

Сравнительный анализ финансирования политических партий и их избирательных фондов зарубежных стран с «полной демократией»

С.А. Теслюк

Проведение анализа финансирования политических партий является сравнительно молодым направлением аналитики в арсенале исследований политической науки. Исследование тенденций финансирования современных политических партий и предоставление рекомендаций, на основании которых осуществляется оценка системы страны по регулированию в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний, проводится как исследователями и экспертами Группы государств Совета Европы против коррупции (англ. GRECO, Group of States against Corruption), Европейской комиссии «За демократию через право» (англ. Venice Commission), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (англ. OSCE, Organization for Security and Cooperation in Europe) и Международного института демократии и содействия выборам (англ. The International IDEA, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance), так и отдельными экспертами и учеными в рамках соответствующих исследований других институтов и проектов: С. Уилкс-Хиг (англ. Stuart Wilks-Heeg), С. Кроун (англ. Stephen Crone), М.Г. Миллер (англ. Michael G. Miller), М. Кос (нем. Michael Köß), М. Валецки (польск. Marcin Walecki), М. Пинто-Душинский (англ. Michael Pinto-Duschinsky) и К.-Г. Нассмахер (нем. Karl-Heinz Nassmacher). Среди украинских экспертов и ученых подобными исследованиями занимаются Н. Демчук, С. Обушний, А. Романюк, Ю. Шведа, А. Шумельда. Также необходимо обратить внимание на ряд работ российских авторов, в частности, А. Автономова, Г. Андреевой, В. Вискуловой, А. Головина, Е. Дубровиной, О. Романенко, Б. Крылова.

Финансирование современных политических партий находится на пересечении многих ключевых аспектов политической жизни — свободных и честных политических выборов, демократической политики, эффективного государственного управления. Финансирование политических партий в зарубежных странах с «полной демократией» не является исключением. Политическое финансирование — это «жизненно необходимый аспект демократии, государс-

твенного управления и прогресса. Независимо от того, насколько безупречны выборы в государстве, насколько конкурентоспособны партии и ответственна местная власть, роль денег в политике, без сомнения, влияет на качество демократии и государственное управление. Только при высоком уровне прозрачности можно полностью понять и природу такого влияния¹. В свою очередь, избирательный фонд политической партии — это «открытый в соответствии с законом банковский счет политической партии (избирательного блока) для сбора средств на проведение избирательной кампании»².

Согласно результатам последнего аналитического исследования «Индекс демократии стран мира 2012 года» (Democracy Index 2012), представленного компанией The Economist Intelligence Unit (аналитическое подразделение британского журнала Economist), первое место среди 167 стран, включенных в исследование, занимает Норвегия. Подходы к регулированию деятельности политических партий как на территории ОБСЕ, так и на территории остальных стран мира существенно различаются, главным образом в зависимости от того, к какому из типов режима власти принадлежит та или иная страна. The Economist Intelligence Unit в своем исследовании выделяет четыре типа режима власти:

- полная демократия;
- недостаточная демократия;
- гибридный режим;
- авторитарный режим.

Стран с «полной демократией», согласно исследованию «Индекс демократии стран мира 2012 года», насчитывается 25, и они идут в следующем порядке: Норвегия, Швеция, Исландия, Дания, Новая Зеландия, Австралия, Швейцария, Канада, Финляндия, Нидерланды, Люксембург, Австрия, Ирландия, Германия, Мальта, Великобритания, Чехия, Уругвай, Маврикий, Южная Корея, США, Коста-Рика, Япония, Бельгия и Испания. «Индекс демократии измеряет уровень демократии внутри государства и основан на методологии экспертных оценок и результатах опроса общественного мнения из соответствующих стран, характеризующих состояние 60 ключевых показателей, которые сгруппированы в 5 основных показателей: 1) избирательный процесс и плюрализм; 2) деятельность правительства; 3) политическое участие; 4) политическая культура; 5) общественные свободы»³.

В табл. 1 представлен сравнительный анализ финансирования политических партий и их избирательных фондов в шести странах (Австрия, Испания, Канада, Люксембург, Новая Зеландия, Норвегия), финансовая система политических партий которых в большей степени сформирована на основе рекомендаций, предоставленных государствам-участникам ОБСЕ и государствам-членам Совета Европы.

¹ Office of Democracy and Governance (2003). Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. U.S. Agency for International Development. Washington, page 5.

