



Ни одно открытое общество не может существовать без свободных и справедливых выборов¹. Однако проблема состоит в том, как гарантировать соответствие выборов международным демократическим стандартам. В этой связи английская неправительственная организация «Институт международной и демократической помощи в подготовке и проведении выборов (МДПВ)» [IDEA],² оказывающая содействие обеспечению устойчивой демократии во всем мире, предлагает несколько общих руководящих указаний:

- ▶ *Добивайтесь того, чтобы институты более эффективно представляли многообразие состава и интересов населения (включая обеспечение равенства полов).*
- ▶ *Передавайте местным институтам более широкие полномочия.*
- ▶ *Признавайте оппозиционные партии необходимыми компонентами политической системы и создавайте механизмы, обеспечивающие сосуществование уважающих друг друга правящих и оппозиционных партий.*
- ▶ *Поощряйте развитие устойчивой партийной системы.*
- ▶ *Признавайте роль гражданского общества в политическом и общем развитии каждой страны и привлекайте к участию в нем это общество; в составе последнего признавайте партнерскую роль таких важнейших лоббистских групп, как группы в защиту прав человека, группы, отстаивающие права меньшинств, группы, представляющие женское движение, и женские политические союзы.*
- ▶ *Вводите законы и процедуры, содействующие созданию демократических условий, в которых могли бы свободно функционировать политические партии, местные институты, неправительственные организации и средства массовой информации.*

ВЫБОРЫ

Правительство приобретает законный характер в результате получения полномочий от народа. Выборы, не имеющие законного характера, могут быстро привести к гражданскому неповиновению и нестабильности. Последние представляют собой условия, в которых очень скоро получают распространение такие явления, как коррупция и нарушения прав человека. Поэтому вопрос о том, каким путем происходит

упомянутое получение полномочий, имеет огромное значение. Выборы должны быть справедливыми. Но этого мало. Необходимо, чтобы их справедливость продемонстрировалась публично и стала очевидной.

НЕЗАВИСИМАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ

Моральный авторитет недавно избранного правительства значительно возрастает, если за ходом избирательного процесса осуществляется разумное и эффективное наблюдение со стороны избирательной комиссии, которая воспринимается как независимая.

В конституциях многих стран содержатся положения об избирательных комиссиях; имеются также страны, в которых наличие подобных комиссий предусматривается в законодательстве.³

Обычно, такая комиссия состоит из группы лиц, привлеченных из всего спектра политических партий, гражданского общества и представителей мужского и женского населения. Степень доверия к той или иной подобной комиссии во многом зависит от порядка назначения ее членов. Если последние просто назначаются правительством без проведения соответствующих консультаций, члены назначенной комиссии рискуют прослыть «марионетками» правительства со всеми вытекающими отсюда последствиями в отношении приемлемости результатов любых выборов. Поэтому оптимальным здесь, как правило, считается проведение консультаций между всеми политическими партиями и, если это представляется возможным, достижение их соглашения по поводу членов комиссии еще до назначения последних. Естественно, если политические партии настаивают на назначении их собственных активных сторонников, подобное обстоятельство лишь способствует подрыву общественного доверия к тому, что подобная комиссия будет беспристрастно выполнять свою работу.

МДПВ придает первостепенную важность независимости той или иной компетентной комиссии. Его представители отмечают, что проводящая выборы администрация может быть крайне политизированной и эмоциональной, а также что контроль над органами управления избирательным процессом и манипулирование последним были и остаются основными орудиями в руках недемократических правительств, стремящихся сохранить свое пребывание у власти. Служебный персонал по проведению выборов также может рассматриваться в качестве доверенных лиц правительства, какой-либо конкретной партии или определенной части общества.

В условиях переходных режимов или новых демократических государств оппозиционные партии часто боятся, что находящиеся у власти партии будут использовать ради собственной выгоды возможное наличие у них контроля над органами управления избирательным процессом.

Не имеющие опыта комиссии также могут вызывать подозрение. Случается, что члены комиссии оказываются неизвестными или непроверенными. Бывалые политики и «закаленные в боях» партии способны воспользоваться этой неопытностью. В качестве примера можно привести выборы в Камбодже, состоявшиеся в 1998 г. Несмотря на то, что закон требовал наличия нейтральных органов управления избирательным процессом, правящей партии все же удалось на многих уровнях внедрить в систему управления по проведению выборов своих сторонников, включая правительственных чиновников.

В мировом масштабе недоверие к выборам является одной из основных причин широкого применения в период проведения выборов дополнительных мер предосторожности и осуществления тщательного контроля, как со стороны политических партий, так и со стороны гражданского общества. Если участники или избиратели считают, что руководство по проведению выборов осуществляется группой, поддерживающей какую-либо одну партию, или отмечено махинациями, направленными на получение политической выгоды, они не примут участия в голосовании или потребуют признания его результатов недействительными.

Для того, чтобы выборы воспринимались как свободные и справедливые, необходимо наличие хорошо организованной, заслуживающей доверия и нейтральной комиссии. Подобная комиссия в состоянии лишить тех, кто настроен против выборов, многих из возможностей манипулирования их проведением. В свою очередь, это повышает доверие к выборам и связанным с ними институтам.

ОБЯЗАННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ

Упомянутая комиссия обязана нести ответственность за все, что оказывает влияние на выборы, с тем, чтобы ограничить возможность какого-либо правительства манипулировать их результатами. В обязанности избирательных комиссий входит:

- ▶ *Реализация совместно с организациями гражданского общества, придерживающимися такого же мнения, программ гражданского воспитания и просвещения, которые обеспечат понимание избирателями суще-*
- ства проводящихся выборов, своей роли в них в качестве участников голосования и порядка последнего.*
- ▶ *Осуществление контроля за соблюдением политическими партиями и кандидатами правил проведения выборов.*
- ▶ *Регистрация избирателей и подготовка их списка. Этот процесс должен быть открытым с тем, чтобы он мог осуществляться под наблюдением политических партий и общественности. По завершении составления списка избирателей его следует сделать доступным для общественного контроля. В случае необходимости политическим партиям должна предоставляться возможность выдвигать возражения по поводу упомянутого списка.*
- ▶ *Регистрация выставления кандидатов и проверка их права на выдвижение. Этому процессу также следует придавать публичный характер, и кандидатам, которым было отказано комиссией в выставлении их кандидатур, должно предоставляться право обращения в суд с целью пересмотра любого принятого против них решения.*
- ▶ *Наблюдение за составлением избирательных бюллетеней, их печатанием и распространением. Избирательные бюллетени должны быть пронумерованы с тем, чтобы доверенные лица партии могли регистрировать эти бюллетени и осуществлять контроль над их использованием, а также следить за их соответствием избирательным бюллетеням, опущенным в избирательные урны, при вскрытии последних для подсчета голосов.*
- ▶ *Наблюдение за материально-техническим обеспечением выборов, включая избирательные участки, материалы для голосования, избирательные урны, перевозку, найм и обучение служебного персонала избирательных участков и других работников, обслуживающих выборы. Избирательные участки следует конструировать таким образом, чтобы гарантировать избирателям конфиденциальность в то время, когда они делают отметки в своих избирательных бюллетенях. Избиратели должны быть совершенно уверены в том, что их голосование является тайным.*
- ▶ *Наблюдение за административной стороной голосования в день выборов. Сюда входят обеспечение доступа партийных функционеров на избирательные участки; организация отдельного подсчета голосов на каждом избирательном участке; обеспечение удостоверения результатов голосования представителями партий;*

передача экземпляра результатов голосования каждому из присутствующих на избирательном участке представителей партий.

Составление и оглашение результатов выборов

- ▶ *Опубликование полного отчета о выборах. Результаты подсчета голосов по каждому избирательному участку должны быть представлены в виде отдельной таблицы. Следует вносить необходимые рекомендации с целью осуществления необходимых преобразований ко времени проведения следующих выборов.*

ПРОЗРАЧНОСТЬ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

С целью обеспечения большего доверия избирателя к выборам гарантируется их прозрачность. На этапе проведения избирательной кампании тех или иных выборов всегда будет иметь место недовольство характером их проведения; как правило, подобное недовольство сводится к тому, что правящая партия имеет преимущество нахождения у власти и, следовательно, наличие у данной партии доступа к государственным ресурсам. На это упомянутая партия обычно отвечает, что правящая партия еще и несет на своих плечах бремя ответственности за положение дел в своей стране.

Широкое признание получает довод о том, что в общем смысле выборы выигрываются или проигрываются еще до фактического проведения голосования. Однако механика проведения выборов часто бывает подвержена различным проявлениям порочной практики. Существуют разные пути искажения результатов голосования:

- ▶ *Списки избирателей могут быть неточными, причем иногда в них отсутствуют имена противников правительства и внесены имена «призраки».*
- ▶ *Избирателей могут не допускать к голосованию или же запугивать их, когда они направляются на избирательные участки.*
- ▶ *Избирательные урны могут до подсчета голосов подменяться урнами, в которых находятся бюллетени с голосами, отданными какой-либо определенной партии или какому-то конкретному кандидату.*
- ▶ *Во время голосования должностные лица, обслуживающие выборы, могут в порядке оказания помощи избирателям-инвалидам и людям преклонного возраста отметить*

не тех кандидатов, за которых отдают свои голоса эти избиратели.

- ▶ *Может иметь место тайный подсчет голосов.*
- ▶ *Сбор и обработка данных об итогах голосования могут носить мошеннический характер.*
- ▶ *Незначительные нарушения могут использоваться проигравшей правящей партией в качестве повода для предъявления требования о проведении новых выборов.*

Существует простое решение этих разнообразных проблем: обеспечение прозрачности выборов. В условиях, когда голосование должно быть тайным, все же имеется много аспектов выборов и их организации, которые могут и должны быть открытыми для проверки, особенно со стороны соперничающих кандидатов и политических партий, а также международных и местных обозревателей гражданского общества.

Области, на которые распространяется открытость, включают в себя назначение членов независимой избирательной комиссии и должностных лиц, ответственных за проведение голосования. Каждой партии следует заблаговременно обзавестись списком предлагаемых назначений на ту или иную должность с тем, чтобы обеспечить своим конкурентам разумную возможность выдвигать свои возражения в тех случаях, когда отдельные лица, известные своими политически пристрастными планами и намерениями или подозреваемые в наличии у них таковых, предлагаются в качестве членов упомянутой комиссии. Очевидно, что, когда партии предлагают в качестве должностных лиц кандидатов, против которых противники этих партий не в состоянии выдвинуть обоснованных возражений, подобное развитие событий способствует осуществлению всего процесса, о котором идет речь.

