Globethics Repository



Руководство по наблюдению за финансированием избирательных кампаний

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book
Authors	OSCE’s Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)
Publisher	OSCE’s Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-09 02:08:38
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/227295



Руководство
по наблюдению за финансированием избирательных кампаний

ОБСЕ
БДИПЧ

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
Miodowa 10
00-557 Warsaw
Poland
www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2015

ISBN 978-92-9234-913-4

Все права защищены. Содержание настоящей публикации можно бесплатно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое такое использование или воспроизведение будет сопровождаться ссылкой на БДИПЧ ОБСЕ как на источник.

Авторство фотографий: OSCE/Urdur Gunnarsdottir (глава 1), OSCE/Jonathan Stonestreet (глава 2), OSCE/Curtis Budden (глава 3), OSCE/Alexander Nitzsche (глава 4), OSCE/Holly Ruthrauff (глава 5), OSCE/Jens Eschenbaecher (глава 6), OSCE/Tamara Otiashvili (глава 7), Michael Forster Rothbart (глава 8), OSCE/Agnieszka Rembowska (глава 9), Центральная избирательная комиссия Литвы (глава 10).

Фотография на первой странице обложки: OSCE/Lubomir Kopaj
Оформление: Nona Reuter
Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

Содержание

Предисловие 7

1. ВВЕДЕНИЕ 9
- А. О настоящем руководстве 9
- Б. Важность наблюдения за финансированием избирательных кампаний 11
- В. Обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты 12
- Г. Подход БДИПЧ к наблюдению за финансированием избирательных кампаний 15

2. ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СИСТЕМ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ 17
- А. Финансирование политических партий и финансирование избирательных кампаний 17
- Б. Государственное и частное финансирование избирательных кампаний 19
- В Предоставление средств и расходы на проведение избирательной кампании 20
- Г. Отчеты о финансировании избирательной кампании и раскрытие информации о финансировании 21
- Д. Надзор и мониторинг 22
- Е. Санкции и их обжалование 23
- Ж. Злоупотребление государственными ресурсами 23
- З. Покупка голосов 24

3. ПРАВОВАЯ БАЗА, РЕГУЛИРУЮЩАЯ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ 27
- А. Анализ законодательства в области финансирования избирательных кампаний 27
- Б. Структура правовой базы 29
- В. Законодательство и инструкции по вопросам финансирования избирательных кампаний 30
- Г. Законодательство о финансировании избирательных кампаний и соблюдение основных свобод 31
- Д. Вопросы для проверки 33

4. ЛИМИТЫ ПОЖЕРТВОВАНИЙ И РАСХОДОВ 35
А. Средства на проведение избирательных кампаний, поступающие из государственных источников 36
Б. Частные пожертвования на проведение избирательных кампаний 38
В. Положения о кредитах 39
Г. Расходы на финансирование избирательной кампании 40
Д. Расходы на избирательную кампанию в день выборов 42
Е. Положения о третьих сторонах 42
Ж. Вопросы для проверки 43

5. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТНОСТИ И РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ 45
А. Требования о предоставлении отчетности 46
Б. Требования о раскрытии информации 48
В. Вопросы для проверки 50

6. НАДЗОР И МОНИТОРИНГ 53
А. Институциональный надзор 54
Б. Обязанности надзорных органов 55
В. Мониторинг силами гражданского общества 57
Г. Мониторинг силами международных организаций 58
Д. Вопросы для проверки 58

7. САНКЦИИ И ИХ ОБЖАЛОВАНИЕ 61
А. Эффективность, соразмерность и сдерживающее воздействие санкций 62
Б. Применение санкций 63
В. Сроки давности по нарушениям законодательства 64
Г. Обжалование 65
Д. Вопросы для проверки 65

8. ЖЕНЩИНЫ, ПРЕДСТАВИТЕЛИ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ И ЛИЦА С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ 67
А. Женщины 67
Б. Представители национальных меньшинств и лица с ограниченными возможностями 69
В. Роль политических партий 70
Г. Вопросы для проверки 70

9. ОТЧЕТЫ О НАБЛЮДЕНИИ: ОЦЕНКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ 73

10. ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ 77
Рис. 1. Цикл наблюдения за выборами 78
Вопросы для проверки 79

ПРИЛОЖЕНИЯ 81
А. Глоссарий 82
Б. Избранные обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты 85

Предисловие

Вопросы финансирования избирательных кампаний очень важны для качества выборов. Без достаточного финансирования кандидаты и партии имеют мало шансов провести эффективную предвыборную кампанию и донести свои идеи до избирателей. С другой стороны, государственные органы и граждане законным образом заинтересованы в том, чтобы система финансирования избирательных кампаний была справедливой и прозрачной и ограничивала возможность коррупции. Таким образом, положения о финансировании избирательных кампаний должны поддерживать равновесие между необходимостью уважать право на свободу выражения мнения и необходимостью обеспечить честный избирательный процесс.

Стремясь добиться такого равновесия, государства-участники ОБСЕ по-разному решают вопрос о регулировании вопросов финансирования избирательных кампаний. Средства, которые они выбирают для решения этой задачи, зависят от условий конкретной страны, а также от подхода к определению роли государственного и частного финансирования в политической жизни. В большинстве стран нормативные положения, регулирующие финансирование избирательных кампаний, изменяются в ответ на новые вызовы, среди которых следует упомянуть растущий спрос на повышение прозрачности и подотчетности.

Поскольку финансирование избирательных кампаний привлекает все большее внимание избирателей, регулирующих органов и соперников на выборах, этот вопрос стал одним из важнейших компонентов методики БДИПЧ по наблюдению за выборами. Уже в течение некоторого времени мы привлекаем все большее число экспертов в области финансирования избирательных кампаний к деятельности по наблюдению за выборами, готовим специальные разделы, посвященные данной теме, в наших отчетах о наблюдении, а также включаем в эти отчеты более подробные рекомендации по вопросу о том, как улучшить финансирование кампаний.

Настоящее руководство содержит указания для наблюдателей на выборах относительно того, как подходить к наблюдению за финансированием избирательной кампании в рамках общего наблюдения за выборами. В нем представлено объяснение технических аспектов финансирования кампаний, а также практические советы для наблюдателей. Руководство было подготовлено в рамках постоянно ведущейся работы БДИПЧ по совершенствованию своей методики наблюдения и повышению профессионализма наблюдения за конкретными аспектами выборов.

Мы надеемся, что использование данного руководства повысит качество наблюдения за выборами и качество соответствующих рекомендаций и что благодаря этому наше издание поможет государствам во всем регионе ОБСЕ в их усилиях, направленных на совершенствование правил и практики финансирования избирательных кампаний.

Михаэль Георг Линк
Директор БДИПЧ



1. ВВЕДЕНИЕ

A. О настоящем руководстве

Цель данного руководства состоит в том, чтобы дать миссиям и экспертам БДИПЧ по наблюдению за выборами более подробные рекомендации, касающиеся подхода к наблюдению за финансированием избирательной кампании в рамках общего наблюдения за выборами. Бюро уже включило вопросы финансирования избирательной кампании в свою общую методику наблюдения за выборами, однако задача данного руководства заключатся в том, чтобы представить более системный и комплексный подход к наблюдению за этой важной частью избирательного процесса.[1] Руководство было подготовлено за счет внебюджетных взносов в рамках постоянно ведущейся работы БДИПЧ по совершенствованию своей методики наблюдения за выборами и повышению профессионализма наблюдения за конкретными аспектами выборов.

1 Настоящее руководство следует читать вместе с другими публикациями БДИПЧ ОБСЕ, которые оно дополняет. Это «Руководство по наблюдению за выборами», «Рекомендации по анализу законодательной базы выборов», «Руководство для долгосрочных наблюдателей за выборами», «Руководство по мониторингу участия женщин в выборах» и «Рекомендации, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе», см.: http://www.osce.org/odihr/elections/75352.

Настоящее издание может быть использовано в контексте всех форм деятельности БДИПЧ в области наблюдения за выборами (миссии по наблюдению за выборами, миссии по ограниченному наблюдению за выборами, миссии по оценке выборов и группы экспертов по вопросам выборов). При том, что нормативные положения могут варьироваться в зависимости от вида выборов или референдумов, принципы и подходы к наблюдению за финансированием кампаний остаются неизменными.

Данное руководство адресовано в первую очередь специалистам по вопросам финансирования избирательных кампаний, а также специалистам по политическим и правовым вопросам. Однако оно будет полезным и другим членам основного состава миссий по наблюдению, долгосрочным (ДН) и краткосрочным наблюдателям (КН). Бюро также надеется, что настоящее руководство будут использовать и другие группы международных и внутренних наблюдателей, заинтересованные в совершенствовании правил и практики финансирования избирательных кампаний.

Ниже перечислены основные вопросы, которые рассматриваются в настоящем руководстве.

- Введение в финансирование избирательных кампаний, в том числе основные причины, которыми объясняется важность наблюдения за этим аспектом выборов; соответствующие обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, и другие международные стандарты, а также подход БДИПЧ к наблюдению за финансированием кампаний (раздел 1).
- Основные характеристики систем финансирования избирательных кампаний (раздел 2).
- Методика анализа правовой базы, касающейся финансирования избирательных кампаний (раздел 3).
- Оценка лимитов на пожертвования и расходы на ведение избирательной кампании (раздел 4).
- Оценка отчетности и раскрытия информации о финансировании избирательной кампании (раздел 5).
- Оценка надзора за финансированием избирательных кампаний и мониторинга в этой области (раздел 6).
- Оценка систем применения санкций и рассмотрения апелляций, касающихся финансирования избирательных кампаний (раздел 7).
- Влияние правил, регулирующих финансирование избирательных кампаний, на участие в выборах женщин, представителей национальных меньшинств и лиц с ограниченными возможностями (раздел 8).

- Методы оценки и представления рекомендаций, касающихся финансирования избирательных кампаний (раздел 9).
- Способы оказания содействия государствам-участникам в деле выполнения предложенных рекомендаций (раздел 10).

В настоящем руководстве представлено объяснение технических аспектов финансирования избирательных кампаний, а также практические советы для наблюдателей на выборах. В конце каждого раздела приводится список проверочных вопросов, отражающий основные моменты, на которые следует обратить внимание; эти списки могут оказаться полезными наблюдателям в их работе.

Б. Важность наблюдения за финансированием избирательных кампаний

Вопросы финансирования избирательных кампаний имеют большое значение для качества выборов. Достаточное финансирование жизненно необходимо кандидатам и партиям: оно обеспечивает им возможность донести свои идеи до избирателей. В то же время, государственные органы и граждане законным образом заинтересованы в том, чтобы система финансирования избирательных кампаний была справедливой и прозрачной и ограничивала возможность искажения демократического процесса. Таким образом, положения о финансировании избирательных кампаний должны поддерживать равновесие между необходимостью уважать право на свободу выражения мнения и необходимостью обеспечить честный избирательный процесс. Стремясь добиться такого равновесия, государства-участники ОБСЕ по-разному решают вопрос о регулировании вопросов финансирования избирательных кампаний – это зависит от конкретных условий данной страны и от избранного ею подхода к определению роли государственного и частного финансирования в политической жизни. В большинстве государств-участников ОБСЕ нормативные положения, регулирующие финансирование избирательных кампаний, изменяются в ответ на новые вызовы, в том числе в ответ на требования о повышении прозрачности и подотчетности. Однако было бы ошибкой утверждать, что существует одна идеальная модель надзора за финансированием избирательных кампаний. Кроме того, в различных государствах региона ОБСЕ используются разные нормативные рамки.

Поскольку финансирование избирательных кампаний привлекает все большее внимание регулирующих органов и кандидатов на выборах, этот вопрос стал стандартным компонентом принятой БДИПЧ методики наблюдения за выборами. С учетом растущего внимания к финансированию избирательных кампаний среди избирателей, кандидатов, партий, а также органов, ответственных за организацию выборов, и СМИ, в настоящий момент представляется своевременной

разработка более комплексной и стандартизированной методики наблюдения за этим аспектом избирательного процесса.

B. Обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты

Финансирование избирательных кампаний, как и все другие аспекты избирательного процесса, необходимо оценивать, исходя из обязательств ОБСЕ и других международных стандартов, касающихся демократических выборов, а также на основе хорошей практики в области выборов и на основе национального законодательства в этой сфере. Существующие обязательства и стандарты в области финансирования избирательных кампаний, которые должны выполняться государствами-участниками ОБСЕ, изложены в **Копенгагенском документе ОБСЕ 1990** года, а также в документах, принятых Организацией Объединенных Наций (ООН), Советом Европы и Содружеством Независимых Государств (СНГ). Более подробные выдержки из международных инструментов, упомянутых ниже, даны в Приложении Б.

Принцип прозрачности и принцип равного обращения в рамках избирательных кампаний указаны в **Копенгагенском документе ОБСЕ 1990** года и являются частью концептуальных рамок, необходимых для существования эффективной системы финансирования избирательных кампаний. Согласно пунктам 7.7 и 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ, государства-участники должны допускать «проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности», предоставляя «юридические гарантии, позволяющие [кандидатам и партиям] соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

В пункте 5.4 **Копенгагенского документа** предусматривается соответствующая защита от злоупотребления государственными ресурсами при помощи «четко[го] разделени[я] между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством». Полезные указания насчет возможных санкций за нарушение правил финансирования избирательных кампаний содержатся в пункте 5.10, который предусматривает, что «каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений».

Справедливое применение положений о финансировании избирательных кампаний и эффективный надзор в этой области предусматриваются пунктом 24 **Копенгагенского документа**, в котором указано, что государства-участники должны следить за тем, чтобы любыми ограничениями основных свобод «не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав».

В **Конвенции против коррупции, принятой Организацией Объединенных Наций в 2003** году, подчеркивается необходимость обеспечения прозрачности. Пункт 3 статьи 7 гласит, что «каждое государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер... с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности...». В принятом в **1996 г. Комитетом по правам человека ОО**Н Замечании общего порядка № 25 по статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) пункт 19 предусматривает введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании, «если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса негативного влияния не оказывали чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии».

Помимо этого, **Конвенция ООН о правах инвалидов (2006), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979) и Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965)** предусматривают специальные меры, направленные на поощрение более сбалансированного участия в избирательном процессе представителей тех социальных групп, о которых идет речь в этих инструментах. Определенный уровень государственного финансирования избирательных кампаний может содействовать достижению этой цели.

Упоминание о финансировании кампаний также содержится в **Рекомендации Rec(2003)4 Комитета министров Совета Европы** об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний. В этом документе правительствам государств-членов рекомендуется «включить в свои национальные правовые системы нормы о борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» и, в частности, упоминаются требования, касающиеся ограничения расходов, раскрытия информации, подготовки отчетности, а также надзора и независимого мониторинга. Помимо этого, в рекомендации говорится, что за нарушение политическими партиями правил финансирования политической деятельности следует применять в их отношении «эффективны[е] и соразмерны[е] санкци[и], оказывающи[е] сдерживающее воздействие».

Помимо этого, в **Рекомендации 1516(2001) Парламентской ассамблеи Совета Европы предусматривается**, что «в целях сохранения и укрепления доверия граждан к существующим в государствах-членах Совета Европы политическим системам, государствам следует установить правила, регулирующие финансирование политических партий и избирательных кампаний».

Статьей 10 **Конвенции 2002 г. о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества**

Независимых Государств предусматривается «справедливое и гласное финансирование выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий». Статья 12 содержит указания относительно предоставления отчетности, осуществления надзора и применения санкций в связи с финансированием избирательных кампаний.

Помимо этого, существует большой свод примеров хорошей практики в области финансирования избирательных кампаний. В **Своде рекомендуемых норм при проведении выборов, подготовленном Венецианской комиссией Совета Европы** в 2002 году, в разделах I.2.3 и II.3 подчеркивается необходимость обеспечивать прозрачность, равенство возможностей и эффективный надзор. Многочисленные дополнительные примеры хорошей практики изложены в разработанных **Венецианской комиссией и БДИПЧ «Руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий» (2010)**, а также в совместных отчетах **Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) Совета Европы**, содержащих оценку финансирования партий и избирательных кампаний в 49 государствах-членах ГРЕКО, которые все являются государствами-участниками ОБСЕ. В совокупности эти отчеты и примеры хорошей практики дают подробное изложение конкретных процедур, касающихся обеспечения прозрачности, равенства возможностей и подотчетности, а также предотвращения конфликтов интересов, предоставления отчетности, осуществления надзора, применения санкций и принятия мер, содействующих расширению участия недостаточно представленных групп населения (например, женщин и национальных меньшинств) при помощи использования государственного финансирования избирательных кампаний.

Постановления **Европейского суда по правам человека** (ЕСПЧ) играют все большую роль в выполнении положений, регулирующих финансирование избирательных кампаний. Некоторые положения **Европейской конвенции о защите прав человека** (ЕКПЧ) получили в постановлениях Суда толкование в контексте финансирования избирательных кампаний (в том числе в связи с правом на свободу выражения мнения и правом на свободу объединений). Решения по делам о финансировании избирательных кампаний также выносились некоторыми национальными судами, в том числе, в частности, Верховным судом Соединенных Штатов.

В целях выполнения обязательств и соблюдения стандартов в данной области органы, отвечающие за надзор за финансированием избирательных кампаний, могут воспользоваться некоторыми существующими инструментами, которые помогут им эффективно выполнять свои функции в соответствии с хорошей практикой в области регулирования. Как показано ниже в разделе 6, к таким инструментам можно отнести регулятивные полномочия, утвержденные и опубликованные правила, достаточную обеспеченность кадрами и зафиксированные

в письменной форме внутренние процедуры. Использование этих инструментов помогает продемонстрировать, что надзорный орган действует в соответствии с хорошей практикой в области регулирования и что его решения характеризуются последовательностью, беспристрастностью и соразмерностью, а действия – прозрачностью и подотчетностью.