² Шведа Ю.Р. Партії та вибори: європейський досвід і українські реалії [Текст]: Енциклопедичний словник. Львів: Видавництво Тараса Сороки, 2009. С. 31.

³ Economist Intelligence Unit: Индекс демократии стран мира 2012 года // Центр гуманитарных технологий // <http://gtmarket.ru/news/2013/03/19/5679> (дата обращения: 20.03.2014).

Таблица 1

Сравнительный анализ источников финансирования политических партий Австрии, Испании, Канады, Люксембурга, Новой Зеландии, Норвегии и их избирательных фондов, лимитов расходования средств на проведение избирательной кампании

Страна	Лимит использования средств на проведение избирательной кампании	Наличие непрямого государственного финансирования и его формы	Наличие прямого государственного финансирования и его регулярность	Запрещенные источники финансирования избирательных фондов
Австрия	7 000 000 евро	Финансирование обеспечивается партийными аффилированными организациями	– Присутствует на постоянном основании; – присутствует во время проведения избирательных кампаний	– Анонимные благотворительные взносы, превышающие 1 000 евро – Иностранные благотворительные взносы, превышающие 2 500 евро – Наличные благотворительные взносы, превышающие 2 500 евро
Испания	– Всеобщие выборы: 0,24 евро на каждого проживающего в избирательном округе, где партия включена в избирательный список; – европейские парламентские выборы: 0,12 евро на каждого проживающего; – муниципальные выборы: 0,7 евро на каждого проживающего и дополнительно 96,162 евро за каждую область, где партия удовлетворяет определенным условиям	– Место для рекламных материалов; – помещения для проведения избирательной агитации; – бесплатные почтовые услуги или субсидированные почтовые расходы	– Присутствует на постоянном основании; – присутствует во время проведения избирательных кампаний	– Иностранные благотворительные взносы; – Анонимные благотворительные взносы
Канада	CAD 0.70 [EUR 0.47] на каждого проживающего в избирательном округе, скорректированный на уровень инфляции	Освобождение от уплаты налога	– Присутствует на постоянном основании; – присутствует во время проведения избирательных кампаний	– Иностранные благотворительные взносы; – Благотворительные взносы от подконтрольных государству и государственным предприятиям; – индивидуальные взносы физических лиц, которые > CAD 1,200 [EUR 724]; – анонимные пожертвования, которые > CAD 20 [EUR 13.2]; – благотворительные взносы юридических лиц и торговых союзов

Окончание табл. 1

Страна	Лимит использования средств на проведение избирательной кампании	Наличие непрямого государственного финансирования и его формы	Наличие прямого государственного финансирования и его регулярность	Запрещенные источники финансирования избирательных фондов
Люксембург	Отсутствует	Бесплатные почтовые услуги или субсидированные почтовые расходы	– Присутствует на постоянном основании; – присутствует во время проведения избирательных кампаний	– Анонимные благотворительные взносы; – благотворительные взносы от государственных предприятий
Новая Зеландия	NZD 1,065,000 [EUR 649,650] и дополнительно NZD 25,000 [EUR 15,250] на каждый район, в котором выдвигается партия	Отсутствует	– Присутствует на постоянном основании; – присутствует во время проведения избирательных кампаний	– Иностранные благотворительные взносы, превышающие NZD 1,500 [EUR 905]; – анонимные благотворительные взносы, превышающие NZD 1,500 [EUR 905]; – благотворительные взносы от государственных предприятий; – индивидуальные благотворительные взносы физических лиц между выборами, превышающие NZD 42,225 [EUR 25,462] в пользу каждой партии
Норвегия	Отсутствует	Освобождение от уплаты налога	– Присутствует на постоянном основании	– Иностранные благотворительные взносы; – анонимные благотворительные взносы; – благотворительные взносы подконтрольными государству и государственными предприятиями

Источник: составлено на основе данных The International Institute for Democracy and Electoral Assistance⁴.

Управляющими принципами регулирования финансового обеспечения деятельности политических партий, принятыми Венецианской комиссией на 84-м пленарном заседании 15–16 октября 2010 г., являются:

- 1) ограничение индивидуальных пожертвований по характеру и размеру;
- 2) установление лимита расходования средств на проведение избирательной кампании;
- 3) введение требований по повышению прозрачности финансирования политических партий;

⁴ The International Institute for Democracy and Electoral Assistance // <http://www.idea.int/uid/> (дата обращения: 24.03.2014).