Распределение материалов выборов также должно представлять собой совершенно прозрачный процесс. Партиям следует знать, куда, в конечном счете, направляются избирательные бюллетени, и их регистрационные номера. В ходе голосования должностные лица, ответственные за работу отдельных избирательных участков, должны информировать так называемых «наблюдателей на выборах» – представителей партий, назначаемых конкурирующими партиями с тем, чтобы эти представители присутствовали при голосовании на каждом избирательном участке. Эти представители должны знать, какие избирательные бюллетени используются (или не используются) и в каком порядке. Упомянутым представителям должны предоставляться списки избирателей. Представители партий должны иметь возможность ведения своих собственных контрольных списков избирателей, показывающих, кто из них участвует (или не участвует) в голосовании. В случае если не все политические пар-

тии согласны с тем, что ответственные за проведение голосования должностные лица обязаны оказывать избирателям помощь, необходимо установить ограничения на число избирателей, помощь которым может оказываться одним должностным лицом. Может также возникнуть необходимость в том, чтобы до последней минуты держать в секрете фактический образец избирательного бюллетеня в целях сведения к минимуму возможностей его подделки.

По окончании времени, отведенного на голосование, представителям партий надлежит на основе своих наблюдений знать, сколько именно бюллетеней должно находиться в избирательных урнах (с поправкой на то, что некоторые избиратели могли унести свои бюллетени с собой) и регистрационные номера опущенных бюллетеней. Это затрудняет даже попытку подмены урн. Кроме того, представители партий должны иметь право находиться рядом с избирательными урнами со времени окончания голосования до времени начала подсчета бюллетеней. После завершения подсчета голосов, следует потребовать от присутствующих представителей партий удостоверить его точность. Представителю каждой партии должен выдаваться один из экземпляров результатов голосования, заверенный должностными лицами, ответственными за проведение голосования, и представителями других партий. Таким образом, у каждой из партий будут иметься документы, позволяющие ей составить свою собственную, независимую и точную оценку окончательных итогов голосования. Даже если упомянутые документы являются неполными, они все же обеспечивают проведение выборочной проверки официальных результатов выборов, что может быть в высшей степени эффективным в том случае, если эти результаты подверглись серьезному искажению.

Число людей, причастных к механике избирательного процесса, непосредственно связано со степенью прозрачности и подотчетности этого процесса. Чем больше людей причастны к упомянутому процессу, тем труднее становится скрывать информацию и подтасовывать количественные данные. Привлечение к участию в избирательном процессе государственных гражданских служащих, представляющих широкий срез общества, может способствовать росту доверия избирателей к этому процессу.

Предложения о применении оптимальной практики решения проблем в области проведения выборов и финансирования избирательных кампаний включают в себя следующие соображения. Приводимые ниже примеры взяты из широкого диапазона докладов и сообщений наблюдателей на выборах, проводившихся в ряде регионов мира:

- ▶ У политических партий должен действовать взаимоприемлемый кодекс поведения в отноше-

нии того, как они будут вести себя в периоды избирательных кампаний. Это обеспечивает такое положение, при котором избирательный процесс считается свободным и справедливым.

- ▶ Избирательной комиссии следует по возможности устраивать форум с целью проведения обсуждений и консультаций между всеми политическими партиями. Она должна обеспечивать наличие таких условий, в которых все политические партии проявляли бы полное понимание своих прав и обязанностей применительно ко всем аспектам избирательного процесса.
- ▶ Взносы (как в денежной, так и в натуральной форме) со стороны частных лиц и корпораций следует ограничить обоснованными размерами, которые не могли бы восприниматься как подкуп. Эти ограничения не должны распространяться на людей, безвозмездно выполняющих свою работу.
- ▶ Кандидаты, виновные в представлении ложной декларации о полученных ими средствах на проведение своей избирательной кампании или в расходовании на нее больше средств, чем это допускается установленными правилами, должны терять право на пребывание в должности, на которую они были избраны.
- ▶ Всем партиям и кандидатам должно предъявляться требование о заявлении ими своего имущества и обязательствах имущественного характера до начала избирательной кампании и сразу же после выборов. В некоторых странах при регистрации политика в качестве кандидата на выборах ему предъявляется требование о представлении деклараций о подоходном налоге и имуществе.
- ▶ Следует поддерживать на приемлемых уровнях или же вообще запретить платные объявления, заявления и рекламу по радио и телевидению. Кроме того, избирательная комиссия должна определять, сколько бесплатного эфирного времени нужно предоставлять каждой партии на общественном радио и телевидении в период избирательной кампании.
- ▶ Следует запретить предвыборную агитацию со стороны групп, преследующих свои узкие политические интересы, и других групп, не уполномоченных на это отдельными кандидатами или партиями. Подобное запрещение положит конец попыткам обманным путем обходить ограничения на расходование средств. Все должностные лица избирательной комиссии должны заявлять о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера

как до, так и после каждых всеобщих выборов.

- ▶ Сроки избирательной кампании не должны быть слишком продолжительными. Путем их ограничения можно сократить расходы на проведение избирательных кампаний. Однако, если последние будут проводиться в чересчур сжатые сроки, правящая партия получит преимущество над оппозиционными партиями.

В ходе избирательных кампаний следует вводить ограничения на расходы политических партий и кандидатов (как в денежной, так и натуральной форме). Декларации с указанием этих расходов должны носить публичный характер и подаваться в избирательную комиссию за два месяца до даты выборов. К каждой их таких деклараций следует прилагать аудиторское свидетельство, заверенное квалифицированным аудитором. Кроме того, политические партии обязаны ежегодно подавать аудиторский сертификат, в котором приводятся подробные данные о доходе партии на местном, региональном и национальном уровнях.

