



**Конференция государств –  
участников Конвенции  
Организации Объединенных  
Наций против коррупции**

Distr.: General  
30 June 2014  
Russian  
Original: English

**Межправительственная рабочая группа открытого  
состава по предупреждению коррупции**

Вена, 8-10 сентября 2014 года

Пункт 2 (a)(ii) предварительной повестки дня\*

**Осуществление резолюции 5/4 Конференции под названием  
"Мероприятия по осуществлению Марракешской декларации  
по предупреждению коррупции" и рекомендаций,  
вынесенных Рабочей группой на ее совещании в августе  
2013 года: успешные виды практики и инициативы в области  
предупреждения коррупции – тематическое обсуждение:  
законодательные и административные меры в публичном  
секторе, включая меры по усилению прозрачности в  
финансировании кандидатур на избираемые публичные  
должности и, где это применимо, финансировании  
политических партий (статьи 5 и 7 Конвенции Организации  
Объединенных Наций против коррупции)**

**Законодательные и административные меры  
в публичном секторе, включая меры по усилению  
прозрачности в финансировании кандидатур  
на избираемые публичные должности и, где это  
применимо, финансировании политических партий  
(статьи 5 и 7)**

Записка Секретариата

**I. Введение**

1. В своей резолюции 5/4 под названием "Мероприятия по осуществлению Марракешской декларации по предупреждению коррупции" Конференция государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции постановила, что Межправительственная рабочая группа открытого состава по предупреждению коррупции продолжит свою работу для оказания

\* CAC/COSP/WG.4/2014/1.



Конференции консультативной помощи и содействия в деле выполнения возложенного на нее мандата в области предупреждения коррупции.

2. В этой резолюции Конференция постановила, что Рабочая группа проведет по меньшей мере два совещания до начала шестой сессии Конференции и что она и далее будет руководствоваться многолетним планом работы на период до 2015 года и, таким образом, рассмотрит на своем пятом совещании следующие темы: а) полномочия антикоррупционного органа или органов в отношении предупреждения коррупции (статья 6); и б) законодательные и административные меры в публичном секторе, включая меры по усилению прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий (статьи 5 и 7).

3. В соответствии с просьбой Конференции настоящая записка была подготовлена на основе информации по второй теме, которая была представлена правительствами в ответ на вербальную ноту Генерального секретаря от 7 марта 2014 года и вербальную ноту с напоминанием от 30 апреля 2014 года<sup>1</sup>. По состоянию на 24 июня 2014 года были получены представления от 29 государств. Информация по теме настоящего доклада содержалась в представлениях следующих 25 стран: Аргентины, Бразилии, Венесуэлы (Боливарианской Республики), Германии, Государства Палестина, Дании, Египта, Испании, Катара, Кувейта, Литвы, Марокко, Нигерии, Омана, Республики Корея, Сальвадора, Саудовской Аравии, Сербии, Словении, Соединенных Штатов Америки, Сьерра-Леоне, Туниса, Франции, Чешской Республики и Эквадора. Информация была также представлена Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

4. По согласию соответствующих стран полные тексты представлений были размещены для совещания на веб-сайте Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН)<sup>2</sup> и будут также опубликованы на тематическом веб-сайте Рабочей группы, созданном Секретариатом<sup>3</sup>.

5. В соответствии с резолюцией 5/4 Секретариат изыскивал также материалы частного сектора по рассматриваемым на текущем совещании Рабочей группы темам. В ответ на разосланное Секретариатом письмо от 27 февраля 2014 года органы, занимающиеся частным сектором, получили три представления. В этих представлениях компании частного сектора отметили важность участия в политическом процессе посредством ознакомления публичных должностных лиц с вопросами, имеющими большое значение для предпринимательской деятельности. Одна компания Соединенных Штатов сообщила, что порядок внесения взносов для финансирования кандидатур на избираемые публичные должности регулируется внутренней политикой

<sup>1</sup> Информация об успешных видах практики в сфере полномочий антикоррупционного органа или органов в отношении предупреждения преступности в контексте статьи 6 Конвенции представлена в отдельной записке Секретариата (CAC/COSP/WG.4/2014/2).