Г. Подход БДИПЧ к наблюдению за финансированием избирательных кампаний

Порядок наблюдения БДИПЧ за финансированием избирательных кампаний сходен с порядком наблюдения за другими аспектами выборов. Наблюдатели изучают правовую базу и процедуры, связанные с финансированием избирательных кампаний; при этом они не могут проводить проверки или определять степень соответствия пожертвований, расходов или отчетности о финансировании избирательных кампаний установленным требованиям.

Весь спектр деятельности по финансированию избирательных кампаний не всегда совпадает по времени с деятельностью БДИПЧ по наблюдению за выборами. Некоторые процедуры осуществляются задолго до начала наблюдения, а другие важные компоненты процесса финансирования имеют место после того, как период наблюдения закончился. Особые вопросы связаны с тем, что итоговые отчеты о финансировании избирательной кампании часто подаются в надзорный орган несколько месяцев спустя после дня выборов (к этому времени миссия БДИПЧ, как правило, уже покинула страну). Тем не менее, члены основного состава миссии, а также ДН и КН имеют возможность собрать достаточно информации для того, чтобы провести качественный анализ.

Некоторые члены основного состава миссии играют особую роль в оценке финансирования избирательных кампаний. Если в связи с финансированием кампании возникают вопросы, требующие дополнительного внимания, БДИПЧ может включить в состав миссии специалиста в области финансирования избирательных кампаний и таким образом обеспечить всесторонний анализ данного процесса. Этот специалист должен решить следующие задачи:

- провести анализ законов, нормативных положений и процедур, касающихся финансирования избирательных кампаний, и выяснить, соответствует ли правовая база обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам;
- встретиться с соответствующими должностными лицами, ответственными за контроль за соблюдением правил, с тем чтобы установить, как они выполняют свои обязанности;
- провести встречи с кандидатами и партиями для обсуждения уровня их доверия к системе финансирования избирательных кампаний и определить

вопросы, которые могут вызывать у них обеспокоенность (мнения политических партий и кандидатов часто являются надежным индикатором того, насколько законы о финансировании избирательных кампаний соответствуют условиям, существующим в конкретном государстве);

- провести встречи с представителями организаций гражданского общества и СМИ, занимающимися мониторингом финансирования политической деятельности и избирательных кампаний, и изучить их мнения относительно эффективности системы финансирования кампаний (гражданское общество и СМИ могут выразить альтернативный, беспристрастный взгляд на регулятивные положения и работу надзорного органа);
- установить, сталкиваются ли женщины, представители национальных меньшинств и лица с ограниченными возможностями с какими-либо юридическими, административными или практическими препятствиями с точки зрения равного обращения и доступа к финансированию избирательных кампаний;
- предложить четкие и выполнимые рекомендации, направленные на совершенствование законодательства и практики в области финансирования избирательных кампаний в данной стране, а также на поддержку усилий по приведению выборов в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами.

Если в основной состав миссии не включен специалист по вопросам финансирования избирательных кампаний, указанные задачи обычно берет на себя специалист по правовым вопросам или специалист по политическим вопросам при поддержке других членов основного состава миссии.

ДН оценивают процессы, связанные с финансированием избирательных кампаний, в своих зонах наблюдения. С этой целью они проводят встречи с соответствующими должностными лицами, представителями политических партий и кандидатами на местном уровне. ДН должны чутко реагировать на любые признаки того, что кандидаты, возможно, превышают установленные законом пределы расходования средств, не выполняют требований о раскрытии информации или используют финансовые средства ненадлежащим или незаконным образом.

Возможно, КН тоже смогут наблюдать определенные аспекты, которые в состоянии оказать косвенное влияние на финансирование избирательных кампаний, – например, предположительную покупку голосов в день выборов или злоупотребление государственными ресурсами на заключительных этапах предвыборной кампании.



2. ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СИСТЕМ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ

Финансирование избирательных кампаний – это конкретный аспект более широкого процесса финансирования политической деятельности. Деньги необходимы на многих стадиях избирательного процесса, однако рассмотрение всех этих стадий не входит в задачу настоящего руководства. В данном разделе рассматриваются основные характеристики систем финансирования избирательных кампаний, а также их связь со смежными вопросами, касающимися злоупотребления государственными ресурсами и такого явления, как покупка голосов. Наблюдателям необходимо на раннем этапе определить основные свойства системы финансирования избирательных кампаний, поскольку эти системы могут во многом отличаться в разных государствах-участниках ОБСЕ.

A. Финансирование политических партий и финансирование избирательных кампаний

Для выполнения своих основных функций во время выборов и между ними политические партии нуждаются в соответствующем финансировании. При том, что

в рамках наблюдения за выборами первостепенное внимание уделяется финансированию избирательной кампании, очень важным является понимание более широкой системы финансирования политической деятельности, которая включает в себя финансирование не только избирательных кампаний, но и политических партий. В законодательстве может отсутствовать четкое разграничение между текущим финансированием политических партий и финансированием избирательных кампаний. В таком случае требуется тщательный анализ этих двух видов финансирования.

Финансирование политической партии включает в себя предоставление средств на деятельность политической партии, а также расходы, которые партия несет в ходе своей текущей деятельности (учитываются ресурсы в денежной и натуральной форме). Под текущей деятельностью можно понимать, например, управление делами партии, подразумевающее такие расходы, как зарплата сотрудников, расходы на аренду постоянных офисов, затраты на обучение членов партии, а также на проведение партийных собраний, разработку стратегии и работу с населением.

Финансирование избирательной кампании включает в себя предоставление средств политическим партиям и кандидатам на цели выборов и все понесенные ими расходы на эти цели (учитываются ресурсы в денежной и натуральной форме). Расходы могут состоять, например, из затрат на аренду временных офисов и наем сотрудников, оплаты средств коммуникации и транспорта для проведения кампании; расходов на проведение предвыборных митингов, агитацию за кандидата с обходом избирателей на дому, подготовку и печать агитационных материалов и размещение информации в СМИ.

Для того чтобы гарантировать прозрачность и справедливость системы финансирования избирательных кампаний, финансирование текущей деятельности политических партий и финансирование избирательных кампаний должно быть учтено в законодательстве. Многие вопросы регулирования могут относиться к обоим видам финансирования (например, допустимые источники финансирования), в то время как другие – например, ограничение расходов, – могут применяться только в период избирательных кампаний. Сроки предоставления и степень детализации отчетов об этих двух видах финансирования тоже могут различаться. Период, в течение которого кандидаты и другие стороны избирательного процесса обязаны соблюдать правила финансирования избирательных кампаний, должен быть четко установлен законом.

Б. Государственное и частное финансирование избирательных кампаний

Юридические лица
К ним относятся коммерческие предприятия, профсоюзы, неправительственные организации, предприятия, выполняющие государственные контракты, политические партии и фонды.

Возможные источники финансирования, как правило, подразделяются на частные (физические и юридические лица) и государственные (государство). И те, и другие могут предоставлять средства как в денежной, так и в натуральной форме. В большинстве государств-участников ОБСЕ используется смешанная система финансирования избирательных кампаний, допускающая финансирование как из государственных, так и из частных источников.

Государственное финансирование избирательных кампаний включает в себя прямое и косвенное финансирование и может предоставляться как политическим партиям, так и непосредственно кандидатам. Под прямым государственным финансированием понимаются денежные субсидии, выделяемые государством кандидатам или партиям. Косвенное государственное финансирование подразумевает, что кандидатам или партиям безвозмездно или по льготному тарифу предоставляются определенные услуги – например, доступ к государственным СМИ, использование государственного имущества в целях проведения предвыборной кампании, печать агитационных материалов или услуги государственной почты.

Государственное финансирование избирательных кампаний в регионе ОБСЕ, если оно имеет место, обычно основывается на таких критериях, как представительство в парламенте, получение определенного процента голосов или число кандидатов, выдвинутых партией на выборах. Такие критерии могут применяться до или после выборов.

Государственное финансирование избирательных кампаний может приводить к следующим результатам:

- расширению возможностей политических партий и кандидатов в области работы с электоратом (это позволяет избирателям сделать более осознанный выбор);
- созданию равных условий для соперничающих политических партий и кандидатов, обладающих разным объемом финансовых ресурсов;
- сокращению коррупции в политической сфере благодаря снижению зависимости политиков от влиятельных спонсоров;

- изменению моделей поведения политических партий (например, если в качестве условия для получения средств выдвигается требование о финансовой прозрачности или об обеспечении участия женщин или представителей национальных меньшинств).

Частное финансирование избирательных кампаний включает пожертвования в денежной и натуральной форме, получаемые непосредственно политическими партиями и кандидатами от физических и юридических лиц на цели предвыборной кампании.

Деятельность по привлечению финансовых и материальных ресурсов представляет собой основной инструмент получения доступа к частному финансированию избирательных кампаний, независимо от источника частных пожертвований. Помимо этого, политические партии могут делать пожертвования в пользу кандидатов, а сами кандидаты могут использовать и свои собственные средства. Партии и кандидаты также могут брать кредиты на проведение предвыборных мероприятий.

Частное финансирование избирательных кампаний может приводить к следующим результатам:

- привлечению внимания избирателей и поощрению участия граждан в выборах;
- демонстрации поддержки партии или кандидата со стороны общественности;
- содействию одной из форм свободного выражения политических мнений;
- снижению роли правительства в избирательной кампании или степени его вмешательства в этот процесс;
- сокращению возможностей для коррупции в политической сфере благодаря снижению зависимости политиков от государства;
- сокращению зависимости от государственного финансирования, которая может приводить к чрезмерной бюрократизации партий, управляемых сверху и потерявших связь со сторонниками на низовом уровне.

B. Предоставление средств и расходы на проведение избирательной кампании

Определение понятий «предоставление средств» и «расходы» имеет основополагающее значение для любой системы финансирования избирательных кампаний.

Предоставление средств на проведение избирательной кампании подразумевает, как правило, любые денежные пожертвования, подарки, имеющие денежную стоимость, а также неденежные ресурсы, предоставленные на цели выборов физическим или юридическим лицом с ведома и согласия кандидата или политической партии. К средствам на проведение избирательной кампании также относится прямое или косвенное финансирование избирательных кампаний, предоставляемое государством.

Денежные средства на проведение избирательной кампании могут быть предоставлены наличными, банковским переводом, кредитной картой или при помощи чека. Неденежные поступления можно определить как любые подарки, услуги или имущество, предоставляемые бесплатно или по цене ниже рыночной стоимости. Законодательство некоторых стран разрешает партиям и кандидатам брать кредиты на финансирование своей предвыборной кампании.

Расходы на избирательную кампанию, как правило, включают любые расходы на цели выборов (в денежной или натуральной форме), понесенные кандидатом или партией (или от лица кандидата или партии) во время избирательной кампании.

Стороннее финансирование означает расходы на избирательную кампанию, понесенные независимо от кандидата или партии с целью прямо или косвенно поддержать кандидата или партию или выступить против них. Стороннее финансирование иногда называют «непартийной агитацией» или «независимым выражением политических взглядов».

В регионе ОБСЕ широко распространена практика, когда устанавливаются ограничения на предоставление средств и расходы на проведение избирательных кампаний, касающиеся их объемов (количественные ограничения) и/или их источника или целей (качественные ограничения).

Г. Отчеты о финансировании избирательной кампании и раскрытие информации о финансировании

Предоставление отчетности и раскрытие информации о финансировании избирательной кампании являются важным средством обеспечения подотчетности и прозрачности. Сообщение информации в надзорный орган позволяет регулятору отслеживать соблюдение правил. Требование о публикации сведений, касающихся финансирования, помогает информировать общественность о том, откуда политические партии и кандидаты получают финансовую поддержку; это способствует повышению прозрачности и подотчетности системы финансирования избирательных кампаний.

Отчеты о финансировании избирательной кампании – это основной стратегический инструмент, обеспечивающий систематическое и полное соблюдение соперниками на выборах законодательства о финансировании избирательных кампаний. Такое законодательство, как правило, указывает, какую информацию о полученных средствах и понесенных расходах в связи с проведением избирательной кампании должны предоставлять партии и кандидаты, а также когда и как должны предоставляться соответствующие отчеты. Эта информация помогает надзорному органу определить, соблюдают ли партии и кандидаты положения законодательства.

Раскрытие информации о финансировании избирательных кампаний чрезвычайно важно для обеспечения прозрачности и подотчетности. В соответствии с требованиями о предоставлении отчетности, различающимися в разных странах, соперники на выборах могут быть обязаны публиковать сведения о своих активах и финансовых обязательствах на момент регистрации, а также о донорах и о датах и суммах полученных средств и понесенных расходов за период избирательной кампании. В некоторых государствах эту информацию публикует надзорный орган, а в других публиковать ее должны сами кандидаты. Содействуя прозрачности, требование о раскрытии финансовой информации в то же время не должно нарушать предусмотренную неприкосновенность частной жизни и гарантии защиты персональных данных.

Д. Надзор и мониторинг

Надзор за соблюдением правил финансирования избирательных кампаний и мониторинг в этой области являются важными механизмами повышения прозрачности, а также эффективного применения нормативных положений.

Государства часто предусматривают наличие независимого надзорного органа, отслеживающего выполнение положений о финансировании избирательных кампаний, в том числе публикацию отчетов. Степень независимости регулирующего органа различна в разных странах, и это может влиять на уровень доверия общества к контролю за финансированием избирательных кампаний и к эффективности этого финансирования. Правила, регулирующие выбор, состав и полномочия надзорного органа, могут включать в себя законодательные гарантии, позволяющие избежать партийного влияния или давления со стороны государственных субъектов. В целях повышения эффективности надзорный орган может быть наделен правом издавать руководящие указания и рекомендации, расследовать предполагаемые нарушения правил и, в случае если нарушения имели место, применять санкции или добиваться их применения.

Официальный надзор за финансированием избирательных кампаний должен осуществляться официальным регулирующим органом, однако мониторинг выполнения нормативных положений также могут вести СМИ, организации гражданского общества и международные наблюдатели. Они могут играть важную роль в повышении прозрачности финансирования и создавать гарантии защиты от возможных злоупотреблений. Помимо этого, международные органы (например, ГРЕКО) могут играть важную роль в определении хорошей практики в области обеспечения прозрачности, а также в мониторинге соблюдения государствами обязательств и стандартов, касающихся финансирования избирательных кампаний.

Е. Санкции и их обжалование

К кандидатам на выборах, нарушающим правила финансирования избирательных кампаний, следует применять санкции. Эта мера должна сводить на нет любые преимущества, полученные в результате несоблюдения закона, а также наказывать лиц, не соблюдающих установленные правила, и предотвращать подобные нарушения в будущем. Санкции всегда должны быть объективными, обеспеченными правовой защитой, действенными и соразмерными преследуемой цели. Может использоваться целый арсенал санкций, в том числе предупреждения, административные штрафы, частичное или полное лишение государственного финансирования и, в случае серьезных нарушений, уголовное преследование.

В случае наложения санкций должна быть предусмотрена возможность обжалования их в суде. Полномочиями по определению необходимых санкций может быть наделен надзорный орган, однако должна существовать возможность обжалования этого решения в соответствующем судебном органе.

Ж. Злоупотребление государственными ресурсами

В пункте 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. предусмотрено, что государства-участники будут поддерживать «четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством». Злоупотребление государственными ресурсами можно определить как получение незаконных преимуществ определенными партиями или кандидатами при помощи использования занимаемых официальных должностей или связей с государственными институтами в целях оказать влияние на итоги выборов. С этим явлением трудно бороться при помощи одних только формальных норм – необходима также бдительность и мониторинг со стороны гражданского общества и СМИ. Злоупотребление государственными ресурсами можно рассматривать через призму финансирования избирательных кампаний,

однако БДИПЧ, как правило, изучает этот вопрос в рамках своего наблюдения за выборами.

Для того чтобы обеспечить эффективное регулирование вопросов использования государственных ресурсов, законодательство должно четко определить, какое использование этих ресурсов допустимо, а какое запрещено. Поскольку государство и его институты занимаются организацией выборов, предоставлением государственного финансирования и регулированием избирательных кампаний, должны существовать строгие требования относительно равного обращения, непредвзятости и справедливости данной системы по отношению ко всем партиям и кандидатам. К распространенным проблемам, которые можно наблюдать, относится использование правительственных офисов или транспортных средств для целей предвыборной кампании, а также ведение агитации государственными служащими в рабочее время. Правила, позволяющие предотвратить злоупотребления, включают требование о том, что государственные служащие должны заниматься агитацией в нерабочее время или покинуть свой пост с целью проведения предвыборной кампании. Любое допустимое использование государственных ресурсов следует рассматривать как вид финансирования избирательной кампании и включать его в соответствующую отчетность.

В некоторых странах злоупотребление государственными ресурсами сопровождается давлением на государственных служащих, в том числе принуждением их к участию в предвыборных митингах или пожертвованию финансовых средств в пользу правящей партии. Такие действия должны быть запрещены законом, и их следует предотвращать на практике.