- ▶ Следует запретить анонимные пожертвования и пожертвования, передаваемые через подставные организации.
- ▶ Гранты из государственных фондов должны предоставляться либо в соответствии с тем, как та или иная партия проявила себя на последних выборах, либо по согласованной формуле, применяемой какой-либо независимой избирательной комиссией. Эти гранты могут иметь отношение не только к неотложным делам, связанным с проведением предвыборной кампании, но и к оказанию партии помощи в период предстоящего парламентского срока.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ПРОВЕДЕНИЕМ ГОЛОСОВАНИЯ

Осуществление активного контроля является важнейшим условием обеспечения справедливости и имеет место во всех истинно демократических государствах. Оппозиционным политическим партиям следует самим активно контролировать все аспекты проведения голосования, а также подтверждать документами наличие любых обнаруженных нарушений установленных норм и доводить эти нарушения до всеобщего сведения. Как уже отмечалось выше, активная деятельность этих партий должна с самого начала стать неотъемлемой частью избирательного процесса.

Кроме того, большую роль в этом процессе должно играть гражданское общество путем осуществле-

ния контроля над проведением выборов, не проявляя при этом какого-либо политического пристрастия. В плане проведения политики группам граждан следует предоставлять правовые и физические возможности наблюдения за ходом выборов. Эту роль способны взять на себя международные наблюдатели, и к ним в выполнении функций упомянутого наблюдения по праву присоединяются группы гражданского общества внутри страны.

В большинстве стран, в которых организации гражданского общества берут на себя подобную обязанность, потребуется внесение некоторых изменений в избирательный закон с тем, чтобы дать возможность аккредитованным местным наблюдателям присутствовать на избирательных участках и наблюдать за подсчетом голосов. В тех случаях, когда закон запрещает таким группам официально участвовать в избирательном процессе, они все же могут сделать так, чтобы в нем чувствовалось их присутствие. Можно собирать информацию путем осуществления контроля над предвыборной кампанией и проведения опросов голосовавших. Подобные опросы, если они проводятся аккуратно, могут стать дополнительной проверкой на предмет выявления подтасовки результатов голосования. Имеются ссылки на то, что объявление по радио и телевидению результатов опросов голосовавших являются эффективным средством предупреждения попыток правительства фальсифицировать итоги выборов.

Группы международных наблюдателей играют исключительно важную роль и в новых демократических государствах. Они могут оказывать помощь и давать руководящие указания, а также повышать уровень доверия к избирательному процессу, когда выносят суждение о том, что он является справедливым. Кроме того, эти группы способны обращать внимание на недостатки в ходе проведения голосования в случае, если оно не отвечает международным стандартам. Однако в осуществлении контроля над проведением выборов должны также участвовать группы, составленные из представителей местного гражданского общества. В долгосрочной перспективе целостность системы голосования той или иной страны зависит от суждений ее собственных граждан.

ИНОСТРАННАЯ ДОНОРСКАЯ ПОМОЩЬ

Иностранные доноры могут не только способствовать покрытию издержек проведения выборов, но и выступать в качестве посредников в случае возникновения спора. В Камбодже иностранные доноры предоставили помощь в обмен на создание Конституционного совета, который является своего рода вер-

ховным судом, помогающим решать споры, связанные с проведением выборов.

Однако, когда дело касается покрытия издержек, важно не забывать о необходимости поддержания устойчивости избирательного процесса. Следует вводить механизмы обеспечения справедливого характера голосования с учетом соответствующих затрат. Прозрачность выборов не должна приводить к повышению издержек их проведения⁴. Эффективное планирование и создание подходящих систем в первую очередь зависят от наличия времени и знаний у соответствующих специалистов по осуществлению контроля над проведением выборов.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В период проведения выборов государственные средства массовой информации почти всегда представляют собой поле битвы. Должны существовать четкие правила в отношении доступа оппозиционных партий к государственным средствам массовой информации. В случае необходимости, предоставляемое эфирное время и порядок появления на радио или телевидении могут определяться по жребию. Точно так же, необходимо наличие четких правил применительно к содержанию информационных передач и трансляции новостей. Подобные сообщения должны быть объективными, основанными на известных фактах сюжета или материала и лишены личного политического мнения репортера.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Общество заинтересовано в том, чтобы политические партии в достаточной мере финансировались и были ему подотчетны; не только путем непосредственного голосования на избирательном участке, но и в контексте их практических действий в период проведения выборов.

Наличие слишком большого числа политических партий, как это часто имеет место в нарождающихся новых демократических государствах, может вызывать замешательство в обществе и скорее разделять, чем сплачивать его. В странах с множеством небольших партий существует большая вероятность того, что политические партии, фактически принадлежащие отдельным лицам или влиятельным государственным кругам, будут занимать господствующее положение в обсуждении политических вопросов и системе политической власти. Установление порогов в отношении регистрации партий или набранных ими голосов для

того, чтобы эти партии считались законными, может предоставить правящей партии благоприятную возможность легкого выведения из борьбы своих конкурентов. Наличие требования о том, что для победы на выборах кандидату необходимо набрать в системе одномандатных округов не менее 50 процентов голосов, приведет к распределению последних между основными кандидатами. Точно так же, предъявление требования о том, чтобы партии делали финансовый взнос для выставления своих кандидатов на выборах, воздвигает значительный барьер на пути партий, представляющих малоимущих и обездоленных⁵. Для того, чтобы избежать подобных сценариев, было бы достаточно установить в отношении партий 4-5-процентный порог, что позволило бы им обеспечить себе места в законодательном органе, избираемом по пропорциональной системе, или получить государственное финансирование на проведение своих избирательных кампаний.

