013 року в Албанії на перших трьох місцях у кожному списку кандидатів мало бути не менше одного чоловіка і не менше однієї жінки, а в цілому пропорція мала становити не менше 30 відсотків представників кожної статі. Щоб виконати цю квотну вимогу, багато партій розташовували жінок у нижній непрохідній частині списку. Оскільки у 2012 році було скасовано положення, за якими списки, що не відповідали вимогам, не підлягали реєстрації, орган з проведення виборів замість цього оштрафував три найбільші парламентські партії за недотримання гендерних квот у деяких виборчих округах. У 2012 році штраф за неналежне складання списків було збільшено з 30 000 албанських леків (I\$ 520)⁶³ до 1 мільйона леків (I\$ 17 000).⁶⁴

На додаток до фінансових стимулів або штрафних санкцій, інші механізми примусового виконання квот включають відмову у реєстрації списків кандидатів, якщо вони не відповідають критеріям, як це відбувається у Сербії. Хоча такі заходи можуть допомогти збільшити кількість жінок серед кандидатів, вони зовсім не вирішують вічну проблему доступу до джерел фінансування на проведення передвиборної агітації. Безумовно, необхідно продовжувати дослідження, щоб достовірно з'ясувати, яким чином висунуті кандидати-жінки, які могли скористатися перевагами від введення стимулів і штрафних санкцій, профінансували свої кампанії, та яка частка коштів надійшла від партії. Крім того, корисно було б з'ясувати, як партії розпорядилися отриманими додатковими коштами, і чи були вони спрямовані на підтримку кандидатів-жінок. Щоб гарантувати розподіл коштів у спосіб, користь від якого отримали б усі кандидати, жінкам може знадобитися увійти до тих партійних органів, що ухвалюють рішення.

Таблиця 9.3. Забезпечення примусового виконання законодавства про виборчі квоти за допомогою державного фінансування⁶⁵

Країна	Тип квоти	Зміст нормативного правила про фінансування політичної діяльності	Рік (роки) реформи
Албанія	30% кандидатів мають бути жінками	Недотримання вимоги карається штрафом у розмірі 1 000 000 албанських леків (I\$ 17 000) у випадку виборів до Асамблеї і в розмірі 50 000 леків (I\$ 860) у випадку виборів до місцевих органів.	2012
Буркіна-Фасо	30% кандидатів мають бути жінками	За недотримання вимоги на 50% зменшується державне фінансування даної партії. Якщо партія виконає або перевищить квоту у 30%, вона отримає додаткове фінансування.	2009

Кабо-Верде	Збалансоване представництво обох статей у виборчих списках	Партіям або коаліціям, до списків яких (у разі обрання на національному рівні) входить щонайменше 25% жінок, надаються субсидії.	2010
Хорватія	Збалансоване представництво чоловіків та жінок у виборчих списках	За кожного обраного депутата статі з меншим представництвом партія отримує право на премію у розмірі 10% до суми, що виділяється на кожного депутата або члена представницького органу.	2011
Франція	Не більше 51% кандидатів мають належати до однієї статі	Якщо різниця між кандидатами перевищує 2%, державне фінансування скорочується на три чверті від цієї різниці.	2011 1998
Грузія	20% кандидатів мають бути жінками	Додаткове фінансування у розмірі 10% надається партіям, які на кожні 10 кандидатів мають 20% жінок.	2012
Ірландія	30% кандидатів мають бути жінками (40% з 2019 року)	Якщо кількість кандидатів-жінок менше 30%, на партії будуть накладатися штрафні санкції у вигляді скорочення державного фінансування, аж до 50%.	2012
Кенія	30% зарезервованих місць	Партії не отримують державного фінансування, якщо більше двох третин їх зареєстрованих посадових осіб належать до однієї статі.	2011
Корея (Республіка Корея)	50% кандидатів-жінок у виборчому списку для проведення виборів за принципом пропорційного представництва	Субсидії за висування кандидатів-жінок розподіляються між партіями на основі співвідношення місць, отриманих у Національній асамблеї, та кількості голосів виборців.	2010
Нігер	Зарезервовані місця	Для партій встановлюються гранти на рівні 30% від податкових надходжень; 10% розподіляється пропорційно кількості жінок, обраних за квотами на всіх рівнях.	2010
Португалія	33% кандидатів мають бути жінками	Державне субсидування скорочується на 50%, якщо одна зі статей представлена на рівні нижче 20%. При кількості представників кожної статі від 20% до 33.3% державні субсидії скорочуються на 25%.	2006

Примітка: ALL = албанський лек.

Стимулювання у вигляді державного фінансування задля висування на вибори більшої кількості кандидатів-жінок

Державне фінансування використовується також у якості стимулу для збільшення кількості жінок, що балотуються, і цей механізм не обов'язково пов'язаний із примусовим виконанням закону про квоти. У Таблиці 9.4 наведено інформацію про вісім країн, що прийняли такі

правила, і в шістьох з них законодавчо встановлені квоти відсутні. Хоча у Боснії і Герцеговині та Колумбії квоти закріплені на законодавчому рівні, надання державного фінансування не пов'язане з їх примусовим виконанням. У Колумбії, Малі та Румунії обсяг державного фінансування, на яке може претендувати партія, може бути збільшений в залежності від кількості жінок, що стають депутатами. Тільки на Гаїті при розподілі додаткових коштів враховуються як кількість висунутих кандидатів-жінок, так і кількість обраних жінок.

До важливих факторів, які впливають на ефективність таких заходів, належать конкретний час розподілу коштів (до чи після виборів), ступінь залежності партії від державного фінансування та розмір штрафу або винагороди у відсотковому вираженні від загального об'єму фінансуванням. Своєчасність застосування такого положення теж може бути важливим чинником. Якщо фінансові штрафні санкції або суми винагород ґрунтуються на числі жінок, обраних до органів влади, це може зменшити вплив цих заходів, оскільки вони застосовуються після виборів, коли падає увага ЗМІ до процесу, а виділені на кампанію кошти вже витрачено. Необхідні зусилля для контролю та оприлюднення результатів ініціатив в області фінансування політичної діяльності в період після виборів.

У Боснії і Герцеговині схвалений у 2009 році Закон про фінансування політичних партій визначає, що 10 відсотків від загального обсягу коштів будуть розподілятися між парламентськими групами пропорційно кількості місць, отриманих представниками менше представленої статі. На виборах 2010 року кількість обраних жінок трохи зросла – на 2 процентні пункти – у порівнянні з кількістю жінок у парламенті попереднього скликання, сягнувши показника у 16,7 відсотків. В цілому партії дотрималися встановленого законом рівня у третину жінок у виборчих списках і навіть перевищили його, вийшовши на рівень 37,7 відсотка. Організація з безпеки та співробітництва в Європі відзначала, що згідно з законом про фінансування політичної діяльності, «не представлені у парламенті партії повністю позбавляються будь-якого державного фінансування».⁶⁶ Це ставить важливе питання про кваліфікаційні підстави отримання державного фінансування і чи має представництво у парламенті бути єдиною умовою для надання партіям державної фінансової підтримки.

За схваленим у 2006 році в Румунії Законом про фінансування діяльності політичних партій та передвиборної агітації, «для політичних партій, що просувають жінок до виборчих списків на позиції, критеріям яких вони відповідають, об'єм підтримки з державного бюджету збільшується у прямій пропорції до кількості мандатів, отриманих на виборах кандидатами-жінками».⁶⁷ До цього часу закон не призвів до відчутних наслідків: на виборах 2012 року жінки отримали лише

7 відсотків місць у Сенаті та 13 відсотків у Палаті депутатів. Деякі політичні партії у Румунії в значній мірі покладаються на державне фінансування, тоді як великі партії отримують суттєву частину коштів від своїх членів. Рівень ефективності державного фінансування в якості стимулу залежить від політичної партії та її доступу до інших джерел фінансування.

У відповідності з законом Ефіопії від 2009 року, державне фінансування надається згідно з низкою критеріїв, до яких входять кількість жінок, висунутих партією в якості кандидатів. Проте дані Національної виборчої комісії свідчать, що фактична кількість жінок серед кандидатів знизилася з 15 відсотків на виборах 2005 року до 12,4 відсотків у 2010 році. Загалом кількість жінок у Ефіопії, які отримали мандат у 2010 році, зросла, проте це не обов'язково є прямим наслідком законодавства з фінансування.

На Гаїті, згідно з Законом про політичні партії 2006 року та Законом про вибори 2008 року, політичні партії, які виставляють кандидатами щонайменше 30 відсотків жінок (і в разі перемоги 20 відсотків з них на виборах), отримують державне фінансування після виборів у подвійному розмірі.⁶⁸ Законодавство вимагає, щоб 50 відсотків цих коштів витрачалось на підтримку жінок та політичну освіту. Зараз на Гаїті діє нова конституційна поправка (схвалена 2012 року), за якою встановлюється, як мінімум, 30-відсоткова квота для жінок на всіх виборних та призначуваних посадах, але ця поправка ще ні разу не застосовувалась, оскільки з того часу в країні ще не було виборів.

Одна з потенційних проблем, пов'язаних із встановленням цільових показників відносно висунення кандидатів, полягає в тому, що партії могли б розглядати його як легкий шлях до отримання коштів, не прагнучи при цьому реально допомогти жінкам перемогти на виборах шляхом їх виставлення на прохідні місця у виборчих списках. Жінки могли б бути висунуті на вибори в якості кандидатів, але в округах, де перемога малоімовірна, або ж включені в саму нижню частину виборчого списку, що робить їх шанси на перемогу незначними, як це трапилось в Албанії. Гаїтянське законодавство намагається закрити таку можливість, передбачивши, що фінансування, що виділяється на початковому етапі за результатами висунення кандидатів-жінок, буде подвоюватися, якщо серед переможців на виборах щонайменше 20 відсотків виявляться жінками, що покликане забезпечити відповідність стимулів, пов'язаних з висуненням кандидатів, їх задуму.⁶⁹ Втім, щоб стати ефективним, законодавство потрібно забезпечити правовою санкцією.

Таблиця 9.4. Розподіл державного фінансування в залежності від кількості кандидатів-жінок⁷⁰

Країна	Зміст положення про фінансування політичної діяльності	Рік реформи
Боснія і Герцеговина	10% державних коштів виділяється парламентським групам пропорційно до кількості місць, отриманих представниками статі з найменшим представництвом.	2006
Колумбія	5% державних коштів розподіляється порівну між всіма партіями або рухами пропорційно до кількості жінок, обраних до державних органів.	2011
Ефіопія	Фінансова підтримка буде розподілятися відповідно до кількості жінок, висунутих кандидатами від партії.	2009
Гаїті	Партії, серед чийх кандидатів частка жінок становить не менше 30% (за умови перемоги на виборах 20% з них), після завершення виборів на ті самі посади отримають фінансування у подвійному розмірі у порівнянні зі звичайним.	2008
Італія	Кількість представників однієї статі не повинна перевищувати двох третин серед кандидатів, включених до партійних списків. Якщо це положення не виконується, державне субсидування кампанії зменшується пропорційно до кількості кандидатів вище дозволеного максимуму (до 50%). Заощаджені кошти розподіляються між партіями в якості премії за дотримання законодавства.	2012
Малі	10% коштів виділяється політичним партіям пропорційно до кількості жінок, що перемогли на виборах.	2005
Папуа – Нова Гвінея	Якщо жінка-кандидат від партії отримує не менше 10% голосів, зареєстрована політична партія має право отримати з Центрального Фонду 75% від 10 000 00 кіна (I\$ 8900), які виплачуються успішному кандидату в якості відшкодування витрат на передвиборну агітацію (розмір може встановлюватися Комісією).	2003
Румунія	Розмір коштів з державного бюджету буде збільшуватися пропорційно до кількості місць, отриманих за результатами виборів кандидатами-жінками.	2006

Цільове виділення коштів на ініціативи, спрямовані на забезпечення гендерної рівності

Державне фінансування може також цілеспрямовано виділятися на ініціативи з забезпечення гендерної рівності. Нещодавно у тринадцяти країнах були здійснені такі реформи (у більшості впродовж останніх п'яти років), включаючи цільове виділення коштів на навчання кандидатів-жінок, програми з розширення прав і можливостей жінок, а також виділення коштів на підтримку жіночих фракцій.⁷¹

У Бразилії, Колумбії та на Гаїті державне фінансування використовується для підтримки програм з розширення прав і можливостей та підвищення освітнього рівня жінок, а у Коста-Ріці, Гондурасі та Ірландії партії зобов'язані надавати звіти про свої витрати, в тому числі про

дотримання положень про гендерну рівність.⁷² У Фінляндії частина коштів має бути використана на підтримку діяльності жіночого крила партії. У Ірландії партії, щоб отримати кошти, мають задовольняти певним вимогам, до яких входять сприяння участі жінок та молоді у політичній діяльності. Втім суми, що надаються, можуть сильно відрізнятись в залежності від політичної партії.⁷³ Інші приклади наведено у Таблиці 9.5.

Як і інші згадані реформи, цільове виділення коштів для реалізації ініціатив в області забезпечення гендерної рівності є відносно новим явищем, а більшість законодавчих положень було введено в дію впродовж останніх п'яти років. Як правило, країни, що додають гендерно орієнтовані закони до нормативних правил фінансування політичної діяльності, вже вжили заходів для підвищення представництва жінок у виборних органах, запровадивши спеціальні квоти.

Цільове фінансування професійної підготовки та інших програм

У дев'яти країнах схвалене законодавство, за яким політичні партії зобов'язані виділяти цільове фінансування на освітні заходи та інші внутрішньопартійні програми. Історично представництво жінок в органах, які відповідають за прийняті рішення, було невисоким, внаслідок чого їм бракує політичного досвіду. В дійсності порівняльна недосвідченість жінок у політичному житті використовується політичними партіями для виправдання відмови від висунення жінок в якості кандидатів або їх виставлення на невиборні посади.⁷⁴ Кандидати наголошують на важливості навчання та розвитку потенціалу не тільки з точки зору навичок та вмінь, необхідних для ефективною участі у політичному житті, але також і з точки зору здатності залучення коштів на проведення передвиборної агітації.

Згідно з прийнятим у Коста-Ріці Законом про заохочення соціально-політичної рівності, партії зобов'язані виділяти частину отриманого державного фінансування на політичний розвиток та залучення жінок в суспільне життя, причому ці кошти розподіляються порівну між кандидатами чоловічої та жіночої статі.⁷⁵ Вставка 9.1 ілюструє, як політичні партії розподіляють ці кошти.

Вставка 9.1. Фінансування заходів із забезпечення гендерної рівності у Коста-Ріці

Партія громадянської дії

Партія виділяє 20 відсотків від усіх коштів, отриманих від держави, на навчання та організаційні заходи, причому 15 відсотків цієї суми витрачаються на навчання жінок та молоді. Кошти спрямовуються кандидатам-чоловікам та жінкам на виборних та внутрішньопартійних посадах, а також на цільові заходи з підвищення рівня обізнаності. Партія створила Бюро з питань гендерної рівності, що підпорядковується внутрішній виборчій раді, і це Бюро намагається втілити в життя всі вимоги щодо забезпечення гендерної рівності, затверджені в статутних документах партії.⁷⁶

Партія національного визволення

У статті 171 статуту партії зазначається, що, як мінімум, 10 відсотків бюджету має спрямовуватися на політичний розвиток жінок. За дотриманням цього положення стежить Секретаріат з питань політичної освіти у координації з президентом жіночого руху партії. Жіночий рух сприяє проведенню навчальних програм для жінок, які хочуть балотуватися на виборах або планують кар'єру законотворців.⁷⁷

За законодавством Мексики, 2 відсотки державного фінансування повинно спрямовуватися на просування та навчання політичних лідерів-жінок. На практиці реалізація цього закону виявилася проблематичною: у більшості партій гроші радше витрачаються на адміністративні потреби, а не на розвиток потенціалу політиків жіночої статі. Однією з причин цього може бути те, що партії не зовсім розуміють, що означає розширення участі жінок у суспільному житті та нарощування потенціалу, або те, що вони радше заплатять встановлені штрафи невеликого розміру за недотримання цієї законодавчої вимоги.⁷⁸

Фінансування діяльності кандидатів-жінок

Згідно із новим законом у Гаїті, 50 відсотків отриманого державного фінансування повинно використовуватися на політичну освіту членів партії та підтримку жінок, що балотуються; втім, це положення ще не реалізоване на практиці. Тим не менш, це унікальний закон, який містить положення про виділення коштів всередині партії на фінансування виборчих кампаній жінок.

Жіночі фракції

У Фінляндії існує унікальний закон, за яким всі партії зобов'язані виділяти 12 відсотків своїх річних субсидій на підтримку жіночих фракцій. Це може стати важливою ініціативою, оскільки жіночі фракції здатні сформулювати політику у сфері гендерної рівності –

включаючи правила балотування жінок та їх призначення, механізми фінансування, вибудовування базової платформи та забезпечення підтримки виборців, агітацію за кандидатів-жінок та менторські програми для колег із меншим досвідом. Ключем до успіху жіночих фракцій є чітке розмежування їх функцій та обов'язків, їхня інтеграція у партійну структуру і доступ до фінансування.⁷⁹ Фінляндія – єдина країна, де започатковано цю ініціативу; в інших скандинавських країнах (Данія, Норвегія та Швеція) кошти на підтримку жіночих фракцій надходять із зовнішніх державних джерел фінансування.

Зменшення платні за висунення кандидатів

У Того закон встановлює зменшення внеску за висунення кандидатів-жінок, полегшуючи тим самим реєстрацію жінок в якості кандидатів на вибори та знижуючи загальні витрати на передвиборчу агітацію для партій. На занадто високу вартість реєстрації скаржаться у багатьох країнах – зокрема, у М'янмі, де для реєстрації кандидата потрібно було перерахувати Виборчій комісії суму у розмірі 500 доларів США. Партії оскаржили розмір реєстраційного внеску, зауваживши, що місячна зарплата шкільного вчителя дорівнює 70 долларам США.⁸⁰ Найбільше занепокоєння висока вартість реєстрації викликає у жінок, оскільки вони зазвичай мають гірший у порівнянні з чоловіками доступ до ресурсів. Про те ж саме йшлося і на Жіночому форумі – парасолькової організації жіночих груп – у Сьєрра-Леоне. Напередодні місцевих та парламентських виборів 2012 року Форум ініціював петицію, у якій вимагав від Національної виборчої комісії переглянути завищену вартість реєстрації, аргументуючи це тим, що вона не дозволяє жінкам брати участь у передвиборчому змаганні, особливо у сільській місцевості.⁸¹

Ще одним фактором, який перешкоджає жінкам балотуватися на виборах, є догляд за дітьми та родичами. Схвалений у Канаді Закон про вибори відносить витрати на догляд за дітьми до законних особистих витрат на виборчу кампанію:⁸²

особисті витрати кандидата – це його чи її витрати на виборчу кампанію, відмінні від виборчих витрат, які несе особа у зв'язку із передвиборною агітацією, включаючи (а) витрати на проїзд та проживання; (б) витрати на догляд за дітьми; (с) витрати, пов'язані з доглядом за особою з фізичною або розумовою вадою, якій цей кандидат звичайно забезпечує такий догляд; і (d) для кандидатів з обмеженими можливостями, додаткові особисті витрати, пов'язані з цими обмеженнями.

У деяких штатах США діють аналогічні правила, в тому числі у Мінесоті, де догляд за дитиною може вважатися законною статтею витрат на виборчу кампанію з повним покриттям за рахунок коштів,

що виділяються на проведення передвиборної агітації.⁸³ Ця ініціатива може стати важливим кроком у вирівнюванні конкурентних умов для жінок, оскільки саме на їх плечах лежить зазвичай більшість турбот по догляду.