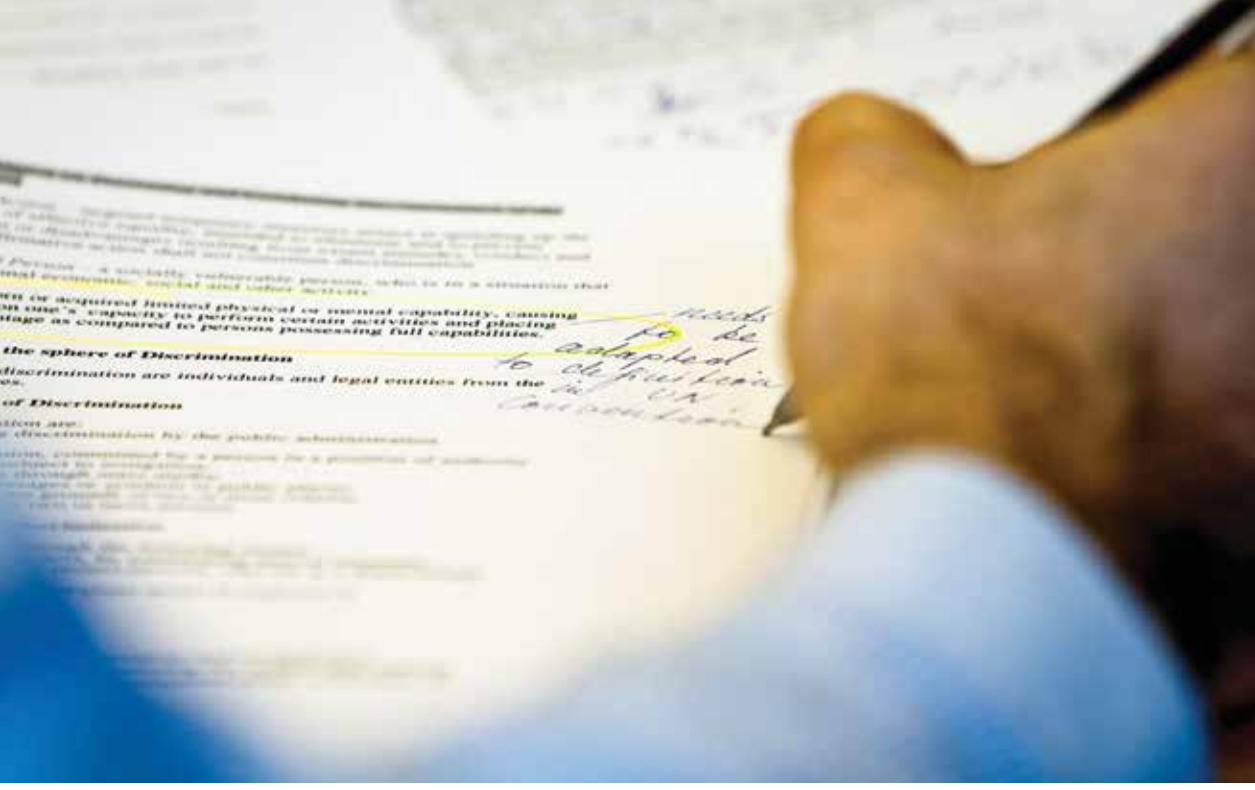
3. Покупка голосов

Покупку голосов можно определить как один из видов нарушений на выборах, имеющий своей целью увеличение количества голосов, отданных за определенного кандидата или политическую партию, путем выплаты денег или предоставления других преимуществ избирателю в обмен на его голос. Часто объектом данного нарушения становятся более уязвимые слои населения, в том числе женщины и национальные меньшинства. Поскольку покупка голосов часто сопровождается давлением и обе стороны сделки заинтересованы в том, чтобы сохранить ее в тайне, получение и проверка информации из первых рук и сбор конкретных доказательств применения данной практики может оказаться трудным делом.

Помимо этого, более широкое определение покупки голосов может включать такие явления, как протекционизм и покровительство, а также дарение дорогих подарков избирателям или группам избирателей с целью убедить их голосовать

за определенного кандидата или партию. Такой вид покупки голосов, возможно, еще труднее определить и отследить, но он запрещен во многих государствах-участниках ОБСЕ. Законы государств-участников отражают растущее понимание того, что любые подарки избирателям, помимо недорогих агитационных материалов, могут рассматриваться как покупка голосов. Любые недорогие агитационные материалы, раздаваемые избирателям и разрешенные законом (например, ручки или брелоки), необходимо учитывать в качестве расходов на избирательную кампанию и вносить в соответствующую отчетность.

Практика покупки голосов может влиять на общую прозрачность и подотчетность, необходимые для эффективной работы системы финансирования избирательных кампаний, однако БДИПЧ обычно рассматривает это явление отдельно от вопросов финансирования – в качестве особой формы подтасовок на выборах, основанной на запугивании и оказании давления на избирателей.



3. ПРАВОВАЯ БАЗА, РЕГУЛИРУЮЩАЯ ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ

Вопросы финансирования избирательных кампаний – формирующаяся отрасль права, и в последние годы многие государства приняли или значительно реформировали свое законодательство в этой области. В регионе ОБСЕ существуют различные системы финансирования избирательных кампаний: от набора разрозненных законодательных положений до жестко выстроенных правовых рамок. Правила финансирования избирательных кампаний включают положения о предоставлении средств, расходах, раскрытии информации, судебном рассмотрении споров и правоприменении. В настоящем разделе изложены общие рекомендации, касающиеся анализа правовой базы; конкретные аспекты финансирования избирательных кампаний рассматриваются более подробно в последующих разделах.

A. Анализ законодательства в области финансирования избирательных кампаний

Главная задача наблюдателей за выборами состоит в том, чтобы оценить,

насколько обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты, касающиеся демократических выборов, отражены в законодательстве о финансировании избирательных кампаний и в его непосредственном применении в ходе конкретных выборов. Для этого требуется тщательный анализ требований конституции, законов и нормативных положений о выборах. Помимо этого, следует рассмотреть предыдущие судебные иски, связанные с положениями о финансировании избирательных кампаний, и соответствующую судебную практику.

Специалист по вопросам финансирования избирательных кампаний должен проанализировать все источники правовых положений, регулирующих или иным образом затрагивающих финансирование кампаний. Вопросы, не рассмотренные в основном законе о финансировании избирательных кампаний, могут в некоторых случаях быть отражены в других частях правовой базы – например, в конституции, законе о политических партиях, законе о защите данных или в административном праве. Специалисту, возможно, понадобится изучить инструкции, изданные регулирующим органом или избирательной комиссией. При подготовке анализа также следует выяснить, какие международные документы подписаны и ратифицированы данной страной, и ссылаться на них, когда это необходимо.

Помимо этого, следует изучить предыдущие обзоры законодательства данной страны в области финансирования избирательных кампаний, а также правовой базы в более широком смысле. Эти документы можно найти в изданных ранее отчетах БДИПЧ ОБСЕ о наблюдении за выборами; в правовых заключениях, подготовленных совместно БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией Совета Европы, а также в отчетах ГРЕКО и групп внутренних наблюдателей. Помимо этого, можно обратиться к отчетам о финансировании, которые были поданы кандидатами, участвовавшими в предыдущих выборах.

Специалисту по вопросам финансирования избирательных кампаний также необходимо помнить о том, что его анализ должен содержать конструктивные предложения об исправлениях, улучшениях и примерах хорошей практики, которые можно включить в законодательство, – даже если в результате анализа были выявлены серьезные недостатки.

И, наконец, необходимо помнить, что даже там, где правовая база обеспечивает солидную техническую основу для применения правил финансирования избирательных кампаний, система будет эффективной только при условии, что она хорошо реализована. Для этого необходимо, чтобы надзорный орган и другие соответствующие государственные органы располагали достаточными ресурсами и работали добросовестно, демонстрируя политическую волю к беспристрастному следованию букве и духу закона.

Б. Структура правовой базы

Государства используют различные законодательные подходы к регулированию вопросов финансирования избирательных кампаний. Соответствующие положения могут быть подробно представлены на конституционном уровне, будь то в прямой форме или в рамках конституционного прецедентного права. Может существовать конкретный закон о финансировании избирательных кампаний или закон о финансировании политической деятельности в целом, объединяющий вопросы финансирования кампаний и вопросы финансирования деятельности политических партий. В других государствах положения о финансировании кампаний включены в законодательство о выборах, а положения о финансировании политических партий – в закон о политических партиях. Дополнительные положения могут присутствовать в уголовном законодательстве (например, в уголовном кодексе), а также в законах о предупреждении коррупции, аудите финансовой отчетности, СМИ, гендерном равенстве или налогообложении.

Хотя государство-участник может свободно определять структуру правовой базы, регулирующей финансирование избирательных кампаний, основополагающие документы должны существовать в виде писаного закона, а не быть основанными на обычае или своде административных правил. Преимущество писаного законодательного акта состоит в его беспристрастности, неоспоримости, очевидности и прозрачности. Это облегчает последовательное применение закона и делает его подлежащим судебному толкованию и пересмотру, а также дает гражданам возможность обратиться в суд.

В целом, правовая база, регулирующая финансирование избирательных кампаний, должна, как и все избирательное законодательство, соответствовать определенным принципам[2], которые приводятся ниже.

- Правила, изложенные в законодательстве о финансировании избирательных кампаний, должны быть как можно более ясными и точными; это касается и основных используемых терминов. Толкование положений не должно зависеть от субъективного мнения.
- Должны быть четко определены отношения между органом, осуществляющим надзор за финансированием избирательных кампаний, и другими органами, ответственными за организацию выборов, и государственными учреждениями, а также между заинтересованными сторонами на национальном и местном уровнях. Мандат и сферы ответственности надзорного органа должны быть четко указаны, с тем чтобы не допустить конфликта интересов или частичного совпадения юрисдикции.

2 Более подробную информацию об анализе законодательства о выборах см. в публикации БДИПЧ ОБСЕ «Рекомендации по анализу законодательной базы выборов», которая доступна по адресу: http://www.osce.org/odihr/elections/104573 (2-е изд., англ. яз.).

- Законодательство должно приниматься заблаговременно, поскольку необходимо дать избирателям и всем участникам избирательного процесса – органам власти, соперникам на выборах и СМИ – достаточно времени для ознакомления с правилами. Запоздалое принятие законодательства о финансировании избирательных кампаний может подорвать доверие к процессу и ограничить возможность соперников на выборах и других заинтересованных сторон ознакомиться с правилами и подготовиться к их соблюдению.
- Правила финансирования избирательных кампаний должны обеспечивать равенство возможностей как партий, так и кандидатов. Могут быть предусмотрены специальные меры, направленные на поощрение более сбалансированного участия недостаточно представленных групп населения (например, женщин, национальных меньшинств или лиц с ограниченными возможностями).
- Важно хорошо согласовать законодательство, регулирующее финансирование избирательных кампаний, и законодательство в области выборов, с тем чтобы избежать пробелов, неясностей и противоречивых положений.
- Закон должен четко устанавливать период, в течение которого применяются положения о финансировании избирательных кампаний, – в том числе, сроки предоставления отчетности и раскрытия информации, а также сроки давности для нарушений.
- Правила финансирования избирательных кампаний следует принимать в рамках инклюзивного процесса; их необходимо публиковать и предоставлять общественности своевременным и доступным образом.
- Законодательство, регулирующее финансирование избирательных кампаний, должно соответствовать обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, и другим международным стандартам в области демократических выборов.

B. Законодательство и инструкции по вопросам финансирования избирательных кампаний

В демократических системах правовая база выборов определяется законодательной ветвью власти. При этом количество процессуальных норм, которые могут быть включены в закон, ограничено. Таким образом, большинство законов о финансировании избирательных кампаний предусматривает дальнейшее разъяснение прописанных в них вопросов надзорными органами. Конкретные механизмы такого разъяснения и уточнения могут отличаться друг от друга, но принцип обычно состоит в том, что надзорный орган издает инструкции, директивы или распоряжения в той или иной форме. Это могут быть подробные инструкции о порядке составления отчетности, подробные шаблоны для отчетов или уведомление о том, какой объем финансовых средств может использоваться

на конкретных выборах. Закон должен предписывать, что подобные инструкции должны опираться непосредственно на положения правовой базы, регулирующей финансирование избирательных кампаний.

Необходимо четко понимать роль инструкций в контексте финансирования избирательных кампаний. Эффективное законодательство в данной области должно создавать баланс, при котором надзорные органы обладают необходимой гибкостью, позволяющей им реагировать на конкретные потребности, но не подменяют собой законодательные органы и не нарушают принципа законодательного контроля.

При разработке инструкций надзорные органы должны соблюдать определенные принципы, которые приводятся ниже.

- Инструкции не должны ограничивать основополагающие права (например, требование прозрачности).
- В законодательстве должна быть четко установлена сфера полномочий регулирующего органа в области издания инструкций.
- Законодательство должно четко указывать, что инструкции не могут противоречить законам, регулирующим финансирование избирательных кампаний, или более общим законодательным актам.
- Соперникам на выборах и другим заинтересованным сторонам должна предоставляться возможность подать жалобу или апелляцию в связи с изданием или применением инструкций.

Г. Законодательство о финансировании избирательных кампаний и соблюдение основных свобод

Законодательство о финансировании избирательных кампаний должно быть разработано таким образом, чтобы обеспечить уважение основных прав на свободу выражения мнения и на свободу объединений. ЕСПЧ и высшие судебные инстанции государств-участников установили случаи нарушения этих основных прав человека в положениях национальных законов о финансировании избирательных кампаний. Поскольку свобода выражения мнения и свобода объединений имеют основополагающее значение для демократического общества, необходимо тщательно проверять законодательство с этой точки зрения.

Положения законов неизбежно оказывают некоторое влияние на свободу выражения мнения и свободу объединений. К таким положениям можно отнести ограничение максимального объема пожертвований и расходов; предоставление государственного финансирования только тем партиям, которые представлены в

законодательном органе; ограничение сроков ведения избирательной кампании; запрет на платную политическую рекламу в вещательных СМИ; ограничения на ведение агитации избирателями в индивидуальном качестве и установление лимитов на объем стороннего финансирования. Главный вопрос заключается в том, оправданы ли такие ограничения.

Судебные постановления, принятые в разных странах региона ОБСЕ, свидетельствуют о значительных различиях между юрисдикциями. Например, Верховный суд Соединенных Штатов отменил действие ряда законодательных положений, начав с принятого в 1976 г. решения о том, что ограничение расходов на избирательную кампанию противоречит конституции, и вплоть до решения 2014 г. об отмене суммарного ограничения объема пожертвований, которые могут быть сделаны физическими лицами в пользу кандидатов на выборах. В 2010 г. Суд отменил прежние решения и признал недействительным запрет на независимые расходы на избирательную кампанию со стороны корпораций[3]. Напротив, ЕСПЧ, анализируя баланс между целями регулирования и задачей соблюдения права на свободу выражения мнения, придает большее значение обязанности государства защищать демократические дебаты и избирательный процесс. Например, в 1998 г. ЕСПЧ рассмотрел иск против Соединенного Королевства, касавшийся предположительного нарушения права на свободу выражения мнения (статья 10 ЕКПЧ) в связи с введением лимита в 5 фунтов стерлингов на расходы на избирательную кампанию, понесенные третьей стороной. Суд в конечном счете постановил, что лимит был установлен на слишком низком уровне, но признал законным стремление государства к ограничению таких расходов[4].

ЕСПЧ также рассматривал ограничения на размещение в эфире платной политической рекламы. По нескольким делам Суд постановил, что запрет такой рекламы представляет собой несоблюдение статьи 10 ЕКПЧ, которое может вести к нарушению права небольших политических партий на свободу выражения мнения: эти партии очень мало освещаются в СМИ, и платная реклама может являться для них единственным способом появления в эфире[5]. Тем не менее, в деле, касавшемся другой законодательной базы, ЕСПЧ постановил, что запрет на политическую рекламу представляет собой допустимую попытку «защитить демократический

3 См.: решения Верховного суда Соединенных Штатов по делам «Бакли против Валео» (Buckley v. Valeo) 1976 г., «Маккатчен против Федеральной избирательной комиссии» (McCutcheon v. FEC) 2014 г. и «Группа «Ситизенз юнайтед» против Федеральной избирательной комиссии» (Citizens United v. FEC) 2010 г.

4 См. дело «Боумен против Соединенного Королевства» (Bowman v. United Kingdom), постановление ЕСПЧ (1998).

5 См.: «ТВ Вест» и Партия пенсионеров в Ругаланне против Норвегии» (TV Vest & Rogaland Pensjonistparti v. Norway), постановление ЕСПЧ (2008), и «Ассоциация против промышленного животноводства» против Швейцарии» (VgT v. Switzerland), постановление ЕСПЧ (2009).

процесс от искажения его влиятельными финансовыми группами, имеющими преимущественный доступ к влиятельным средствам массовой информации»[6].

Данные решения Суда свидетельствуют о том, насколько важен более широкий законодательный контекст для конечного исхода подобных дел. В этой связи важнейший вопрос состоит в том, могут ли политические партии и кандидаты донести свои идеи до избирателей и имеют ли избиратели достаточный доступ к политической информации. Специалист по вопросам финансирования избирательных кампаний, консультируясь со специалистами по правовым и политическим вопросам и по вопросам СМИ, должен внимательно проанализировать воздействие любых запретов и ограничений и их соответствие обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам.