В отсутствие соответствующих сдержек и противовесов правящие партии могут установить значительное и по существу недемократическое господство над общественной жизнью страны и обрести в ней немалую политическую власть. В некоторых странах основное внимание в усилиях по избежанию подобной ситуации уделяется предоставлению дополнительных полномочий избирательным комиссиям, позволяющих им осуществлять контроль над свободными и справедливыми выборами, которые проводятся на партийных съездах. Это делается для того, чтобы отделить функции той или иной политической партии от функций правительства и избежать фактического административного слияния политических партий с государством. Аналогичную роль могут играть специально избранные для данной цели партийные комиссии.

КАК ДОЛЖНЫ ПАРТИИ ФИНАНСИРОВАТЬ СВОИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КАМПАНИИ?

Римский император Веспасиан (9-79 гг. н.э.) однажды заметил, что «деньги не пахнут». Однако, когда речь идет о выборах, деньги, несомненно, могут пахнуть очень дурно. Содержание политических партий обходится дорого. Они нуждаются в соответствующем финансировании своих отделений, служебного персонала и поддержания связей со своими избирателями.

Для тех, кто занимается политической деятельностью, обычно считается законным получать деньги от своих сторонников – по крайней мере, в определенных масштабах. Однако в то же время получение пожертвований от большого числа лиц может быть дорогостоящим делом. Поэтому в большинстве демократических стран основной источник финансирования политических партий относится к частному сектору.

Это имеет особенно большое значение, когда объявляется проведение всеобщих выборов. Отдельные лица или компании часто соглашаются финансировать ту или иную политическую партию в ожидании того, что они извлекут какую-то выгоду, если эту партию изберут в органы власти. Упомянутая выгода может принимать форму назначения на государственную должность или заключения выгодного контракта на осуществление какого-либо проекта, финансируемого государством.

Часто значительная часть денег, попадающих в сейфы политических партий, получается незаконно или не декларируется налоговым органам. В некоторых странах криминальные элементы находят более привлекательным выставлять свои кандидатуры на выборах в органы государственной власти, если после избрания на должность этим лицам будет предоставлен иммунитет от судебного преследования.

Имеются две модели политического финансирования – государственная модель (например, в Японии, Франции и Испании) и частная модель (например, в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве). Однако немногие системы целиком представляют собой одну из двух упомянутых моделей. Классификация систем применительно к упомянутым моделям в основном носит относительный характер. В государственной модели до сих пор применяется частное финансирование, а в частной модели практикуется оказание избирательным кампаниям государственной поддержки. Однако, как это имеет место в Испании, не наблюдается существенного противоречия в том, что в государственной модели финансирования устанавливаются ограничения на расходование средств.

Однако государственное планирование таит в себе опасность, если ведет к образованию слишком большого числа мелких и слабых партий, которые способны мешать развитию политических институтов страны. Безусловно, порог доступа к участию в избирательном процессе не должен быть столь высоким, чтобы стать практически непреодолимым. Однако существует также возможность того, что в результате установления порогов будет поднят вопрос о конституционном характере избирательного процесса. Так, например, в ЮАР выдвигался довод о том, что принятая в стране на 1998 г. программа «Государственное финансирование представленных в парламенте политических партий» носила дискриминационный характер по отношению к партиям, которым не удалось преодолеть установленного порога.

Каким бы ни был процесс сбора финансовых средств, нужно позаботиться о том, чтобы он не привел к образованию перекосов в политической системе, в результате которых в демократических структу-

рах произойдет сдвиг в пользу тех, кто имеет доступ к деньгам. Многие страны ввели у себя в практику механизмы осуществления контроля над этой ситуацией, но они часто оказываются неэффективными. Как уже отмечалось выше, даже государства, имеющие давние и прочные демократические традиции, а также систему щедрого финансирования политических партий, испытывают на себе разрушительное воздействие скандалов, связанных с незаконным получением денег. В одной из стран уходящий в отставку глава правительства упорно отказывался назвать тех, от кого получал деньги, на том основании, что обещал не разглашать имена своих «благодетелей».

Разумеется, требование о раскрытии источника пожертвований может вызвать возражения, сводящиеся к тому, что оно является нарушением права на сохранение тайны. Обычно наличие положения о конфиденциальном характере пожертвований определенных скромных размеров может удовлетворить тех, кто проявляет беспокойство по поводу вышеупомянутого требования. В случаях же раскрытия информации может возникнуть необходимость в утверждении права на свободу объединений. Например, нужно ли требовать от государственных служащих раскрытия того факта, что они жертвуют деньги на оппозиционную партию? Является ли установление ограничений на расходование кандидатами денежных средств нарушением их права на свободу слова?

Если процесс финансирования не является прозрачным и политическим партиям не предъявляются требования о раскрытии источников поступающих к ним значительных пожертвований, то общественности остается делать свои собственные выводы, когда она видит, что те, кого подозревают в финансировании политических партий, открыто извлекают прибыль из присуждаемых правительством выгодных подрядов и другой деловой деятельности последнего.

Избирательный процесс может быстро вырождаться и превратиться в аукцион политической власти. Надеющиеся на успех партии получают денежные средства от своих сторонников, которые верят в победу этих партий. Отдельные лица делают то же самое, когда законодатели обладают «исполнительными» полномочиями в сфере выдачи подрядов. Практически во всех демократических государствах прозрачность в предоставлении пожертвований на политические цели стала одним из основных спорных вопросов.