4) независимые механизмы регулирования и применения санкций за несоблюдение положений по финансовой дисциплине;

5) обеспечение государственного финансирования политических партий⁵.

В основу сравнительного анализа финансирования политических партий Австрии, Испании, Канады, Люксембурга, Новой Зеландии, Норвегии, представленного в табл. 1, положены именно вышеуказанные принципы Венецианской комиссии.

Сравнительный анализ финансирования политических партий и их избирательных фондов, приведенный в табл. 1, позволяет сделать следующие выводы об особенностях политического финансирования партий Австрии, Испании, Канады, Люксембурга, Новой Зеландии и Норвегии:

1) введена и действует система прямого государственного финансирования во всех вышеупомянутых странах;

2) функционирует система непрямого государственного финансирования во всех странах, за исключением Новой Зеландии, в следующих формах: освобождение от уплаты налога, бесплатные почтовые услуги или субсидированные почтовые расходы, предоставление на безвозмездной основе помещений для проведения предвыборной агитации и отведение мест для бесплатного размещения рекламных материалов политических партий;

3) анонимные благотворительные взносы как источник финансирования запрещены во всех приведенных странах, иностранные благотворительные взносы запрещены во всех странах, кроме Люксембурга, а благотворительные взносы организаций, подконтрольными государству, и государственных предприятий запрещены в Канаде, Люксембурге, Новой Зеландии и Норвегии;

4) внесение благотворительных взносов физическими лицами разрешается только с определенными лимитами в Канаде и Новой Зеландии, а в Австрии действует лимит на внесение наличных благотворительных взносов;

5) лимит расходования средств на проведение избирательной кампании установлен в Австрии, Испании, Канаде и Новой Зеландии.

Согласно данным последнего мониторинга Международного института демократии и содействия выборам⁶ и рекомендации Комитета министров Совета Европы от 2003 года⁷, политические партии исследуемых в статье зарубежных стран из-за нарушения финансовой дисциплины или других нарушений, предусмотренных действующим законодательством, подвергались следующим санкциям:

1) штрафы, при расчете которых учитывается характер нарушения, а также его повторяющийся характер (Австрия, Испания, Канада, Новая Зеландия, Норвегия);

⁵ Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, 2011 // <http://www.osce.org/ru/odihr/81988?download=true> (дата обращения: 20.03.2014).

⁶ The International Institute for Democracy and Electoral Assistance // <http://www.idea.int/uid/> (дата обращения: 24.03.2014).

⁷ Organization for Security and Co-operation in Europe Organization for Security and Co-operation in Europe // <http://www.osce.org/> (дата обращения: 27.03.2014).

2) частичная или полная потеря финансирования и других форм государственной поддержки, используемых в качестве временной меры, действующей в течение определенного срока (Испания, Канада, Люксембург);

3) взыскание средств, полученных на счета политических партий с нарушением законодательства о финансировании политических партий и избирательных фондов, в пользу государственного бюджета (Австрия, Новая Зеландия, Норвегия);

4) признание результатов голосования за политическую партию недействительными (по решению суда) (Новая Зеландия);

5) потеря политической партией государственной регистрации (Канада);

6) лишение свободы членов политических партий, доноров или аудиторов политических партий (Испания, Канада, Новая Зеландия, Норвегия);

7) потеря политических прав, иными словами, политическая партия теряет право быть избранной или избиратель теряет право голоса (Испания, Канада, Новая Зеландия).

Согласно рекомендациям Комитета министров Совета Европы от 2003 г. «Государства должны установить независимый надзор за финансированием политических партий и избирательных кампаний. Независимый надзор включает наблюдение за бюджетом политических партий, расходами во время избирательных кампаний, а также их представление и опубликование»⁸. Анализ, проведенный на основе данных последнего мониторинга Международного института демократии и содействия выборам⁹, позволяет условно разделить контролирующие органы шести стран со стабильной демократией на три основные группы. Первая группа — это Австрия и Испания. В этих странах независимый надзор за финансированием политических партий осуществляет агентство по аудиту. Вторая группа — это Люксембург и Норвегия. В странах второй группы независимый надзор за финансированием политических партий осуществляет сразу несколько органов, а надзор за финансовой дисциплиной в Люксембурге осуществляет наибольшее количество ведомств: суд, счетная палата, премьер-министр, первый заместитель министра соответствующего ведомства и председатель палаты депутатов. А в Норвегии независимым надзором занимаются статистическое управление Норвегии и управление по регистрации счетов политических партий. Третью группу составляют Канада и Новая Зеландия. В странах последней группы финансовые отчеты политических партий анализирует центральная избирательная комиссия.