Д. Вопросы для проверки

- Какие законодательные акты регулируют финансирование избирательных кампаний? Дополнены ли они инструкциями соответствующего надзорного органа или органа, ответственного за организацию выборов?
- Вносились ли в последнее время поправки в законодательство, регулирующее финансирование избирательных кампаний? Если да, то были ли они приняты заблаговременно, когда до выборов оставался еще достаточный срок, дающий возможность всем заинтересованным сторонам провести соответствующую подготовку? Носил ли законодательный процесс инклюзивный и публичный характер?
- Были ли законодательные и нормативные акты предоставлены общественности своевременным и доступным образом?
- Ясны ли цели и принципы законодательства?
- Содержится ли в законе четкое определение функций и обязанностей надзорного органа, кандидатов на выборах и других сторон избирательного процесса?
- Определены ли законодательной базой, регулирующей финансирование избирательных кампаний, основные компоненты финансирования политических партий и финансирования избирательных кампаний?
- Содержится ли в законодательной базе определение других основных терминов, связанных с финансированием избирательных кампаний?
- Рассматривались ли судами на национальном или международном уровне какие-либо примечательные дела, касающиеся финансирования

6 См.: «Энимал дифендерс интернэшнл» против Соединенного Королевства (Animal Defenders International v. United Kingdom), постановление ЕСПЧ (2013).

избирательных кампаний? Если да, то какие вопросы оспаривались и каков был исход дела?

- Проводился ли другими организациями (например, ГРЕКО) анализ законодательства о финансировании избирательных кампаний и выпускались ли ими рекомендации? Были ли эти рекомендации приняты во внимание и выполнены?
- Рассматривают ли кандидаты и партии законодательные и нормативные акты как отвечающие потребностям и справедливые?
- Создается ли у соперников на выборах впечатление, что правила финансирования политических партий и избирательных кампаний предоставляют им достаточные возможности для того, чтобы сообщить избирателям свои взгляды?
- Считают ли группы внутренних наблюдателей и другие объединения граждан законодательную базу соответствующей потребностям? Выявили ли они недостатки, которые необходимо исправить?



4. ЛИМИТЫ ПОЖЕРТВОВАНИЙ И РАСХОДОВ

В странах региона ОБСЕ действуют самые различные системы финансирования избирательных кампаний – от тех, которые опираются прежде всего на частное финансирование, до тех, которые используют преимущественно государственные средства. При этом большинство сочетает в себе признаки обоих направлений. В любом случае, стандартной чертой системы финансирования избирательных кампаний является введение некоторых ограничений на пожертвования и расходы. В некоторых странах такие ограничения могут быть не связаны конкретно с финансированием избирательных кампаний: они скорее присущи законодательству о финансировании политической деятельности в целом.

Ограничение пожертвований может быть средством сведения к минимуму возможностей для коррупции или для покупки политического влияния. Целью ограничений, касающихся расходов на предвыборную кампанию, может быть обеспечение равенства возможностей для различных политических сил. Такие ограничения могут устанавливаться в виде максимальных денежных сумм (количественные ограничения) или в зависимости от категории средств (качественные ограничения).

Лимиты на пожертвования и расходы зависят от вида выборов, условий конкретной страны и принятых ею подходов в данной области, а также от объема затрат, необходимых для охвата избирателей через СМИ и при помощи других методов ведения предвыборной кампании. С учетом стоимости современных выборов, в законодательстве должны быть четко указаны соответствующие лимиты, которые должны быть реалистичными, с тем чтобы обеспечить всем соперникам на выборах возможность провести эффективную предвыборную кампанию. Хорошая практика состоит в том, чтобы индексировать данные ограничения с учетом инфляции, а не устанавливать их в абсолютном значении. Ограничения должны применяться справедливым и беспристрастным образом.

Количественные и качественные ограничения

Количественные ограничения определяются в денежном выражении и могут представлять собой лимит на максимальную сумму, которую в качестве пожертвования разрешается вносить физическим или юридическим лицам. Другим вариантом может быть установление предела расходов кандидата или партии на предвыборную кампанию.

Качественные ограничения определяются категорией финансовой операции. Речь может идти об источнике пожертвований – например, в случае иностранных, государственных или анонимных средств. Другой вариант – ограничение конкретного вида расходов (например, в случае платной политической рекламы).

A. Средства на проведение избирательных кампаний, поступающие из государственных источников

Государственное финансирование избирательных кампаний часто рассматривается как способ создания равных условий для всех кандидатов на выборах, а также как средство поощрения политического плюрализма и предотвращения излишней зависимости от богатых спонсоров. Если государство напрямую финансирует избирательные кампании политических партий и, в некоторых случаях, кандидатов, оно должно делать это на основе равноправия и исходя из объективных критериев.

Следует также рассмотреть систему предоставления прямого государственного финансирования на нужды избирательных кампаний. В некоторых системах деньги выделяются до проведения выборов на основании результатов предыдущих выборов или предоставленных доказательств минимального уровня поддержки со стороны граждан. В других системах перечисление средств происходит после выборов на основе их итогов. Обычно выплата всех средств или хотя бы части выделяемого финансирования до выборов наилучшим образом обеспечивает партиям возможность на равных соперничать друг с другом на основе равных возможностей.

В интересах политического плюрализма для получения прямого государственного финансирования следует установить более низкий порог поддержки избирателей, чем избирательный порог для получения мандатов в парламенте. Государственное финансирование обычно выделяется, по крайней мере, тем партиям, которые представлены в действующем парламенте. Однако в целях поощрения политического плюрализма финансирование также может предоставляться непарламентским партиям – в том числе вновь созданным партиям и независимым кандидатам, продемонстрировавшим, что они пользуются определенной минимальной поддержкой избирателей. В любом случае важно, чтобы способ выделения государственных субсидий был закреплен в соответствующем законодательстве и был известен сторонам политического процесса заранее.

Государственное финансирование также может принимать форму косвенной поддержки – например, в виде предоставления бесплатного эфирного времени или места на полосах печатных периодических изданий и на стендах для размещения предвыборных материалов; оплаты почтовых расходов на рассылку материалов избирателям; возможности использовать принадлежащие государству помещения для проведения общественных собраний; предоставления субсидий на проезд к месту проведения предвыборных мероприятий или предоставления налоговых скидок в той или иной форме.

Государственные ресурсы при проведении избирательной кампании нельзя использовать не по назначению или недолжным образом. Все государственные ресурсы, используемые для целей кампании (например, СМИ, здания и места проведения общественных мероприятий), должны предоставляться в распоряжение всех кандидатов на выборах на основе равного обращения; сведения об использовании таких ресурсов следует публиковать и включать в соответствующие отчеты. Необходимо отметить, что злоупотребление государственными ресурсами противоречит обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам (см. подраздел 2Ж). При том, что лицо, занимающее выборную должность и баллотирующееся вновь, естественно и неизбежно находится в преимущественном положении, необходимо принять меры к тому, чтобы законодательство не содействовало сохранению и усилению такого преимущества. Кандидаты, занимающие выборную должность, и партии, находящиеся у власти, не должны использовать в своих интересах государственные средства и ресурсы, которые фактически создаются за счет всех налогоплательщиков.

В этой связи ДН могут играть важную роль в наблюдении за возможным злоупотреблением государственными ресурсами в регионах и могут встречаться с заинтересованными сторонами на местном уровне, с тем чтобы выяснить их мнение по данному вопросу. В частности, организации внутренних наблюдателей часто бывают хорошо осведомлены о возможных случаях злоупотребления

государственными ресурсами и могут представлять собой ценный источник информации для проведения анализа.

Б. Частные пожертвования на проведение избирательных кампаний

Частные пожертвования на проведение избирательных кампаний обычно рассматриваются как одна из форм участия в политической жизни. Частное финансирование имеет большое значение, так как оно может позволить небольшим и вновь созданным партиям, а также независимым кандидатам выйти на политическую арену и принять участие в предвыборной борьбе. Частные пожертвования также могут быть важным источником финансирования для тех партий/кандидатов, которые не соответствуют критериям для получения государственных средств на проведение избирательной кампании.

При этом в некоторых государствах-участниках ОБСЕ установлены лимиты частного финансирования избирательных кампаний политических партий и кандидатов, что имеет своей целью поддержку честного соперничества в ходе выборов, сокращение стимулов, ведущих к коррупции, а также борьбу с злоупотреблением влиянием в политике. Такие ограничения могут выражаться в установлении максимальной суммы, которую спонсор может пожертвовать кандидату или политической партии, или предельного лимита на сумму всех пожертвований, которые может принять партия или кандидат.

Нормативные акты могут устанавливать лимит на размер денежных пожертвований, которые физическое или юридическое лицо может сделать в пользу кандидата или партии (количественные ограничения). Помимо этого, нормативные положения могут предусматривать запрет на принятие пожертвований из определенных источников – например, от иностранных граждан или организаций, юридических лиц, государственных органов или государственных предприятий, а также от анонимных спонсоров (качественные ограничения). Если анонимные пожертвования допускаются, это очень затрудняет применение других видов ограничений или запретов, касающихся предоставления средств.

В законе должен быть четко определен характер любых запрещенных источников финансирования, и должны быть установлены правила обращения с пожертвованиями, поступившими из незаконных или неустановленных источников. Эти правила могут включать возврат средств, перечисление их в бюджет государства или передачу пожертвования какой-нибудь гуманитарной организации по выбору партии.

Законодательство должно регулировать неденежные поступления на цели выборов (например, субсидии на рекламные и печатные услуги или аренду офисных

помещений и оборудования). Примеры хорошей практики показывают, что в законе должен быть определен порядок оценки стоимости неденежных пожертвований (например, на основе рыночных цен). Помимо этого, если физическое или юридическое лицо прощает непогашенный долг за поставленные товары или услуги, это должно рассматриваться как неденежное пожертвование, которое подлежит ограничениям, применимым к пожертвованиям, и учитывается при проверке соответствия расходов установленным лимитам (когда это применимо).

Законодательство также может устанавливать право кандидатов и партий на использование своих собственных средств и определять соответствующий лимит. В некоторых государствах этот вопрос законодательно не решен, а в других в отношении личных средств действуют те же правила, что и в отношении других пожертвований.

Следует еще раз подчеркнуть, что любые ограничения частного финансирования избирательных кампаний должны быть разумными и должны уважать право личности на свободу объединений и свободу выражения мнения.

B. Положения о кредитах

Правовая база должна определять правила, регулирующие предоставление кредитов политическим партиям и кандидатам на финансирование избирательных кампаний. В некоторых государствах партиям и кандидатам запрещается брать ссуды для покрытия расходов на проведение предвыборной кампании, однако в других странах получение кредитов от финансовых институтов, юридических или частных лиц разрешено. Так часто обстоит дело в государствах, в которых кандидатам разрешается тратить столько личных денег, сколько они пожелают. В таких случаях кредиты могут допускаться в качестве средства выравнивания условий для всех кандидатов, независимо от их финансовых возможностей.

Если такой вариант разрешен, законодательством должны быть предусмотрены определенные правила и ограничения, в том числе допустимые кредиторы, максимальный размер кредита и максимальный срок и условия погашения, включая процентную ставку. В законодательстве некоторых государств-участников содержится требование о том, чтобы все подобные займы выдавались на коммерческой основе. Законодательство также должно прямо предусматривать распространение правил, касающихся предоставления отчетности и раскрытия информации о финансировании, на информацию о получении и погашении кредитов.

Хорошая практика состоит в том, чтобы разрешать только использование банковских кредитов и ссуд по кредитной карте, а не займы у других организаций или

физических лиц. В самом деле, любые долговые отношения, стороной в которых выступают юридические или физические лица, таят в себе риск возникновения зависимости законодателей или других должностных лиц от кредиторов. В такой ситуации спонсоры могут использовать ссуды, а не пожертвования, в целях оказания давления на политические партии или должностных лиц. Кроме того, если ссуды не рассматриваются как пожертвования согласно принятым правилам, спонсоры могут использовать выдачу ссуд для того, чтобы обойти ограничения на пожертвования, а также другие требования. Например, спонсоры могут обойти требование о максимальном размере пожертвований, если они – вместо того, чтобы сделать пожертвование в пользу кандидата или партии, – выдадут ссуду, а затем не потребуют возвращения этих средств.

Г. Расходы на финансирование избирательной кампании

В ряде государств-участников ОБСЕ действует ограничение расходов на избирательную кампанию, цель которого – создать равные условия для кандидатов и обеспечить, чтобы на свободный выбор избирателей не оказывали негативного влияния чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии.

При этом государство может определять максимальный объем расходов на избирательную кампанию в ходе конкретных выборов. Тем не менее, цель таких ограничений должна уравновешиваться столь же законной необходимостью защиты других прав – на свободу объединений и на свободу выражения мнения. Соперникам на выборах должно быть разрешено тратить такое количество средств, которое позволяет им донести свое политическое послание до избирателей.

Максимальный лимит расходов обычно устанавливается в виде абсолютной или относительной суммы, зависящей от таких факторов, как число избирателей в конкретном избирательном округе и цены на агитационные материалы и услуги, необходимые для проведения избирательной кампании. Независимо от того, какая принята система, эти лимиты должны быть четко определены в законе и, в идеальном случае, должны индексироваться с учетом инфляции, с тем чтобы они оставались актуальными для последующих выборов. Помимо этого, ограничения должны применяться ко всем кандидатам на выборах, а также к третьим сторонам – с тем, чтобы не допустить их использования с целью обойти ограничения на расходование средств (см. подраздел Е).

В тех государствах, где установлены предельные объемы расходов, закон всегда должен содержать четкое определение термина «расходы на избирательную кампанию». Это позволит кандидатам и партиям группировать в отчетах свои расходы по категориям и следить за соблюдением лимитов на расходование

средств. Неденежные поступления должны учитываться как израсходованные средства в рамках установленных лимитов на расходы в соответствии со своей рыночной стоимостью; в противном случае может иметь место скрытое превышение лимитов. При этом в законодательных актах или инструкциях надзорного органа должны быть указаны четкие и объективные методы расчета рыночной стоимости неденежных пожертвований.

Также необходимо, чтобы в законе был определен период, в течение которого соперники на выборах обязаны соблюдать правила, касающиеся расходов на избирательную кампанию. Часто он совпадает с официальным избирательным периодом.

Какая-нибудь партия или кандидат могут попытаться обойти правила, регулирующие финансирование избирательных кампаний, проводя предвыборные мероприятия в «довыборный» период, то есть до начала официальной избирательной кампании. Требуется проводить четкое различие между тем, что составляет расходы на политическую деятельность (например, информирование избирателей о программе политической партии в период между выборами), и затратами, подпадающими под определение расходов на избирательную кампанию. На пожертвования и расходы, имевшие место до начала официальной избирательной кампании или в «довыборный» период, могут распространяться общие правила финансирования политической деятельности, предусматривающие надлежащий контроль и, в соответствующих случаях, применение санкций.

Важно, чтобы законодательство не запрещало неоправданным образом расходование средств и выражение политических взглядов до официального начала избирательной кампании, поскольку свободный обмен идеями, особенно политическими, должен быть разрешен в любое время. Тем не менее, возможно введение определенных ограничений – при условии, что они являются разумными и соразмерными цели проведения честной избирательной кампании. Речь может идти о запрете распространять листовки или обзванивать избирателей с целью убедить их голосовать за конкретную партию до определенной установленной даты.

Помимо этого, может существовать запрет на некоторые виды расходов на избирательную кампанию. Например, в ряде стран могут быть введены ограничения или запреты на платную политическую рекламу в вещательных СМИ. Такие запреты обычно имеют исторические причины и направлены на то, чтобы сконцентрировать внимание на сути предвыборной кампании партий или кандидатов и сократить затраты. Любые такие запреты должны быть свободными от дискриминации и не должны необоснованно ограничивать возможность партий и кандидатов знакомить избирателей со своей позицией или возможность избирателей знакомиться с взглядами кандидатов на выборах. Это имеет особенно

большое значение, если доступ политических соперников к государственным средствам массовой информации ограничен (см. раздел 3Г). Если платная политическая реклама разрешена, кандидатам на выборах должен быть обеспечен равный доступ и равное обращение при покупке ими рекламных услуг. Если существуют ограничения на платную рекламу, кандидатам и политическим партиям должен предоставляться бесплатный и равный доступ к вещательным СМИ, с тем чтобы они могли иметь возможность обратиться к электорату.

Д. Расходы на избирательную кампанию в день выборов

Часто партии и кандидаты несут значительные расходы в день выборов, даже несмотря на то, что во многих государствах-участниках предвыборная агитация официально заканчивается за сутки до этого дня. Если кампания должна завершиться до дня выборов, определенные расходы, понесенные в день голосования (например, расходы на рекламу или проведение митингов), могут рассматриваться как неправомерные. ДН и КН могут наблюдать и отражать в своих отчетах подобные расходы. Специалисту по вопросам финансирования избирательных кампаний необходимо установить, должны ли данные расходы быть включены в отчеты в качестве расходов на ведение избирательной кампании согласно законам данного государства и, если да, то были ли они на самом деле включены в эти отчеты.

Е. Положения о третьих сторонах

В некоторых государствах законодательство регулирует ведение агитации и сбор и расходование средств лицами и организациями, юридически не связанными с каким-либо кандидатом или партией, но выступающими за или против кандидатов или партий или же ведущим агитацию по каким-нибудь конкретным вопросам. Вместо того, чтобы делать пожертвования в пользу политическим сил, эти лица и организации, обычно именуемые «третьими сторонами» или «непартийными агитаторами», информируют общественность напрямую. Третьи стороны должны иметь право свободно привлекать финансирование и выражать мнения по поводу политических вопросов в соответствии с правом на свободу выражения мнения, и их деятельность нельзя запрещать в безусловном порядке. Тем не менее, важно, чтобы действия третьих сторон, участвующих в предвыборной кампании, тоже регулировалась в той или иной форме в целях обеспечения прозрачности и подотчетности.