Таблиця 9.5. Законодавство, спрямоване на реалізацію заходів із забезпечення гендерної рівності та виділення цільових асигнувань⁸⁴

Країна	Освіта та ініціативи із забезпечення гендерної рівності	Рік (роки) реформи
Бразилія	Власні кошти з партійного фонду будуть використовуватися для розробки та підтримки програм сприяння залученню жінок у політичну діяльність; національне партійне керівництво буде визначати рівень відрахувань (мінімум 5% від загальної суми). Десять відсотків ефірного часу виділяється на популяризацію участі жінок у політиці.	2009
Колумбія	Отримані від держави кошти будуть використовуватися для фінансування заходів, націлених на залучення жінок, молоді та етнічних меншин до політичного процесу.	2011
Коста-Ріка	Політичні партії зобов'язані виділяти частину отриманих від держави коштів на політичний розвиток та сприяння участі жінок; ці кошти порівну розподіляються між кандидатами-чоловіками та жінками.	1990 2009
Гаїті	Партії, які отримують державне фінансування пропорційно до кількості жінок серед кандидатів, повинні забезпечити виділення 50 відсотків цих коштів на політичну освіту своїх членів та фінансову підтримку кандидатів-жінок на виборах.	2008
Гондурас	Додаткові кошти у розмірі 10% від загального обсягу державного фінансування розподіляються між партіями на програми та заходи з підвищення потенціалу жінок.	2012
Ірландія	Кошти, отримані партіями, що відповідають встановленим критеріям, повинні слугувати певним цілям, включаючи сприяння участі жінок та молоді у політичній діяльності.	2009
Італія	Кожна політична партія або рух виділяє щонайменше 5% від своїх надходжень на ініціативи, покликані активізувати участь жінок у політиці.	1999
Корея (Республіка Корея)	Всі політичні партії зобов'язані витратити не менше 10% субсидій на сприяння участі жінок у політиці.	2010
Мексика	Всі партії повинні щорічно виділяти 2% від загальної суми регулярного державного фінансування на навчання, просування та розвиток політичного лідерства серед жінок.	2008
Марокко	Фонд підтримки створюється для підтримки проектів, націлених на збільшення представництва жінок (до 200 000 марокканських дріхамів (\$ 34 000) на кожний проект).	2009
Панама	На відповідні заходи спрямовується щонайменше 50% річних надходжень з урахуванням отриманих голосів виборців; мінімум 10% цих коштів повинні бути використані виключно на заходи з розвитку потенціалу жінок.	2006 2012

Дотримання вимог		
Коста-Ріка	Політичні партії зобов'язані виділяти певну частку з отриманих державних коштів на політичний розвиток та залучення жінок до політичного життя. Партії мають слідувати за тим, щоб в період між виборами кошти витрачалися на освіту та заохочення участі представників обох статей в політичному житті, що має відобразитися у свідоцтві, виданому дипломованим бухгалтером. У разі відсутності такого свідоцтва Верховний виборчий трибунал не надасть дозволу на виплату коштів за цим призначенням.	1990 2009
Гондурас	За шість місяців до проведення внутрішньопартійних первинних виборів політичні партії повинні подати розроблену політику з питань гендерної рівності, контроль за дотриманням якої здійснюватиметься Верховним виборчим трибуналом. За недотримання цих норм на партії накладаються штрафні санкції у розмірі 5% політичного боргу.	2009
Фінансування кандидатів-жінок		
Гаїті	50% заохочувальних коштів, отриманих завдяки висуненню кандидатів-жінок, необхідно направляти на політичну освіту членів партії та фінансову підтримку кандидатів-жінок у виборчих змаганнях.	2008
Фінансування жіночих фракцій		
Фінляндія	Всі парламентські партії повинні використовувати 12% від щорічної суми субсидії на фінансування жіночих фракцій	1975
Зменшення внеску за висунення кандидата		
Того	Реєстраційний внесок зменшується на 25%, якщо виборчий список партії містить кандидатів-жінок.	2007

Джерело: MAD = марокканський дирхам

Ініціативи незаконодавчого характеру

Політичні партії, громадянське суспільство та інші неурядові суб'єкти також виступають з ініціативами на підтримку фінансування участі жінок у політичному житті. На партійному рівні ці заходи націлені на збільшення кількості жінок, які перемагають на виборах, шляхом скорочення вартості входження в політику для кандидатів, реалізації гендерних стратегій, включаючи розвиток потенціалу та створення додаткових можливостей для залучення коштів. Організації однодумців, зокрема міжнародні фонди, також відіграють значущу роль у сприянні кандидатам-жінкам у їх зусиллях зі збору коштів.

Непартійні афілійовані міжнародні організації та організації громадянського суспільства теж надають допомогу кандидатам-жінкам у формі фінансування заходів на освіту і розвиток потенціалу або програм фінансування або кредитування на покриття витрат на передвиборної агітації. Добровільні ініціативи, як правило, важче відстежувати, оскільки досвід їх застосування на практиці не фіксується на глобальному рівні. Відстежування порівняльних даних по добровільним фінансовим ініціативам дозволило б оцінити ефективність цих заходів та їх вплив на участь жінок у виборчих перегонах.

Ініціативи політичних партій

Оскільки саме політичні партії займаються відбором майбутніх кандидатів і їх висуненням, вони є головною ланкою у процесі забезпечення рівності та інклюзивної участі жінок. Вони також відповідають за управління виборчими кампаніями партії, здійснюють контроль за її фінансами і тому відіграють визначальну роль у підтримці жінок у виборчих перегонах. Деякі політичні партії у різних регіонах з недавнього часу почали приймати добровільні ініціативи з метою вирівнювання умов конкуренції для кандидатів-жінок, включаючи зменшення або скасування реєстраційного збору та встановлення механізмів залучення фінансування, про що йтиметься далі.

Внутріпартійні механізми залучення коштів

Визнаючи виклики, з якими стикаються жінки, намагаючись зібрати кошти на проведення передвиборної агітації, особливо коли вони конкурують із діючими посадовцями або балотуються вперше, політичні партії почали запроваджувати механізми залучення коштів для кандидатів-жінок. Такі механізми діють всередині партій і цим відрізняються від інших механізмів із залучення коштів у середовищі прибічників, наприклад, через так звані Комітети політичної дії (РАС). У кількох задокументованих прикладах такі ініціативи значною мірою допомагали та допомагають зібрати більшу кількість коштів для підтримки діяльності кандидатів жіночої статі.

У Канаді Ліберальна партія заснувала Фонд Джуді ЛаМарш для залучення та використання грошових коштів на підтримку кандидатів-жінок. Партія безпосередньо контролює, як витрачаються кошти, кому з жінок-кандидатів і в якій послідовності вони надаються. Фонд здійснює свою діяльність згідно з фінансовим законодавством Канади і здебільшого залучає кошти на спеціальних заходах через прями поштові розсилки та Інтернет, допомагаючи жінкам проводити успішну передвиборну агітацію.⁸⁵

В Ірландії жіноча фракція Лейбористської партії розробила ініціативу задля вирішення головних проблем, що постають перед жінками, яка отримала назву «five-C» («п'ять С») за першими літерами (англійською мовою): care (догляд), culture (культура), cash (готівкові кошти), confidence (впевненість) та candidate selection (відбір кандидатів). Партія проводить навчання для жінок, організовує агітаційні заходи та заходи для збору коштів від імені кандидатів-жінок, допомагаючи, в першу чергу, новим кандидатам або кандидатам, які виставляють свою кандидатуру вперше.⁸⁶ У Гані група політичних партій зобов'язалася заснувати Жіночий фонд з метою підтримки жінок, які пробують свої сили на виборах. Результатом проведеної у 2011 році міжпартійної зустрічі стала заява, у якій кілька

партій запропонували виділяти 10 відсотків коштів, що надходять на їх користь, безпосередньо на потреби жінок, які починають свій шлях у політиці.⁸⁷

Вставка 9.2. ФНВФМ Сальвадору

Фронт національного визволення імені Фарабундо Марті заснував виборчий комітет з метою сприяння залученню жінок. Комітет залучив кошти, звертаючись до компаній, прибічників та друзів всередині країни та за її межами. Були організовані додаткові заходи, а саме для покриття витрат на агітаційну роботу, наприклад, звані вечери та заходи із цільового залучення коштів. Отримані кошти були витрачені на висвітлення в ЗМІ, друк плакатів та випуск футболок з іменами всіх кандидатів-жінок, а також випуск платформи партії для розповсюдження в усій країні.⁸⁸

Надання субсидій кандидатам-жінкам

Деякі політичні партії запровадили реформи, щоб надати кандидатам-жінкам субсидії або допомогу у натуральному вираженні. Дбати про родину та доглядати за дітьми – а це зазвичай входить до кола жіночих обов'язків – майже неможливо, коли йде виборча кампанія, участь в якій потребує значного часу. Розуміючи це, канадська Ліберальна партія надає субсидії кандидатам-жінкам, які дозволяють відшкодувати витрати на догляд за дітьми у розмірі до 500 канадських доларів (I\$ 440) під час висунення кандидатів від партії, а також додаткові кошти на покриття транспортних витрат у великих за розміром виборчих округах. Інші ініціативи передбачають відшкодування витрат на догляд за дітьми або ж надання допомоги у натуральному вигляді, як це робить партія Сама Ренсі у Камбоджі: кандидати-жінки отримують те, що їм може знадобитися під час кампанії – відповідний одяг або транспорт для проведення передвиборної агітації.⁸⁹ Допомога у натуральному вираженні у вигляді одягу, транспорту, агітаційних матеріалів та інших речей може зменшити фінансовий тягар передвиборної агітації, що міг би лягти на плечі жінок.

Реєстраційні внески

Часто, аби взяти участь у виборах, потенційні кандидати повинні спочатку сплатити початковий збір, в тому числі заплатити партійні вступні внески, а також внесок за реєстрацію в якості кандидата. Партійні членські внески є одним з найбільш поширених джерел партійних доходів. Вони використовуються для фінансування поточної партійної діяльності та повсякденної роботи партійного апарату.⁹⁰ Подекуди партії також можуть вимагати, щоб кандидати самостійно вносили платню за власну реєстрацію в якості кандидатів на вибори партії або напряду органу, відповідальному за реєстрацію кандидатів (зазвичай

це орган управління виборчим процесом). Розмір реєстраційного внеску сильно варіюється, але інколи він може бути занадто великим для кандидатів-жінок.

Намагаючись залучити до політичної боротьби більшу кількість жінок, деякі політичні партії добровільно зменшують або скасовують внески за членство в партії або реєстрацію в якості кандидата; втім, немає даних, які б дозволили визначити, наскільки поширеною є така практика в світі. Наприклад, у Гані жінки-парламентарі відзначають, що майже всі політичні партії знижують платню за реєстрацію для кандидатів-жінок на 50 відсотків порівняно з чоловіками.⁹¹ Те ж саме робиться і в Нігерії, хоча останніми роками це стало більш проблематичним для жінок-самовисуванців, оскільки, за твердженням партійних лідерів, така практика доводить меншу відданість жінок партійній справі у порівнянні з чоловіками.⁹²

Потенційні негативні наслідки такого заходу з огляду на легітимність кандидатів-жінок ще раз підкреслюють важливість легітимізації цих ініціатив на законодавчому рівні, як це зроблено в Того, і одночасної реалізації заходів для зміни патріархальних керівних структур у самих політичних партіях. Врешті речт, зменшення або скасування членських внесків чи платні за реєстрацію кандидатів може спонукати більшу кількість жінок приймати участь у виборах, але ефективність всіх цих заходів буде нівелюватися через відсутність додаткових кроків, які б допомогли посилити партійну підтримку та сприяли залученню коштів упродовж виборчої кампанії.

Внутрішньопартійні мережеві структури із залучення коштів

Мережеві структури із залучення коштів збирають гроші завдяки пожертвам своїх прибічників на користь – або проти – того чи іншого кандидата або вирішення відповідного питання або протидії йому. Далі ці кошти передаються безпосередньо на проведення передвиборної агітації кандидата або витрачаються на власний розсуд. У США такі мережі називають комітетами політичної дії, і прикладами можуть слугувати Список EMILY у демократів або Список WISH у республіканців. Список EMILY, як видно з Вставки 9.3, дуже успішно збирає грошові пожертви для кандидатів-жінок. Організації такого типу здатні мобілізувати значні грошові ресурси для кандидатів, що має особливе значення у системах, зорієнтованих на кандидатів, як у США, де великі суми грошей необхідні для фінансування як на етапі внутрішньопартійного висування кандидатів, так і подальших виборчих кампаній.

Список EMILY

Один з головних принципів Списку EMILY криється в розумінні того, що жінкам потрібні кошти на ранніх етапах агітаційного процесу, аби стати популярними, донести свої ідеї до широкого загалу та організувати передвиборчі команди, в тому числі набрати людей, які будуть займатися збором додаткових коштів.⁹³ Наявність «ранніх грошей» дуже важлива для підвищення шансів кандидата на внутрішньопартійне висунення, особливо тоді, коли кандидату протистоїть діючий посадовець. Список EMILY також означає, що більше уваги слід приділяти «стартовому капіталу» – коштам, завдяки яким залучаються «ранні гроші», необхідні для того, щоб забезпечити висунення саме цього кандидата від партії; здебільшого на цьому етапі процесу кандидат платить з власної кишені.⁹⁴

Вставка 9.3. Список EMILY⁹⁵

Комітет політичної дії США Список EMILY (EMILY's List, за першими літерами політичного афоризму «Early Money is Like Yeast» – «Ранні гроші працюють як дріжджі») був заснований у 1985 році, щоб підтримати кандидатів-жінок від Демократичної партії, які балотувалися на політичні посади. До середини 1980-х років жінкам не вдавалося зібрати стільки ж грошей під час кампаній, як їх суперникам-чоловікам.⁹⁶ Список EMILY був покликаний вирішити цю проблему шляхом надання стартового капіталу для проведення передвиборчої агітації кандидатами-жінками.

Одним з перших кандидатів, якому допоміг Список EMILY, стала сенатор Барбара Мікульські у 1986 році. Сенатор Мікульські отримала 20 відсотків від усіх коштів на передвиборчу агітацію – 60 000 доларів США – під час першої чверті передвиборчої кампанії завдяки Списку EMILY.⁹⁷ Сенатор Мікульські, яка зараз є рекордсменкою за терміном перебування у Конгресі і була першою жінкою, яка посіла посаду голови могутнього Комітету з асигнувань у Сенаті, у 2011 році, відзначила: «Я не потрапила б до Сенату США, якщо б Список EMILY не прийшов на допомогу, і прийшов саме у потрібний час, і надав саме потрібну допомогу, яка довела, що я – гідний кандидат. Без Списку EMILY у мене б нічого не вийшло».⁹⁸

Після обрання сенатора Мікульські та появи Списку EMILY кандидати-жінки почали залучати такі ж, а іноді й більші обсяги коштів, ніж їх суперники-чоловіки. Втім, вартість політичних кампаній зростала, і все більше жінок відмовляються від думок про політичну кар'єру через необхідність збирати суми у мільйони доларів.⁹⁹

Під час виборчого циклу 2012 року вартість кампанії становила в середньому 1,7 млн доларів для Палати представників і 10,5 млн за місце в Сенаті, а жорстке суперництво призвело до різкого, у порівнянні з середніми витратами, зростання виборчого бюджету.¹⁰⁰ Враховуючи ці зміни, Список EMILY вийшов за межі своєї початкової місії в якості джерела стартового капіталу і почав пропонувати перспективним кандидатам-жінкам і працівникам передвиборчих штабів цілу низку програм з розвитку навичок та навчання, а також програми з підвищення активності виборців. Залучення коштів упродовж виборчого процесу і досі залишається одним з провідних напрямків діяльності організації, і це робиться шляхом ініціативного збору та накопичення пожертв з подальшим спрямуванням коштів на підтримку ретельно відібраних кандидатів-жінок від Демократичної партії.

Цей метод збору коштів серед членів Списку EMILY на пряму на користь схвалених кандидатів дозволив фінансувати жіночі виборчі кампанії у розмірах, що набагато перевищують суму у 5 000 доларів, визначену як максимальна для комітетів політичної дії на виборчий цикл. У 1992 році, який отримав назву «Рік жінки» за рекордну кількість жінок, обраних до Палати представників, Списку EMILY вдалося зібрати у середньому близько 100 000 доларів на користь кожного схваленого кандидата.¹⁰¹ Список EMILY у період з 1992 до 2006 рік лідував серед комітетів політичної дії за обсягом переданих кандидатам коштів і залишається серед лідерів на кожних виборах з того часу.¹⁰² З моменту свого заснування у 1985 році організація допомогла більш ніж 100 жінкам виграти вибори до Конгресу і ще сотням стати переможцями у виборах на місцевому рівні.¹⁰³ Список EMILY за свою історію зібрав більше 350 мільйонів доларів, що робить організацію найбільш успішним комітетом політичної дії в країні.

Успіх Списку EMILY не залишився непоміченим у міжнародному середовищі, і такі організації, як Список EMILY Австралія та Labour Women's Network («Мережа жінок-лейбористок») у Великій Британії використовують аналогічні моделі накопичення пожертв для підтримки кандидатів-жінок. Дослідження показують, що хоча жінки зараз і здатні збирати в середньому більше коштів, ніж чоловіки, «без підтримки таких мереж [як Список EMILY] жінки з фінансової точки зору опиняються у значно гіршому становищі порівняно з іншими кандидатами».¹⁰⁴ З цих досліджень можна зробити висновок, що Список EMILY та побудовані за тими ж принципами організації стали важливою альтернативою традиційним мережам залучення коштів, в котрих досі не створені належні умови роботи для жінок.

Список WISH

Організацію Список WISH (за першими літерами англійського «Women in the Senate and House» – «Жінки у Сенаті та Палаті представників») було засновано у 1992 році з метою збору коштів та підтримки кандидатів-жінок від Республіканської партії, які відстоювали право жінок на вибір. Як і Список EMILY, цей республіканський Комітет політичної дії зосереджує свої зусилля на забезпеченні фінансової допомоги відібраним претенденткам, а також наданні рекомендаційної та стратегічної підтримки у залученні коштів, управлінні виборчими кампаніями та методиками роботи зі ЗМІ. Донорам рекомендується робити три пожертви на рік: одну – як загальний внесок, а ще дві – на користь кандидатів на власний розсуд. Діяльність Списку WISH дозволила зібрати більше 3,5 млн доларів США для кандидатів-жінок від Республіканської партії; частково завдяки цьому кількість жінок, які стали членами Сенату від республіканців, зростає вчетверо, а в Палаті представників не зменшується з моменту заснування організації.¹⁰⁵

Незважаючи на цей успіх, дослідження свідчать, що комітети політичної дії при демократичній партії – зокрема Список EMILY – досягли більшого успіху порівняно з аналогічними організаціями республіканців.¹⁰⁶ Крім того, згідно з даними досліджень, жінок більше серед донорів-демократів (36 відсотків), ніж серед донорів-республіканців (16 відсотків).¹⁰⁷ Складнощі, з якими зіштовхуються кандидати-жінки від республіканської партії при залученні коштів, могли б також пояснити, чому їх менше, ніж демократів, у Палаті представників і в цілому серед обраних від республіканської партії.¹⁰⁸

Список EMILY Австралія

Побачивши успіх Списку EMILY у США, колишній прем'єр-міністр штату Джоан Кірнер заснувала аналогічну організацію на тих самих принципах накопичення пожертв на підтримку кандидатів-жінок від Австралійської лейбористської партії (ALP). Організація з'явилася на світ у 1996 році на тлі внутріпартійної боротьби, у якій права фракція противилася створенню організації, вважаючи її інструментом в руках лівих. Ті ж, хто виступав за Список EMILY Австралія, заявляли: «можна і не сподіватися на фінансову та іншу підтримку від жінок громади, якщо вона сприймається як керована чоловічими партійними структурами».¹⁰⁹ Тому Список EMILY Австралія був заснований як незалежна організація, і 40 відсотків її членів ніколи не належали до Австралійської лейбористської партії.¹¹⁰ Разом із тим вона вважається «асоційованим суб'єктом» партії з огляду на порядок розкриття фінансової інформації, що стосується фінансування політичної діяльності. У 1996 році Австралійська лейбористська партія заснувала власну жіночу організацію під назвою Національна лейбористська жіноча мережа для збільшення кількості жінок, що беруть активну участь у роботі партії на всіх рівнях.¹¹¹

Громадянське суспільство та інші ініціативи

Зусилля з подолання гендерної нерівності в сфері фінансування політичної діяльності робляться і в громадянському суспільстві, і в рамках міжнародних ініціатив підтримки. У кількох країнах ці ініціативи трансформуються у добровільні мережі із залучення коштів на підтримку кандидатів-жінок незалежно від того, від яких партій вони балотуються чи яку позицію вони займають відносно тих чи інших політичних питань. Громадянське суспільство і міжнародні організації можуть також надати суттєву допомогу жінкам у проведенні успішної передвиборної агітації. Такі ініціативи, хоч вони й знаходяться поза законодавчим полем і повністю залежать від бажання та поглядів окремих зацікавлених груп, стали вагомим внеском у справу подолання гендерної нерівності при залученні коштів, як описано нижче.