<sup>2</sup> [www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/working-group4.html).

<sup>3</sup> [www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/working-group-on-prevention.html).

компании и национальным законодательством. Другая компания указала на наличие онлайн-портала "Бизнес против коррупции"<sup>4</sup>.

6. Настоящая записка не претендует на всеобъемлющий характер, и ее цель, скорее, заключается в том, чтобы дать краткое изложение информации, представленной государствами.

## **II. Анализ представлений государств-участников**

### **A. История вопроса**

7. Статья 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, среди прочего, требует, чтобы государства-участники разрабатывали и осуществляли эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

8. В статье 7 Конвенции рассматривается вопрос о предупреждении коррупции в публичном секторе. Пункт 1 требует, чтобы государства-участники стремились создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих. Пункты 2 и 3 этой статьи призывают государства-участники рассматривать возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, сообразно целям Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы установить критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности и усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий. Наконец, пункт 4 гласит, что каждое государство-участник стремится создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов.

9. План работы Рабочей группы на текущую сессию конкретно включает меры по усилению прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий, как это требуется в пункте 3 статьи 7 Конвенции. В полученных от государств представлениях рассматриваются не только вопросы прозрачности, но и другие важные аспекты темы финансирования кандидатур и политических партий, которые имеют отношение к целям Конвенции.

10. Так, например, государства сообщили об усилиях, направленных на ограничение круга лиц, имеющих право финансировать кандидатуры и политические партии, и установление максимальной суммы возможного взноса и возможных расходов. Они также сообщили о механизмах надзора и правоприменения, предназначенных для обеспечения достоверности открытой

---

<sup>4</sup> [www.business-anti-corruption.com](http://www.business-anti-corruption.com).

информации о финансировании и соблюдения требований о контроле за финансированием. Кроме того, некоторые государства представили информацию о механизмах публичного финансирования кандидатур и политических партий, которые, как считается, являются средством обеспечения полной коллективной демократии.

11. Ряд государств, число которых не столь значительно, представили также информацию по другим пунктам статьи 7, касающимся предупреждения коррупции в гражданской службе и коллизии интересов и установления критериев применительно к кандидатам и выборам на публичные должности. В этой связи эти темы будут также рассмотрены в настоящем докладе.

## **В. Меры по усилению прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий**

12. Хотя в пункте 3 статьи 7 Конвенции говорится об усилиях, направленных на повышение прозрачности в финансировании политических партий, ряд государств представили также более полную информацию о таком финансировании, в том числе в отношении ограничений, касающихся источников финансирования, максимальной суммы средств, которая может предоставляться для финансирования кандидатуры или политической партии, публичного финансирования и ограничения расходов в ходе избирательной кампании.

13. Многие государства указали на наличие конкретного законодательства, регулирующего порядок финансирования политических кандидатур и партий. В последние годы такое законодательство или поправки к нему были приняты в ряде стран, включая Египет, Испанию, Литву и Словению.

### **Определение пожертвования или взноса**

14. Ряд государств сообщили о том, что их внутреннее законодательство содержит широкое определение пожертвования или взноса на финансирование кандидатуры или политической партии, которое включает другие виды взносов помимо денежных средств.

15. В Аргентине и Эквадоре законодательство охватывает любой взнос, который внесен в денежной форме или который имеет денежную стоимость. Словения сообщила, что ее законодательство охватывает подарки, неденежные взносы, оказание услуг или такую продажу товаров, которая выгодна для политической партии. В Соединенных Штатах к взносу в широком плане относятся предоставление любым лицом любого подарка, подписки, займа, денежного аванса или денежного депозита или любого имеющего ценность предмета в целях оказания воздействия на избрание на должность федерального уровня.

16. Во Франции к пожертвованию относится передача любой собственности или права в интересах другого лица. Соответствующий закон в Литве содержит весьма широкое определение пожертвования, которое включает такие объекты, как движимое или недвижимое имущество, информацию, права собственности,

результаты интеллектуальной деятельности и добровольную работу. В Республике Корея Закон о политическом финансировании также содержит широкое определение взноса, которое включает материальные объекты, бесплатную аренду и уменьшение задолженности.