Получение и расходование финансовых средств третьими сторонами часто носит менее прозрачный характер, чем у политических партий и кандидатов. Если третьи стороны расходуют значительные суммы денег на избирательную кампанию, могут возникать вопросы относительно применимости и действенности

лимитов на расходы и требований о предоставлении отчетов и раскрытии информации, когда речь идет об этих субъектах. В самом деле, в зависимости от законодательства возможно использование третьих сторон в качестве способа обойти лимиты на пожертвования и расходы, особенно если такие ограничения не применяются к расходам, понесенным третьими сторонами.

Ж. Вопросы для проверки

- Какие источники финансирования имеются у политических партий и кандидатов?
- Предусматривается ли системой финансирования избирательных кампаний государственное и/или частное финансирование?
- Содержится ли в законодательных актах определение понятий «предоставление средств на проведение избирательной кампании» и «расходы на проведение избирательной кампании»? Есть ли в законодательстве четкое описание того, какие средства учитываются при контроле за соблюдением предельных лимитов на предоставление средств и на расходы (если применимо)?
- Если предоставляется государственное финансирование, как рассчитывается его объем? Какие критерии используются для определения права кандидата на получение государственного финансирования? Предоставляется ли государственное финансирование до или после выборов?
- Предусматривает ли закон косвенное государственное финансирование? Предоставляется ли оно на равной основе всем соперникам на выборах?
- Установлены ли ограничения на сумму пожертвований (индивидуальную или совокупную) и/или на источники пожертвований (например, анонимные пожертвования, пожертвования из иностранных источников или от субъектов, находящихся в государственной собственности)? Если да, то являются ли эти ограничения разумными?
- Предусмотрены ли в законодательстве правила и ограничения, касающиеся использования кандидатами и партиями собственных средств на проведение своих избирательных кампаний?
- Разрешается ли партиям и кандидатам брать кредиты на проведение предвыборной кампании? Если да, то предусматриваются ли законодательством правила и ограничения, касающиеся их использования?
- Считают ли политические партии и кандидаты, что правила, регулирующие предоставление средств на ведение избирательных кампаний (как из частных, так и из государственных источников), позволяют им вести эффективную предвыборную кампанию?

- Установлен ли лимит расходов политической партии/кандидата? Если да, то какой? Считают ли партии/кандидаты такие лимиты приемлемыми?
- Установлены ли какие-либо ограничения на виды расходов (например, в отношении платной политической рекламы)? Считают ли партии/кандидаты такие ограничения приемлемыми?
- Присутствуют ли в законе положения о третьих сторонах? Регламентировано ли финансирование избирательных кампаний третьими сторонами?
- Определена ли законом длительность официального периода избирательной кампании? Если да, то воспринимают ли политические партии и кандидаты этот период как слишком продолжительный / слишком короткий?
- Регулирует ли законодательство довыборный период? Если да, то существуют ли положения, регулирующие финансирование политической деятельности и/или предвыборных мероприятий в течение этого промежутка времени?
- Регламентируются ли законодательством расходы, понесенные в день выборов?
- Содержатся ли в законодательстве положения, направленные непосредственно на то, чтобы предотвратить обход установленных правил?



5. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТНОСТИ И РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ

Требования, касающиеся предоставления отчетов о финансировании избирательной кампании и раскрытия соответствующей информации, могут способствовать повышению подотчетности и прозрачности и укреплению уверенности общества в честности избирательного процесса. Для того чтобы законодательные или нормативные акты о финансировании избирательных кампаний работали, необходимо, чтобы они предусматривали обнародование информации о предоставленных средствах и расходах в виде подробных и ясных периодических отчетов.

Предоставление отчетности и раскрытие информации своевременным и прозрачным образом являются важными составляющими эффективного институционального надзора, а также условиями для формирования доверия со стороны общества. Тем не менее, важно не допускать, чтобы нормативные акты налагали чрезмерное бремя на партии, кандидатов и надзорные органы. Если обязанности по предоставлению отчетности слишком обременительны, они могут рассматриваться как чрезмерные административные барьеры, ограничивающие соперничество на выборах.

Частота предоставления отчетов и их содержание варьируются в странах региона ОБСЕ. В некоторых государствах партии и кандидаты обязаны предоставлять отчеты о своих активах и финансовых обязательствах в начале избирательной кампании. В других – партии и кандидаты обязаны подавать регулярные отчеты о своих доходах и расходах в течение избирательной кампании и после выборов.

Помимо этого, благодаря своевременному раскрытию сведений о финансировании кампании избиратели могут получить необходимую информацию и, прежде чем принять решение о том, за кого они будут голосовать, проанализировать объем и виды финансовой помощи, полученной кандидатами или политическими партиями.

A. Требования о предоставлении отчетности

Правила предоставления отчетности имеют очень большое значение в контексте соблюдения политическими партиями, кандидатами и третьими сторонами законодательства о финансировании избирательных кампаний. Государства должны требовать, чтобы партии и кандидаты вели учет и предоставляли отчеты обо всех денежных и неденежных поступлениях, а также обо всех расходах на проведение предвыборной кампании в течение избирательного периода. Эти требования облегчают регулирующим органам надзор за соблюдением правил и обеспечивают наличие документации, которая может быть полезной в последующих расследованиях. Что касается средств на ведение избирательной кампании, хорошая практика состоит в том, чтобы включать в отчеты дату, источник, сумму и вид пожертвования. В отношении расходов хорошая практика состоит в том, чтобы включать в отчеты дату, цель, сумму и имя получателя.

Закон должен четко устанавливать характеристики требуемой отчетности, а также сроки и способ раскрытия информации. Ниже приводятся виды отчетов, предоставление которых требуется в соответствии с хорошей практикой.

- Предварительные отчеты, предоставляемые до начала избирательной кампании, позволяют убедиться в том, что счета открыты в установленном порядке (если применимо). Такие отчеты должны включать информацию о банковском счете партии или кандидата, а также фамилии и должности сотрудников, отвечающих за финансы партии или кандидата в рамках избирательной кампании.
- Промежуточные отчеты, предоставляемые в избирательный период, позволяют надзорным органам принять меры по решению любых возможных проблем, выявленных до дня выборов.
- Итоговые отчеты, предоставляемые после выборов и подтверждения итогов голосования, содержат полную и всеобъемлющую информацию обо всех

аспектах финансирования избирательной кампании. Срок предоставления итогового отчета в надзорный орган должен быть четко установлен законом. Крайне важно, чтобы установленные сроки предоставляли достаточно времени для сбора данных тем сторонам, которые обязаны предоставлять отчеты, но не были при этом слишком длинными, поскольку надзорный орган должен иметь возможность провести тщательную и быструю проверку и, если это необходимо, ввести соразмерные и своевременные санкции.

В отчетах следует четко разделять партию в целом, отдельных кандидатов и, когда это применимо, списки кандидатов. Чтобы быть полезными и понятными широкой общественности, отчеты должны содержать достаточно подробную информацию. Хорошая практика состоит в том, что власти разрабатывают стандартный шаблон и рекомендации по предоставлению отчетности, что позволяет проводить своевременный анализ и эффективно сравнивать различные партии и различных кандидатов. В отчетах следует четко разделять поступления средств и расходы. Помимо этого, в принятой форме отчетности все пожертвования и расходы должны быть сгруппированы по стандартным категориям, установленным нормативными актами. В такой структурированной отчетности должны быть указаны дата и сумма каждой операции, и к ней должны прилагаться копии подтверждающих документов (например, квитанции, чеки, платежные поручения и договоры о кредитовании).

Политические партии и кандидаты должны назначить уполномоченного по финансовым вопросам, которому поручается контроль за финансированием избирательной кампании. Уполномоченный должен вести точный и подробный учет каждой операции. Хорошая практика состоит в ведении бухгалтерии, отражающей все полученные средства и все понесенные расходы.

Многие государства используют пропорциональный подход при формулировании требований, касающихся отчетности. Нередко они устанавливают нижний порог, освобождающий от необходимости включать в отчеты очень мелкие операции, поскольку бремя административных формальностей слишком велико по сравнению с получаемой пользой. Помимо этого, возможно применение пороговых сумм таким образом, чтобы только пожертвования, превышающие определенный объем, подлежали безотлагательному включению в отчеты о предвыборных операциях. Среди других примеров различных требований можно назвать более низкие пороговые суммы для включения в отчеты пожертвований, сделанных в пользу местных отделений партии; обязательную предварительную проверку финансовых отчетов о суммах выше определенного уровня, а также предъявление требований в отношении проверки только тем партиям, которые получают государственное финансирование. Если подобные исключения предусмотрены, важно тщательно продумать пороговые величины,

с тем чтобы не допустить нарушения общей целостности системы финансирования избирательных кампаний.

Б. Требования о раскрытии информации

Требование об обнародовании информации подразумевает необходимость предавать гласности процессы финансирования политической деятельности, повышая тем самым подотчетность политических субъектов. Правила раскрытия информации о финансировании должны четко определять, к кому относятся это требование, какие сведения подлежат опубликованию и в какие сроки. Информация должна обнародоваться кандидатом или партией и/или надзорным органом (предпочтительно в Интернете и в удобном для пользователей формате).

В разных странах региона ОБСЕ существуют различные правила раскрытия финансовой отчетности. При рассмотрении требований в этом отношении иногда следует уравновешивать необходимость обеспечить прозрачность со стремлением спонсоров сохранить в тайне свои политические предпочтения, особенно если их разглашение может привести к серьезным политическим последствиям. Во многих государствах публикуются имя и адрес спонсора, а также сумма пожертвования. В других же имена спонсоров должны быть раскрыты в тех случаях, когда размер пожертвования превышает определенную пороговую сумму. Еще один подход заключается в том, что имена некоторых категорий спонсоров не раскрываются, поскольку считается, что в результате данные лица могут подвергнуться физической опасности.

Во всех случаях специалист по правовым вопросам должен тщательно проанализировать баланс между раскрытием информации и защитой персональных данных с учетом действующих в данном государстве законов о защите данных. Как правило, информация, подлежащая раскрытию, должна давать общественности возможность узнать имя спонсора, пожертвованную сумму и дату пожертвования. Помимо этого, законодательством должно быть четко установлено, для каких целей разрешается использовать информацию, полученную из опубликованных отчетов о финансировании избирательных кампаний, и какие санкции налагаются за ее ненадлежащее использование.

В целях повышения прозрачности некоторые государства устанавливают требования о проведении всех пожертвований по банковскому счету, специально открытому для целей финансирования избирательной кампании. В таких случаях следует учесть охват территории страны учреждениями банковской системы, а также уровень использования соответствующих информационных технологий. В странах, где отделения банков за пределами больших городов малочисленны или доступ к Интернету обеспечен не на всей территории, требование о том, чтобы

кандидаты использовали специальные банковские счета для всех операций по финансированию избирательной кампании, может быть слишком обременительным.

Законодательство должно регулировать раскрытие информации о неденежных поступлениях на цели предвыборной кампании. Хорошая практика говорит о том, что в законе должен быть определен способ оценки стоимости неденежных пожертвований и должны быть установлены требования к отчетности в соответствии с теми же стандартами прозрачности, которые применяются к денежным средствам. Необходимо публиковать сведения и о пожертвованиях на избирательную кампанию из собственных средств кандидатов. От третьих сторон, участвующих в предвыборной кампании, тоже следует требовать публикации данных о спонсорах и соответствующих расходах. В противном случае возможно неправомерное использование третьих сторон для обхода требования о раскрытии информации, касающейся финансирования.

Когда речь идет о кредитах, может быть полезным, чтобы в законодательстве существовало требование о публикации подробных сведений обо всех ссудах с указанием имени кредитора, общей суммы кредита, процентной ставки и срока погашения. Необходимо периодически сообщать информацию о статусе кредита вплоть до его полного погашения.

Ограниченный мандат международных наблюдателей не позволяет им проанализировать точность отчетов, публикуемых кандидатами или партиями. Помимо этого, некоторые аспекты отчетов могут требовать проверки и расследования, а это выходит за рамки задач и возможностей миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами. Тем не менее, наблюдатели могут выявить очевидные несоответствия в опубликованных отчетах – например, если кандидат или партия проводят широкомасштабную кампанию с использованием плакатов, но указывают в своей отчетности несоответствующие объемы расходов на такие агитационные материалы.

Важно, чтобы внутренние наблюдатели, СМИ и широкая общественность имели своевременный и достаточный доступ к финансовой отчетности, касающейся избирательных кампаний. Отчеты следует обнародовать без неоправданной задержки. Помимо этого, они должны быть понятными. Важно, чтобы закон устанавливал четкие и разумные сроки публикации отчетов надзорными органами и предусматривал легкий доступ общественности к этим отчетам на протяжении длительного времени. Все чаще примеры хорошей практики включают публикацию отчетов в Интернете в стандартизированном и доступном для поиска формате, а также в многотиражных газетах. В качестве дополнительной меры по обеспечению прозрачности соперники на выборах также сами могут публиковать свои отчеты.

B. Вопросы для проверки

- Присутствуют ли в законе требования о предоставлении отчетности? Если да, то на каких этапах должны предоставляться эти отчеты? Требуется ли предоставление промежуточных отчетов до дня выборов или только окончательного отчета после этой даты? Разумны ли сроки предоставления отчетов после выборов?
- Выполняют ли партии требования о предоставлении отчетности? Предоставляются ли отчеты в установленный срок?
- Согласно требованиям о предоставлении отчетности, обязаны ли соперники на выборах раскрывать источник и сумму поступивших средств, а также цели и сумму расходов?
- Существует ли стандартная форма для отчетов о финансировании избирательной кампании? Если да, то предоставляются ли инструкции или консультативная помощь для лиц, обязанных заполнять эти формы?
- Являются ли обязанности по предоставлению отчетности и раскрытию информации о финансировании излишне обременительными? Представляют ли они собой необоснованные препятствия административного характера, которые могут ограничить или исказить соперничество на выборах?
- Обязаны ли кандидаты на выборах проводить все операции, касающиеся финансирования избирательной кампании, по одному банковскому счету?
- Обязаны ли соперники на выборах назначить уполномоченного по финансовым вопросам, ответственного за все операции в рамках финансирования избирательной кампании?
- Предусмотрено ли законодательством требование о раскрытии информации о финансировании? Если да, то охватывает ли оно достаточным образом все аспекты, необходимые для повышения прозрачности?
- Публикуются ли финансовые отчеты в Интернете в удобном для пользователей формате? Обеспечен ли свободный доступ к ним? Содержат ли они полную информацию?
- Требует ли законодательство предоставления отчетов и раскрытия информацию о кредитах, ссудах и неденежных пожертвованиях?
- Распространяются ли требования о предоставлении отчетов и обнародовании информации на третьи стороны?
- Является ли публикуемая информация достаточно подробной для того, чтобы можно было осуществлять эффективный общественный надзор?
- В тех государствах, в которых имена спонсоров не подлежат раскрытию, каковы основания для запрета на разглашение данной информации? Какова процедура освобождения от раскрытия этой информации?

- Содержит ли законодательная база конкретные указания относительно того, какие персональные данные подлежат раскрытию, для каких целей разрешается их использовать и какие санкции могут быть наложены за ненадлежащее использование такой информации?



6. НАДЗОР И МОНИТОРИНГ

Государства должны предусматривать независимый надзор за финансированием избирательных кампаний, а также мониторинг в этой области. Чтобы правила финансирования кампаний выполнялись, необходимо возложить ответственность за надзор на независимый профессиональный регулирующий орган, уполномоченный разрабатывать рекомендации для сторон избирательного процесса, проверять отчеты о финансировании избирательных кампаний и расследовать возможные нарушения. В целях содействия эффективному выполнению закона и обеспечения подотчетности всех заинтересованных сторон, необходимо наделить этот орган правом применять санкции. В законе должно быть указано, кто имеет полномочия осуществлять надзор за выполнением положений о финансировании избирательных кампаний; в какой орган предоставляются отчеты о финансировании; как должны анализироваться отчеты; кто обладает полномочиями по расследованию возможных нарушений и в каком формате и на каких условиях публикуются отчеты, результаты проверок и итоги расследований конкретных дел. Во многих странах эти обязанности возложены на один надзорный орган, но в некоторых государствах такие функции может выполнять целый ряд государственных учреждений.

Большое значение также имеет наблюдение за финансированием избирательных кампаний, осуществляемое международными организациями. В рамках

более общей деятельности по наблюдению за выборами эти организации могут дать внешнюю оценку положений о финансировании избирательных кампаний и соответствующей практики с точки зрения их соответствия международным правовым и политическим обязательствам в области демократических выборов. Рекомендации, подготовленные международными наблюдателями, могут помочь государствам в совершенствовании своей системы финансирования избирательных кампаний. Помимо этого, международный мониторинг финансирования кампаний может укрепить доверие к этому процессу со стороны политических субъектов.

A. Институциональный надзор

Институциональный надзор должен быть поручен регулирующему органу, на который возложена ответственность за применение положений о финансировании избирательных кампаний, включая выпуск руководящих указаний о соблюдении законодательства, мониторинг соблюдения требований о предоставлении отчетности и раскрытии информации, проведение проверок, расследование возможных нарушений и применение санкций, когда это необходимо (см. раздел 7). Помимо этого, регулирующему органу может быть поручена публикация информации (в том числе предоставленной ему финансовой информации), а также результатов проведенных им проверок и расследований.