Мікрофінансування та трастові фонди

Полегшити тягар фінансування виборчих кампаній можна і за допомогою ініціатив у сфері мікрофінансування, метою яких є виділення таких необхідних коштів для кандидатів-жінок на початку їх політичної кар'єри. Асоціація сільських жінок Нігерії (COWAN) надає кандидатам-жінкам безвідсоткові позики або під мінімальні відсотки. Діючи у 32 штатах Нігерії, вона пропонує традиційні накопичувальні схеми збережень, які дають жінкам доступ до дешевих позик, які допомагають їм зібрати необхідні для проведення передвиборної

агітації кошти, сплатити передбачені законом передвиборчі реєстраційні внески, роздрукувати плакати та профінансувати агітаційну кампанію. Ініціатива виявилася успішною: на виборах 1999 року 36 із 48 нових кандидаток за підтримки COWAN було обрано на посади різних рівнів, в тому числі до парламенту.¹¹²

Слід зауважити, однак, що жінкам доводиться повертати такі позики, а їм, як і раніше, важче залучати гроші, ніж чоловікам. В Індонезії кошти на проведення виборчих кампаній для жінок збираються за допомогою арізанського процесу: це система ощадних та кредитних асоціацій, в якій зберігаються зібрані громадою кошти – жінки вносять пожертви у спільний фонд, і кожна учасниця має шанс виграти цей фонд на фінансування своєї кампанії.¹¹³ Арізанський процес не є формою кредитування, оскільки відразу після виграшу гроші стають власністю переможця. Така система може в певній мірі пом'якшити побоювання жінок стосовно їх можливостей повернення отриманих коштів.¹¹⁴

В рамках ініціативи, нещодавно запровадженої у Нігерії, Міністерство у справах жінок і розвитку заснувало Трастовий фонд для жінок Нігерії у 2011 році, завданням якого є надання кандидатам-жінкам фінансових та інших ресурсів на проведення передвиборчої агітації незалежно від їхньої політичної приналежності.¹¹⁵ Доповненням до цієї ініціативи стало створення ще одного фонду під егідою руху Women for Change Initiative (Ініціатива «Жінки за зміни»), з якого було профінансовано понад 800 кандидатів-жінок.¹¹⁶ Такі ініціативи у поєднанні з заходами кількох політичних партій, що передбачають звільнення жінок від сплати деяких внесків за участь у виборах, спростили проведення кандидатами-жінками виборчих кампаній.¹¹⁷

Підтримка з боку міжнародних і регіональних організацій

Хоча міжнародним і регіональним організаціям зазвичай заборонено надавати пряму підтримку кандидатам-жінкам – через заборону на внески від іноземних осіб та застереження щодо політичних симпатій – вони успішно допомагають ідентифікувати джерела фінансування та розвивати вміння жінок залучати кошти під час виборчих кампаній. Ці організації розглядають фінансування виборчих кампаній як частину більш цілісного підходу до розширення прав і можливостей жінок і в цьому сенсі приділяють увагу не тільки участі у суспільному житті, а й розвитку економічних можливостей і полегшенню доступу до ресурсів.¹¹⁸ Як зауважив Національний демократичний інститут (NDI), «соціально-культурні обмеження означають, що жінкам важко залучати кошти. Інститут NDI проводить навчання для кандидатів-жінок. На цих курсах жінки здобувають необхідні вміння для проведення успішної передвиборчої агітації.

Вони дають й інші переваги жінкам. Ці переваги мають важливе значення і дозволяють доносити ідеї до виборців».¹¹⁹ Національний демократичний інститут, МІДПВП, Структура «ООН-Жінки», Програма розвитку ООН та інші установи проводять численні освітні заходи для кандидатів-жінок, часто у партнерстві з національними організаціями громадянського суспільства.

На додаток до освітньої ролі, міжнародні організації виявилися дуже корисними для популяризації іміджу кандидатів-жінок у ЗМІ, як це було у Сьєрра-Леоне у 2007 році за участі Міжнародного фонду виборчих систем та Національного демократичного інституту. Така нефінансова діяльність допомагає знизити витрати кандидатів-жінок на рекламу і таким чином зменшити загальну вартість передвиборної агітації. Законодавчо неврегульовані ініціативи, пов'язані із ЗМІ, можуть бути більш поширеними, ніж це здається з результатів поточних досліджень, але через відсутність інформації важко провести системний аналіз дієвості цих заходів.

Позапартійні мережеві структури із залучення коштів

У 1999 році група відомих японських жінок заснувала Всесвітню міжнародну мережу WIN WIN – Women in the World («Жінки світу»). Всі жінки були членами організації під назвою Leadership 111 («Лідерство 111»), створеної у 1994 році для сприяння участі жінок у прийнятті політичних рішень у Японії, а під час освітньої подорожі до США вони ознайомилися з роботою Списку EMILY.¹²⁰ Організація сподівалася, що ця модель змінить традиційні методи залучення коштів, основою яких є домінуюча роль чоловіків у політичному житті. За словами колишнього віце-президента WIN WIN Сіномура Міцуко, «Вибори коштують дуже дорого, але метод простого збору коштів по всій країні може змінити звичну практику пожертвувань та організації офіційних заходів».¹²¹

На відміну від Списку EMILY у США та його австралійської версії, в основі мережі WIN WIN немає ані приналежності до певної політичної партії, ані ідеологічних поглядів. Замість того затверджений мережею WIN WIN кандидат має «просувати гендерну самосвідомість» у широкому розумінні цього слова та пройти відбір ради директорів організації. Хоча в перший час діяльність WIN WIN була досить успішною, останніми роками залучати кошти ставало все важче, і у 2005 році організація призупинила фінансову підтримку кандидатів-жінок.¹²² Існує багато можливих пояснень невдачі WIN WIN; серед факторів варто зазначити специфічні особливості механізмів фінансування політичної діяльності в Японії та культури політичних пожертвувань, а також той факт, що організація не стала популярною ані серед донорів-жінок, ані серед жінок-кандидатів.

Успіх мереж із залучення коштів частково залежить від існування «добре організованих груп та рухів за жіночі інтереси».¹²³ Приклад з японською ініціативою WIN WIN доводить, що для успішного залучення коштів необхідна потужна ідея, яка об'єднала б і донорів, і кандидатів, до того ж за нею має стояти міцний жіночий рух та усвідомлення гендерних проблем. В якості іншого прикладу, перед виборами 2006 року на Фіджі була створена організація Women in Politics Appeal («Заклик до участі жінок у політичному житті»), яка спромоглася зібрати 11 000 доларів США. Цю суму було порівну розподілено між усіма кандидатами-жінками незалежно від їх партійної приналежності або причетності до ініціатив з гендерної рівності.¹²⁴

Висновки

У цій главі фінансування політичної діяльності розглядалося з гендерної точки зору. Ми визнаємо, що однією з головних перепон на шляху жінок до участі у політичному житті і кандидатів-жінок є зазвичай висока вартість проведення передвиборної агітації та перемоги на виборах. У багатьох країнах перемога у виборчих перегонах значною мірою визначається сумою грошей, витрачених на передвиборну агітацію, і висвітленням у ЗМІ. Відсутність грошових коштів сильніше позначається на кандидатах-жінках, оскільки через своє соціально-економічне становище їхній доступ до мереж залучення коштів та кредитних ресурсів ускладнений; до того ж у них часто не вистачає часу та впевненості для того, аби зібрати гроші власноруч. У цій главі розглядалися запроваджені останнім часом законодавчі реформи, здійснені задля ліквідації гендерної нерівності у фінансуванні жінок та чоловіків або збільшення кількості жінок серед кандидатів та обраних до представницьких органів.

Загалом у 27 країнах здійснені реформи у галузі фінансування політичної діяльності з метою створення більш рівноправних умов для жінок, хоча ці закони відрізняються за ціллю та ефективністю. Дані свідчать про тенденцію до більш активного впровадження гендерно орієнтованих ініціатив через механізми державного фінансування; серед них варто відзначити заходи, спрямовані на збільшення кількості жінок, висунутих кандидатами від політичних партій, або жінок, обраних до представницьких органів. У цих випадках державне фінансування використовується в якості стимулу або штрафної санкції, що забезпечує дотримання існуючих законодавчо затверджених квот.

Збільшення кількості країн, які використовують державне фінансування для забезпечення гендерної рівності, очевидне також і в цільових заходах, покликаних сприяти залученню жінок до політичного життя; це навчання та заходи з нарощування потенціалу, виділення коштів на жіночі фракції, законодавче зниження реєстраційних внесків для

кандидатів-жінок. Хоча ці механізми і не вирішують повністю проблеми мобілізації ресурсів жінками, вони є частиною більш широкого комплексу заходів, які загалом можуть сприяти вирівнюванню конкурентних умов у політиці і нести в собі потужний сигнал про важливість участі жінок у політичній діяльності.

Хоча законодавство, що регламентує фінансування політичної діяльності, гендерно нейтральне, воно теж може бути корисним інструментом формування більш рівних умов для жінок. Закони, які встановлюють заборони на витрати або встановлюють граничні обмеження на максимальні розміри пожертв на користь партій і кандидатів, можуть послабити вплив протекціонізму і полегшити боротьбу проти діючих посадовців. Встановлення обмежень на тривалість передвиборної агітації та розмір пожертвувань може допомогти жінкам позбутися страхів, пов'язаних зі складнощами збору коштів і впливом кампаній на сімейне життя. Державне фінансування, що полегшує доступ до ЗМІ, може зробити кандидатів-жінок більш помітними. Механізми розкриття фінансової інформації та правил примусового правозастосування мають велике значення, особливо для здійснення контролю та забезпечення дотримання гендерно орієнтованих заходів.

І нарешті, політичні партії відіграють ключову роль у подоланні гендерної нерівності, оскільки вони можуть як виконувати законодавство, так і ігнорувати його. До того ж вони здатні вийти за визначені законом межі та провести власні реформи з метою активізації участі жінок та збору коштів на їх користь. Даних про добровільні ініціативи з боку партій мало, що заважає проведенню системного аналізу того, як вони впливають на здатність жінок проводити передвиборну агітацію. Подальші дослідження гендерного питання та фінансування політичної діяльності мають відстежувати ці добровільні ініціативи, а також вивчати наслідки законодавчих заходів з урахуванням того, що в кінцевому рахунку саме партії відповідають за ступінь залучення жінок до політичної діяльності.

Рекомендації

Законодавчим органам

1. Фінансове законодавство повинно прийматися з урахуванням міжнародних конвенцій та договорів – включаючи, де можливо, спеціальні заходи для викорінення дискримінації стосовно жінок і забезпечення фактичної рівності. За певних умов такі заходи можуть передбачати різні нормативні правила фінансування для жінок.

2. Нові нормативні правила фінансування політичної діяльності необхідно аналізувати, беручи до уваги гендерні аспекти, щоб оцінити їх ефективність та наслідки для кандидатів-жінок.
3. Гендерно нейтральне законодавство має бути адекватно оформленим, аби гарантувати його ефективність і виключити дискримінаційні положення. Необхідно дослідити гендерний вплив обмежень на витрати та пожертвування. Зокрема, граничні обмеження на внески та витрати не повинні бути занадто високими, інакше вони втрачуть сенс.
4. Передбачити нефінансові ініціативи та положення, націлені на вирівнювання умов конкуренції; це може бути догляд за дітьми, транспорт, послуги з розміщення, забезпечення безпеки або ефірний час.
5. Коли можливо, надання державного фінансування має ув'язуватися із обов'язками у сфері гендерної рівності. Державні кошти можуть використовуватися для стимулювання партій до висування більшої кількості жінок у кандидати на вибори.
6. Правові санкції у зв'язку із наданням державного фінансування, прив'язаного до забезпечення гендерної рівності, повинні поширюватися на всі етапи виборчого циклу, включаючи висування кандидатів, реєстрацію, ведення передвиборної агітації та період після виборів.
7. Необхідно забезпечити належне дотримання законодавства. Слід продумати правила розкриття фінансової інформації та визначити можливість розбивати дані про надходження та витрати кандидатів за ознакою статі. Такі дані були б неоціненними для порівняння обсягів коштів, залучених та витрачених жінками й чоловіками, а також аналізу справедливості внутріпартійного розподілу коштів між кандидатами-жінками та чоловіками.

Органам регулювання в області фінансування політичної діяльності

1. Забезпечити дотримання всього фінансового законодавства, і за можливості включати в звітність дані з розбивкою за ознакою статі.
2. Надавати звіти про дотримання політичними партіями гендерно орієнтованого законодавства, зокрема забезпечення дотримання квот та цільового виділення коштів для кандидатів-жінок.

Політичним партіям

1. Провести внутрішній диференційований аналіз наслідків залучення коштів чоловіками та жінками і розробити план забезпечення гендерної рівності в сфері фінансування політичної діяльності.

2. Запровадити спеціальний механізм залучення коштів, який забезпечив би надання коштів кандидатам-жінкам на фінансування етапу первинного відбору кандидатів всередині партії та проведення передвиборної агітації.
3. Виробити механізми, які забезпечили б рівний розподіл коштів та ефірного часу під час передвиборної агітації між чоловіками та жінками.
4. Знизити вартість входження жінок у політичне життя шляхом зменшення членського внеску або надання субсидій на оплату членства та/або реєстраційних внесків. Виділяти цільове фінансування всередині партії на ініціативи із забезпечення гендерної рівності, в тому числі фінансування виборчих кампаній кандидатів-жінок, навчання кандидатів за програмами гендерної рівності та механізмів ефективного проведення передвиборної агітації (в тому числі залучення коштів) і закріплення принципу гендерної рівності у статутних документах партій.

ЗМІ

1. Забезпечити рівний доступ (а також висвітлення) кандидатів-жінок і чоловіків під час передвиборної агітації.
2. Слідкувати за тим, щоб там, де доступ ЗМІ регулюється законом, погляди кандидатів обох статей представлялися у ЗМІ збалансовано.
3. Висвітлювати актуальні теми, зокрема гендерну рівність, цілі громадянської освіти та економічний стан жінок, щоб підвищити обізнаність виборців у ключових питаннях, які впливають на населення в цілому.

Громадянському суспільству

1. Підтримувати мережі з фінансування виборчих кампаній жінок під час обох етапів – внутрішньопартійного первинного висунення кандидатів та передвиборчої агітації. Мережі також можуть сприяти залученню коштів на ранніх етапах, що є ключем для отримання підтримки на етапі висунення кандидатів.
2. Фінансові установи та інші організації можуть запроваджувати легкодоступні мікрокредитні позики та трастові фонди для кандидатів-жінок, аби допомогти їм залучити грошові кошти на проведення виборчих кампаній.
3. Слідкувати за дотриманням законів з фінансування політичної діяльності та взяти на себе обов'язок із здійснення контролю за діяльністю ЗМІ.

Міжнародним суб'єктам

1. Усвідомлювати гендерні наслідки фінансування політичної діяльності та зрозуміти, що це особливо актуальна проблема для кандидатів-жінок із врахуванням їх більш низького економічного положення у більшості країн світу.
2. Запровадити цільові програми із залучення жінок до політичної діяльності, зокрема шляхом розвитку практичних навичок, вивчення методів залучення коштів та освіти за іншими необхідними напрямками.

Довідкові матеріали

Александр, Герберт, та Коррадо, Ентоні (1995) 'Senate and House Financing and PAC Trends' [Фінансування Сенату та Палати представників і тенденції розвитку комітетів політичної дії], у публікації *Financing the 1992 Election* [Фінансування виборів 1992 року]. Нью-Йорк: М. Е. Sharpe, стор. 17–224.

Бейкер, Ешлі (2006) 'Reexamining the Gender Implications of Campaign Finance Reform: How Higher Ceilings on Individual Donations Disproportionately Impact Female Candidates' [Переоцінка гендерних наслідків реформи фінансування виборчих кампаній: як збільшення граничної межі індивідуальних пожертв у більшій мірі шкодить кандидатам-жінкам], у публікації *The Modern Americas*. Вашингтон, округ Колумбія: University of Washington College of Law, стор. 18–23.

Баллінгтон, Джулі (2003) 'Gender Equality in Political Party Funding' [Гендерна рівність у фінансуванні політичних партій], у публікації Реджинальда Остін та Майя Тьєрнстрьом (ред.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Фінансування політичних партій та виборчих кампаній]. Стокгольм International IDEA [МІДПВП].

Баллінгтон, Джулі (2008) *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments* [Рівність у політиці: жінки та чоловіки у парламентах]. Женева: Міжпарламентський союз.

Баллінгтон, Джулі (2011) *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Good Practices Guide to Promote Women's Political Participation* [Розширення прав і можливостей жінок для укріплення політичних партій: довідник з питань передової практики заохочення участі жінок у політичній діяльності]. Нью-Йорк: Програма розвитку ООН та Національний демократичний інститут.

Баллінгтон, Джулі та Карам, Азза (ред.) (2005) *Women in Parliament: Beyond Numbers* [Жінки у парламенті: що стоїть за цифрами]. Стокгольм International IDEA [МІДПВП].

Бангура, Джаріату (2012) 'Sierra Leone: Women Urge NEC to Revisit Nomination Fees' [Сьєрра-Леоне: жінки вимагають від національної виборчої комісії

внески за висунення кандидатів], *Concord Free Times*, 9 серпня, доступно за адресою: <http://allafrica.com/stories/201208100119.html>

- Фонд сім'ї Барбари Лі (2012) *Pitch Perfect: Winning Strategies for Women Candidates* [Ідеальний слух: виграшні стратегії для кандидатів-жінок], доступно за адресою: <http://www.barbaraleefoundation.org/wp-content/uploads/BLFF-Lake-Pitch-Perfect-Wining-Strategies-for-Women-Candidates-11.08.12.pdf>, станом на серпень 2013 року.
- Бінем, Емі (2012) *Millionaire Political Donors Club: Where Are the Women?* [Клуб політичних донорів-мільйонерів: де жінки?], ABC News, 25 липня, доступно за адресою: <http://abcnews.go.com/Politics/OTUS/millionaire-donors-club-women/story?id=16849004>, за станом на серпень 2013 року.
- Брайан, Шарі та Баер, Деніз (2005) *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 States* [Гроші у політиці: дослідження практики фінансування партій у 22 штатах]. Вашингтон, округ Колумбія: Національний демократичний інститут.
- Беррел, Барбара (1996) *A Woman's Place Is in the House: Campaigning for Congress in the Feminist Era* [Місце жінки не вдома, а в Палаті представників: боротьба за місце у Конгресі в еру фемінізму]. Енн-Арбор, Мічиган: Видавництво університету штату Мічиган.
- Беррел, Барбара (1998) 'Campaign Finance: Women's Experience in the Modern Era' [Фінансування виборчих кампаній: досвід жінок в сучасну еру], у публікації Сью Томас та Клайд Вілкокс (ред.), *Women and Elective Office: Past, Present and Future* [Жінки та виборні посади: минуле, теперішнє й майбутнє]. Оксфорд: Видавництво Оксфордського університету.
- Карденас Моралес, Натівідад (2011) *El Financiamiento Público de los Partidos Políticos Nacionales para el Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres* [Державне фінансування національних політичних партій для розвитку жіночого політичного лідерства]. Мехіко, D.F.: Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral.
- Керролл, С'юзан (1994) *Women as Candidates in American Politics* [Жінки як кандидати на вибори в американській політиці]. Блумінгтон, Індіана: Видавництво університету штату Індіана.
- Коста, Джей (2013) 'What's the Cost of a Seat in Congress?' [Скільки коштує місце в Конгресі?], доступно за адресою: <http://maplight.org/content/73190>
- Креспін, Майкл Г. та Дейц, Янна Л. (2010) 'If You Can't Join 'Em, Beat 'Em: The Gender Gap in Individual Donations to Congressional Candidates' [Якщо не можеш приєднатися до них, отримай перемогу над ними: гендерна прірва в індивідуальних пожертвах на користь кандидатів на виборах у Конгрес], *Political Research Quarterly*, 63(3), стор. 581–93.

