



Общий обзор

В наше время во всем мире политика стала дорогим занятием до такой степени, что деньги теперь относятся к числу самых серьезных угроз для демократии. В сущности, чем сильнее влияние денег на политику, тем меньшим влиянием обладают обычные граждане. Как никогда распространена практика постановки дорогостоящих избирательных кампаний на коммерческую основу. Деньги определяют способность кандидатов участвовать в избирательной гонке, а иногда даже одержать в ней победу. Во многих странах существует настоятельная необходимость сократить уровень расходов на проведение кампаний и снизить влияние крупных доноров. Уже более 15 лет Международный институт демократии и содействия выборам издает публикации и создает базы данных, а также консультирует правительства и политических деятелей по вопросам разработки систем финансирования политической деятельности. В руководстве по финансированию политической деятельности *Funding of Political Parties and Election Campaigns* [Финансирование политических партий и избирательных кампаний], изданном институтом в 2014 году, указывается, что наиболее серьезными препятствиями на пути решения проблем, вызываемых деньгами и политикой, являются слабость реализации и обеспечение применения действующих нормативных актов, а также связанное с этим отсутствие политической воли к решению главных проблем.

О Международном институте демократии и содействия выборам

Международный институт демократии и содействия выборам (МИДСВ) – это межправительственная организация, которая поддерживает устойчивые демократические процессы во всем мире. www.idea.int

© МИДСВ

Деньги в политике

Демократия в своей сути состоит в контроле населения за процессом принятия решений и, по крайней мере в теории, должна предусматривать систему, обеспечивающую гражданам и кандидатам на выборах возможность принимать участие в политической жизни на справедливых и равных условиях.

По мере усиления влияния денег на политику как в странах с молодой демократией, так и в странах с уже сложившейся демократией, все очевиднее становится тот факт, что деньги являются одним из основных факторов, влияющих на выработку политического курса и результаты выборов. Средства массовой информации пестрят сообщениями о скандалах вокруг коррумпированных политиков, противоправного использования бюджетных средств, пагубного влияния в политике денег, полученных от продажи наркотиков, и сомнительных альянсов между богатыми донорами и политиками – всего того, что подрывает равенство возможностей в конкуренции на политической арене. Действительно, во многих странах ведутся общенациональные дискуссии по вопросу о роли денег в политике.

В частности, необходимо умерить расходы на проведение избирательных кампаний. Во многих странах значительные денежные средства, направляемые на избирательные кампании (включая пожертвования в неденежной, натуральной форме) делают невозможным участие в конкурентной борьбе на равных условиях для лиц, не имеющих доступа к крупным частным фондам. От несоразмерного отсутствия доступа к источникам финансирования кампаний особенно страдают женщины-кандидаты.

Существует настоятельная необходимость в более эффективном регулировании происхождения и назначения денежных средств, при этом проводиться такая работа должна в условиях транспарентности. Хорошо проработанные правовые нормы финансирования политической деятельности, которые подкреплены правовой санкцией и привязаны к конкретным условиям в соответствующей стране, играют важную роль в любых усилиях по обеспечению позитивного влияния денег в политике.

Политическим партиям и кандидатам необходим доступ к денежным средствам для того, чтобы они могли принимать участие в политическом процессе как во время выборов, так и между ними. В частности, ключевую роль в уменьшении и уравнивании влияния крупных частных доноров, а также в оказании помощи партиям в нормальном осуществлении их повседневной работы призвано играть государственное финансирование. Кроме того, будучи поставленным в зависимость от оговоренных условий, государственное финансирование может использоваться для поощрения партий к соблюдению правил, касающихся транспарентности и гендерного равенства.

Рекомендации

В целях ограничения негативного влияния денег в современной демократической политике МИДСВ рекомендует следующие меры:

- **Прекращение гонки вооружений в области сбора денежных средств и расходов.** В рамках усилий, направленных на формирование единых «правил игры» в политической борьбе в странах с высоким уровнем расходов на кампании, уменьшение влияния крупных доноров и демонстрации избирателям свидетельства того, что деньги не определяют политическую повестку дня, директивные органы и лица, определяющие политический курс, должны изыскать способы для прекращения гонки вооружений в области сбора денежных средств и расходов. В плане нормативно-правового регулирования такая работа предусматривает ограничение пожертвований на проведение кампаний и соответствующих расходов, поощрение небольших пожертвований и обеспечение государственного финансирования политических партий, включая помощь в неденежной форме.
- **Обеспечение баланса между частным и государственным финансированием.** При условии соответствующего регламентирования и распределения государственное

Более подробную информацию о роли денег в политике см. в следующих документах:

- База данных МИДСВ о финансировании политической деятельности, в которой содержатся сравнительные данные о законодательных и нормативных актах, регламентирующих финансирование политической деятельности, в 180 странах, www.idea.int/political-finance.
- Руководство МИДСВ Funding of Political Parties and Election Campaigns [Финансирование политических партий и избирательных кампаний], в котором представлены региональные обзоры нормативно-правовой базы финансирования политической деятельности и связанных с этим проблем, включая противоправное использование бюджетных ресурсов, неравный доступ к финансовым ресурсам и незаконное финансирование. В руководстве имеется глава, посвященная вопросу о женщинах и деньгах в политике, и приводятся рекомендации по осуществлению реформ в этой области.