Надзор может осуществляться целым рядом органов. Во многих странах различные задачи выполняются разными государственными органами. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ главная ответственность возлагается на национальные органы, ответственные за организацию выборов. В этом случае существует преимущество, которое заключается в том, что орган, непосредственно отвечающий за проведение выборов, получает все полномочия и все соответствующие ресурсы. Однако это может таить в себе и недостатки. Например, орган, ответственный за организацию выборов, может не обладать потенциалом, навыками или человеческими и финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения данной задачи. Помимо этого, если органы, ответственные за организацию выборов, имеют в своем составе представителей политических партий, может возникнуть впечатление, что задачи, связанные с осуществлением надзора, не выполняются беспристрастным образом. В ряде государств осуществлять полный или частичный надзор за деятельностью по финансированию избирательных кампаний, поручено специализированным органам. В роли таких органов могут выступать:

- специализированное агентство, регулирующее финансирование политических партий и избирательных кампаний;
- государственная инспекция, аудиторская компания или счетная палата;

- антикоррупционная комиссия;
- государственная налоговая служба;
- суды общего права / суды, рассматривающие вопросы о нарушениях на выборах.

Независимо от того, какой орган уполномочен осуществлять надзор за финансированием избирательных кампаний, необходимо принять действенные законодательные и практические меры, направленные на обеспечение его независимости и приверженности принципу беспристрастности. В частности, важно, чтобы порядок назначения и освобождения от обязанностей членов надзорного органа был тщательно разработан, с тем чтобы оградить этих лиц от возможного политического влияния. Лицам, назначаемым на работу в составе надзорного органа, должно быть гарантировано сохранение постоянной должности.

Свобода от политического влияния имеет исключительно большое значение для эффективности надзорных органов и поддержания доверия к ним: пристрастный регулятор может оказывать давление на оппозицию и содействовать правительственным партиям и кандидатам. Даже при отсутствии реальной предвзятости независимый состав регулирующего органа поможет избежать впечатления необъективности и, таким образом, укрепить доверие к этому институту. Процесс назначения на должности в надзорном органе должен быть свободен от политического давления и должен включать в себя проверки, направленные на укрепление его объективности, нейтральности и финансовой независимости.

Если надзор осуществляется более чем одним институтом, необходимо четко обозначить распределение обязанностей, с тем чтобы избежать неопределенности, путаницы или дублирования. Роль надзорного органа в рассмотрении жалоб и применении санкций рассматривается в разделе 7.

Б. Обязанности надзорных органов

Анализируя финансирование избирательных кампаний, важно установить, какие полномочия и функции есть у надзорного органа (органов). Соответствующие обязанности должны быть четко определены законодательством и могут включать в себя следующее:

- издание руководящих указаний по вопросу о выполнении требований и соответствующее информирование других субъектов избирательного процесса;
- утверждение бланков отчетности и соответствующих процедур;

- получение, проверка и публикация финансовой отчетности;
- инициирование проверок и публичных расследований;
- рассмотрение жалоб и вынесение решений по ним;
- применение санкций;
- публикация решений по рассмотренным жалобам.

Необходимо наличие четких процедур, в рамках которых надзорный орган использует свои полномочия и выполняет свои задачи. Например, такой орган может быть наделен полномочиями по отслеживанию счетов и проведению проверок финансовой отчетности, предоставленной политическими партиями, кандидатами и – когда это применимо – третьими сторонами. Чрезвычайно важно, чтобы осуществление этих полномочий было непредвзятым и свободным от дискриминации. В этой связи в законодательстве должны быть оговорены основные аспекты любой проверки или расследования, с тем чтобы обеспечить наличие достаточных гарантий. Помимо этого, законодательством может быть установлен порядок и процедуры определения подхода к отбору отчетов для проверки. В других случаях законодательство может содержать требование о публикации надзорным органом его политики по данным вопросам.

Проведение проверок финансовой отчетности само по себе может быть неэффективным, если надзорный орган уполномочен составлять акты проверок исключительно на основе предоставленной ему информации, не выясняя при этом, является ли данная информация реалистичной и достоверной и отражает ли она полную картину доходов и расходов кандидата. В целях укрепления данного процесса в некоторых странах надзорному органу предоставлены полномочия в области расследований, позволяющие оценить достоверность отчетов о финансировании избирательных кампаний и их соответствие правилам.

Во всех случаях хорошей практикой является ситуация, когда надзорный орган в письменном виде излагает свои подходы и способы выполнения своих обязанностей по мониторингу и применению правил. К вопросам, которые могут быть при этом освещены, относятся критерии для инициирования проверок и расследований, сроки, методы расследования, а также и описание существующих рамок, на основе которых принимаются решения. Помимо этого, хорошей практикой является ясность относительно того, в каких случаях надзорным органом применяются санкции, имеющиеся в его распоряжении согласно закону. Публикация такого рода информации обеспечивает предварительное уведомление всех заинтересованных сторон и составляет основу подотчетности надзорного органа.

Нарушения правил финансирования избирательных кампаний могут подрывать доверие общества к демократическому процессу. В этой связи представляется разумным попытаться предотвратить такие нарушения. Надзорный орган может

играть важную роль в сокращении числа непреднамеренных нарушений, предоставляя консультации и рекомендации. В законодательстве может быть указано, что надзорный орган обязан осуществлять информационно-просветительскую деятельность – например, публиковать полезные справочники и проводить обучение на самых ранних этапах избирательного процесса, с тем чтобы ознакомить участников с существующими правилами.

Во многих государствах надзорные органы отвечают за разработку формата для отчетов о выборах, а также процедуры подачи этих отчетов и их публикации. Это важные инструменты для обеспечения прозрачности финансирования избирательных кампаний. Как показывают примеры хорошей практики, при разработке таких форматов и процедур надзорному органу следует проводить консультации с политическими партиями, кандидатами и другими заинтересованными сторонами. Такой подход помогает обеспечить пригодность форм и процедур для той цели, для которой они предназначены, а также не допустить, чтобы требуемые действия были слишком обременительными.

Еще одним фактором, который следует принимать во внимание при анализе финансирования избирательных кампаний, являются имеющиеся у надзорного органа ресурсы. В некоторых государствах законодательством четко установлен широкий круг обязанностей надзорного органа (органов), но на практике эти функции не реализуются. Это может быть вызвано рядом причин – в том числе, недостаточным финансированием. Назначенному учреждению (или учреждениям) должны быть предоставлены финансовые, человеческие и операционные ресурсы, необходимые для осуществления его мандата, а также достаточное время для полного и эффективного выполнения возложенных на него обязанностей.

B. Мониторинг силами гражданского общества

Организации гражданского общества иногда хорошо подготовлены к тому, чтобы вести мониторинг финансирования избирательных кампаний на протяжении более длительного периода времени и на более глубоком уровне, чем это обычно могут делать международные наблюдатели. При том, что международные наблюдатели должны проводить анализ на основе собственных наблюдений, информация, собранная группами внутренних наблюдателей, может оказаться полезной с точки зрения выявления проблем и получения необходимых данных.

В некоторых странах организации гражданского общества анализируют и непосредственно отслеживают поступления средств и расходы на избирательные кампании. В тех государствах, где существует требование о предоставлении отчетности о финансировании кампаний, организации гражданского общества часто проверяют достоверность этих отчетов со всей тщательностью. Часто

такие организации могут приблизительно оценить затраты на избирательную кампанию (например, стоимость рекламных щитов и рекламы в СМИ, расходы на печать агитационных материалов и на аренду помещений для проведения предвыборных мероприятий), с тем чтобы определить, соответствует ли действительности отчетность, предоставленная кандидатом или партией, и не превышены ли лимиты расходования средств.

В регионе ОБСЕ имеется ряд положительных примеров мониторинга финансирования избирательных кампаний силами организаций гражданского общества (иногда такой мониторинг осуществляется при поддержке международных организаций). Некоторые группы внутренних наблюдателей также публикуют отчеты с описанием используемой ими методики наблюдения за финансированием избирательных кампаний. Помимо этого, в некоторых случаях организации гражданского общества поддерживают принятие кодексов поведения во время предвыборных кампаний, в том числе положений о финансировании.

Г. Мониторинг силами международных организаций

Ряд международных организаций придает все большее значение вопросам финансирования избирательных кампаний и финансирования политической деятельности в целом как важнейшего компонента демократических выборов. Эти организации могут заниматься мониторингом финансирования избирательных кампаний в рамках деятельности по наблюдению за выборами, как это описано в настоящем руководстве. Такой мониторинг подразумевает составление специальных отчетов о выполнении нормативных положений и подготовку рекомендаций, касающихся необходимых улучшений.

Помимо этого, международные организации могут готовить отдельные международные обзоры законодательства о выборах и заключения о соответствия законодательства о финансировании избирательных кампаний обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам в области демократических выборов.

Д. Вопросы для проверки

- Предусмотрен ли законодательной базой действенный институциональный надзор за финансированием избирательных кампаний?
- Содержит ли законодательство четкие указания относительно того, какой орган (органы) отвечает за надзор за выполнением положений о финансировании избирательных кампаний? Является ли этим органом центральный орган, ответственный за организацию выборов, специализированное учреждение или суд?

- Свободен ли надзорный орган – на структурном и оперативном уровнях – от политического влияния? Гарантирует ли порядок назначения членов и состав надзорного органа его независимость и беспристрастность?
- Заложены ли в законодательной базе гарантии беспристрастного применения правил надзорным органом? Применяются ли правила беспристрастным образом?
- Разработаны ли надзорным органом четкие правила и процедуры и придерживается ли он их на практике? Основаны ли принимаемые им решения на четких и объективных критериях?
- Располагает ли надзорный орган достаточными человеческими и финансовыми ресурсами?
- Имеют ли должностные лица достаточный уровень подготовки? Понимают ли они свои функции?
- Располагает ли регулирующий орган достаточным временем для осуществления всестороннего надзора за финансированием избирательных кампаний?
- Поручено ли данному органу проводить тщательную проверку отчетов о финансировании избирательных кампаний? Разрешено ли ему запрашивать информацию у кандидатов на выборах и проводить проверки на местах?
- Относятся ли соперники на выборах с доверием к надзорным органам, считая их работу добросовестной и эффективной? Полагают ли они, что данные органы применяют закон действенно и справедливо?
- Предоставляет ли надзорный орган указания и рекомендации политическим партиям и кандидатам (например, издавая справочники, проводя учебные курсы, открывая «горячие телефонные линии» и т. п.)? Являются ли эти указания четкими и подробными? Чувствуют ли себя заинтересованные стороны достаточно информированными о юридических требованиях?
- Является ли деятельность по надзору прозрачной и открытой для контроля со стороны гражданского общества и международных организаций? Каким образом обеспечивается подотчетность надзорного органа?
- Проводят ли организации гражданского общества какие-либо мероприятия по мониторингу финансирования избирательных кампаний? Какую методику они используют? Публикуют ли они свои отчеты?
- Осуществляют ли другие международные организации мониторинг финансирования избирательных кампаний или финансирования политической деятельности? Каковы их выводы? Были ли выполнены их предыдущие рекомендации?



7. САНКЦИИ И их обжалование

Даже там, где приняты четкие законодательные положения о финансировании избирательных кампаний и надзорный орган хорошо выполняет свои обязанности по инструктированию и консультированию партий и кандидатов по вопросам выполнения их правовых обязательств, нарушения закона могут иметь место. Иногда лица, отвечающие за соблюдение требований закона со стороны соперников на выборах, являются неспециалистами-волонтерами и совершают мелкие непреднамеренные ошибки. Некоторые нарушения могут возникнуть потому, что партия или кандидат просто не уделяют достаточного внимания соблюдению правил. Другие нарушения могут представлять собой преднамеренные попытки обойти правила. В идеальном случае режим санкций должен быть настолько гибким, чтобы было возможно соответствующим образом реагировать на любые нарушения. При этом принимаемые меры должны быть эффективными и соразмерными и должны оказывать сдерживающее воздействие.

Законодательство, касающееся санкций и их обжалования, значительно отличается в разных странах региона ОБСЕ. Для того чтобы сохранить соответствие системы финансирования избирательных кампаний установленным правилам, укрепить доверие общества к избирательному процессу и обеспечить подотчетность политических партий и кандидатов, решающее значение имеет эффективное применение положений о финансировании избирательных кампаний.

В случае наложения санкций исключительную важность приобретает право партий, к которым эти санкции применены, на апелляцию и справедливое судебное разбирательство беспристрастным судом, который может предоставить им эффективное средство правовой защиты.

A. Эффективность, соразмерность и сдерживающее воздействие санкций

Согласно обязательствам ОБСЕ, касающимся механизмов подачи жалоб и апелляций, и международным правовым обязательствам в этой области, государствам следует предусмотреть требование о том, что по нарушениям правил финансирования избирательных кампаний должны приниматься эффективные меры защиты прав, включая применение эффективных и соразмерных санкций, оказывающих сдерживающее воздействие. Наряду с обучающими и информационными программами санкции представляют собой главный имеющийся в распоряжении надзорных органов инструмент, позволяющий обеспечить выполнение положений о финансировании избирательных кампаний.

Эффективность санкций можно толковать как возможность их правоприменения в судебном порядке, что подразумевает необходимую ясность в отношении требований закона, позволяющую преследовать виновных в нарушении правил финансирования избирательных кампаний. Закон также должен четко устанавливать, кто несет ответственность за нарушения, какие санкции имеются в арсенале надзорного органа, в какие именно сроки и согласно каким процедурам они применяются.

Соразмерность санкций означает, что необходимо учитывать тяжесть нарушения. Наиболее серьезные нарушения влекут за собой более жесткие санкции. Критерии должны быть четко сформулированы: это позволит обеспечить прозрачность и беспристрастность при их использовании. К факторам, которые следует принимать во внимание, можно отнести масштаб нарушения (в денежном эквиваленте или с точки зрения распространенности на практике), преднамеренность, неоднократность, неспособность выполнить рекомендации или принять меры к устранению нарушения, а также любые попытки скрыть нарушение.

Во многих государствах варианты применения санкций всегда ограничивались назначением штрафов или уголовных наказаний. В результате незначительные отступления от правил и нарушения, допущенные при явно смягчающих обстоятельствах, часто карались такими же санкциями, как и более значительные нарушения. В настоящее время в ряде государств используется целый набор санкций, в том числе ряд административных и уголовных наказаний, и это позволяет лучше обеспечить их соразмерность. Арсенал санкций может включать

официальное предупреждение (например, если нарушение замечено, но дальнейшие меры наказания не применяются); фиксированные денежные штрафы, налагаемые за незначительные нарушения в отчетности; штрафы, величина которых может варьироваться, поскольку сумма штрафа будет возрастать при наличии определенных показателей (например, неоднократность нарушения); предписания, обязывающие партии и кандидатов принять меры к устранению нарушений (например, требование о направлении ответственных лиц на учебные курсы); конфискация незаконных пожертвований; лишение государственного финансирования; требование о приостановке деятельности (позволяющее надзорному органу обратиться в суд за получением приказа о приостановке деятельности – например, если партия находится на грани превышения лимита расходов); передача дела для возбуждения уголовного преследования.

Сдерживающее воздействие санкций должно быть направлено не только на то, чтобы наказать тех, кто не соблюдает закон, но и на то, чтобы предотвратить нарушения в будущем. Этот эффект зависит от характера нарушения и конкретных обстоятельств, в которых оно имело место. Тем не менее, очень важно поддерживать баланс и избегать как слишком мягких мер наказания, не являющихся достаточным сдерживающим средством, так и чрезмерно суровых санкций.

Применение санкций за нарушение законов о финансировании предвыборных кампаний может содействовать предотвращению коррупции и противоправного поведения в ходе кампаний. Однако, если санкции применяются ненадлежащим или избирательным образом, они могут ограничивать политический плюрализм или удерживать граждан от участия в демократическом процессе, вызывая у них опасение, что они могут подвергнуться необоснованным проверкам или санкциям. Таким образом, чрезвычайно важно при наложении санкций проявлять осторожность и беспристрастность. Более жесткие санкции (например, роспуск партии) должны применяться только в качестве крайнего средства и только в случае самых серьезных нарушений. Это должно происходить согласно решению суда, принятому с соблюдением надлежащей юридической процедуры.

Б. Применение санкций

Как правило, надзорные органы обладают административной юрисдикцией в области реализации положений о финансировании избирательных кампаний и могут налагать санкции на виновных в определенных нарушениях. Однако в случае уголовного преследования налагать санкции может только суд. Важно, чтобы у надзорного органа, если он подозревает серьезные нарушения, имелась возможность обратиться в правоохранительные органы.

Санкции наиболее эффективны, если они могут применяться во время избирательного периода или вскоре после его завершения – особенно в тех государствах, где действуют достаточно короткие сроки давности (см. подраздел 7B). Специалист по вопросам финансирования избирательных кампаний должен быть готов проанализировать правовые положения, касающиеся санкций, с тем чтобы выяснить их последствия для тех кандидатов и политических партий, в отношении которых было установлено, что они нарушили закон.

Процедуры применения санкций и рассмотрения апелляций должны быть прозрачными и открытыми для общественности. Это предполагает не только доступ к решениям, но и наличие в этих решениях материально-правовых обоснований и сопроводительных разъяснений.

При реализации положений о финансировании избирательных кампаний кандидатам должно быть обеспечено равное обращение, и выполнение правил не должно приводить к тому, чтобы один кандидат или партия имели преимущество перед другими. Наблюдателям следует отмечать любые признаки предвзятого применения положений о финансировании избирательных кампаний.

Независимо от страны и от системы финансирования избирательных кампаний, важным вопросом, на который членам миссии по наблюдению за выборами необходимо обратить внимание, является наличие лазеек в законодательстве и их возможное использование кандидатами и политическими партиями. Если имеют место действия в обход нормативных положений, возникает опасность того, что надзорные органы станут менее эффективными, а системе правоприменения будет нанесен ущерб.