- Дей, Крістін та Хейда, Чарльз (2005) *Women's PACs, Abortion and Elections* [Жіночі комітети політичної дії, аборти та вибори]. Нью-Джерсі: Prentice Hall.
- Долес, Бернард та Лоран, Анні (2011) *How Did the French Political Parties 'Play' with the Gender Parity Law? The Socialist Party Case* [Як французькі політичні партії грали із законом про гендерний паритет? Приклад Соціалістичної партії] Доповідь, представлена у 2011 році на щорічному зібранні Американської політичної асоціації, 1–4 вересня, Сіетл, Вашингтон.
- DPKO, DFS, DPA (очікується). *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Countries Emerging from Conflict or in Political Transition* [Спільні керівні принципи підвищення ролі жінки у виборчому процесі у країнах, які відходять від конфлікту або знаходяться у стадії політичної трансформації]. Нью-Йорк: ООН.
- Economist, The* (2010) 'Brazil's Congress: Cleaning Up' [Бразильський Конгрес: генеральне прибирання], 8 липня.
- EMILY's List (2013) 'Women We Helped Elect' [Жінки, яким ми допомогли перемогти на виборах], доступно за адресою: http://emilyslist.org/who/women_we_helped_elect
- Ето, Мікіко (2008) 'Vitalizing Democracy at the Grassroots: A Contribution of Post-war Women's Movements in Japan' [Відродження демократії на рівні низових організацій: роль післявоєнних жіночих рухів у Японії], міжнародне щоквартальне видання *East Asia*, 25(2), стор. 115–43.
- Феррейра Рубіо, Делія (2009) *Financiación Política y Género en América Latina y el Caribe* [Фінансування політичної діяльності і гендерне питання у Латинській Америці та країнах Карибського басейну]. Доповідь на жіночій конференції UNIFEM, UNDP, AECID Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe, Мадрид, 15–16 червня.
- Ферріс, Енн (член Парламенту, Ірландія) (2013) Особисте інтерв'ю, березень, Нью-Йорк.
- Франча, Пітер, Грін, Джон, Хернсон, Пол, Пауелл, Лінда та Вілкоккс, Клод (2003) *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, and Intimates (Power, Conflict and Democracy: American Politics Into the 21st Century)* [Фінансисти в рамках виборів до Конгресу: інвестори, ідеологи та близькі друзі (Влада, конфлікт і демократія: американська політика на зорі XXI сторіччя)]. Нью-Йорк: видавництво університету штату Колумбія.
- Гондер, Аліса (2011) 'WIN WIN's Struggles with the Institutional Transfer of the EMILY's List Model to Japan: The Role of Accountability and Policy' [Боротьба WIN WIN з інституціональним перенесенням моделі Списку EMILY до Японії: роль підзвітності та політики], *Japanese Journal of Political Science*, 12(1), стор. 75–94.

Уряд Бразилії (2009) Закон № 12,034.

Huffington Post (2010) 'Myanmar Parties Complain Election Fee Too High' [Партії М'янми скаржаться на занадто високі виборчі внески], 20 серпня, доступно за адресою: <http://www.huffingtonpost.com/huff-wires/20100830/as-myanmar-election/>

Незалежна виборча комісія Афганістану (IECA) (2010) *Electoral Campaign Period* [Період виборчої кампанії], доступно за адресою: http://www.iec.org.af/pdf/wsfactsheets/fs_campaign_period.pdf, за станом на серпень 2013 року.

МІДПВП (2013) База даних з фінансування політичної діяльності, доступно за адресою: <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

Міжпарламентський союз (IPU) (2010) 'Women in National Parliaments' [Жінки у національних парламентах], доступно за адресою: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, перегляд: серпень 2013 р.

Якобсен, Каролін (2004) *Re-personalizing the Body Politic: EMILY's List and the Australian Labor Party* [Нове відношення до персонального складу органів політичної влади: список EMILY та Лейбористська партія Австралії]. Доповідь, представлена на конференції Австралазійської асоціації політичних наук, університет м. Аделаїда, 29 вересня – 1 жовтня.

Крук, Мона Ліна (2013) *Gender and Elections: Temporary Special Measures beyond Quotas* [Гендерне питання та вибори: тимчасові спеціальні заходи окрім квот]. Підготовлено за замоленням Відділу з надання допомоги в проведенні виборів Департаменту ООН у політичних справах.

Льянос, Беатрис (2011) *Unseeing Eyes: Media Coverage and Gender in Latin American Elections* [Сліпі очі: висвітлення у ЗМІ та гендерне питання на виборах у Латинській Америці]. Стокгольм і Нью-Йорк: МІДПВП та Структура «ООН-Жінки».

Льянос, Беатрис (2012) *Igualdad: ¿Para Cuándo? Género y Elecciones Peruanas 2010–2011* [Рівність: коли? Гендерне питання та вибори у Перу 2010-2011 років]. Стокгольм International IDEA [МІДПВП].

Льянос, Беатрис та Семпл, Крістен (2008) *From Words to Action: Best Practices for Women's Participation in Latin American Political Parties* [Від слів до дій: досвід залучення жінок до діяльності політичних партій у Латинській Америці]. Стокгольм International IDEA [МІДПВП].

Маннінг, Дженіфер та Шоган, Колін (2012) *Women in the United States Congress: 1917–2012* [Жінки у Конгресі США: 1917 – 2012 роки]. Вашингтон, округ Колумбія: Дослідницька служба Конгресу.

Макколом, Сюзанна, Хафферт, Крістін та Козма, Елісон (2008) *Assessing Women's Political Party Programs: Best Practices and Recommendations* [Оцінка

- жіночих програм політичних партій: передова практика і рекомендації]. Вашингтон, округ Колумбія: Національний демократичний інститут.
- МакЛін, Д. Е. (2003) 'Campaign Strategy' [Стратегія ведення виборчих кампаній], у публікації С. Керолл (ред.), *Women and American Politics: New Questions, New Directions* [Жінки та американська політика: нові питання, нові напрямки]. Оксфорд: Видавництво Оксфордського університету.
- Мікульські, Барбара (2011) 'Mikulski Remarks on Women in Leadership with EMILY's List' [Зауваження Мікульські стосовно жінок-лідерів зі Списку EMILY], доступно за адресою: <http://speeches/5-12-2011.cfm>
- Рада штату Мінесота з питань фінансування виборчих кампаній та публічного розкриття фінансової інформації (MCFPDB) (2005) [Витрати на виборчі кампанії та відшкодування негрошових виплат в міжвиборчі періоди, доступно за адресою: http://www.cfboard.state.mn.us/issues/expend_disburse.pdf
- Нгозо, Клер (2010) 'Malawi: Women Candidates Hard Hit by Election Postponement' [Малаві: жінки страждають найбільше від переносу виборів], Inter Press Service, 26 серпня.
- Нванко, Обі (2011) 'Women & 2011 Elections in Nigeria' [Жінки та вибори 2011 у Нігерії], Heinrich Böll Stiftung, 13 квітня, доступно за адресою: <http://www.ng.boell.org/web/gender-231.html>
- Оман, Магнус (2013) *Political Finance Regulations Around the World* [Регулювання фінансування політичної діяльності у світі]. Стокгольм International IDEA [МІДПВП].
- Оман, Магнус та Зайнулбхай, Хані (2009) *Political Finance Regulation: The Global Experience* [Регулювання фінансування політичної діяльності: глобальний досвід]. Вашингтон, округ Колумбія: Міжнародний фонд виборчих систем.
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі та Бюро демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) (2011) [Коментарі з приводу Закону про фінансування політичних партій у Боснії і Герцеговині].
- Організація з безпеки та співробітництва в Європі та Бюро демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) (2013) Доповідь Міжнародної місії з питань спостереження за виборами: Албанія].
- Partido Acción Ciudadana (2010) *Estatuto del Partido Acción Ciudadana* [Статут Партії громадянської дії], доступно за адресою: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accionciudadana.pdf>
- Пірес, Мілена (2002) 'East Timor and the Debate on Quotas', [Східний Тимор і дебати стосовно квот], опубліковано в: *The Implementation of Quotas: Asian Experiences* [Введення квот: досвід країн Азії] Стокгольм International IDEA [МІДПВП], стор. 36–9.

- Соєр, Маріан (2004) *When Women Support Women: EMILY's List and the Substantive Representation of Women in Australia* [Коли жінки підтримують жінок: список EMILY і фактичне представництво жінок в Австралії]. Доповідь, представлена на конференції Австралазійської асоціації політичних наук, університет м. Аделаїда, 29 вересня – 1 жовтня 2004 року.
- Шведова, Надежда (2005) 'Obstacles to Women's Participation in Parliament' [Перешкоди для потрапляння жінок у парламент], у публікації Джулі Баллінгтон та Азза Карам (ред.), *Women in Parliament: Beyond Numbers* [Жінки у парламенті: що стоїть за цифрами]. Стокгольм International IDEA [МІДПВГ].
- Комісія зі стандартів державної служби (SIPO) (2012) 'Exchequer Funding Received by Political Parties for 2012' [Державне фінансування Міністерством фінансів, отримане політичними партіями у 2012] доступно за адресою: <http://www.sipo.gov.ie/en/reports/state-financing/expenditure-of-state-funding/2012-exchequer-funding-received-by-political-parties/>, станом на серпень 2013 року.
- Томпсон, Нік (2012) 'International Campaign Finance: How Do Countries Compare?' [Фінансування виборчих кампаній у світі: порівняльний аналіз країн], CNN, доступно за адресою: <http://www.cnn.com/2012/01/24/world/global-campaign-finance/>, станом на листопад 2013 року.
- Трент, Юдіт, Фріденберн, Роберт та Дентон, Роберт молодший (2011) *Political Campaign Communication: Principles and Practices* [Інформаційна взаємодія під час політичних кампаній: принципи та практика]. Ленан, Меріленд: Rowman & Littlefield.
- Організація Об'єднаних Націй (UN) (1979) Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок.
- Організація Об'єднаних Націй (2013) *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Countries Emerging from Conflict or in Political Transition* [Спільні керівні принципи посилення ролі жінок у виборчому процесі у країнах, де нещодавно припинились збройні конфлікти, або у країнах, що знаходяться на початковій стадії державної розбудови].
- Програма розвитку ООН (UNDP) та Структура «ООН-Жінки» (2013) BRIDGE Gender and Elections Workshop [Семінар в рамках Проекту з розширення ресурсної бази зміцнення демократії, управління та проведення виборів (BRIDGE) на тему «Гендерні фактори і проведення виборів»], засідання з питань фінансування політичної діяльності, 13 лютого, Беліз.
- WISH List (2013) 'FAQs about the WISH List' [Питання та відповіді стосовно Списку WISH], доступно за адресою: <http://www.thewishlist.org/FAQs.htm>

Жіноча організація за навколишнє середовище та розвиток (WEDO)
(2007) *Women Candidates and Campaign Finance* [Кандидати-жінки і фінансування виборчих кампаній]. Нью-Йорк: WEDO, доступно за адресою: <http://www.wedo.org/library/women-candidates-and-campaign-finance-december-2007>

Примітки

- 1 Баллінгтон та Карам 2005.
- 2 ООН 1979, стаття 7.
- 3 Баллінгтон 2008.
- 4 Структура «ООН-Жінки» провела оцінку діяльності парламентарів та активістів під час 57-ї сесії Комісії зі становища жінок у Нью-Йорку в березні 2013 року, а також з членами мережі iKNOW Politics network (Міжнародна інформаційна мережа з питань участі жінок у політичному житті), <http://www.iknowpolitics.org>. Загалом 70 респондентів поділилися своїми поглядами на фінансування політичної діяльності.
- 5 Шведова 2005, стор. 33.
- 6 Там само, стор. 40.
- 7 Там само, стор. 42.
- 8 Див. <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/Executive%20summary.htm>
- 9 Див. <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>, перегляд: серпень 2013 р.
- 10 Баллінгтон 2011, стор. 27.
- 11 Див. <http://iknowpolitics.org/en/comment/7709#comment-7709>, перегляд: серпень 2013 р.
- 12 Баллінгтон 2003, стор. 164.
- 13 Особисте інтерв'ю з пані Сесілією Чазаме, Малаві, iKNOW Politics (Міжнародна інформаційна мережа з питань участі жінок у політичному житті).
- 14 Див. <http://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?cid=N00000019&cycle=2008>, перегляд: серпень 2013 р.
- 15 Баллінгтон 2011, стор. 27.
- 16 Там само.
- 17 Баллінгтон 2003, стор. 160.
- 18 Феррейра Рубіо 2009.
- 19 Там само.
- 20 Томпсон 2012.
- 21 Брайан та Баер 2005.
- 22 Керролл 1994.
- 23 IPU 2010.
- 24 Дей та Хейдл 2005.
- 25 Баллінгтон 2011, стор. 27.
- 26 Особисте інтерв'ю з Енн Ферріс, 6 березня 2013 рік, Нью-Йорк.
- 27 Баллінгтон 2011, стор. 27.
- 28 Оман 2013, стор. 20.
- 29 Там само, стор. 11.

- 30 Оман та Зайнулбхай 2009, стор. 88–89.
- 31 Албанія, Боснія і Герцоговина, Бразилія, Буркіна-Фасо, Кабо-Верде, Колумбія, Коста-Ріка, Хорватія, Ефіопія, Фінляндія, Франція, Грузія, Гаїті, Гондурас, Ірландія, Італія, Кенія, Корейська Республіка, Малі, Мексика, Марокко, Нігер, Панама, Папуа – Нова Гвінея, Португалія, Румунія і Того.
- 32 Оман 2013, стор. 33.
- 33 Там само, стор. 34.
- 34 Див. також Оман 2013, стор. 36.
- 35 Беррел 1996, 1998.
- 36 Баллінгтон 2003, стор. 164.
- 37 Рада штату Мінесота з питань проведення виборчих кампаній та публічного розкриття фінансової інформації 2005.
- 38 Див <http://iknowpolitics.org/es/comment/7448#comment-7448>
- 39 Бейкер 2006, стор. 18–23.
- 40 Оман 2013, стор. 17.
- 41 *The Economist* 2010.
- 42 IPU 2010.
- 43 Програма розвитку ООН та Структура «ООН-Жінки» 2013 р.
- 44 Льянос 2011.
- 45 Пірес 2002, стор. 36.
- 46 Уряд Бразилії 2009, стаття 2.
- 47 IECA 2010.
- 48 Крук 2013, стор. 9–10.
- 49 Фонд сім'ї Барбари Лі 2012.
- 50 Нгозо 2010.
- 51 DPKO, DFS, DPA (готується до видання).
- 52 WEDO 2007.
- 53 Див <http://iknowpolitics.org/es/comment/7688#comment-7688>
- 54 Оман 2013, стор. 4.
- 55 Там само, стор. 24.
- 56 Там само, стор. 23.
- 57 Оман 2013, стор. 24.
- 58 Албанія, Боснія і Герцоговина, Бразилія, Буркіна-Фасо, Кабо-Верде, Колумбія, Коста-Ріка, Хорватія, Ефіопія, Фінляндія, Франція, Грузія, Гаїті, Гондурас, Ірландія, Італія, Кенія, Корейська Республіка, Малі, Мексика, Марокко, Нігер, Панама, Папуа – Нова Гвінея, Португалія, Румунія і Того.
- 59 Див. <http://www.quotaproject.org>
- 60 Електронне листування з Зурабом Харатішвілі, секретарем Центральної виборчої комісії Грузії, липень 2013.
- 61 Оман 2013.
- 62 Долес та Лоран 2011.
- 63 У цьому посібнику суми зазначаються у національній грошовій одиниці з переведенням у еквівалент у міжнародних доларах (I\$). Міжнародний долар – гіпотетична валюта, яка враховує паритет купівельної спроможності і тому підходить для порівнянь між країнами. Для країн, в яких паритет купівельної

спроможності суттєво відрізняється відносно Сполучених Штатів (який використовується в якості основи для порівняння), обмінний курс І\$ може значно відрізнятися від номінального обмінного курсу. Суми в доларах США не конвертуються (оскільки суми аналогічні що в міжнародних доларах, що у валюті Сполучених Штатів) і тоді, коли первісна грошова одиниця невідома, і замість неї показники визначаються у євро. Докладніше див. Додаток V.

- 64 ОБСЄ/БДІПА 2013.
- 65 База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності.
- 66 ОБСЄ/БДІПА 2011.
- 67 Румунський парламент, Закон № 334/2006 (2006).
- 68 Гаїті, Закон про вибори, стаття 129.
- 69 Гаїті, Закон про вибори, стаття 129.
- 70 База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності.
- 71 Бразилія, Колумбія, Коста-Ріка, Фінляндія, Гаїті, Гондурас, Ірландія, Італія, Корейська Республіка, Мексика, Марокко, Панама, Того.
- 72 Докладніше про втілення в життя див. главу 8 про усталені демократії в англійських країнах.
- 73 SIPO 2012.
- 74 Баллінгтон 2011, стор. 30.
- 75 Закон № 8765, стаття 52р.
- 76 Partido Accion Ciudadana [Партія громадянської дії] 2010.
- 77 Льянос та Семпл 2008, стор. 41.
- 78 Карденас Моралес 2011.
- 79 Баллінгтон 2011, стор. 17.
- 80 *Huffington Post* 2010.
- 81 Бангура 2012.
- 82 Баллінгтон 2003, стор. 163.
- 83 MCFPDB 2005.
- 84 База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності.
- 85 Баллінгтон 2011, стор. 28.
- 86 Ферріс 2013.
- 87 Баллінгтон 2011, стор. 29.
- 88 Льянос та Семпл 2008.
- 89 Там само.
- 90 Брайан та Баер 2005, стор. 10.
- 91 Див. <http://iknowpolitics.org/en/comment/7432#comment-7432>, станом на серпень 2013 р.
- 92 Нванко 2011.
- 93 Баллінгтон 2003, стор. 161.
- 94 Там само.
- 95 Інформацію для вставки надано Кейтлін Хоппінг.
- 96 Беррел 1998.
- 97 Беррел 1996, стор. 124.
- 98 Мікульські 2011.
- 99 Маклін 2003.

- ¹⁰⁰ Коста 2013.
- ¹⁰¹ Александер та Коррадо 1995, стор. 212.
- ¹⁰² Трент, Фріденберг та Дентон 2001, стор. 11. Див. також <http://www.fec.gov/press/summaries/2012/PAC/6mth/4рстор50disburse6mos11.pdf> for 2012 list.
- ¹⁰³ EMILY's List [Список Emily] 2013.
- ¹⁰⁴ Креспін та Дейтс 2010.
- ¹⁰⁵ WISH List [Список WISH] 2013.
- ¹⁰⁶ Креспін та Дейц 2010.
- ¹⁰⁷ Франча та ін. 2003, стор. 38.
- ¹⁰⁸ Маннінг та Шоган 2012.
- ¹⁰⁹ Соєр 2004.
- ¹¹⁰ Якобсен 2004, стор. 10.
- ¹¹¹ Див. <http://trove.nla.gov.au/people/734078?c=people>, перегляд: серпень 2013 р.
- ¹¹² Див. <http://www.wedo.org/library/chief-bisi-ogunye-the-country-women%E2%80%99s-association-of-nigeria-cowan>, перегляд: серпень 2013 р.
- ¹¹³ Макколом, Хафферт та Козма 2008.
- ¹¹⁴ Див. <http://iknowpolitics.org/es/comment/7878#comment-7878>, перегляд: серпень 2013 р.
- ¹¹⁵ Крук 2013.
- ¹¹⁶ Там само.
- ¹¹⁷ Там само.
- ¹¹⁸ Макколом, Хафферт та Козма 2008.
- ¹¹⁹ Див. <http://iknowpolitics.org/fr/comment/7670#comment-7670>, перегляд: серпень 2013 р.
- ¹²⁰ Ето 2008.
- ¹²¹ Гондер 2011.
- ¹²² Там само.
- ¹²³ Баллінгтон 2003, стор. 165.
- ¹²⁴ Крук 2013, стор. 22.

ГЛАВА 10

ГЛАВА 10

Висновки

Елін Фальгера

У початкових главах обговорювалось питання про важливість грошей у політиці, а також наводився огляд нормативних правил у сфері фінансування політичної діяльності та механізмів забезпечення їх примусового виконання; крім того, пропонувалися певні керівні принципи розробки та реалізації таких нормативно-правових актів. Відзначалося, що будь-які намагання контролювати обіг грошей у політиці мають бути побудовані на розумінні конкретного контексту та викликів, що виникають перед кожною країною. У главах, присвячених ситуації в окремих регіонах, оцінювалися подібності та відмінності проблем і шляхи їх вирішення у різних частинах світу. У главі 9 «Жінки у політиці: фінансування задля забезпечення гендерної рівності» досліджуються виклики, що постають перед жінками, які намагаються зібрати достатньо коштів на проведення ефективної передвиборної агітації, і те, як жінки у світі вирішують ці виклики.

У цій главі підсумовуються висновки попередніх глав та аналізується спільний досвід, подібності та відмінності у всьому світі. Зокрема, в ній розглядаються виклики стосовно ролі грошей у політиці та міжнародні тенденції регулювання в сфері фінансування політичної діяльності. Наприкінці наводяться рекомендації для різних зацікавлених сторін, а також узагальнюється отриманий досвід.

Гроші та політика: контекстний огляд

Гроші та політика нерозривно пов'язані між собою; від того, як фінансуються партії та кандидати, у значній мірі залежить функціонування політичної системи і реалізація демократичної політики в цілому. Як тут вже не раз відзначалося, гроші необхідні для належного функціонування демократії, вони зміцнюють центральні

компоненти демократії, допомагають створювати стабільні партійні організації та забезпечують (більш) рівні умови конкуренції. Однак ті ж гроші є джерелом серйозних викликів та загроз у політичному процесі, прикладами чого можуть слугувати згубний вплив доходу, отриманого в результаті незаконного обігу наркотиків у Латинській Америці, величезний вплив корпорацій в Азії, протекціоністські мережі в Африці або ж зловживання державними ресурсами в Європі. Тому використання грошей у політиці слід постійно відслідковувати та контролювати. Викликом для розробників політики та політиків є пошук правильного балансу: обмеження негативних наслідків шляхом сприяння укріплення демократії через плюралістичну конкуренцію. У цьому сенсі важливо розглядати використання і контроль за грошима у політиці як засіб досягнення кінцевої мети, а не саму мету.