17. Германия сообщила, что в ее Законе о политических партиях указаны три разные виды пожертвований или взносов для политических партий: членские взносы, уплачиваемые членами партии, взносы, выплачиваемые избранными представителями, и пожертвования политическим партиям, которые могут предоставляться либо в денежной, либо в натуральной форме. Пожертвования, предоставляемые политическим партиям, вычитаются из суммы налогообложения.

18. В отличие от этого Нигерия отметила, что ее законодательство не содержит конкретного определения того, что является пожертвованием или взносом для финансирования кандидатуры или политической партии.

#### **Ограничения, касающиеся источника финансирования взносов**

19. Многие из представивших сообщения государств указали на наличие ограничений в отношении категории лиц или структур, которые имеют право вносить частные взносы для финансирования кандидатур и политических партий. В целом, такие запрещения касаются ряда конкретных категорий, включая юридических лиц или предприятия, иностранных граждан, компании, государства и находящиеся в государственной собственности организации или предприятия. В нескольких странах действуют дополнительные специальные запреты. Например, в Аргентине, Бразилии и Сербии запрещены взносы со стороны профессиональных ассоциаций и профсоюзов.

20. Республика Корея, Словения, Тунис, Франция и Эквадор сообщили о том, что юридические лица или организации не имеют права вносить взносы для финансирования кандидатур или политических партий.

21. В Литве Закон о финансировании политических партий и политических кампаний и контроле за их финансированием с поправкой, внесенной в него в 2012 году, запрещает внесение взносов юридическими лицами и содержит исчерпывающий перечень источников финансирования, разрешенных для политических партий и независимых кандидатов. Аргентина сообщила о том, что юридическим лицам запрещено финансировать избирательные кампании и что в Законе № 26.215 содержатся дополнительные подробные положения, запрещающие финансирование политических партий.

22. В отличие от этого ряд других государств, включая Бразилию, Германию, Государство Палестина, Египет и Чешскую Республику, сообщили о том, что как физические, так и юридические лица могут вносить взносы для финансирования кандидатур и политических партий. В Соединенных Штатах существуют ограничения, касающиеся взносов со стороны корпораций, хотя финансовые средства могут вноситься комитетами политических действий. Вместе с тем в таких странах, как Венесуэла (Боливарианская Республика), Германия и Чешская Республика, внесение взносов юридическими лицами, находящимися в государственной собственности или под управлением государства, запрещены.

23. В нескольких государствах также запрещены взносы или помощь со стороны иностранных субъектов. Во многих представивших информацию государствах, включая Бразилию, Венесуэлу (Боливарианскую Республику), Республику Корея, Словению, Соединенные Штаты, Францию и Нигерию, запрещены взносы иностранного государства, иностранной политической партии или иностранного юридического лица. Взносы со стороны иностранных физических лиц также часто запрещены, хотя существуют исключения для иностранцев, постоянно проживающих в данной стране. Пожертвования из иностранных источников, не относящихся к резидентам, в целом запрещены в Аргентине, Государстве Палестина, Сербии, Соединенных Штатах и Венесуэле (Боливарианской Республике), Тунисе и Эквадоре.

24. В Германии действуют общие ограничения в отношении пожертвований со стороны иностранных субъектов с такими малыми исключениями, как пожертвования граждан или предприятий Европейского союза и пожертвования, связанные с национальными меньшинствами. Кроме того, разрешены незначительные пожертвованные от иностранных физических лиц.

25. В Сьерра-Леоне закон прямо не запрещает иностранным донорам или юридическим лицам, находящимся в полной или частичной собственности государства, финансировать политические партии или возможных кандидатур на избираемые публичные должности, хотя Закон о политических партиях разрешает вносить взносы только избирателям, зарегистрированным в стране. Сьерра-Леоне отметила, что, по мнению общественности, в ходе последних выборов было допущено неправильное использование государственных ресурсов.