B. Сроки давности по нарушениям законодательства

Правовая база некоторых государств содержит специальные положения о сроках давности – установленных периодах времени, до истечения которых должны быть начаты юридические процедуры по нарушениям законодательства о финансировании избирательных кампаний. Однако в ряде государствах применяются общие сроки давности. Например, если срок давности не превышает одного года, а партии предоставляют финансовые отчеты только раз в год, решение по нарушениям может слишком запоздать. В этой связи в государствах, где общие сроки давности по незначительным нарушениям непродолжительны, сроки давности по нарушениям правил финансирования избирательных кампаний должны быть дольше, чем по обычным правонарушениям. Такая практика принята во многих государствах, и представляется целесообразным, чтобы сроки давности по делам об административных нарушениях истекали по прошествии одного

года с момента публикации итогового отчета о финансировании избирательной кампании.

Г. Обжалование

Право на эффективную правовую защиту компетентным административным, законодательным или судебным органом установлено обязательствами ОБСЕ и международными правовыми обязательствами. Когда к кандидатам или политическим партиям применяются санкции, необходимо, чтобы все решения были обоснованы и зафиксированы в письменном виде, а также чтобы субъект санкций был своевременно проинформирован. Это составляет основу для любых возможных апелляций.

Законодательство должно содержать четкие указания относительно процедуры обжалования решений регулирующего органа. Ответственными за рассмотрение апелляций могут быть различные институты, в зависимости от вида нарушения или характера санкции. Легкие санкции могут закончиться согласительной процедурой, а более серьезные дела направляются на рассмотрение уголовного суда. Законодательством должны быть установлены законные пути обжалования решений надзорного органа, а также сроки подачи апелляций и вынесения решений по ним.

Процесс рассмотрения апелляций должен быть прозрачным и открытым для общественности. Прозрачность подразумевает не только принятие решений в рамках процедуры, обеспечивающей доступ общественности к рассмотрению дела и документам, но и наличие сопутствующих решений, в которых представлено материально-правовое обоснование. Должно быть совершенно очевидно, что решение имеет под собой правовую и фактическую основу, не является произвольным и не воспринимается как таковое.

Д. Вопросы для проверки

- Какие санкции установлены за нарушение законодательных и нормативных положений о финансировании избирательных кампаний? Предусмотрен ли законодательством достаточный набор санкций для борьбы с нарушениями?
- Эффективны ли санкции? Оказывают ли они сдерживающее воздействие? Соразмерны ли они характеру нарушения?
- Существует ли ясность относительно того, к кому могут применяться данные санкции? Применяются ли они только к кандидатам и политическим партиям или могут также быть наложены на спонсоров и третьи стороны?

- Какой регулирующий орган может применять санкции? Отвечает ли тот же самый орган за общий надзор за выполнением законодательства о финансировании избирательных кампаний или эту ответственность несет другой орган?
- Разработаны ли рекомендации или критерии, на которые ориентируется надзорный орган, применяя санкции?
- Обеспечивается ли при применении санкций равное обращение со всеми соперниками на выборах?
- Применяются ли на практике санкции за нарушение правил финансирования избирательных кампаний? Если да, то применяются ли они своевременно?
- Предусмотрены ли сроки давности? Согласованы ли они со сроками предоставления итоговых отчетов о финансировании избирательных кампаний?
- Предусматривает ли законодательство возможность обжалования решений надзорного органа?
- Имеют ли кандидаты и политические партии, на которых наложены санкции, право на справедливое разбирательство своего дела беспристрастным судом? Имеют ли все соперники на выборах равный доступ к апелляционному суду?
- Установлены ли в правовой базе разумные сроки подачи жалоб, их рассмотрения и вынесения решений?



8. ЖЕНЩИНЫ, ПРЕДСТАВИТЕЛИ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ И ЛИЦА С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ

Законы и процедуры, касающиеся выборов, могут по-разному воздействовать на различные сегменты общества, в частности, на те группы населения, которые могут быть недостаточно представлены в политической жизни. Это верно и в отношении финансирования избирательных кампаний, так как неравный доступ к финансированию способствует формированию неравных условий политической борьбы. В настоящем разделе наблюдателям предлагается информация, которая поможет им определить, создают ли правила и системы, действующие в рамках конкретных выборов, барьеры для участия женщин, представителей национальных меньшинств и лиц с ограниченными возможностями.

A. Женщины

Число женщин, избираемых на выборные должности, в большинстве государств-участников ОБСЕ в силу целого ряда причин по-прежнему значительно отстает от

числа мужчин на этих должностях. Одним из факторов, способствующих такому положению дел, является то, что женщины часто не имеют одинакового с мужчинами доступа к финансовым ресурсам, позволяющим проводить предвыборную кампанию. Это можно частично объяснить более низкой средней зарплатой женщин, склонностью спонсоров давать деньги хорошо известным кандидатам и даже преимущественным положением тех кандидатов, кто уже занимает выборную должность. На момент публикации данного руководства женщины составляли около 26% от общего числа депутатов национальных законодательных органов в странах региона ОБСЕ. В этой связи финансирование избирательных кампаний может быть серьезной проблемой для женщин-кандидатов и даже для тех женщин, которые стремятся быть выдвинутыми в качестве кандидатов.

Уважение свободы внутреннего функционирования партий, когда речь идет о выдвижении кандидатов и выработке платформы, имеет большое значение, однако государственное финансирование избирательных кампаний может использоваться как средство поощрения более сбалансированного участия мужчин и женщин в качестве кандидатов на выборах. Такой подход согласуется с положениями статьи 4 принятой в 1979 г. Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), которая предусматривает принятие специальных временных мер, направленных на то, чтобы ускорить достижение фактического равенства между мужчинами и женщинами.

В соответствии с КЛДЖ, некоторые государства-участники ОБСЕ включили в свою законодательную базу, регулирующую финансирование избирательных кампаний, меры по поддержке женщин-кандидатов. В разных странах региона ОБСЕ предпринимаются различные шаги, содействующие политическому участию женщин при помощи соединения государственного финансирования с целями достижения гендерного равенства. Одна из таких мер заключается в создании финансовых стимулов в форме дополнительного государственного финансирования, доступного политическим партиям, включающим определенное число или процент женщин в списки своих кандидатов. Еще один способ состоит в том, чтобы не выделять или требовать возврата определенной доли государственного финансирования, если политические партии не включают определенное установленное число женщин в списки кандидатов. И, наконец, некоторые финансовые средства могут предназначаться на конкретные предвыборные мероприятия, имеющие отношение к продвижению гендерного равенства (однако при этом необходимо рассмотреть вопрос об обеспечении и отслеживании соблюдения правил). Для поддержки женщин-кандидатов могут быть приняты и другие правовые меры, включая положения о налоговых льготах и предоставление бесплатного ухода за детьми.

Помимо этого, для определения масштаба препятствий, с которыми сталкиваются женщины в контексте финансирования избирательных кампаний, могут быть

полезными предоставляемые надзорным органом и/или политическими партиями отчеты о финансировании избирательных кампаний, включающие данные, сгруппированными по половой принадлежности субъекта. Эти данные можно затем использовать в качестве основы для разработки мер по устранению возможного неравенства.

Б. Представители национальных меньшинств и лица с ограниченными возможностями

В то время как воздействию положений о финансировании избирательных кампаний на политическое участие женщин уделяется повышенное внимание, многие из проблем, рассматриваемых в данном разделе, касаются и других категорий избирателей, для которых традиционно характерна недостаточная представленность на выборных должностях. Речь идет, в частности, о национальных меньшинствах и лицах с ограниченными возможностями.

Как и в ситуации с женщинами, политическое участие представителей национальных меньшинств и лиц с ограниченными возможностями можно поощрять при помощи мер в области финансирования избирательных кампаний. Статья 1.4 принятой в 1965 г. Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) и статья 5.4 принятой в 2006 г. Конвенции о правах инвалидов (КПИ) предусматривают специальные меры, направленные на то, чтобы ускорить достижение фактического равенства для национальных меньшинств и лиц с ограниченными возможностями.

В небольшом числе государств-участников ОБСЕ предусматривается специальное государственное финансирование избирательных кампаний для политических партий, представляющих национальные меньшинства. Критерии для получения такого финансирования основаны на представленности партии в парламенте, результатах, полученных на выборах, или количестве зарегистрированных избирателей, принадлежащих к конкретному меньшинству. В регионах, где национальные меньшинства составляют значительную часть населения, следует обеспечивать перевод законов, нормативных актов и инструкций на языки соответствующих меньшинств. Некоторые государства-участники ОБСЕ, предпринимающие менее масштабные шаги, рассматривают возможность принятия положений о финансировании избирательных кампаний, направленных на поддержку лиц с ограниченными возможностями, – в том числе, например, о выделении субсидий на обеспечение перевода на язык глухонемых. Специалисту по вопросам финансирования избирательных кампаний следует определить, влияют ли соответствующие положения на указанные группы населения и предпринимаются ли какие-либо попытки устранить трудности, с которыми они сталкиваются.

B. Роль политических партий

Политические партии могут играть ключевую роль в создании более справедливых условий для женщин, представителей национальных меньшинств и лиц с ограниченными возможностями. Содействовать этому можно двумя способами: принятием внутрипартийных мер и внедрением прозрачных процедур, обеспечивающих справедливое распределение ресурсов на ведение кампаний.

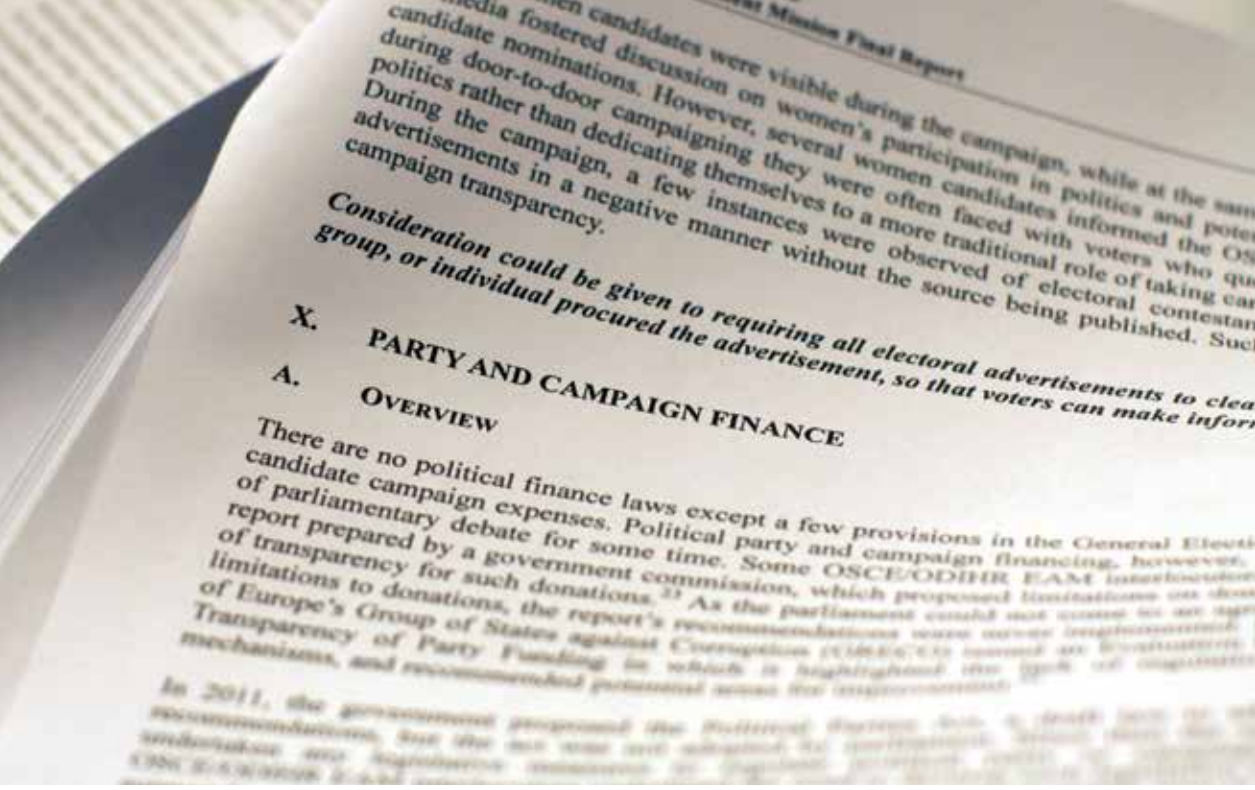
Ниже приводится ряд добровольных мер, которые могут быть приняты партиями для поддержки представителей указанных социальных групп в вопросах финансирования избирательных кампаний.

- Организация обучения и развития потенциала кандидатов, в частности тех из них, кто впервые участвует в выборах или соперничает с кандидатом, уже занимающим выборный пост. Основное внимание следует уделять системе финансирования избирательных кампаний и соответствующим нормативным положениям, а также вопросам получения доступа к ресурсам на проведение кампании.
- Введение внутрипартийных правил, регулирующих справедливое распределение средств на финансирование кампаний и других ресурсов между мужчинами и женщинами, а также выделение средств кандидатам, представляющим национальные меньшинства и лиц с ограниченными возможностями. Эти вопросы могут быть закреплены в уставе партии, правилах процедуры или регламентах.
- Создание целевого партийного фонда для кандидатов из числа женщин, представителей национальных меньшинств или лиц с ограниченными возможностями, который будет управляться партийным руководством или специальными комитетами. Возможно использование таких фондов для организации предвыборных кампаний.
- Внедрение справедливых и прозрачных процедур и критериев для отбора и выдвижения кандидатов, которые будут предотвращать создание неблагоприятных условий для кандидатов из числа женщин, представителей национальных меньшинств или лиц с ограниченными возможностями, имеющих ограниченный доступ к финансированию.

C. Вопросы для проверки

- Если на финансирование избирательных кампаний выделяются государственные средства, обусловлено ли их получение какими-либо требованиями, касающимися поддержки недостаточно представленных групп населения?

- Приняли ли политические партии какие-либо внутренние меры по финансовой поддержке кандидатов из числа недостаточно представленных групп населения?
- Имеют ли недостаточно представленные группы равный доступ к государственному финансированию избирательных кампаний? Установлены ли какие-либо критерии для получения государственного финансирования, которым недостаточно представленным группам может быть трудно соответствовать?
- Существуют ли требования или финансовые стимулы, направленные на поощрение гендерного равенства в политических партиях? Предусмотрены ли государством какие-либо финансовые стимулы или санкции, направленные на поддержку женщин-кандидатов?
- Были ли приняты какие-либо другие меры – например, организация бесплатного ухода за детьми или налоговые льготы для женщин-кандидатов?
- Были ли внедрены политическими партиями справедливые и прозрачные процедуры распределения государственных или партийных финансовых ресурсов между баллотирующимися мужчинами и женщинами? Распространяются ли они на косвенное государственное или партийное финансирование (доступ к эфирным и другим СМИ или использование принадлежащих партии помещений или ресурсов на цели предвыборной кампании)?
- Доступны ли сгруппированные по половой принадлежности данные о доходах и расходах баллотирующихся мужчин и женщин? Если да, то сопоставимы ли суммы, которые получают и расходуют баллотирующиеся на выборах женщины и мужчины?
- Если существуют специальные нормативные положения, касающиеся представительства национальных меньшинств, учитывается ли это эффективным образом в положениях о финансировании избирательных кампаний? (Речь может идти о правилах, касающихся особого доступа к государственным СМИ, или о более низком пороге требований для получения государственного финансирования).
- Имеют ли лица с ограниченными возможностями равный доступ к государственному финансированию избирательных кампаний? Были ли приняты какие-либо положения, предусматривающие возмещение кандидатам дополнительных издержек, которые связаны с их ограниченными возможностями? Установлены ли какие-либо критерии для получения государственного финансирования, которым лицам с ограниченными возможностями может быть трудно соответствовать?



9. ОТЧЕТы о наблюдении: ОЦЕНКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Анализ системы финансирования избирательных кампаний должен способствовать проведению общей оценки избирательного процесса. В связи с этим крайне важно, чтобы отчеты о финансировании избирательных кампаний основывались на фактах, были точными и сбалансированными. Помимо этого, такой анализ должен составлять основу любых рекомендаций в данной сфере, которые миссия по наблюдению за выборами может предложить государствам-участникам ОБСЕ, с тем чтобы помочь им в совершенствовании своих избирательных процессов в соответствии с принятыми на себя обязательствами.

На специалиста по вопросам финансирования избирательных кампаний или специалиста, которому поручено наблюдение за этим аспектом выборов, возлагается главная ответственность за изучение положений о финансировании избирательных кампаний, а также за сбор, оформление и анализ соответствующей информации и составление тех разделов в отчетах миссии, которые посвящены финансированию предвыборных кампаний.

Раздел о финансировании кампаний в отчете о наблюдении за выборами должен содержать описание конкретной системы финансирования и ее анализ,

изложенный максимально сжато и понятным для неспециалиста языком. При этом анализ должен быть достаточно глубоким, с тем чтобы можно было описать нюансы оцениваемой ситуации. Анализ положений о финансировании избирательных кампаний должен представлять выявленные положительные стороны, а также недостатки системы.

Как указывалось выше, свой вклад в оценку многих аспектов системы финансирования избирательных кампаний могут вносить и другие члены основного состава миссии. Например, специалист по вопросам финансирования избирательных кампаний должен работать вместе со специалистом по правовым вопросам, с тем чтобы оценить, в достаточной ли мере финансирование кампаний регулируется правовыми рамками и подавались ли какие-либо жалобы или апелляции, касающиеся этого аспекта избирательного процесса. Специалист по вопросам финансирования избирательных кампаний вместе со специалистом по политическим вопросам и долгосрочными наблюдателями анализирует мнения политических партий, соперников на выборах и других сторон избирательного процесса по поводу системы финансирования избирательных кампаний.