Сьогодні відзначається все більше усвідомлення того, що корупція проникла у політичне життя, від чого сильно страждає імідж партій і політиків в очах громадськості. Висновки, опубліковані Transparency International у дослідженні «Глобальний барометр корупції 2013 року», доводять, що політичні партії сприймаються як найбільш корумповані інститути з усіх, що включаються в опитування, випереджаючи, наприклад, поліцію, державних посадовців, парламент і суддів.¹ Аналіз ситуації в регіонах, приведений у публікаціях «Латиноамериканський барометр» та «Афробарометр», показує ту ж саму сумну картину: низький рівень довіри до політичних партій.² Таку недовіру можна, принаймні, частково пояснити викриттям випадків фінансових зловживань з боку партій та політиків у цілій низці країн.

Щоб завоювати довіру та підтримку виборців, партії мають бути прозорими та підзвітними у своїх фінансових справах. Якщо партії не виконують вимоги громадян щодо наведення порядку у політичному житті, виборці будуть постійно піддавати сумніву їх добросовісність, стануть апатичними та розчаруються у демократичному процесі; вони можуть створювати протестні рухи та зневажати традиційні органи політичного представництва. При тому, що перед кожною країною, згаданою в цій публікації, стоять свої унікальні виклики, пов'язані з роллю грошей в політиці, є багато проблем, спільних практично для всіх без винятку регіонів світу.

Глобальні виклики

Високі витрати

Гігантські суми «великих» грошей у політиці все більше тривожать виборців у всьому світі. Висока вартість проведення виборчих кампаній в різних регіонах світу зазвичай пояснюється професіоналізацією політики; при цьому партії та кандидати витрачають все більше грошей на проведення опитувань, політичних консультантів і рекламу в засобах масової інформації. У Західній Європі вартість виборчих кампаній наближається до традиційного кошторису на великі та бюрократичні партійні структури, а у США на президентські та парламентські вибори 2012 року було витрачено 5,8 млрд доларів США.

Висока вартість виборчих кампаній примушує партії та кандидатів у пошуку коштів звертатися до різноманітних джерел. У багатьох випадках партії стають залежними від великих приватних внесків або державного фінансування, через що виникає ризик надмірного впливу на політичний процес з боку осіб, здатних виділяти великі кошти.

Відсутність підтримки з боку широких народних мас

Незважаючи на високу витратну частину політичного життя, політичні партії отримують незначну фінансову підтримку від своїх членів навіть у європейських країнах, де цей тип фінансування у свій час був значущим джерелом доходу.³ В інших країнах внески членів партій ніколи не становили великої частки надходжень. Відсутність такої підтримки означає, що партіям доводиться покладатися на пожертвування від корпорацій або інших організованих груп і зацікавлених осіб, державне фінансування або ж гроші, отримані незаконним чином (чи, як це відбувається у деяких країнах, особисті кошти партійних лідерів або кандидатів).

У деяких частинах Африки, Латинської Америки та Азії фінансові потоки між політиками та прибічниками на місцях фактично спрямовані у протилежному напрямку, відображаючи схеми протекціоністських або патронажних відносин між партіями та їх прибічниками; у рамках таких відносин виборці очікують подарунків або певних благ в обмін на свою підтримку чи голоси на виборах.

Протиправне фінансування та незаконні джерела фінансування

Протиправне фінансування партій і кандидатів є однією з найбільш актуальних проблем у багатьох регіонах, що розглядаються в цьому посібнику. Навіть при тому, що точно визначити вплив незаконних пожертвувань, зважаючи на їх прихований характер, майже неможливо, ті випадки, що стали відомі громадськості до сьогоднішнього дня,

дозволяють припустити, що протиправне фінансування є важливим джерелом доходів для політичних суб'єктів.⁴

Проблема набуває навіть більших масштабів, коли кошти надходять від організованої злочинності; наслідком цього стає те, що політики у своїх політичних рішеннях починають відстоювати інтереси кримінальних мереж.

Як говориться у главах, присвячених ситуації у регіонах, між політиками та організованою злочинністю можуть існувати відносини різних типів. При найпростішій формі представники злочинного світу залишаються поза межами політичного процесу, але намагаються впливати на нього, наприклад, за допомогою пожертвувань на виборчі кампанії або хабарів. Можливі також і більш системні відносини між політиками та кримінальними мережами, в яких останні проникають значно глибше у політичну сферу, а кримінальні елементи просочуються і поглинають (або «захоплюють») політичні інститути, включаючи політичні партії.

Найбільш уразливими до такого впливу є країни, розташовані вздовж коридорів наркотрафіку. Маршрути наркотогівлі існують практично у кожному регіоні світу. У Латинській Америці вони тягнуться від Андського регіону до Мексики,⁵ а в Африці такі країни, як Гвінея-Бісау або Малі,⁶ потерпають від дестабілізаційних наслідків наркотиків, шлях яких з Латинської Америки до Європи проходить через західне узбережжя Африки.

Політики й законодавці іноді не хочуть або не можуть – подекуди через страх – вжити заходи, скажімо, у вигляді потужних органів контролю, які зупинили б потік незаконних грошей у політику. Очевидно, фінансові переваги політиків або ж загрози донорів більш вагомі, ніж потенційні наслідки розкриття та покарання.

Як зазначається у главі 5 про Латинську Америку, проблему проникнення незаконних грошей у політичний процес навряд чи можна вирішити окремо від більш широкої проблеми організованої злочинності.⁷ Тому дуже важливо, щоб організації, відповідальні за нагляд за фінансовою діяльністю партій та кандидатів, працювали над цим питанням у тісному контакті з іншими правоохоронними та судовими інститутами. Для цього наглядові органи повинні мати повноваження, інструментарій та захист (а також достатню гнучкість), аби виконувати свої завдання з контролю та співпрацювати з іншими важливими суб'єктами дій.

Бізнес і політика

Вплив грошей на політику відкриває політичну арену для приватних компаній, які намагаються реалізувати власні інтереси через політиків, надаючи їм фінансову підтримку. Хоча деякі юридичні

особи підтримують політичні партії з ідеологічних міркувань, багато інших прагнуть або очікують у відповідь отримати щось вигідне для своїх підприємств. Відомості про пожертвування, які виглядають як інвестиції у корпоративні інтереси, надходять практично звідусюди. У деяких випадках великі пожертви робляться на користь усіх партій без розбору; у такий спосіб бізнес намагається заручитися прихильністю уряду незалежно від того, яка з партій опиниться при владі.⁸

Очевидним стає й більш складний та прямий зв'язок між інтересами бізнесу і державою. Явище, коли заможні бізнесмени створюють власні партії або займають місця у парламентах (і навіть балотуються на посаду президента), не є характерним виключно для Азії, але саме цей феномен на цьому континенті поширений найбільше, від Таїланду до Республіки Корея. Небезпека такої ситуації полягає в тому, що в основі політичної партії лежать інтереси окремого бізнесмена чи корпорації, і організаційне виживання партії повністю залежить від коштів цього бізнесу.

Нерівний доступ до коштів

Ще одна проблема, пов'язана з фінансуванням політичної діяльності, полягає в тому, що не всі партії чи кандидати мають однаковий доступ до фінансування. Хоча популярність партії або політика завжди буде призводити до того чи іншого рівня фінансової підтримки, у політиці не повинно бути структурних перешкод на шляху до рівноправних можливостей із залучення коштів. Якщо окремі особи або корпорації здатні (завдяки великим пожертвам) платити, аби примусити політиків прислухатися до них, це може серйозно підірвати самі засади демократії, згідно з якими одна людина має один голос. Аналогічним чином, у разі відсутності (або занадто високих) граничних меж на суми коштів, які партіям і кандидатам дозволяється збирати та витратити, це може призвести до нерівноправної конкуренції.

Це питання також пов'язане з взаємовідносинами між бізнесом і політикою, про що йшлося у попередньому розділі. Партії при владі часто виявляються більш спроможними залучити пожертвування від бізнесу, ніж опозиційні партії. Це не дивно, враховуючи здатність владних партій впливати на державні контракти і розробляти політику стосовно питань, від яких залежить комерційний успіх донорів з корпоративного сектору.

Гендерний дисбаланс у доступі до грошових коштів має бути у центрі будь-якої дискусії на тему нерівного розподілу грошей у політиці. У главі 9 «Жінки у політиці: фінансування задля забезпечення гендерної рівності» наведені численні приклади того, з якими складнощами доводиться мати справу жінкам при залученні коштів; це є головною

причиною досі не ліквідованої гендерної нерівності в області політичного представництва.

Зловживання державними ресурсами

Ще один прояв нерівного доступу до коштів – це коли партії при владі використовують державні ресурси для забезпечення власних вузькопартійних інтересів. Проблема зловживання державними ресурсами поширена у всьому світі, і майже у всіх країнах запроваджені законодавчі заборони такого використання коштів. Як обговорювалося у главі 8, присвяченій усталеним демократіям в англomовних країнах, практично неможливо уникнути того, що діючі посадовці мають доступ до певних привілеїв та можливостей, недоступних для їх конкурентів – прикладами можуть бути підвищена увага ЗМІ до партійних лідерів або партійної політики – але тут має існувати чітке розуміння, що слід вважати неминучим. Використання державних ресурсів у політичних цілях послаблює демократію і може зашкодити політичному плюралізму.

Ще важче контролювати зловживання тоді, коли уряд не витрачає кошти на користь політичної партії, але замість того зловживає іншими ресурсами у своєму розпорядженні; прикладами є упереджене висвітлення владної партії у ЗМІ або залучення державних посадовців до агітації у робочий час. У кількох регіонах (зокрема, в Африці, Азії, Східній Європі та Центральній Азії), особливо в тих країнах, де зберігаються сильні традиції тривалого домінування однієї партії на політичній арені, дуже часто розмиваються кордони між ресурсами держави та ресурсами партії при владі. Державні інфраструктурні об'єкти, службові автомобілі та державні службовці використовуються для проведення передвиборної агітації та інших партійних заходів.

Партія при владі здатна також визначати і використовувати нормативно-правову систему країни задля власної вигоди або для переслідування опозиції. Там, де владна партія домінує у державних інститутах і законодавчих органах, вона може формувати законодавче поле так, аби закріпити своє перебування при владі. Як приклад, порогові критерії доступу до державного фінансування можуть встановлюватися на такому високому рівні, що у молодих суб'єктів діяльності не буде жодних шансів вийти на політичну арену. У Латинській Америці спокуса скористатися державними ресурсами, щоб підвищити вірогідність обрання на повторний термін, сильніша в країнах, де раніше існувало обмеження в один термін перебування на посаді президента, а зараз дозволяється балотуватися на другий термін.

Слабкість правозастосування

У всіх регіонах існує розрив між встановленими нормативними правилами фінансування політичної діяльності та їх застосуванням. Одна з причин такого слабкого виконання нормативних правил полягає в тому, що відомства, зобов'язані здійснювати нагляд за фінансовою діяльністю партій і кандидатів, не мають достатніх повноважень і можливостей для ефективного виконання поставлених перед ними задач. Багатьом з цих відомств відведена лише процедурна роль (наприклад, прийом фінансових звітів від партій), але в них немає повноважень для проведення розслідувань, необхідних, аби уточнити невідповідності або з'ясувати справжні джерела доходів або рівні витрат. Відповідальність за здійснення контролю за фінансовою діяльністю партій і кандидатів часто розпорошується між кількома різними органами, що значно ускладнює цілісність контролю.⁹

Частково цю нездатність можна пояснити відсутністю ресурсів або персоналу. В основі багатьох цих недоліків лежить небажання політиків посилити регулювання власної поведінки. Така відсутність політичної волі часто трансформується у слабкість органів контролю.

З цим тісно пов'язаний той факт, що у багатьох країнах органам контролю бракує достатньої незалежності від уряду, аби належним чином виконувати свою контрольну функцію. У Західній Європі контроль за фінансуванням політичної діяльності часто здійснюють парламентські комісії або органи виконавчої гілки влади безпосередньо або за допомогою підзвітних їм інститутів чи спеціальних комісій. Як наслідок, лише у декількох країнах регіону існують по-справжньому незалежні інститути, які відповідають за примусове виконання законодавства з фінансування політичної діяльності – що саме по собі не є приводом для суспільного занепокоєння, оскільки існує загальна довіра до чесності органів контролю. У багатьох країнах Азії незалежних органів контролю просто не існує: наприклад, у Малайзії виборча комісія контролюється урядом і тому не виявляє помітного бажання більш ретельно перевіряти фінансову діяльність партій і кандидатів.¹⁰

Ще однією проблемою є те, що лише невелика кількість порушників карається. Така культура безкарності поширена у всіх регіонах, які розглядаються у цьому посібнику. Кількість накладених санкцій не обов'язково свідчить про ефективність системи. Як відзначається у вступній главі, профілактика краще, ніж покарання; у багатьох випадках органам контролю слід більше уваги зосередити на забезпеченні дотримання встановлених правил, ніж на застосуванні санкцій. Втім, дотримання малоймовірне, якщо практично відсутня загроза покарання навіть за кричущі порушення законодавства. Крім того, щоб бути ефективними, санкції повинні відповідати тяжкості порушення.¹¹

Наприклад, у Франції розмір накладених штрафів був менше, ніж отримана всупереч обмеженням сума фінансування; такі санкції навряд чи будуть мати стримуючий ефект.

Наступною сферою, яка викликає занепокоєння, є вибіркоче правозастосування, особливо у кількох сильно зарегульованих країнах Східної Європи та Центральної Азії, де подібна тактика використовується для придушення опозицій. До прикладу, у Грузії, як стверджується, нормативні правила фінансування політичної діяльності застосовувалися для тиску на головного опозиційного кандидата під час виборів 2012 року.¹² У Латинській Америці звучали звинувачення в політично упередженому використанні санкцій у сфері фінансування політичної діяльності в Аргентині; судді, які накладають санкції за порушення виборчого законодавства, вважаються політичними гравцями.¹³

У деяких країнах органи контролю виявляються недієздатними через конфлікт повноважень. Плутина часто виникає у тих випадках, коли тому ж самому відомству доручається і організація виборів, і контроль за дотриманням правил фінансування політичної діяльності. Наприклад, органи з проведення виборів вважають адміністративні аспекти організації виборів своїм головним завданням і тримаються осторонь таких вибухонебезпечних з політичної точки зору питань, як джерела фінансування передвиборної агітації. У тих випадках, коли орган відповідає як за розподіл державних коштів, так і за покарання партій, він подекуди схильний проігнорувати одне з завдань заради більшої ефективності виконання другого.

Згідно зі ще одним розповсюдженим поясненням того, чому політики і партії продовжують порушувати закон, відомості про порушення ніколи не фіксуються в системі контролю. Якщо поглянути на кількість порушень, викритих журналістами або активістами громадянського суспільства, стає очевидним, що лише дуже незначна частка з них доходить до наглядових органів у вигляді офіційних звернень, і ще менше завершуються покаранням. В африканському контексті повідомляється про вкрай невелику кількість санкцій, накладених у зв'язку з порушеннями законодавства з фінансування політичної діяльності.¹⁴

Аби зробити правозастосування ефективним, органи контролю не повинні працювати наодинці. Вони повинні створювати широкі коаліції з іншими державними інститутами, а також співпрацювати з ініціативами громадянського суспільства, які ставлять собі за мету боротися з негативним впливом грошей на політику. Це може мати особливе значення у країнах, де політика знаходиться під значним впливом кримінальних елементів.¹⁵

Більше уваги слід приділяти і основним причинам, з яких органи контролю не можуть виконувати свої обов'язки. У деяких випадках правоохоронці не бажають ризикувати, розпочинаючи справи проти потужних політиків або ж злочинних мереж, яким вдалося проникнути у політику.

Саморегулювання партій і політиків

Як вже згадувалося раніше, коли обрані представники політичних партій відповідають за розробку правил, покликаних регулювати їх власну поведінку, виникає потенційний конфлікт інтересів. Політики відповідають за створення довгострокових сталих процедур, які відповідали б контексту країни та формували рельєф політичного поля для майбутніх поколінь політиків.

Щоб стати успішними, реформи повинні також вирішувати проблему потенційної слабкості саморегулювання партій. Хоча саме партії за кінцевим рахунком несуть відповідальність за прийняття законів з фінансування політичної діяльності, нормативні правила обігу грошей у політиці при розробці слід узгоджувати з якомога ширшим колом зацікавлених сторін. До останніх належать не тільки уряд, парламент і політичні партії, а й правоохоронні відомства, судді та громадянське суспільство.

При тому, що у цьому посібнику процедури внутрішньої звітності партій залишилися поза увагою, вони є важливим елементом регулювання фінансування політичної діяльності. Навряд чи можна розраховувати на осмислені зміни у сфері фінансування політичної діяльності, якщо самі партії не знайдуть в собі готовності, внутрішніх резервів та організаційних можливостей, достатніх, щоб виконувати встановлені законодавством обов'язки. Через поширений погляд на те, що внутріпартійні справи є виключно внутріпартійною справою, правила внутрішньої партійної поведінки рідко знаходять своє місце у національних законах про партії, а у кількох країнах, щоб задовольнити регуляторні вимоги, партіям навіть не треба створювати обов'язкові інституціональні структури. Існують і винятки. Деякі країни у Латинській Америці офіційно вимагають від політичних партій створювати спеціалізовані внутрішні органи або посади фінансових розпорядників для контролю за партійними коштами.¹⁶ При такій схемі тягар відповідальності перекладається на партії: вони самі мають продемонструвати свою прихильність принципу прозорості шляхом інституціоналізації необхідних механізмів. Втім багато партій у світі слабкі, і перш ніж інституціоналізувати такі фінансові механізми, вони мусять спершу посилити внутрішні можливості.

Глобальні тенденції в області регулювання

Ця публікація ілюструє, у які способи вирішуються питання фінансування політичної діяльності та пов'язані з цим феноменом виклики в світі. Політична система країни, рівень економічного розвитку, ступінь демократичної консолідації – все це важливі фактори, які допомагають визначити найбільш відповідні нормативно-правові механізми регулювання фінансування політичної діяльності (про це йшла мова у главі 2 «Якою повинна бути система фінансування політичної діяльності»). Разом із тим у більшості регіонів можна відзначити певні явища, які формують основу для ідентифікації деяких глобальних тенденцій.

Зростаюче (і більш конкретне) законодавство

Від початку 1990-х років відзначається рух до посилення регулювання (але не обов'язково посилення примусового правозастосування) у більшості регіонів, розглянутих у цій публікації. Разом із цим підвищується рівень загальної демократизації, а також розробляється та запроваджується законодавча база регулювання нових демократичних систем. Як буде обговорюватися більш детально нижче, це може також бути відображенням зміни суспільного сприйняття політичних партій, які все частіше розглядаються як наближені до урядів органи,¹⁷ а не як громадянські групи з великою кількістю членів старого зразка, які прагнуть мобілізувати на добровільній основі якнайбільше людей, аби залучити їх до процесів прийняття рішень.

Зауважимо, що цей погляд не веде до прийняття нормативно-правових актів, що регулюють діяльність політичних партій і їх фінансові операції, які обмежують їх центральну роль у демократичному процесі. Вважається, що політика у сфері фінансування політичної діяльності:

... часто є відображенням ідеології реформ, анти-політичної за своєю суттю – «громадянське бачення» політики як прагнення задовольнити суспільні інтереси, а уряду як засобу забезпечення технічно обґрунтованого виконання адміністративних функцій

... партії, у багатьох випадках, перетворюються у людському сприйнятті на щось на кшталт комунальних служб, а не структур, через які люди і групи людей намагаються впливати на політику і уряд; сприйняття, яке вихолощує сутність демократичної політики..¹⁸

Навіть якщо це так, то вимога щодо фінансової прозорості партій, оскільки вони є отримувачами державних субсидій, абсолютно законна; суспільство вимагає більшої підзвітності у використанні коштів. На додаток до збільшення нормативних правил в цілому, під регулювання потрапили деякі інші області фінансування політичної

діяльності (наприклад, система надання права на отримання державних коштів і параметри відбору). Поява – або повернення – багатопартійних демократичних систем в Африці на початку 1990-х років підштовхнула країни до запровадження правових норм регулювання обігу грошей у політиці. У Латинській Америці – за винятком кількох країн, зокрема Уругваю та Коста-Ріки, де державні субсидії для партій вже існували – лише у 1980-і роки (коли континент накрила потужна хвиля демократичних змін, включаючи консолідацію політичних інститутів) питання про регулювання ролі грошей у політичній сфері стало актуальним.