Целесообразно отметить, что финансовые отчеты политических партий могут представляться как на регулярной основе, так и после проведения избирательной кампании. Политические партии Австрии, Испании, Канады, Люксембурга, Новой Зеландии и Норвегии представляют финансовые отчеты на ежегодной основе. А политические партии Канады также обязаны представлять финансовые отчеты ежеквартально, в случае если партия получает государс-

⁸ Organization for Security and Co-operation in Europe Organization for Security and Co-operation in Europe // <http://www.osce.org/> (дата обращения: 27.03.2014).

⁹ The International Institute for Democracy and Electoral Assistance // <http://www.idea.int/uid/> (дата обращения: 24.03.2014).

твенную финансовую помощь. В свою очередь, политические партии Испании, Канады и Новой Зеландии представляют востребованные финансовые отчеты после проведения избирательной кампании. Так, политические партии Испании должны предоставить финансовые отчеты в течение 100–125 дней после дня проведения выборов, а политические партии Новой Зеландии — на 50-й рабочий день. Важно отметить, что политические партии Канады также должны представлять финансовые отчеты после проведения избирательной кампании, но только в разрезе расходов на ее проведение.

Раскрытие личных данных доноров в финансовых отчетах политических партий является характерной чертой группы зарубежных стран, рассматриваемых в статье. Согласно последним данным мониторинга Международного института демократии и содействия выборам, страны можно разделить на те, которые всегда раскрывают личные данные доноров, и те, которые раскрывают личные данные в определенных случаях. Первая группа — Испания, Канада, Люксембург. Во вторую входят Австрия, Новая Зеландия и Норвегия. В соответствии с законодательством Австрии, регулирующим деятельность политических партий, раскрытие персональных данных донора (фамилия и имя, адрес проживания) происходит в случае: 1) если сумма благотворительных взносов меньше 3500 евро за календарный год (без занесения персональных данных донора в финансовый отчет политической партии); 2) благотворительные взносы в сумме больше 50 000 евро должны быть немедленно включены в финансовый отчет политической партии и опубликованы, включая фамилию и имя, а также адрес донора. В Новой Зеландии идентификация внутренних доноров проходит, если сумма благотворительных взносов больше NZD 15 000 [9 036 евро], иностранных доноров — если сумма благотворительных взносов больше NZD 1500 [905 евро]. В Норвегии законодательство требует, чтобы сообщались персональные данные донора только в случае, если донор внес благотворительный взнос в сумме больше NOK30 000 [35 424 евро] за календарный год.

Прозрачность финансирования партийной деятельности и избирательных кампаний современных политических партий необходима в целях защиты прав избирателей на получение необходимой информации о финансовой поддержке, которая предоставляется политическим партиям, а также расходах, связанных с проведением избирательной кампании. Принцип прозрачности предполагает своевременную публикацию финансовых отчетов политических партий. Так, публикуются финансовые отчеты политических партий в Австрии, Канаде, Люксембурге, Новой Зеландии и Норвегии. В частности, финансовые отчеты политических партий Канады публикуются на специальном веб-ресурсе: www.elections.ca, а в Норвегии: <http://www.partifinansiering.no>. Стоит отметить, что финансовые отчеты политических партий в Испании не оглашаются, зато приводятся общие суммы средств на счетах политических партий в течение года.

Список используемых источников

1. Office of Democracy and Governance (2003) Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. U.S. Agency for International Development. Washington.
2. Economist Intelligence Unit: Индекс демократии стран мира 2012 года // Центр гуманитарных технологий // <http://gtmarket.ru/news/2013/03/19/5679> (дата обращения: 20.03.2014).
3. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance // <http://www.idea.int/uid/> (дата обращения: 24.03.2014).
4. Organization for Security and Co-operation in Europe Organization for Security and Co-operation in Europe // <http://www.osce.org/> (дата обращения: 27.03.2014).
5. Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, 2011 // <http://www.osce.org/ru/odihr/81988?download=true> (дата обращения: 20.03.2014).
6. Шведа Ю.Р. Партії та вибори: європейський досвід і українські реалії [Текст]: Енциклопедичний словник. Львів: Видавництво Тараса Сороки, 2009. 500 с.