Основу для проведения оценки и подготовки рекомендаций, касающихся финансирования кампаний, составляют обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты в области демократических выборов, упомянутые в разделе 1В и более подробно изложенные в Приложении Б. В соответствующих случаях необходимо также учитывать международную хорошую практику и обращаться к ней. Помимо этого, при проведении анализа необходимо принимать во внимание национальное законодательство. Все эти аспекты должны учитываться миссией при анализе соответствия действующей системы финансирования избирательных кампаний обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ.

Обязательства ОБСЕ применимы ко всем государствам-участникам, однако специалист по вопросам финансирования избирательных кампаний также должен принимать во внимание конкретные правила, действующие в данной стране; ее политический контекст, а также другие международные обязательства страны в этой области (например, ратификацию Конвенции ООН против коррупции или Европейской конвенции о защите прав человека). В зависимости от принятой системы финансирования избирательных кампаний, правила, которые могут быть применимы в одном контексте, не подходят к другому.

Миссия по наблюдению за выборами должна выработать рекомендации по вопросу о том, как можно усовершенствовать систему финансирования избирательных кампаний. Чрезвычайно важно, чтобы такие рекомендации были четкими, выполнимыми и согласованными с упомянутыми выше принципами. Рекомендации по вопросам проведения выборов, содержащиеся в итоговом отчете миссии, являются основным ориентиром для любых дальнейших шагов по

итогам наблюдения, которые могут быть приняты до новых выборов. Рекомендации должны быть подкреплены конкретными выводами, представленными в отчете.



10. ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ

Успех дальнейших шагов по выполнению рекомендаций в значительной мере зависит от политической воли государства к совершенствованию избирательного процесса в рамках подготовки к следующим выборам. Государства-участники ОБСЕ неоднократно подтверждали принятые на себя обязательства по выполнению рекомендаций и подчеркивали роль БДИПЧ, оказывающего им содействие в этом вопросе. Государства-участники все чаще сообщают институтам ОБСЕ о своем опыте выполнения рекомендаций БДИПЧ в области выборов. Организации, подписавшие Декларацию принципов международного наблюдения за выборами (2005)[7], тоже все больше подчеркивают значение дальнейших шагов, связанных с выполнением рекомендаций как правительствами, так и международным сообществом: это может придать ускорение процессу, в идеальном случае – благодаря координации действий.

Наблюдение за выборами не является самоцелью: оно направлено на оказание помощи государствам-участникам ОБСЕ в деле выполнении ими своих обязательств в области выборов. Деятельность по наблюдению за выборами может принести максимальную пользу только в том случае, если предложенные рекомендации в

7 Международные организации, подписавшие данную декларацию и прилагающийся кодекс поведения, приняли на себя обязательство обеспечивать добросовестность и прозрачность международного наблюдения за выборами. См.: http://www.osce.org/odihr/16935.

полной мере и со всей серьезностью принимаются во внимание и эффективно выполняются. Эффективные дальнейшие шаги по итогам наблюдения за выборами могут увеличить воздействие деятельности по наблюдению за выборами и ее пользу. Они являются неотъемлемой частью избирательного цикла и должны начинаться сразу после публикации итогового отчета с рекомендациями.



Рис. 1. Цикл наблюдения за выборами

После публикации итогового отчета БДИПЧ обычно проводит визит в страну, чтобы представить отчет и рекомендации сторонам избирательного процесса. Эти визиты – первый шаг в согласованной дальнейшей работе по итогам проведения выборов, а также напоминание государствам-участникам в период между выборами об их обязательстве совершенствовать свои избирательные процессы в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Помимо этого, визиты позволяют лучше понять готовность и способность государств работать над выполнением конкретных рекомендаций в будущем. Посещение страны в целях презентации итогового отчета также позволяет напомнить об экспертных знаниях БДИПЧ и возможностях Бюро в области оказания поддержки. Эта поддержка может выражаться в составлении комментариев к законопроектам, содержащим положения

о финансирования избирательных кампаний, или в использовании экспертных знаний о влиянии конкретных аспектов финансирования избирательных кампаний на избирательный процесс.

После презентации итогового отчета миссии по наблюдению за выборами визиты в страну в рамках дальнейших шагов позволяют более подробно и углубленно рассмотреть различные аспекты поддержки, предлагаемой БДИПЧ. Возможно, что в ходе таких визитов будут рассматриваться вопросы оказания помощи государству-участнику в проведении более углубленной оценки и будут предложены рекомендации Бюро по конкретным вопросам, требующим внимания. Визиты в рамках дальнейших шагов готовятся на базе оценки, проведенной БДИПЧ, и представляют собой самый эффективный способ рассмотрения предыдущих рекомендаций.

Помощь в выполнении рекомендаций, касающихся финансирования избирательных кампаний, может оказываться в виде консультаций по вопросам более эффективного соблюдения международных стандартов и использования примеров хорошей практики, а также в виде анализа законопроектов или действующего законодательства в целях совершенствования положений о финансировании избирательных кампаний и приведения их в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ. Как всегда, БДИПЧ, по просьбе государств-участников, готово оказать содействие их усилиям.

Вопросы для проверки

- Планируются или вносятся ли какие-либо изменения, затрагивающие финансирование избирательных кампаний? Если да, что это за изменения и соответствуют ли они предыдущим рекомендациям, обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам?
- Имеются ли у БДИПЧ какие-либо возможности оказать поддержку работе по выполнению рекомендаций в области финансирования избирательных кампаний?
- Какая форма поддержки была бы наиболее подходящей для оказания содействия государству-участнику и его институтам в выполнении предыдущих рекомендаций и приведении его избирательного процесса в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ, касающимися финансирования избирательных кампаний?

ПРИЛОЖЕНИЯ

А. Глоссарий

Государственное финансирование избирательной кампании – прямое и косвенное финансирование, предоставляемое политическим партиям и/или кандидатам. Под прямым государственным финансированием понимаются денежные субсидии, выделенные государством кандидатам и/или партиям. Косвенное государственное финансирование предвыборных кампаний подразумевает, что кандидатам и/или партиям безвозмездно или по льготному тарифу предоставляется доступ к определенным услугам – например, к государственным СМИ, использованию государственного имущества для целей проведения кампании; к услугам печати агитационных материалов или почтовым услугам.

Злоупотребление государственными ресурсами – незаконные преимущества, которые определенные партии или кандидаты получают в результате использования занимаемых официальных должностей или связей с государственными институтами для оказания влияния на итоги выборов.

Институциональный надзор – функция, которую выполняет регулирующий орган с целью мониторинга и оценки соблюдения субъектами избирательного процесса положений о финансировании избирательных кампаний. Надзор за финансированием кампаний также может осуществляться гражданским обществом и международными организациями.

Качественные ограничения определяются видом операции. Речь может идти об источнике средств (например, иностранный, государственный или анонимный источник). В других случаях это может быть ограничение определенного вида расходов – например, расходов на платную политическую рекламу.

Количественные ограничения определяются в денежном выражении и могут включать установление максимальной суммы, которую разрешается вносить в качестве пожертвования физическим или юридическим лицам. Другой вариант – установление предела расходов кандидата или партии на избирательную кампанию.

Покупка голосов – один из видов нарушений на выборах, имеющий своей целью увеличение количества голосов, отданных за определенного кандидата или политическую партию, при помощи выплаты денег или предоставления других преимуществ избирателям в обмен на их голос.

Предоставление отчетности о финансировании избирательной кампании – требование, согласно которому субъекты избирательного процесса должны во время избирательной кампании или в установленный срок после выборов

предоставить в надзорный орган отчеты о поступлениях средств и расходах на проведение избирательной кампании.

Раскрытие информации о финансировании избирательной кампании – требование, согласно которому источники и суммы пожертвований, а также характер и суммы расходов на избирательную кампанию со стороны субъектов избирательного процесса должны быть обнародованы.

Расходы на проведение избирательной кампании – любые расходы на цели выборов (в денежном и натуральном выражении), понесенные кандидатом, партией или от лица кандидата или партии во время избирательной кампании.

Средства, предоставленные на проведение избирательной кампании, – любые денежные пожертвования; подарки, имеющие денежную стоимость, и неденежные ресурсы, предоставленные физическим или юридическим лицом на цели выборов с ведома и согласия кандидата или политической партии. Средства на проведение избирательной кампании также включают в себя прямое и косвенное финансирование избирательной кампании, предоставляемое государством.

Срок давности – предельный срок предъявления судебного иска в связи с нарушениями правил финансирования избирательных кампаний.

Стороннее финансирование – расходы на избирательную кампанию, понесенные независимо от кандидата или партии с целью прямо или косвенно поддержать кандидата или партию или выступить против них. Стороннее финансирование иногда называют «независимым выражением политических взглядов» или «непартийной агитацией».

Финансирование избирательной кампании – все предоставленные политическим партиям и кандидатам средства и все понесенные ими расходы на цели выборов (учитываются ресурсы в денежной и натуральной форме).

Финансирование политических партий – предоставление средств на деятельность политических партий, а также расходы, которые партии несут в ходе своей текущей деятельности (учитываются ресурсы в денежной и натуральной форме).

Частное финансирование избирательной кампании – пожертвования в денежной и натуральной форме, полученные непосредственно политическими партиями и кандидатами от физических и юридических лиц на цели избирательной кампании.

Юридические лица – коммерческие предприятия, профсоюзы, неправительственные организации, предприятия, выполняющие государственные контракты, политические партии или фонды и другие организации.

Б. Избранные обязательства ОБСЕ и другие международные стандарты

Копенгагенский документ ОБСЕ (1990)

(5) [Государства-участники] торжественно заявляют, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие:

[…]

(5.4) четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством;

[…]

(5.10) каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось ненанесение ущерба правовой системе.

[…]

(7) Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники

[…]

(7.6) уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

(7.7) обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

[…]

(24) Государства-участники будут обеспечивать, чтобы осуществление всех прав человека и основных свобод, изложенных выше, не могло быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом и соответствуют их обязательствам по международному праву, в частности по Международному пакту о гражданских и политических правах, и их международными обязательствами, в частности по Всеобщей декларации прав человека. Эти ограничения носят характер исключений. Государства-участники будут обеспечивать, чтобы этими ограничениями не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав. Любое ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона.

Конвенция ООН против коррупции (2003)

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

Замечание общего порядка № 25 Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций – статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (1996)

(19) … Представляется обоснованным введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании, если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса негативного влияния не оказывали чрезмерные расходы какого-либо одного кандидата или партии. …

Конвенция ООН о правах инвалидов (2006)

(5.4) Конкретные меры, необходимые для ускорения или достижения фактического равенства инвалидов, не считаются дискриминацией по смыслу настоящей Конвенции.

Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979)

(4.1) Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.

Конвенция ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965)

(1.4) Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминации при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены.

Рекомендация Rec(2003)4 Комитета министров Совета Европы об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний (2003)

Комитет министров […]

рекомендует правительствам государств-членов включить в свои национальные правовые системы нормы о борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний, руководствуясь общими правилами, приведенными в приложении к настоящей Рекомендации (если государства еще не имеют конкретных законов, процедур или систем, которые предусматривают действенные и хорошо функционирующие альтернативы), и поручает Группе государств против коррупции (ГРЕКО) осуществлять контроль за исполнением настоящей рекомендации.

[…]

III. Расходы на избирательную кампанию

(9) Ограничение расходов
Государствам следует рассмотреть вопрос о принятии мер, предупреждающих чрезмерные потребности политических партий в финансировании, например, путем введения ограничений на расходы, связанные с избирательными кампаниями.

(10) Учет расходов
Государствам следует требовать ведения точного учета всех прямых и косвенных расходов на избирательные кампании по каждой политической партии, каждому списку кандидатов и каждому кандидату.

[…]

V. Надзор

(14) Независимый надзор
(a) Государствам следует предусмотреть независимый надзор за финансированием политических партий и избирательных кампаний.
(b) Независимый надзор должен включать контроль за отчетностью политических партий и расходами, связанными с избирательными кампаниями, а также за предоставлением и публикацией отчетов.

(15) Специализированный персонал
Государства должны содействовать специализации судей, полицейских и других сотрудников в области борьбы с незаконным финансированием политических партий и избирательных кампаний.

VI. Санкции

(16) Санкции
Государствам следует предусмотреть применение эффективных и соразмерных санкций, оказывающих сдерживающее воздействие, в ответ на нарушение правил финансирования политических партий и избирательных кампаний.

Рекомендация 1516 Парламентской ассамблеи Совета Европы о финансировании политических партий (2001)

(3) В целях сохранения и укрепления доверия граждан к существующим в государствах-членах Совета Европы политическим системам, государствам следует установить правила, регулирующие финансирование политических партий и избирательных кампаний.

[…]

(8.b) В отношении расходов во время избирательных кампаний
Государствам следует установить предел максимально допустимых расходов в период избирательных кампаний, учитывая, что при отсутствии потолка расходов рост издержек ничем не ограничен и это побуждает партии к активизации усилий по поиску финансирования.

(8.c) В отношении прозрачности
Финансирование политических партий должно быть полностью прозрачным. Для этого требуется, чтобы партии, в частности:

i. вели строгий учет всех доходов и расходов, причем соответствующие данные должны публиковаться и предоставляться как минимум один раз в год независимому контрольному органу;
ii. раскрывали имена доноров, предоставляющих финансовую поддержку в превышение определенного лимита.

(8.d) В отношении надзора
Государствам следует учредить независимые контрольно-ревизионные органы, наделенные достаточными полномочиями по контролю за отчетностью политических партий и расходами, связанными с избирательными кампаниями.

(8.e) В отношении санкций
В случае нарушения законодательства к политическим партиям должны применяться эффективные санкции, в том числе частичное или полное лишение или обязательное возвращение полученного государственного финансирования, а также штрафы. Если установлена индивидуальная ответственность, санкции должны включать отмену депутатского мандата или лишение права быть избранным в течение определенного периода времени.

(8.f) В отношении «третьих сторон»
Законодательство о финансировании политических партий и избирательных кампаний должно применяться и к образованиям, связанным с политическими партиями – например, к политическим фондам.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (2002)[8]

(12.1) Финансирование мероприятий, связанных с выборами, осуществляется за счет средств бюджета.

(12.2) Государства обеспечивают в случаях и порядке, предусмотренном конституциями и законами, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, выделение на справедливых условиях бюджетных средств, а также возможность образования внебюджетного фонда при избирательном органе либо формирования собственного денежного избирательного фонда для финансирования своей избирательных кампаний и использования для этих целей собственных денежных средств, добровольных денежных пожертвований физических и (или) национальных юридических лиц в размерах и порядке, предусмотренных законами. Использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в указанные фонды, должно быть запрещено законами и влечь ответственность в соответствии с законами.

(12.3) Какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно, или иным образом относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют либо содействуют реализации целей политической партии (коалиции), не допускаются.

(12.4) Стороны обеспечивают открытость и прозрачность всех денежных пожертвований кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, с тем чтобы исключались запрещенные законодательством пожертвования как кандидатам, так и политическим партиям (коалициям), выдвинувшим кандидатов (списки кандидатов) на выборах.

(12.5) Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, должны с установленной законами периодичностью представлять в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои денежные избирательные фонды, о вкладчиках соответствующих средств, а также обо всех своих расходах из этих фондов на финансирование своей избирательных кампаний. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах.

8 http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1312.

(12.6) Для осуществления контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций) может быть образован специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на должностных лиц либо избирательные органы.

(12.7) Перечень нарушений условий и порядка пожертвований, финансирования деятельности кандидатов, политических партий (коалиций), а также перечень мер предупреждения, предотвращения или пресечения нарушений при финансировании выборов и избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций) должны устанавливаться законами, иными нормативными правовыми актами.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, подготовленный Венецианской комиссией Совета Европы (2002)

[…]

(I.2.3.) Равенство возможностей

a. Всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности, к:
   i. избирательной кампании;
   ii. освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ;
   iii. государственному финансированию партий и кампаний.

b. При различных обстоятельствах равенство может быть строгим или пропорциональным. В случае строгого равенства политическим партиям предоставляется равный режим независимо от их нынешней представленности в парламенте или поддержки электората. В случае пропорционального равенства статус политических партий должен определяться результатами, достигнутыми на выборах. Равные возможности обеспечиваются, в частности, при распределении эфирного времени на радио и телевидении, государственных средств и других форм поддержки.

c. В соответствии с принципом свободы слова должны быть приняты правовые меры, обеспечивающие предоставление всем участникам выборов минимального доступа к частным аудиовизуальным средствам массовой информации в ходе избирательных кампаний и агитации.

d. Финансирование политических партий, кандидатов и избиратель-

ных кампаний должно быть транспарентным.

e. Для обеспечения равенства возможностей могут быть также ограничены расходы политических партий, особенно на агитацию.

[…]

(I.3.1.) Свобода избирателей формировать свое мнение

a. Государственные органы должны соблюдать обязанность быть беспристрастными. Это касается, в частности:
   i. средств массовой информации;
   ii. использования средств наглядной агитации;
   iii. права на демонстрации;
   iv. финансирования партий и кандидатов.

[…]

См. также: **разработанные Венецианской комиссией и БДИПЧ ОБСЕ «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» (2010), в частности, пункты 159-217.**