У Східній та Центральній Європі антикорупційний порядок денний та вимоги «очистити політику від бруду» стали рушійною силою підвищення уваги до нормативних правил фінансування політичної діяльності після падіння комунізму у 1990-х роках. У цьому регіоні, де звинувачення в корупції зазвичай використовуються для дискредитації політичних опонентів, нормативні правила фінансування політичної діяльності деколи використовувались для придушення політичних опонентів шляхом ускладнення їх доступу до фінансування або отримання – за допомогою вимог щодо прозорості – інформації про тих, хто підтримує ці сили.

Варто згадати і про глобальну тенденцію до розробки спеціального законодавства про фінансування політичних партій і передвиборної агітації. Якщо раніше нормативно-правові положення, що регламентують фінансування політичної діяльності, в деяких країнах були рознесені по різних правових актах – таким як закон про вибори, конституція і навіть кримінальний кодекс – то наразі існує зміщення в бік створення комплексних законодавчих актів з регламентації фінансування політичної діяльності. Більш молоді демократії, у яких діючих законів майже не було, переходять – частково під впливом міжнародної спільноти—безпосередньо до створення таких актів в області фінансування політичної діяльності. Прикладом описаного підходу є Південний Судан.

Державне фінансування

Все частіше фінансування політичних партій у світі здійснюється через державні субсидії. Сьогодні приблизно дві третини країн світу надають пряме державне фінансування. Утримання за державний коштом може компенсувати брак фінансової підтримки з низового рівня і допомогти зробити умови політичної конкуренції більш рівними для всіх учасників. Така підтримка відображає, окрім іншого, і сприйняття партій як одного із ключових компонентів демократії, у які треба інвестувати, аби не порушилося функціонування всієї системи.

Проте наявність правової норми про надання державної фінансової підтримки ще не є свідченням її рівнів або масштабів її реальної імплементації. Хоча у 69 відсотках африканських країн держава бере на себе зобов'язання з фінансової підтримки політичних партій, рівень цієї підтримки часто недостатній навіть для того, щоби покрити основні потреби партій. Таким чином, вони вимушені збирати додаткові кошти, і надходження майже повністю забезпечуються з приватних джерел; при цьому втрачається одна з головних цілей запровадження державного фінансування – створення рівноправних умов для конкуренції. Це стає особливо помітним у країнах, де фінансування партій визначається у відсотках від державного бюджету, коли загальний державний бюджет низький. Є також приклади – зокрема Перу – коли органи державної влади можуть відмовлятися надавати державне фінансування, посилаючись на бюджетні причини.¹⁹

Як видно з глав, присвячених регіональній проблематиці, у цілому державне фінансування політичних партій менш поширене в Азії, ніж в інших регіонах. У деяких країнах Південної Азії – наприклад, в Афганістані, Непалі та Пакистані – держава зовсім не фінансує політичні партії. Обґрунтування таких рішень цих держав потребують подальшого аналізу. Найбільш щедрі схеми державного фінансування зустрічаються на північному сході Азії. Уряді країн Латинської Америки державні кошти складають до 35 відсотків надходжень, про які звітують партії.

Найбільш прийнятним варіантом, який рекомендує Рада Європи, є поєднання державного та приватного фінансування.²⁰ Втім у багатьох європейських країнах спостерігається тривожна тенденція, яка стосується саме надання коштів з державної скарбниці. Політичні партії у цьому регіоні стають надзвичайно залежними від цього виду доходів, який дає в середньому до двох третин від загальних надходжень, а у деяких країнах перевищує 80 відсотків. Поступове збільшення розміру державних субсидій, які партії, по суті, вельми ефективно призначили самі собі, приймаючи відповідне законодавство, могло би бути розтлумачено як задоволення власних інтересів. Щоб послабити цю значну залежність, необхідно заохочувати впровадження інноваційних механізмів пошуку кращого балансу. З огляду на сказане вище, Німеччина подає цікавий приклад. У країні розроблений механізм «паритетних грантів», який заохочує партії до самостійного залучення коштів: згідно з цим механізмом, державні субсидії ні за яких обставин не можуть перевищувати суму, зібрану самою партією.²¹ Там, де залежність від держави висока, варто заохочувати інноваційні підходи. На жаль, немає формули, яка дозволила б вирахувати ідеальне співвідношення державного та приватного фінансування політичної діяльності; найкращий баланс слід визначати, виходячи з контексту даної країни. Але якщо державне забезпечення все ж має місце, воно

має бути достатнім, аби покрити щонайменше базові потреби будь-якої партії, яка досягла певного порогового рівня суспільної підтримки, щоб партія була здатна виконувати свої головні функції залучення громадян до участі у суспільному житті та представництва їх інтересів.

Із наданням державного фінансування пов'язаний ще один аспект: це умови, які країни в усіх регіонах ставлять при наданні цих коштів.²² Наприклад, партії мають витратити гроші на певні заходи (зазвичай це передвиборна агітація або поточна партійна діяльність, а також деякі умови, пов'язані з внутріпартійною демократією, наприклад, підтримання гендерного балансу) або дотримуватися певних правил звітності. Втім у більшості країн партії можуть самі вирішувати, як витратити кошти. Нечисленні спроби вплинути на внутрішні партійні справи через державне фінансування найбільш помітні у Західній Європі, де рівні державної підтримки дуже високі.²³

Гендерні аспекти та державне фінансування

На сьогоднішній день існує невелика, але зростаюча група країн, в яких надання державного фінансування ув'язується із створенням у партіях або серед кандидатів рівних гендерних умов; це робиться або шляхом цільового призначення коштів на заходи з забезпечення гендерної рівності, або збільшення (чи зменшення) обсягів державної підтримки партіям, які дотримуються (чи не дотримуються) законодавчо встановлених квот стосовно кількості кандидатів-жінок. Ці ініціативи важливі, оскільки вони ставлять за мету вирішити проблему нестачі коштів для жінок, що часто вважається однією з найбільших перешкод на шляху жінок до політики. Однак у більшості країн надання політичним партіям державного фінансування не пов'язане з гендерною рівністю.

Оскільки ці реформи почали здійснюватися зовсім недавно, наразі важко визначити їх ефективність. Втім логічним було б припустити, що задля ефективності цих заходів на партії за порушення мають накладатися відчутні фінансові санкції. Проста ж прив'язка державного фінансування до висунення у кандидати певної кількості представників менш представленої у виборних органах статі часто виявляється недостатньо змістовною для того, щоб отримати бажаний ефект. Доти, доки партії вважатимуть, що висунення кандидата чоловічої статі є більш вартим незважаючи на штрафні санкції, цей тип ініціативних реформ залишатиметься засобом маскуванню дійсності. Очевидно також, що нормативні правила такого роду будуть більш ефективними у країнах, де залежність партій від державного фінансування вища.

Рекомендації

Як відзначалося у главі 2 «Якою повинна бути система фінансування політичної діяльності», нормативно-правова база фінансування політичної діяльності має базуватися на розумінні загального політичного контексту кожної країни та викликах, які постають перед цими країнами. Регіональні глави цієї публікації підтвердили цей висновок; з них очевидно, що просте посилення регулювання саме по собі проблем не вирішує. Ані занадто суворі, ані занадто ліберальні рамки правового регулювання не є бажаними. З одного боку, дуже щільна та детальна нормативно-правова база може виявитися контрпродуктивною, особливо якщо відсутній орган, здатний здійснювати контроль та забезпечувати дотримання законів. Але, з іншого боку, нормативно-правова база має бути достатньо вичерпною, аби точно визначити межі дозволеної фінансової поведінки політичних суб'єктів.

Викликом для пошуку правильного рішення є те, що рекомендації часто стосуються політичних інститутів і суб'єктів політичної діяльності, причому зона підвищеної уваги часто виявляється занадто вузькою. Простою заміною правил фінансування політичної діяльності неможливо, наприклад, блокувати проблему великого неофіційного і незаконного сектору або зламати авторитарний режим. Задля цього потрібні більш масштабні та глибокі реформи, що передбачають зміну балансу сил у країні або вирішення питань, які впливають на все суспільство. Наприклад, у збіднілому суспільстві викоринити підкуп виборців дуже важко, а доки організована злочинність відіграє вагомую роль у країні, спроби ізолювати політичний сектор від його впливу стикатимуться зі значними труднощами.

Політичний сектор неможливо відділити від інших секторів суспільства, і необхідна співпраця – між суспільними інститутами, а також між різними суспільними суб'єктами – якщо метою є успішне подолання викликів у сфері фінансування політичної діяльності. Така співпраця могла би прийняти форму, наприклад, обміну інформацією між органами контролю в області фінансування політичної діяльності і органами контролю, які борються з незаконним фінансуванням.

Хоча рекомендації у кожній главі розроблялися з урахуванням актуальних проблем відповідного регіону, існують і подібності. У цьому розділі зведені головні побажання різним політичним суб'єктам стосовно того, як вони могли б покращити власну роботу і взятися за реформи системи фінансування політичної діяльності, а також закладається основа для рекомендацій світового масштабу, що будуть викладені у заключному розділі.

Особам, що відповідають за розробку політичного курсу²⁴

Рекомендації особам, що відповідають за розробку політичного курсу, вочевидь визначаються їх обов'язком ввести в дію правила та створити суспільні інститути для регулювання обігу фінансів у політичній діяльності. З огляду на цю роль, перед ними постає важливе завдання – закласти якнайкращі засади для здорового взаємозв'язку між грошима та політикою.

Вихідною точкою тут може слугувати створення ефективної нормативно-правової бази для досягнення поставлених політичних цілей. В цьому сенсі рекомендації регіонального масштабу закликають розробників політичного курсу сформулювати послідовні правила, в яких враховується специфіка країни та які охоплюють і партії, і кандидатів – як визначено у Конвенції ООН проти корупції (UNCAC)²⁵ – і третіх сторін, коли це можливо. Що навіть більш важливо, вони мають бути здійсненними на практиці; надто амбіційні правила будуть марними в разі відсутності інститутів, здатних забезпечити примусове виконання цих правил. Ще одним закликком до розробників політичного курсу є визначення пріоритетності найбільш важливих правил для вирішення контекстних завдань, і не слід намагатися переходити занадто швидко від нерегульованої до строго регламентованої системи.

Наслідки падіння рівня фінансової підтримки від членів партії та залежності від приватних пожертвувань можна пом'якшити введенням системи державного фінансування. За умови належного адміністрування та розподілу державне фінансування може стати хорошою протигаюю приватним жертвам і дати різним політичним суб'єктам доступ до грошових коштів, тим самим створюючи більш рівні конкурентні умови на політичній арені. Крім того, державне фінансування здатне покращити прозорість, а також стати стимулом для того, щоб партії почали інвестувати у кандидатів-жінок. Водночас існує небезпека виникнення надмірної залежності від державного фінансового забезпечення, і таку залежність потрібно уважно відслідковувати.

Визнаючи важливість засобів масової інформації та розуміючи фінансовий тягар, який лягає на партії та кандидатів при купівлі ефірного рекламного часу, особам, що відповідають за розробку політичного курсу в рамках програм державного фінансування на одне з перших місць рекомендується ставити безкоштовний або субсидований доступ до ЗМІ та здійснювати контроль за доступом до ЗМІ за рахунок приватних коштів. У країнах з обмеженим державним бюджетом непряме фінансування може використовуватися як дешевше та легше контрольоване доповнення до прямого державного фінансування.

Розробникам політичного курсу також рекомендується, з метою створення більш рівних конкурентних умов, розглянути можливість введення нормативних правил, що обмежували б максимальну суму коштів, яку дозволяється витратити під час передвиборної агітації. Необмежене використання коштів (і, як наслідок, велика вартість виборчих кампаній) посилює значення та вплив грошей на політику і підвищує вірогідність того, що великі донори отримують надмірний вплив на політичний процес, що становить загрозу для демократичної рівності.

Окрім того, рекомендується розглянути можливість прийняття законодавства, яке сприяло б формуванню здорових відносин між політичними партіями та діловими колами. Контакти між політичними партіями та бізнесом можуть бути корисними з точки зору прийняття більш інформованих політичних рішень, а також для залучення таких необхідних коштів; водночас слід ретельно зважити ризик виникнення неправомірного впливу. У деяких країнах корпоративні внески заборонені повністю. В інших країнах така заборона позбавила б політичні партії коштів, потрібних на щоденну діяльність, а в деяких країнах цю заборону просто проігнорували б. За деяких умов кращим підходом було би посилення прозорості – контролю за тим, щоб фінансові взаємозв'язки між діловими колами та політичними партіями (та окремими кандидатами) набували публічного розголосу. Знизити ступінь ризику пожертв з метою отримання урядових контрактів в певній мірі можна введенням заборони на внески від корпорацій за принципом зустрічного задоволення.

Особам, що відповідають за розробку політики, рекомендується знаходити інноваційні шляхи, які допомогли б партіям диверсифікувати свої джерела доходів з тим, щоб знизити спокусу залучення коштів незаконного походження або порушень фінансового законодавства; це особливо актуально для контекстів, в яких партії недофінансовані. Наприклад, у країнах з достатньо широкою базою оподаткування зниження ставки податку на пожертви може сприяти тому, що більше людей жертвуватимуть кошти партії; здебільшого така практика поширена в Європі. Ще один підхід полягав би у наданні державного фінансування в розмірі, рівному сумі, отриманій у вигляді невеликих пожертв, тим самим спонукаючи партії до більш активного залучення дрібних сум. Корисним може виявитися і зменшення витрат, наприклад, через опосередковане державне фінансування у вигляді доступу до ЗМІ, субсидованого або безкоштовного доступу до державних об'єктів в рамках проведення передвиборчих заходів або розміщення партійних офісів.

У відповідності з положеннями Конвенції ООН проти корупції розробникам політики рекомендується вжити заходів для того,

щоб під вплив законодавства потрапили і партії, і кандидати. Це пов'язано з гнучкими відносинами між цими двома суб'єктами, внаслідок чого регламентація дій тільки одного з них може призвести до перенаправлення грошових потоків іншому.

Державна підтримка у Західній Європі традиційно надається майже без будь-яких умов стосовно внутрішньої партійної поведінки. Визнаючи важливість незалежності політичних партій від держави, слід водночас зважати й на те, що певні вимоги до партій виглядають обґрунтованими, оскільки партії отримують гроші платників податків. Тому рекомендується обумовити надання державного фінансування дотриманням таких вимог, як своєчасне надання звітів, розкриття фінансової інформації та (де це доречно) організаційне впровадження фінансового управління. Слід також розглянути можливість прив'язки державного фінансування до дотримання вимог з гендерної рівності.

Оскільки розробники політичного курсу мають повноваження на організаційне утворення органів зі здійснення контролю за політиками та політичними партіями, це покладає на них додаткову відповідальність за запровадження адекватних механізмів контролю, які допомагали б здійснювати нагляд за дотриманням вимог і вживати заходів у разі недотримання правил. Оскільки фінансовий контроль не повинен придушувати політичну конкуренцію, задачею осіб, що відповідають за розробку політичного курсу є створення потужного інституту, незалежного від будь-яких політичних сил, як це рекомендується у Конвенції ООН проти корупції.²⁶

Органам моніторингу та органам контролю

У кожній з регіональних глав відзначалося, що головним завданням органів зі здійснення контролю та органів контролю є контроль за припливом грошей в політику і їх відтоком з неї. Але ці органи часто піддають критиці за неналежне виконання своєї роботи. Наші рекомендації відображають нагальну потребу в підвищенні ефективності роботи цих органів. Регіональні глави наголошують на тому, що ці органи мають керуватися неупередженістю при примусовому виконанні правил. Інакше їх буде звинувачено у політичній упередженості та вибірковому примусовому виконанні, як це трапилось у Камбоджі та Грузії.

Вихідною точкою для будь-якої установи в реалізації покращеного порядку денного має бути ідентифікація та розуміння головних структурних проблем: що заважає цьому органу ефективно виконувати своє завдання – правила, які неможливо втілити в життя, хибна організаційна структура, відсутність ресурсів чи технічних можливостей, неналежні повноваження, поставлений під сумнів нейтралітет чи відсутність повноважень?

Рекомендується створити єдиний незалежний орган контролю та примусового правозастосування, який би мав повноваження на здійснення повного контролю за фінансовою діяльністю партій і кандидатів. Міжвідомча координація з іншими контролюючими органами (або, у деяких випадках, з приватним сектором, зокрема з банківською системою) здатна допомогти у відстежуванні надходжень і витрат і боротьбі з незаконним фінансуванням. Покращити ефективність наглядових органів може створення мережових структур спільно з групами громадянського суспільства.

Установам рекомендується зосередити свої зусилля на превентивних заходах, наприклад, на співпраці з партіями та політиками з метою допомогти їм у виконанні встановлених правил. Одним з напрямків такої роботи могла би стати розробка довгострокових планів; починати слід з нарощування внутрішньопартійного потенціалу та підвищення обізнаності з поступовим переходом до застосування санкцій за порушення.

Практично у всіх главах, присвячених регіональній проблематиці, наголошується, що прозорість – оприлюднення інформації у доступній для розуміння і пошуку формі для громадського контролю, включаючи фінансову звітність партій – входить до числа пріоритетних завдань цих установ. Передумовою цього має бути надання інформації у стандартизованому форматі для того, щоб громадськість мала змогу легко порівняти дані. У главі 5, де йшла мова про Латинську Америку, зазначалося, що лише дуже незначна кількість відомств створила електронні портали, за допомогою яких громадськість може легко знайти та проаналізувати фінансові звіти у стандартизованому форматі. Розробляючи більш прозорі процедури, ці органи мають також активно інформувати громадян про свою роботу і своєчасно повідомляти партії про зміни у законодавстві та вимогах щодо звітності. Там, де це доречно, органам моніторингу рекомендується включати в звітність дані з розбивкою по статям і інформацію про дотримання законодавства з гендерної рівності; це дозволить легко порівняти можливості чоловіків та жінок із залучення та витрачання коштів. Недоторканість особистого життя дрібних донорів можна забезпечити, встановивши поріг звітності або оприлюднення (згідно з яким розкриватися має інформація лише про пожертви, які перевищують певну суму впродовж встановленого проміжку часу), і це дозволить збалансувати принцип захисту недоторканості особистого життя і право громадян знати, хто фінансує політичну систему.

Органи моніторингу та органи контролю мають також покращити процедури контролю та аналізу інформації. Занадто часто порушення нормативних правил просто залишаються непоміченими. Тому відомствам необхідно зосередитися на розвитку методів розсліду-

вання, включаючи застосування вибіркової перевірки кандидатів і партій, а також аналіз ризиків, що сприятиме вирішенню поставлених перед цими органами задач.

Наглядом органам також рекомендується накладати пропорційні санкції у разі виявлення порушень. У певних випадках санкції можуть бути незначними. Як обговорювалося вище, суспільство переконане в безкарності, що поступово підриває довіру до моніторингових інститутів і основоположних правил.

Наглядом органам варто приєднатися до (або допомогти у створенні) міжнародних мереж взаємодії для обміну досвідом та взаємного навчання; це допоможе оптимізувати їх робочі процедури, а також пропагуватиме ідею вдосконалення нормативних правил або розширення кола повноважень. Прикладом такої мережі є Всесвітня асоціація виборчих органів, створена за ініціативи південнокорейської виборчої комісії. На установчє засідання, яке відбулося у 2013 році, з'їхалися представники органів моніторингу з усього світу. Така співпраця може виявитися корисною, оскільки багато органів зі здійснення моніторингу та органів контролю мають справу з однаковими проблемами.

Політичним партіям та політикам

Як зазначалося на початку цієї глави, політичні партії у багатьох частинах світу потерпають від падіння рівня суспільної довіри. Партії все частіше сприймаються як елітарні інститути, які не завжди діють в інтересах пересічних громадян. Відновлення громадської довіри – складне питання, яке потребує дій за кількома напрямками. У багатьох випадках важливим кроком є підвищення прозорості у тому, як партії збирають та витрачають кошти.

Політичним партіям рекомендується включати до своїх програмних документів основні принципи фінансування політичної діяльності. Це зробило б партії більш підзвітними перед громадянами та стало б доказом наявності політичної волі, що має величезне значення для створення більш рівних умов для партій і кандидатів, боротьби з незаконним фінансуванням і визначення інтересів громадян як центральної частини всієї політики. Саме політична воля є точкою відліку для значущих реформ та змін на краще: вона впливає на кожний аспект, в тому числі на законотворчу діяльність і формування інститутів контролю за реалізацією нормативних правил.