В ряде стран расходы на проведение политических кампаний стали столь высокими, что намного превышают установленные законом ограничения. Поэтому в некоторых, если не во многих, странах политические партии, не привлекая всеобщего внимания, нарушают законы о проведении избирательных и рекламных кампаний. Политические противники часто жалуются

на эту практику международным наблюдателям на выборах, но очень немногие из этих противников готовы официально поднять этот вопрос.

Пожертвования политическим партиям со стороны иностранных доноров часто могут вызывать у демократически настроенных граждан большее беспокойство, чем предоставление внешней помощи в финансировании выборов. Подобные жертвования можно легко представить как попытку иностранных держав, компаний или отдельных лиц привести к власти партию, которая, по всей вероятности, будет выполнять их распоряжения. От представителей всех политических партий в США, Англии, Германии и Австралии требуют объяснений по поводу того, что зарубежные отдельные лица и корпорации жертвуют этим партиям крупные суммы. В некоторых странах, например, в Польше, полностью исключают возможность возникновения этой проблемы, попросту запрещая политическим партиям получать жертвования и взносы из-за рубежа.

КАК СЛЕДУЕТ РАСПРЕДЕЛЯТЬ ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕЖДУ ПАРТИЯМИ?

Разумеется, применение равного подхода ко всем партиям при распределении предназначенного им финансирования не является одним из возможных вариантов. Едва ли демократично – или целесообразно – финансировать небольшую партию в тех же размерах, что и партию, представляющую собой один из основных национальных институтов.

Существует ограничение на объем финансовых инвестиций, которые общество может позволить себе вложить в свои демократические структуры. Так как же с максимальной беспристрастностью разделить эти средства? В некоторых странах государственные средства выделяются партиям пропорционально числу голосов, которое они набрали на предыдущих выборах или получают на текущих выборах. В последнем случае у партий имеется возможность позаимствовать финансовые средства у своих сторонников с учетом разумной вероятности того, сколько каждой из партий удастся вернуть в порядке погашения долга.

«ТОРГОВЛЯ ВЛИЯНИЕМ»

Несмотря на то, что для многих стран это понятие является относительно новым, наличие правонарушения, именуемого «торговлей влиянием», уже давно признается в ряде стран, например, во Франции. «Торговля влиянием» представляет собой такое взаимоотношение, при котором, то или иное лицо, имеющее реальное или предполагаемое влияние «продает» его за

деньги. При этом посредник в качестве должностного лица «не получает взятки», а всего лишь служит связующим звеном. Например, политики и высокопоставленные чиновники могут в обмен на тайное финансирование своей политической деятельности «продавать» свое влияние, тем самым, деформируя надлежащее функционирование демократической системы, нарушая принцип равенства и выхолащивая принципы, лежащие в основе системы заслуг.

Европейская конвенция запрещает это правонарушение. Кроме того, аналогичные ограничения были внесены в первые проекты Конвенции ООН по борьбе с коррупцией.

На практике иногда трудно бывает определить ту грань, которая отделяет «торговлю влиянием» от обычного спонсорства.

БОЛЬШОЕ ЗНАЧЕНИЕ УСТАНОВЛЕНИЯ ЛИЧНОСТИ

В девяностых годах прошлого века правительство Южной Кореи применило уникальный подход к искоренению не только политической коррупции, но и других форм финансовых злоупотреблений. Указом за № 13957 был наложен запрет на использование в финансовых сделках фиктивных и чужих имен. Ранее фиктивные имена часто применялись для сокрытия активов, уклонения от налогов, подкупа чиновников и нелегального внесения взносов на проведение различных кампаний.

Согласно упомянутому указу все финансовые сделки, включая операции с депозитами и сбережениями, а также акциями и облигациями, подлежали регистрации на настоящее имя держателя упомянутых финансовых инструментов. Тем корейцам, которые держали свои активы под вымышленными или чужими именами, предъявлялось требование о переводе в течение двух месяцев своих активов на счета, зарегистрированные под их настоящими именами. Граждане, намеревавшиеся открыть банковские счета – или снять со счетов большие суммы – обязаны были зарегистрировать свои подлинные имена посредством предъявления своих удостоверений личности, выданных их страной. Невыполнение этих требований влекло за собой проведение расследования со стороны налоговых органов и уплату значительных штрафов, налагаемых на финансовые активы вкладчиков-нарушителей.

ОДИН ИЗ ПУТЕЙ ПРОДВИЖЕНИЯ ВПЕРЕД

В апреле 2003 г. Совет Европы рекомендовал следующие «Общие правила борьбы с коррупцией в фи-

нансировании политических партий и избирательных кампаний»⁶:

I. Внешние источники финансирования политических партий

Статья 1. Оказание государственной и частной поддержки политическим партиям

Как государство, так и его граждане имеют право на оказание поддержки политическим партиям.

Государству надлежит оказывать поддержку политическим партиям. Оказание государственной поддержки должно ограничиваться обоснованными взносами. Государственная поддержка может быть финансовой.

Следует применять объективные, справедливые и обоснованные критерии в отношении распределения государственной поддержки. Государства должны обеспечивать такое положение, при котором любая поддержка со стороны государства и/или граждан не ущемляет независимости политических партий.

Статья 2. Определение пожертвования, получаемого политической партией

Пожертвование означает любой сознательный акт с целью предоставления политической партии экономической или иной выгоды.