INTERNATIONAL IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden
Тел.: +46 8 698 37 00
Факс: +46 8 20 24 22
Эл. почта: info@idea.int
Веб-сайт: www.idea.int
[Facebook.com/InternationalIDEA](https://www.facebook.com/InternationalIDEA)
[Twitter@Int_IDEA](https://twitter.com/Int_IDEA)

- финансирование политических партий может стать хорошим противовесом частным пожертвованиям и, кроме того, может способствовать развитию политического плюрализма. Вместе с тем, политические партии не должны терять связь с избирателями или становиться чрезмерно зависимыми от государственного финансирования. Поэтому законодательство должно быть направлено на обеспечение баланса между государственными и частными источниками поступления средств на нужды партий и кандидатов, а также обеспечивать финансовые стимулы к установлению тесных связей с гражданами.
- **Ликвидация гендерного разрыва в финансировании.** Препятствия к привлечению финансовых ресурсов или доступу к ним являются одним из самых серьезных барьеров для выхода женщин на политическую арену и их участия в политической борьбе. Необходимо учитывать эти вопросы в законодательстве о финансировании политической деятельности, при этом для поддержки женщин-кандидатов можно использовать государственное финансирование. Кроме того, политические партии играют важную роль в ликвидации гендерного разрыва в финансировании, например, путем осуществления внутренних реформ, которые будут способствовать участию женщин и обеспечивать кандидатам-женщинам необходимые денежные средства.
 - **Документирование и опубликование сведений о финансировании партий и кандидатов.** Систематическое документирование денежных поступлений и расходов политических партий и кандидатов (не говоря о третьих лицах) встречается редко. В интересах обеспечения прозрачности и укрепления доверия общественности следует предпринимать усилия по поощрению к соблюдению правил и раскрытию информации на систематической, своевременной и обеспечивающей легкость доступа основе.
 - **Обращение особого внимания на соблюдение правовых норм и обеспечение их выполнения.** Самым слабым звеном в вопросе о роли денег в политической жизни являются недостаточное соблюдение правовых норм и слабый контроль за их выполнением. Правоохранительным органам необходимо предоставить значительные юридические полномочия, включая независимость от контролируемых субъектов политической деятельности, а также возможности для выполнения возложенных на них функций. Это особенно актуально для решения проблемы незаконного финансирования и противоправного использования государственных ресурсов.
 - **Создание и поддержка региональных коллегиальных сетей.** В настоящее время наблюдается почти полное отсутствие региональных инициатив, касающихся роли денег в политике. Подобные сети могли бы обеспечить форумы для внедрения и официального оформления общих стандартов, правил и процедур, выявления недостатков в той или иной стране, оказания помощи коллегам, а также для обмена знаниями и практическим опытом. В Европе примером региональной инициативы, которому могли бы последовать другие регионы, является *Группа государств против коррупции*.
 - **Привлечение большего числа заинтересованных сторон к разработке правовых норм финансирования политической деятельности.** В действиях политиков, устанавливающих правила, которыми они должны руководствоваться, существует неизбежный конфликт интересов. Привлечение к разработке правовых норм более широкого круга заинтересованных сторон, включая правительство и оппозиционные партии, организации гражданского общества и правоохранительные органы, повышает шансы на решение основных проблем в отличие от краткосрочных интересов политиков. Кроме того, это способствовало бы повышению легитимности партий в глазах избирателей.
 - **Разработка правовых норм с учетом желаемой роли партий в обществе.** Правовые нормы финансирования политической деятельности оказывают влияние на характер деятельности партий в обществе, который варьируется от организаций, возглавляемых добровольцами, до организаций, построенных по подобию государственных коммунальных служб. В связи с этим разработка правовых норм должна осуществляться в рамках более широкой дискуссии о способах организации политической жизни в целом.
 - **Пропаганда надлежащей практики в областях со слабой нормативной базой.** В условиях снижения доверия к политическим партиям помочь последним заручиться доверием избирателей может наглядное подтверждение добросовестности и честности. Партиям настоятельно рекомендуется официально оформить системы управления финансовой деятельностью и утвердить прозрачные внутренние правила осуществления финансовых операций, обратив особое внимание на бухгалтерский учет. Партии могут извлечь пользу из доведения информации о добровольно принятых надлежащих методах до сведения общественности, особенно посредством демонстрации мер по предотвращению незаконного финансирования. ■