Ми закликаємо політичні партії взяти на себе відповідальність за власні фінанси та продемонструвати належну практику шляхом організаційного впровадження механізмів саморегулювання навіть там, де не діють або відсутні офіційні нормативні правила. Партії закли-

кають забезпечити прозорість внутрішніх партійних процедур і приділяти першочергову увагу фінансовій звітності, а також її доведенню до відома громадськості, щоб громадяни приймали активну і відповідальну участь у вирішенні цих питань. У цьому сенсі партіям дуже важливо показати, як вони борються з незаконним фінансуванням.

Ще однією рекомендацією є запровадження незалежних зовнішніх аудиторських перевірок партій, а також оприлюднення їх фінансових звітів у зручній для користування формі, як це передбачено у Конвенції ООН проти корупції, яка закликає забезпечити ефективний доступ громадськості до інформації.²⁷ Це в певній мірі допоможе відновити суспільну довіру до політичних партій.

Фінансова підтримка кандидатам-жінкам може надаватися за допомогою спеціальних заходів, зокрема шляхом зниження плати за висунення або субсидованого доступу до ЗМІ. Корисним було б також створення внутрішньопартійного фонду цільового фінансування, призначеного виключно для підтримки кандидатів-жінок. Залучення жінок до політичних партій дозволить збільшити кількість талановитих людей, що беруть участь у їх діяльності.

Усі політичні партії можуть контролювати діяльність інших партій і робити все можливе, аби всі сторони дотримувалися законодавства з фінансування політичної діяльності. Водночас, з метою збереження цілісності та попередження взаємних обвинувачень, будь-яке розкриття порушень має підтверджуватися фактами. Опозиційні партії можуть виділятися на фоні уряду, демонструючи, що вони «не такі і можуть «робити те саме краще», зокрема у тому, що вони суворо дотримуються вимог законодавства з фінансування політичної діяльності.

ЗМІ

Засоби масової інформації (і в першу чергу журналістські розслідування) відіграють важливу роль у контролюванні обігу грошей у політиці та виявленні порушень законодавства з фінансування політичної діяльності у тих випадках, коли є достатні показання свідків, що дозволяють зробити це (наприклад, корупція, зловживання державними ресурсами, неправомірний вплив бізнесу на політику тощо); подекуди вони в змозі зробити більше для висвітлення порушень, ніж офіційні органи контролю. Всі регіональні глави закликають ЗМІ зберігати свою незалежність та не допускати втручання з боку політичних сил.

Також з регіональних глав очевидно, що ЗМІ здатні відігравати важливу роль в освіті громадськості. З огляду на це ЗМІ рекомендується

не обмежуватися висвітленням окремих скандалів, а йти далі та зробити питання грошей у політиці пріоритетним у редакційному порядку денному, зосередившись на глибокому аналізі. Для цього, можливо, знадобилося б відстежувати схеми фінансових потоків партій та політиків, виявляти їх головних донорів і роз'яснювати шкідливі наслідки зловживання державними ресурсами.

Громадянському суспільству

Групи громадянського суспільства, що працюють у сфері демократії, мають розуміти, що гроші необхідні для функціонування демократичного процесу та забезпечення, окрім іншого, якості виборів. Цим групам рекомендується зосередити свою енергію, в першу чергу, на двох напрямках: сприяння обізнаності та здійснення контролю. В рамках заходів з підвищення обізнаності вони можуть розповідати громадянам про роль грошей у політиці, можливі негативні наслідки порушень встановлених правил для їх повсякденного життя, а також про те, як через зловживання державними ресурсами витрачаються гроші, які належать людям. Вони могли би також спробувати відмовити громадян від продажу голосів на виборах. Це може виявитися надзвичайно складним завданням там, де подарунки або інші матеріальні цінності є єдиним (або найнадійнішим) способом розподілу соціальних благ.

Організації громадянського суспільства також відіграють ключову роль у моніторингу поведінки та фінансової діяльності партій і кандидатів. Рекомендується знаходити шляхи систематичного документування та аналізу фінансової інформації партій з подальшим оприлюдненням результатів у зрозумілій для пересічної громадськості формі. За можливості організаціям громадянського суспільства бажано розробити та розповсюдити методології моніторингу, які дозволили б здійснювати порівняння даних у часі, між країнами або на рівні адміністративних одиниць всередині країни. Рекомендується, крім того, зробити фінансовий моніторинг партій та кандидатів невід'ємною частиною роботи в рамках спостережень за перебігом національних виборів.

Втім моніторингова роль не означає, що такі організації автоматично перетворюються на «опозицію» по відношенню до політичних партій. Громадянське суспільство має шукати шляхи допомоги партіям, аби зробити їх більш підзвітними та прозорими.

Міжнародним суб'єктам

При тому, що головною рушійною силою реформ мають бути місцеві сили, міжнародні суб'єкти здатні відігравати допоміжну роль. Слабкі та недостатньо інституціоналізовані політичні партії частіше вдаються до корупційних дій. Тому міжнародна спільнота тільки виграла б

від поєднання зусиль із заходами політичних партій, націлених на їх укріплення та нарощування потенціалу задля попередження корупції. Корисним елементом такої співпраці може стати обмін перевіреним практичним досвідом між партіями з різних країн.

Хоча в останні роки були досягнуті певні успіхи, регіональні міжурядові організації – Європейський Союз, Організація Американських Держав – які здійснюють спостереження за ходом виборів, можуть зробити ще більше для того, щоб включити питання фінансування політичної діяльності до об'єктів уваги своїх довгострокових місій зі спостереження за виборами, а також визначити та погодити спільну порівняльну методологію для контролю за фінансуванням партій і кандидатів. Фінансова інформація має надаватися спостерігачам якомога швидше, щоб вони встигли включити її до своїх звітів про вибори. Така методологія означала б, що спостерігачам доведеться аналізувати, як розподіляються кошти поміж політичними суб'єктами, вивчати структуру нормативно-правової бази та розглядати питання, пов'язані з її імплементацією. З огляду на це корисною буде тісна співпраця з національними організаціями громадянського суспільства та місцевими спостерігачами.

Міжнародним та регіональним організаціям також рекомендується допомагати органам моніторингу і органам контролю покращувати їх роботу у сфері фінансування політичної діяльності. Як вже зазначалося вище, перед цими органами постають виклики, пов'язані з особливостями проведення їх роботи у цій галузі. Міжнародні та регіональні організації могли би допомогти їм у зборі та подачі інформації, наприклад, шляхом розробки кращих процедур та стандартів систематизації інформації.²⁸ Допомоги також потребує здатність наглядових і правоохоронних відомств вживати превентивні заходи, що у довгостроковій перспективі дає кращі результати, ніж зусилля з виявлення існуючих проблем та покарання за порушення.

Міжнародні суб'єкти і зокрема організації, які надають допомогу, повинні також сприяти посиленню роботи з попередження зловживань державними ресурсами, використовуючи для цієї мети свої програми підтримки. Досвід Африки доводить, що інколи правлячі партії користуються отриманими в рамках такої допомоги коштами, щоб залишитися при владі.²⁹ Ініціативи, покликані протидіяти зловживанням державними ресурсами, важливі не тільки для зміцнення демократичних процесів у країні-партнері, але й для захисту від неправомірного використання грошей платників податків, наданих в якості міжнародної допомоги.

Основні рекомендації

Кілька засвоєних уроків можуть підсумувати поточний стан справ у сфері фінансування політичної діяльності. Ці уроки отримані з даної публікації, а також результатів діяльності МІДПВП, пов'язаних з політичним фінансуванням у всьому світі. Хоча вони не є вичерпними, ми сподіваємося, що ці основні висновки будуть корисними у дебатах стосовно фінансування політичної діяльності та сприятимуть реформам.

1. *Контекст має визначальне значення.* Вірогідність успішної реалізації та дотримання нормативних правил фінансування політичної діяльності, розроблених з урахуванням специфіки країни, вища. Нормативно-правову базу фінансування політичної діяльності і те, як вона справляється з проблемами, що виникають, визначають політична система і культура країни – зокрема ставлення людей до політики та ролі політичних партій. Це не означає, що неможливо винести уроки щодо переваг чи недоліків різних елементів правового регулювання фінансування політичної діяльності, або що країни не можуть навчатися на практичному досвіді один одного, але контекст завжди слід брати до уваги.
2. *Закони важливі, але самі по собі вони не принесуть результату.* Нормативно-правова база є вихідною точкою, яка визначає роль, відведену грошам у політичному житті. Разом із тим лише тільки офіційні правила навряд чи дадуть значний ефект. Дуже часто правила оминають, а інколи вони навіть використовуються як інструмент політичного переслідування. Такі фактори, як достатньо демократичне середовище, де в цілому існує повага до верховенства права, в значній мірі впливають на можливість контролювати фінансову діяльність, що підвищує ступінь впливу правових норм як таких. Тому розробляти або реформувати правила фінансування політичної діяльності слід у відповідності та з урахуванням загального політичного середовища, в якому вони діятимуть, що більш докладно обговорюється у главі 2 «Якою повинна бути система фінансування політичної діяльності».
3. *Найслабшою ланкою є забезпечення примусового виконання законів.* Впродовж останнього десятиліття найслабшою ланкою в сфері контролю за фінансуванням політичної діяльності неодноразово визнавалася відсутність примусового правозастосування; ця тенденція зберігається й досі. Незважаючи на наявність глибоких знань про різні проблеми, пов'язані з ролю грошей в політиці, а в більшості країн введена в силу відповідна нормативно-правова база, система забезпечення дотримання законодавства часто залишається слабкою. Вихідною точкою для виправлення ситуації має стати ретельний аналіз конкретних потреб в розрізі кожного відомства – з ідентифікацією місць, де відсутність політичної волі проявляється

як відсутність сили та повноважень даного відомства, відсутність технічних знань і досвіду або недостатня незалежність від партій та кандидатів, яких, власне, ці органи повинні контролювати. Особи, що відповідають за розробку політичного курсу, мають наділити органи політичною владою, необхідною для демонстрації відданості справі створення справжньої прозорості в системі політичного фінансування та зміцнення суспільної довіри до політичного сектору.

4. *Необхідно вирішити проблему гендерної нерівності фінансування.* Жінки стикаються з більшою, ніж чоловіки, кількістю проблем, намагаючись зібрати кошти або отримати доступ до них. Оскільки причин для цих структурних перепон багато, рішення має бути комплексним. Ці питання повинні вирішуватися шляхом прийняття відповідного законодавства з фінансування політичної діяльності, а державне фінансування може забезпечити стимули та підтримку кандидатів-жінок. Політичні партії відіграють ключову роль у ліквідації гендерної нерівності у фінансуванні; на додаток до виконання правил політичного фінансування вони можуть (і повинні) виявляти ініціативу і добровільно запроваджувати реформи, які допоможуть залученню жінок до політичного життя і спростять залучення коштів на їх користь.
5. *Колегіальні мережі являють собою ефективний спосіб просування реформ.* Існує загальна нестача регіональних ініціатив, за допомогою яких країни розробляють спільні стандарти фінансування політичної діяльності та нагляду за дотриманням законодавства.³⁰ З появою таких ініціатив країнам було б простіше ідентифікувати слабкі місця у національних процедурах регулювання обігу коштів у політиці та чинити тиск одна на одну, спонукаючи до проведення необхідних законодавчих та організаційних реформ. Створення регіональних колегіальних мереж позитивно вплинуло б на якість законів, а також на забезпечення їх примусового виконання.
6. *Потрібне більш широке залучення до розробки нормативних правил фінансування політичної діяльності.* Вдосконалення законів, зміцнення системи правозастосування та покращення якості фінансового управління всередині партій – всі ці заходи рекомендується заохочувати для покращення контролю за використанням грошей у політиці. Втім, правила, за якими будуть діяти політики, вони ж самі й розробляють. Тому в законодавстві залишаються лазівки, органи контролю не мають достатніх повноважень, а партії не надають адекватної звітності про власні фінанси. У демократичній системі рішення повинні прийматися обраними політиками, і така ситуація є, по суті, неминучою дилемою демократії. Щоб законодавство з фінансування політичної діяльності слугувало не тільки короткостроковим інтересам політиків, до його розробки має долучитися якомога більша кількість зацікавлених сторін. При цьому необхідно слідкувати,

- щоб нормативна база не стала занадто жорсткою, інакше вона послабить життєздатність і динамізм партійної політики.
7. *Фінансова інформація про партії та кандидатів має бути чіткою та доступною.* Впродовж останнього десятиліття тривають жваві дискусії стосовно того, як і звідки партії та кандидати мають отримувати кошти, і на що їм дозволити їх витратити. Внаслідок публікацій у ЗМІ про скандали, пов'язані з фінансуванням політичної діяльності, включаючи випадки корупції та хабарництва, закони та нормативні правила неодноразово приймалися чи переглядалися. Незважаючи на все це, у світі на диво мало системних доказів доходів і витрат політичних партій і кандидатів (не кажучи вже про треті сторони). Дуже мало органів контролю можуть надати вичерпні документальні докази, та дуже мало організацій громадянського суспільства мають продумані методології контролю і, мабуть, ще менше політичних партій оприлюднюють свої облікові дані. На справжню прозорість щодо ролі грошей у політичному житті годі й сподіватися, доки не буде знайдено системний і легкодоступний спосіб надання базової інформації про фінансування діяльності партій та політиків.

Довідкові матеріали

- 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' [Якість демократії та державного управління в Африці: нові результати від Афробарометру – раунд 4: короткий виклад результатів опитування громадської думки в 19 африканських країнах], доступно за адресою: http://www.afrobarometer.org/files/documents/working_papers/AfropaperNo108.pdf, станом на 19 лютого 2014 року.
- Рада Європи (2003) Рекомендація 2003/4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо загальних правил боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній.
- База даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності, доступно за адресою: <http://www.idea.int/political-finance>
- Джонсон, Майкл (2005) *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development* [Політичні партії та демократія з точки зору теорії та практики: процедури фінансування політичної діяльності, партії та розбудова демократії]. Вашингтон, округ Колумбія: Національний демократичний інститут.
- Латиноамериканський барометр (2010) *Annual Report 2010* [Річний звіт за 2010 рік], доступно за адресою: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, станом на 19 лютого 2014 року.

Оман, Магнус (2011) *Global Trends in the Regulation of Political Finance* [Глобальні тенденції в галузі правового регулювання фінансування політичної діяльності] IPSA-ЕСPR Conference in Sao Paulo, [Конференція МАПН–ЕКПД в Сан-Паулу] 16–19 лютого 2011 року.

Transparency International (2013) *Global Corruption Barometer 2013* [Барометр глобальної корупції 2013 року], доступно за адресою: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_barometer_2013, станом на 20 листопада 2013 року.

Організація Об'єднаних Націй (UN) (2004) Конвенція ООН проти корупції, доступно за адресою: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>, accessed 10 February 2014..

Примітки

- ¹ У 51 з 107 країн, де проходило опитування, респонденти визначили політичні партії найбільш корумпованим суспільним інститутом. Див. Transparency International 2013.
- ² За даними Афробарометру (2008), у середньому 58 відсотків респондентів мало довіряють або зовсім не довіряють опозиційним партіям, і ще 42 відсотки не довіряють або майже не довіряють правлячій партії. У Латинській Америці рівень довіри до політичних партій складає 23 відсотки (Латиноамериканський барометр 2010); цей показник (хоч і низький) піднявся у порівнянні з провалом 2003 року (11 відсотків), але він нижче найвищої точки у 28 відсотків (у 1997 році) з початку опитувань у 1996 році.
- ³ Див. розділ «Приватне фінансування політичних партій» у главі 7, «Фінансування політичної діяльності у Північній, Західній та Південній Європі» у цій публікації.
- ⁴ Слід розрізняти різні типи незаконного фінансування. Усі пожертви, розмір яких перевищує встановлену законом максимальну межу, автоматично стають незаконними, в тому числі ті, розмір яких не набагато перевищує межу, а також такі, що надходять від законного бізнесу, але з країн, де такі пожертви заборонені. Такі пожертви не обов'язково вважаються сумнівними з моральної точки зору, і ці гроші не обов'язково було отримано незаконним шляхом.
- ⁵ Див. розділ «Проникнення незаконного фінансування» у главі 5 «Латинська Америка» у цій публікації.
- ⁶ Див. розділ «Незаконне фінансування» у главі 3 «Африка» у цій публікації.
- ⁷ Див. розділ «Приватні джерела доходу» у главі 5 «Латинська Америка» у цій публікації.
- ⁸ Див. главу 5 «Латинська Америка» у цій публікації.
- ⁹ Див. розділ «Забезпечення дотримання законодавства у сфері фінансування політичної діяльності» у главі 2 «Якою повинна бути система фінансування політичної діяльності» у цій публікації.
- ¹⁰ Див. розділ «Неефективна імплементація та непередбачені наслідки» у главі 4 «Азія» у цій публікації.
- ¹¹ Див. розділ «Дотримання законів і примусове правозастосування» у главі 1, «Введення до фінансування політичної діяльності» у цій публікації.
- ¹² Див. розділ «Забезпечення примусового виконання нормативних правил фінансу-

- вання політичної діяльності» у главі 6 «Східна, Центральна, Південно-Східна Європа та Центральна Азія» у цій публікації.
- 13 Див. розділ «Санкції» у главі 5 «Латинська Америка» у цій публікації.
- 14 Див. розділ «Санкції» у главі 3 «Африка» у цій публікації.
- 15 Див. розділ «Проблеми фінансування політичної діяльності» у главі 5 «Латинська Америка» у цій публікації.
- 16 Див. розділ «Нагляд і дотримання встановлених вимог» у главі 5 «Латинська Америка» у цій публікації.
- 17 Варто підкреслити, що, хоча партії все частіше сприймаються як державні органи, вони відрізняються від державних інституцій. Це політичні суб'єкти, і вони, наприклад, як і раніше, формують державну політику, і в багатьох країнах вони наділені повноваженнями, аби скинути уряд.
- 18 Джонсон 2005, стор. 3.
- 19 Див. розділ «Пряме державне фінансування» у главі 5 «Латинська Америка» у цій публікації.
- 20 Згідно з рекомендацією Ради Європи (2003, стаття 1) державам-членам, державна підтримка повинна обмежуватися «розумними внесками» і не повинна «втручатися у незалежність політичних партій».
- 21 Див. розділ «Державне фінансування політичних партій» у главі про фінансування політичної діяльності у Північній, Західній та Південній Європі у цій публікації.
- 22 Докладніше про регулювання державного фінансування у різних країнах див. у Базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності.
- 23 Варто відзначити і можливу протилежну тенденцію: є невелика кількість країн, які раніше надавали державне фінансування, але потім скасували його. Так зробила Венесуела після 26 років, а до країн, що зробили це останнім часом, належать Болівія (2008), Азербайджан і Нігерія (2010) (Оман 2011). Оскільки вважається, що державне фінансування в цілому допомагає стримати неналежний вплив та створити більш рівноправні умови конкуренції, то така тенденція потребує ретельної уваги.
- 24 Під «особами, шовідоповідають за розробку політичного курсу» тут маються на увазі всі сторони, які беруть участь у розробці проектів, внесенні змін та прийнятті політичних установок в області фінансування політичної діяльності з боку як виконавчої, так і законодавчої гілки влади. В якості критерія береться їх роль, а не належність до того чи іншого інституту.
- 25 Конвенція ООН проти корупції (2004) стаття 30(7) та стаття 26(1).
- 26 Там само, стаття 5(1).
- 27 Конвенція ООН проти корупції, 2004, стаття 13(1).
- 28 Прикладом може бути платформа під назвою Inter-regional Dialogue on Democracy («Міжрегіональний діалог з питань демократії»), яка об'єднала регіональні організації, що працюють над питаннями демократії.
- 29 Див. розділ «Зловживання державними ресурсами» у главі 3 «Африка» у цій публікації.
- 30 Головним виключенням є організація Група держав проти корупції (Group of States against Corruption, GRECO), до якої входить 49 держав (48 країн Європи та США).

Додатки

Додаток II: Глосарій

Агітація третіх осіб: передвиборна агітація, що здійснюється фізичними особами та/або організаціями, що не є політичними партіями або кандидатами. Треті сторони можуть здійснювати агітацію за чи проти певних партій, кандидатів, або питань.

Вестмінстерська модель: демократична парламентська система урядування, створена на основі тієї, що існує у Великій Британії, за якої уряд формується з членів законодавчого органу влади.

Виборчий округ: одна з географічних одиниць, на яку поділяється територія країни або регіону з метою проведення виборів.

Внески у негрошовій формі: внески у формі товарів або послуг, відмінні від грошових внесків.

Внески/пожертви *quid pro quo*: пожертви, які робляться заради особистої або колективної вигоди.

Державне фінансування: підтримка, яка надається державою політичним партіям або кандидатам, які відповідають певним вимогам, для здійснення передвиборної агітації або поточної діяльності партій. (Див. також *Пряме державне фінансування* та *Непряме державне фінансування*).