Статья 3. Общие принципы, применяемые к пожертвованиям

а. *Меры, принимаемые государствами, регулирующие пожертвования политическим партиям, должны обеспечивать конкретные правила с тем, чтобы:*

- *избегать конфликтов интересов;*
- *обеспечивать прозрачность пожертвований и избегать скрытых пожертвований;*
- *избегать нанесения ущерба деятельности политических партий;*
- *обеспечивать независимость политических партий.*

б. *Государствам надлежит:*

- i. обеспечивать обнародование пожертвований политическим партиям; в частности, пожертвований, превышающих установленный потолок*
- ii. рассматривать возможность введения правил, ограничивающих оценочную стоимость/сумму пожертвований политическим партиям*

iii. принимать меры по предотвращению обхода установленных потолков.

Статья 4. Освобождение пожертвований от налогообложения

Налогово-бюджетное законодательство может допускать освобождение пожертвований политическим партиям от налогообложения. Подобное освобождение от налогообложения должно носить ограниченный характер.

Статья 5. Пожертвования со стороны юридических лиц

а. *В дополнение к вышеупомянутым общим принципам, применяемым к пожертвованиям, государства должны обеспечивать:*

- i. регистрацию пожертвований политическим партиям со стороны юридических лиц в бухгалтерских книгах и на счетах этих юридических лиц и*
- ii. информирование акционеров или любых других отдельных представителей юридического лица о пожертвованиях.*

б. *Государствам надлежит принимать меры, направленные на ограничение, запрещение или иное жесткое регулирование пожертвований со стороны юридических лиц, поставляющих товары или услуги любому органу исполнительной власти.*

в. *Государства должны запрещать пожертвования политическим партиям со стороны юридических лиц, находящихся под контролем государства, включая любые органы государственной власти.*

Статья 6. Пожертвования юридическим лицам, связанным с той или иной политической партией

Правила, относящиеся к пожертвованиям политическим партиям, за исключением правил, относящихся к освобождению пожертвований от налогообложения, о которых идет речь в Статье 4, также должны в случае необходимости применяться ко всем юридическим лицам, прямо или косвенно связанным с той или иной политической партией или каким-либо иным образом находящимся под контролем той или иной политической партии.

Статья 7. Пожертвования со стороны иностранных доноров

Государства должны конкретно ограничивать, запрещать или каким-либо иным образом

регулировать пожертвования со стороны иностранных доноров.

II. Источники финансирования кандидатов на выборах и избранных должностных лиц

Статья 8. Применение правил финансирования к кандидатам на выборах и избранным представителям

Правила, относящиеся к финансированию политических партий, должны с соответствующими изменениями применяться к:

- финансированию избирательных кампаний кандидатов на выборах;
- финансированию политической деятельности избранных представителей;

III. Расходы на проведение избирательных кампаний

Статья 9. Ограничения на расходы

Государствам надлежит принимать меры по недопущению наличия у политических партий чрезмерных потребностей в финансировании, такие как установление ограничений на расходы на проведение избирательных кампаний.

Статья 10. Учетные записи расходов

Государствам надлежит требовать ведения конкретных учетных записей всех прямых и косвенных расходов на проведение избирательных кампаний в отношении каждой политической партии, каждого списка кандидатов и каждого кандидата.

IV. Прозрачность

Статья 11. Счета

Государствам надлежит требовать от политических партий и юридических лиц, связанных с упомянутыми в Статье 6 политическими партиями, ведения надлежащих бухгалтерских книг и счетов. Счета политических партий должны быть сводными с тем, чтобы в них в случае необходимости включались счета юридических лиц, упомянутых в Статье 6.

Статья 12. Учетные записи пожертвований

- a. *Государства должны предъявлять требование о том, чтобы в счетах той или иной политической партии указывались все пожертвования, получаемые этой партией, включая характер и оценочную стоимость/сумму каждого пожертвования.*

- b. *В случае получения пожертвований, превышающих определенные размеры оценочной стоимости/определенную сумму, в учетных записях должны указываться доноры этих пожертвований.*

Статья 13. Обязательство о представлении и обнародовании счетов

- a. *Государствам надлежит требовать от политических партий регулярного (не реже одного раза в год) представления счетов, о которых идет речь в Статье 11, независимо от источнику/органу в соответствии с тем, как об этом говорится в Статье 14.*
- b. *Государствам надлежит требовать от политических партий регулярного (не реже одного раза в год) обнародования счетов, о которых идет речь в Статье 11, или, по крайней мере, обнародования сводки этих счетов, включая информацию, требование о представлении которой предъявляется в Статье 10, в случае необходимости, и в Статье 12.*

V. Осуществление надзора

Статья 14. Независимый контроль

- a. *Государства должны обеспечивать независимый контроль над финансированием политических партий и проведением избирательных кампаний.*
- b. *Независимый контроль должен включать в себя осуществление надзора за счетами политических партий и расходами, связанными с проведением избирательных кампаний, а также за представлением и обнародованием этих счетов и расходов.*

Статья 15. Специализация персонала

Государствам надлежит содействовать специализации лиц судебной профессии, сотрудников полиции и другого персонала по борьбе с незаконным финансированием политических партий и избирательных кампаний.

VI. Санкции

Статья 16. Санкции

Государства должны предъявлять требование о том, чтобы нарушение правил, относящихся к финансированию политических партий и проведению избирательных кампаний, влекло за собой применение эффективных санкций, соответствующих характеру нарушения и отбивающих

у провинившихся охоту к повторному нарушению вышеупомянутых правил.