Зловживання державними ресурсами: використання повноважень і ресурсів державного та публічного секторів (зазвичай) політиками або політичними партіями, що вже знаходяться при владі, з метою підвищення вірогідності своєї перемоги на виборах всупереч законодавчим та/або іншим нормам і обов'язкам, що регулюють здійснення владних повноважень.

Іноземні донори: З метою обмеження впливу на національну політику з-поза меж держави, стандартною практикою є встановлення заборони

здійснення внесків на користь політичних партій іноземними донорами. До суб'єктів, яким зазвичай забороняється прямо або опосередковано здійснювати внески, належать уряди, корпорації, організації або фізичні особи, які не є громадянами країни; які не проживають на території країни; або юридичні особи, в яких значна частина статутного капіталу належить нерезидентам.

Картельні партії: партії, які тісно пов'язані з державним апаратом і, з метою збереження своїх позицій у політичній системі, покладаються на державні ресурси.

Органи моніторингу: див. *Органи контролю*.

Комерціалізація політики: тенденція до підвищення видатків на передвиборну агітацію.

Корпоративні внески: підтримка або внески на користь політичних партій та/або кандидатів від юридичних осіб – корпорацій, компаній та/або підприємств.

Критерії розподілу державного фінансування: правила, які визначають, яким чином державне фінансування розподіляється між партіями або кандидатами, які мають право на його отримання. (Див. також *Підстави отримання права на державне фінансування*).

Підстави отримання права на державне фінансування: вимоги, відповідність яким партій і/або кандидатів є підставою для отримання державного фінансування (часто до таких належить отримання певного рівня підтримки виборців, зокрема, отримання певної частки голосів на виборах або певної кількості місць у виборному органі).

Підкуп виборців: один з видів форм фальсифікації результатів волевиявлення, що має на меті збільшення кількості голосів на підтримку певного кандидата чи партії на виборах, і здійснюється у формі обіцянки або фактичного надання грошей чи інших переваг виборцям в обмін на їхні голоси.

Міжнародні долари: пояснення поняття «міжнародний долар» див. у Додатку V.

Незаконне фінансування: фінансування, яке здійснюється з порушенням правил фінансування політичної діяльності.

Незалежні витрати: платежі на підтримку політичної кампанії, які прямо спрямовані на забезпечення перемоги або поразку кандидата, які здійснюються окремо від виборчої кампанії цього кандидата (тобто без співпраці з виборчим штатом кандидата або без його згоди). (Див. також *Кампанії третіх сторін*).

Неправомірне фінансування: фінансування, отримане шляхом здійснення діяльності, забороненої законодавством, правилами,

етичними нормами або звичаєм, у тому числі через організовану злочинну діяльність або продаж наркотиків. Такі кошти часто називають “чорними грошима” або “брудними грошима”.

Непряме державне фінансування: надання політичним партіям або кандидатам державних ресурсів у негрошовій формі (наприклад, у формі безкоштовного або фінансованого з бюджету доступу до ЗМІ, податкових пільг, реклами).

Обмеження (або ліміт) на внесок (або пожертвування): максимальна сума грошей, яку фізичній особі, організації або політичній партії дозволяється передати на проведення виборчої кампанії кандидатом або на користь політичної партії протягом року або впродовж виборчого періоду.

Обмеження витрат: максимальна сума, яку політична партія або кандидат може витратити протягом строку здійснення передвиборної агітації або протягом іншого визначеного проміжку часу (може визначатись, наприклад, із розрахунку на виборчий округ або на одного виборця).

Органи управління виборчим процесом: організації, яким законом доручено здійснювати управління одним або кількома аспектами проведення виборів та інструментів прямої демократії (наприклад, референдумів), якщо вони передбачені нормативно-правовою базою.

Партійні податки: коли партії зобов'язують своїх представників на виборних посадах та/або інших посадовців віддавати частину отриманого на посаді доходу на користь партії.

Органи контролю: суб'єкти, які отримують та/або перевіряють фінансові звіти політичних партій та/або кандидатів і можуть (у певних випадках) застосовувати санкції щодо партій та/або кандидатів. Органи контролю можуть входити до складу різних інститутів, в тому числі органів адміністрування виборчого процесу, судів, органів аудиту або міністерств.

Приватні внески: фінансові внески фізичних осіб або юридичних осіб (окрім тих, які перебувають під контролем держави), які здійснюються на підтримку діяльності політичних партій, кандидатів, а також передвиборної агітації.

Протекціонізм: стосунки між політиками/політичними партіями та виборцями, при яких останні підтримують партію в обмін на певні блага.

Професіоналізація політики: розширене використання маркетингу та наукових досліджень у політичному процесі, в рамках якого партії використовують низку стратегій для оцінки громадської думки і впливу на виборців. До процесу часто залучаються компанії зі зв'язків з громадськістю, спеціалісти у сфері медіа-стратегій, соціологи та фокус-групи.

Пряме державне фінансування: кошти, які виділяються урядом політичним партіям або кандидатам під час виборчої кампанії або для фінансування поточної діяльності партії.

Розкриття фінансової інформації: обов'язок надання політичними партіями та кандидатами певної фінансової інформації, подання звітів, підготовки фінансових звітів на періодичній основі або у зв'язку із виборчою кампанією. Звіти повинні подаватися відповідному органу або оприлюднюватися безпосередньо політичною партією або кандидатом. Іноді розкриття також передбачає обов'язок розкриття особи донора.

Санкції: покарання і стягнення, які накладаються на партію або кандидата з метою покарання за порушення встановлених законодавством правил фінансування. До поширених санкцій належать попередження, штрафи, позбавлення волі, позбавлення державного фінансування і конфіскація.

Фінансування передвиборної агітації: фінансові операції, пов'язані зі здійсненням передвиборної агітації, які можуть включати офіційні, фінансові внески, внески у натуральній формі або витрати.

Фінансування політичної діяльності: усі фінансові надходження і витрати політичних партій, кандидатів або третіх сторін (включаючи офіційні та неофіційні доходи та витрати, фінансові внески та внески у натуральній формі). Ці операції не обмежені певним проміжком часу.

Фінансування політичної партії: доходи та витрати політичних партій – як регулярні, так і ті, що здійснюються у зв'язку з участю партії у передвиборній агітації.

Цільове призначення державних коштів: положення, згідно з яким надане політичним партіям або кандидатам державне фінансування повинно витратитись лише на певні цілі, наприклад, здійснення передвиборної агітації чи поточну діяльність партій, або ж лише окремими структурними підрозділами партій.

Рахунок виборчого фонду: спеціальний банківський рахунок для фінансування передвиборної агітації партії або кандидата. У багатьох випадках партії/кандидати зобов'язані надавати інформацію про свої рахунки органам контролю, а всі внески та витрати повинні здійснюватися виключно через ці рахунки.

Вимагання внесків на користь провладних партій (macing): практика покладення на публічних службовців обов'язку здійснення внесків на користь партії при владі, що є передумовою збереження службовцем посади або кар'єрного зростання.

Додаток III: Про авторів

Джуді Баллінгтон – радник з питань участі у політичному житті в Секції з питань лідерства та державного управління в Структурі «ООН-Жінки» (UN Women). Вона відповідає за напрямок роботи Секції, пов'язаний з участю жінок у політичному житті, з підтримкою виборчих процесів, зміцненням парламентаризму, підтримкою та управлінням політичних партій на місцевому рівні. До того вона також працювала радником з гендерних питань Програми розвитку ООН в Глобальній програмі з виборів в рамках Відділу з питань демократичного управління. До роботи в ООН, Джуді працювала спеціалістом в Програмі Гендерного Партнерства в Міжпарламентському Союзі, відповідальним за напрямок роботи щодо розширення участі жінок в парламентах, в виборчих процесах та в політичних партіях. Вона також очолювала Проект «Гендерні питання та Парламенти». З 2001 по 2005 рік вона відповідала за Програму Жінки у Політиці в МІДПВП та ініціювала глобальний проект «Виборчі квоти для жінок». Крім того, вона раніше працювала у Інституті виборів Південної Африки, де керувала роботою щодо гендерних аспектів участі в виборчих процесах і управлінні в Південній Африці. Вона також брала участь в ряді місій спостереження за виборами в Африці та на Близькому Сході. Джуді отримала ступінь магістра політичних наук в Університеті Вітватерсранда в м. Йоганнесбурзі, Південна Африка, а також ступінь бакалавра політичних наук та філософії в Університеті м. Окленд, Нова Зеландія.

Д-р Мюріел Кахане приєдналася до Структури «ООН-Жінки» (UN Women) у 2011 році у якості політичного аналітика з питань участі у політичному житті та конституційній реформі Секції з питань лідерства та державного управління. Крім того, вона є координатором з питань молодіжної політики. Мюріел допомагає Структурі «ООН-

Жінки» в роботі, пов'язаній з підтримкою виборчих процесів, підтримкою парламентаризму, конституційною реформою та управлінням на місцевому рівні. До того вона працювала дослідником при Парламенті Великої Британії, займаючись гендерними питаннями, питаннями торгівлі людьми та європейськими справами. У період з 2003 до 2010 року вона була одним із засновників та директором з європейських досліджень у Transform – НУО зі штаб-квартирою у Берліні, яка займається врегулюванням конфліктів та залученням громадянського суспільства. Мюріел до недавнього часу викладала політичні науки та теоретичні основи політики у Лондонській школі економіки та політичних наук (LSE) та Відкритому університеті Великої Британії. Вона має ступінь бакалавра соціології, магістра теоретичних основ політики та доктора наук з гендерних питань і державного управління; всі вони отримані у Лондонській школі економіки.

Професор Карл-Хайнц Нассмахер – почесний професор політичних наук Інституту суспільних наук в Ольденбургському університеті імені Карла фон Осецького в Німеччині. Він автор наступних книг: *Bürger finanzieren Wahlkämpfe* [Фінансування виборчих кампаній громадянами] (1992), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* [Основи демократії: порівняльний аналіз фінансування політичної діяльності] (2001) і *The Funding of Party Competition* [Фінансування міжпартійної конкуренції] (2009). Окрім того, він є співавтором наступних публікацій: *Comparative Political Finance in the 1980s* [Порівняльний аналіз фінансування політичної діяльності у 1980-і роки] (1989), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* [Фінансування виборчих кампаній та партій у Північній Америці та Західній Європі] (1993), *Political Finance Among the Democracies* [Фінансування політичної діяльності у різних демократичних країнах] (1994), *Handbook of Party Politics* [Посібник з політичної діяльності партій] (2006), *Money, Corruption, and Political Competition in Established and Emerging Democracies* [Гроші, корупція та політична конкуренція в усталених демократіях і демократіях, що розвиваються] (2012), а також посібника МІДПВП з фінансування політичних партій та виборчих кампаній (2003). З 1995 до 1999 року він був членом Експертного комітету з фінансування партій при Президенті Німеччини, а в період з 1986 до 2006 року входив до складу ради директорів Комітету з наукових досліджень в області фінансування політичної діяльності та політичної корупції Міжнародної асоціації політичних наук.

Д-р Магнус Оман займається питаннями фінансування політичної діяльності з 1990-х років; він аналізував як національні, так і глобальні тенденції, і його роботи перекладено на 11 мов. Він консультує законодавців, органи моніторингу, групи громадянського суспільства,

ЗМІ та політичні партії з питань фінансування політичної діяльності у більш ніж 25 країнах. Д-р Оман працює старшим радником з питань фінансування політичної діяльності у Міжнародній фундації виборчих систем (IFES), а також співпрацював з такими інститутами, як Центр Картера, Датський інститут з питань діяльності партій і демократії (DIPD), Міжнародна служба підтримки реформ виборчої системи (ERIS), Європейська комісія, Міжнародний інститут демократії та підтримки виборчих процесів, Організація з безпеки та співробітництва в Європі / Бюро демократичних інститутів та прав людини, Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (Sida) та Програма розвитку ООН. Він був головним автором модуля з фінансування політичної діяльності в рамках проекту BRIDGE (Building Resources in Democracy, Governance and Elections – «Збільшення ресурсів в сфері демократії, державного управління та виборах»), публікації *IFES Political Finance Oversight Handbook* [Посібник з наглядом за фінансуванням політичної діяльності] та Бази даних МІДПВП з фінансуванням політичної діяльності. Він є членом ради директорів Комітету з наукових досліджень в області фінансування політичної діяльності та політичної корупції Міжнародної асоціації політичних наук. Д-р Оман отримав ступінь доктора політичних наук в Університеті м. Уппсала, Швеція.

Д-р Даніела Р. Піччіо отримала ступінь доктора політичних наук у Європейському університеті-інституті м. Флоренція. У центрі її уваги – роль політичних партій як органу політичного представництва, а також їх зв'язок із суспільством та громадськими рухами. У 2010 році вона стала членом проекту «Нове концептуальне осмислення партійної демократії» в університеті м. Лейден, який здійснюється за фінансової підтримки Європейської дослідницької ради; результатом участі в проекті є масштабні дослідження та численні публікації на тему регулювання діяльності партій та порівняльного аналізу фінансування політичної діяльності в Європі. Її роботи публікуються видавництвом Кембріджського університету і плануються до виходу в світ видавництвами ЄКНД (Європейський консорціум політичних досліджень) та університету м. Лейден. Крім того, вона проводила оцінку принципів фінансування політичної діяльності та допомагала МІДПВП у розробці Бази даних з фінансування політичної діяльності.

Д-р Даніел Смілов – юрист, спеціаліст з порівняльного конституційного права та політолог. Зараз він займає посаду директора програми у Центрі ліберальних стратегій (Софія), є доцентом політичних наук в університеті Софії та лектором-професором на юридичному факультеті Центрально-Європейського університету (Будапешт). До цього він працював старшим юридичним консультантом у SOLPI (Інститут конституційної та правової політики) та Інституті відкритого суспільства у Будапешті, а також науковим співробітником

у Центрі політичних досліджень в Центрально-Європейському університеті. Д-р Смілов отримав докторську ступінь у Центрально-Європейському університеті (1999) та Оксфордському університеті (2003) і є членом Болгарської асоціації спільноти наукових досліджень Європейської спільноти, а також Комітету наукових досліджень в області фінансування політичної діяльності та політичної корупції при Міжнародній асоціації політичних наук.

Елін Фальгера працює координатором програм групи з питань діяльності політичних партій МІДПВП та керівником глобального проекту Інституту з фінансування політичної діяльності. На додаток до науково-дослідної роботи та публікацій на тему впливу грошей на політичне життя, вона надає консультації з питань законодавства у сфері фінансування політичної діяльності і стала співавтором Базисних даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності у 2012 році. До роботи у МІДПВП вона працювала незалежним дослідником. Вона має ступінь магістра державного управління, отриману в Гетеборзькому університеті, Швеція.

Д-р Фредрік М. Шеберг – політолог та експерт з питань державного управління з багатим досвідом роботи у країнах, що розвиваються. Він регулярно співпрацює з Всесвітнім банком, ЄС, ПРООН та ОБСЄ у питаннях державного управління та виборів і спеціалізується на сучасних емпіричних методах, включаючи експериментальні методи, судову експертизу шахрайства та візуалізацію даних. Д-р Шеберг отримав ступінь доктора наук на факультеті державного управління університету Уппсали. Крім того, він – магістр філософії (Лондонська школа економіки) та має ступінь бакалавра гуманітарних наук Гельсінського університету. У 2008–2009 роках він отримував стипендію за програмою імені Фулбрайта у Гарвардському університеті. Після захисту докторської дисертації д-р Шеберг працював в університетах Колумбії та Нью-Йорка.

Додаток IV: Міжнародні долари (I\$)

Міжнародний долар (I\$) – гіпотетична валюта, яка має однакову купівельну спроможність стосовно товарів і послуг у всіх країнах. У Базі даних МІДПВП з фінансування політичної діяльності (Political Finance Database), для більшої зручності порівняння грошових сум, включених до Базі даних, і забезпечення послідовності аналізу відносних рівнів цін та доходів у різних країнах, грошові одиниці конвертуються у міжнародні долари на основі даних, представлених у Всесвітній таблиці Університету Пенсильванії.

У Всесвітній таблиці Університету Пенсильванії наводяться обмінні курси валют на основі паритету купівельної спроможності (ПКС) 189 країн/територій за весь період з 1950 до 2010 року або за декілька років. У цьому посібнику використовуються курси обміну валют за 2010 рік. Ці обмінні курси засновані на рівнях цін у Сполучених Штатах Америки, узятих в якості базового рівня; це означає, що один долар США дорівнює одному міжнародному долару (хоча курс I\$ відрізняється в інших країнах, де в якості національної грошової одиниці використовується долар США саме через різницю паритету купівельної спроможності).

Щоб вирахувати показник у міжнародних доларах, слід поділити суму в національній валюті на величину ПКС.

Наприклад, 500 000 ісландських крон (ISK)

$$500\,000/124,09 \text{ (обмінний курс на основі ПКС для Ісландії)} = 4029,33 \\ = \text{I\$ } 4029,33$$

Для більшої послідовності суми до I\$ 1000 округлені до найближчого кратного I\$ 10, а суми до I\$ 10 000 – до найближчого кратного I\$ 100. Суми від I\$ 10 000 до I\$ 999 999 округлені до найближчого кратного

I\$ 1000. Всі суми вище I\$ 1 000 000 округлені до найближчого кратного I\$ 10 000.

У цьому посібнику грошові суми зазначаються у міжнародних доларах і в національній грошовій одиниці, окрім значень у доларах США (оскільки суми в доларах США і в міжнародних доларах однакові). Перерахований еквівалент не наводиться, коли первісна грошова одиниця невідома, і замість неї наводяться показники у вторинній валюті, наприклад, євро.

Докладніше про Всесвітню таблицю Університету Пенсильванії див. http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php

Додаток V: Про Міжнародний інститут демократії та підтримки виборчих процесів (МІДПВП)

Що таке МІДПВП?

Міжнародний інститут демократії та підтримки виборчих процесів (International IDEA, МІДПВП) – це міжурядова організація, місія якої полягає у підтримці сталої демократії у всьому світі.

Цілями інституту є укріплення демократичних інститутів та процесів і формування більш сталої, ефективної та легітимної демократії.

Чим займається МІДПВП?

Робота Інституту організована на глобальному, регіональному та національному рівнях, і в центрі її уваги – громадяни як рушійна сила змін.

МІДПВП надає порівняльні дані у ключових областях своєї спеціалізації: виборчі процеси, конституційна розбудова, участь у політичному процесі і представництво, демократія та розвиток, а також демократія та її вплив на гендерні аспекти, різноманіття, конфлікти та безпека.

МІДПВП розповсюджує ці знання серед осіб та організацій на національному та місцевих рівнях, які працюють над демократичними реформами, та сприяє діалогу заради підтримки демократичних змін.

Цією публікацією МІДПВП переслідує наступні цілі:

- посилення потенціалу, легітимності та довіри до демократії;
- більш інклюзивна участь та підзвітність представницьких органів; і
- більш ефективна та легітимна співпраця в області демократії.

Де працює МІДПВП?

МІДПВП працює у всьому світі. Штаб-квартира інституту розташована у Стокгольмі, Швеція, а офіси – в Африці, Азії та Океанії, Латинській Америці і в країнах Карибського басейну, у Західній Азії та Північній Африці.



Цей Довідник надає глобальний огляд сфери фінансування політичної діяльності в теорії та на практиці. У ньому обговорюються центральні питання в цій області стосовно політичної ситуації і проблем, які є характерними для Африки; Азії; Латинської Америки; Східної, Центральної та Південно-Східної Європи та Центральної Азії; Північної, Західної і Південної Європи; і усталених демократій в англomовних країнах. Довідник також включає в себе тематичну главу щодо гендерних питань і фінансування політичної діяльності.

Кожна глава пропонує огляд нормативно-правової ситуації щодо фінансування політичної діяльності у світі проблем, які включають в себе зловживання державними ресурсами, нерівний доступ до фондів, а також незаконне фінансування. Крім того, в цьому посібнику розглядається ефективність та недоліки формального регулювання, а також той вплив, який це має на партії, кандидатів і загальний демократичний ландшафт. Довідник закінчується набором рекомендацій, зокрема, особам, що відповідають за розробку політичного курсу, органам контролю, політичним партіям, громадянському суспільству та засобам масової інформації.

Цей посібник є особливо корисним для фахівців-практиків і зацікавлених сторін, що займаються питанням грошей в політиці на щоденній основі. Посібник виходить за рамки лише викладення проблем, що існують і також пропонує реалістичні висновки та рекомендації спрямовані на поліпшення як на регіональному, так і на глобальному рівнях.



International IDEA
Strömsborg, SE-103 34, Stockholm, Sweden
Тел.: +46 8 698 37 00, Факс: +46 8 20 24 22
Електронна пошта: info@idea.int, сайт: www.idea.int

ISBN: 978-91-7671-066-1