Дальнейшее руководство исходит от 50 глав государств и правительств Содружества наций, которое разработало «Общие принципы Содружества наций по борьбе с коррупцией»⁷. В этот документ включены положения о финансировании политических партий, имеющие своей целью:

- ▶ *Предотвращение конфликтов интересов и использования неподобающего влияния.*
- ▶ *Сохранение целостности демократических политических структур и процессов.*
- ▶ *Объявление вне закона использование для финансирования политических партий денежных средств, полученных путем применения запрещенной практики и с помощью злоупотреблений.*
- ▶ *Признание и неукоснительное соблюдение принципа прозрачности в финансировании политических партий посредством выдвижения требования о декларировании пожертвований, превышающих определенный предел.*

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДОВАНИЕМ ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ НА ПРОВЕДЕНИЕ КАМПАНИЙ

Выше уже говорилось о том, что доверие к выборам возрастает, если контроль за ними осуществляется не только официальными органами государства, но и гражданским обществом. В частности, в Латинской Америке группы гражданского общества не ограничиваются простым наблюдением за ходом голосования.

Они разрабатывают методики осуществления контроля за расходами на проведение избирательных кампаний путем регистрации очевидных расходов (на телевизионную рекламу, оплату аренды рекламных щитов и других рекламных площадей для размещения афиш, объявлений и плакатов, выпуск брошюр и т.д.) и сравнения их с затратами, сообщаемыми самими партиями.

В девяностых годах прошлого века для Аргентины стали характерными утверждения о широком распространении коррупции в государственном секторе этой страны, и коррумпированный характер финансирования предвыборных кампаний не составлял в ней исключения. С целью исправления создавшегося положения одна из организаций гражданского общества «Подер сюодадано» (власть граждан) стала инициатором некоей программы в одном из федеральных округов, где в порядке ее реализации кандидаты на выборах предприняли шаги к раскрытию информации о своем имуществе, официально заверили ее и сделали заявление о своей позиции по спорным вопросам, обсуждавшимся в ходе этой избирательной кампании. Средства массовой информации уделили последней существенное внимание и тем самым способствовали ее проведению; участие в ней кандидатов было подготовленным и активным. Одна из последующих инициатив упомянутой организации включала в себя осуществление ежемесячного контроля за фактическими расходами на избирательную кампанию и их обнародование. В конечном счете, этот пакет инициатив, получивший название «Пакт о достойном поведении», привел к значительному реформированию избирательных кампаний во всей Аргентине⁸. В настоящее время аналогичные инициативы имеют место в некоторых других странах этого региона, и подобный подход вызывает интерес во всем мире.

СНОСКИ

- 1 Основные ресурсы. Проект политических преобразований и избирательный процесс в посткоммунистической Европе, базирующийся в Соединенном Королевстве в Эссекском университете, включает в себя работающую в режиме онлайн базу данных соответствующих избирательных кодексов, а также законов, относящихся к финансированию избирательных кампаний, медийному праву и средствам массовой информации. В число участников этого проекта входят: Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Молдова, Польша, Россия, Румыния, Словакия, Украина, Чешская Республика и Эстония. См.: <http://www.essex.ac.uk/elections/>; «Сравнительное исследование избирательных систем» Мичиганского университета (США) дает пользователям возможность проведения анализа опыта выборов в 50 странах мира. См.: Comparative study of electoral systems: <http://www.umich.edu/~cses/>; IDEA's State of Democracy Project. См.: http://www.idea.int/ideas_work/14_political_state.htm; информацию об административной стороне управления выборами см. по электронному адресу: <http://www.aceproject.org/>; информацию об освещении выборов средствами массовой информации см. по электронному адресу: <http://www.publicintegrity.org/dtaweb/home.asp>; K. D. Ewing (ed.) The Funding of Political Parties: Europe and Beyond (1999) (Bologna; ISBN 88-491-1269-6); Williams, R, Party Finance and Political Corruption (Palgrave, London, 2000)
- 2 IDEA: http://www.idea.int/thematic_b.htm
- 3 Совсем недавно Соединенное Королевство приняло этот шаг, создав избирательную комиссию и предусмотрев осуществление контроля за финансированием политических партий в соответствии с Законом «О политических партиях», выборах и референдумах от 2000 г. после получения соответствующих рекомендаций от Комитета по стандартам и общественной жизни.
- 4 Дополнительную информацию о расходах см. по электронному адресу: <http://www.aceproject.org/main/english/ei/ei40.htm>
- 5 Предъявление требования о том, чтобы партии делали финансовый взнос для выставления своих кандидатов на выборах, представляет собой противоречивую тему. В 2001 г. Офис ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека представил Украине следующую рекомендацию: «Система обязательного финансового взноса позволит справедливым путем устранить очень многие практические проблемы регулирования и проверки сбора подписей в поддержку того или иного кандидата или какой-либо партии». Однако в июне 2003 г. избирательная комиссия Соединенного Королевства рекомендовала отменить требование о внесении взноса в 500 фунтов стерлингов (приблизительно 927 долларов по валютному курсу на 8 марта 2004 г.), необходимого для участия кандидатов во всех всеобщих выборах.
- 6 Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2003)4: http://www.cm.coe.int/stat/E/Public/2003/adopted_texts/recommendations/2003r4.htm
- 7 Commonwealth Heads of Government 1999 meeting, Background paper Fighting Corruption Requires Good Government by Nihal Jayawickrama: <http://www.chogm99.org/bgpapers/f2.htm>
- 8 Keeping Accounts: A Case Study of Civil Initiatives and Campaign Finance Oversight in Argentina (Working Paper 248, Center for Institutional reform and the Informal Sector, University of Maryland, USA): <http://128.8.56.16/docs/docs/wp248.pdf>