26. Дания сообщила о возможности внесения анонимных взносов. В ряде других стран, включая Аргентину, Венесуэлу (Боливарианскую Республику), Нигерию и Сербию, анонимные взносы или пожертвования прямо запрещены законом независимо от суммы. В Соединенных Штатах запрещены взносы, вносимые от имени другого лица, и действуют жесткие ограничения в отношении денежных взносов и суммы анонимных взносов.

#### **Предельная стоимость взносов**

27. Многие представившие информацию государства сообщили о предельных размерах денежной стоимости частных взносов, которые могут вноситься для финансирования кандидатур или политических партий. В целом положения об этих предельных размерах применяются к индивидуальным взносам или индивидуальным донорам и не затрагивают общей суммы, которую может получать любой конкретный кандидат или любая конкретная партия. Считается, что установление предельных размеров индивидуальных взносов обеспечивает защиту кандидата или политической партии от влияния донора. Роль публичных взносов для проведения избирательных кампаний рассматривается в пунктах 38-43 ниже.

28. Предельная сумма годового взноса отдельного донора установлена в Аргентине, Бразилии, Литве, Республике Корея, Сербии, Словении, Соединенных Штатах, Тунисе, Франции и Эквадоре. Некоторые страны из числа тех стран, в которых разрешаются взносы юридических лиц, также

сообщили о наличии предельного размера (часто более высокого) таких взносов.

29. Несколько стран, например Франция и Тунис, сообщили, что для всех физических лиц установлена одинаковая максимальная сумма взносов. Во Франции, например, физическое лицо может в течение года внести взносы на финансирование политической партии в сумме до 7 500 евро.

30. В Сербии эта сумма установлена на уровне двадцатикратного размера среднемесячной зарплаты для взносов физических лиц и двухсоткратного размера среднемесячной зарплаты для взносов юридических лиц, тогда как в Словении взнос физического лица не может превышать десятикратного размера среднемесячной зарплаты.

31. В Соединенных Штатах Федеральная избирательная комиссия ввела в действие подробную систему, которая ограничивает годовой размер взносов на финансирование кандидатур со стороны физических лиц и партийных комитетов, комитетов политических партий и других политических комитетов. Поскольку предельный размер взносов действует в отношении каждого кандидата и каждого национального партийного комитета и штатных, окружных и местных партийных комитетов, взносы, в определенной степени, могут суммироваться. Например, в рамках федеральных выборов в период 2013-2014 годов максимальная сумма взноса физических лиц составляла 2 600 долл. США для каждого избираемого кандидата или комитета кандидатов, 32 400 долл. США для национального партийного комитета, 10 000 долл. США для штатных, окружных или местных партийных комитетов и 5 000 долл. США для любого другого политического комитета.

32. В Республике Корея предельная сумма взносов доноров на финансирование кандидатов установлена в законе о политических фондах. Эта предельная сумма установлена на уровне около 10 000 долл. США для кандидатов в президенты и 5 процентов от этой суммы для кандидатов, участвующих в других выборах. Ассоциации по сбору средств могут также собирать средства для кандидатов.

33. В Аргентине Национальная избирательная палата в рамках своей судебной юрисдикции ежегодно устанавливает предельную сумму взносов и пожертвований для политических партий из частных и публичных источников, которая основана на определенной процентной доле расходов на проведение выборов.

34. Аналогичным образом в Эквадоре в Основном законе о выборах и политических организациях установлена предельная сумма взносов физических лиц, которая не должна превышать 5 процентов от общей разрешенной суммы расходов на проведение избирательной кампании. Что касается пожертвований со стороны кандидата, то его взнос не может превышать 10 процентов от общей разрешенной суммы расходов на проведение избирательной кампании.

35. В других странах, включая Бразилию и Литву, годовая предельная сумма зависит от фактических доходов конкретного физического или юридического лица. В Бразилии в соответствии с Законом о политических партиях сумма взносов физических лиц не может превышать 10 процентов от их годового

валового дохода, а юридических лиц – 2 процентов от их годовой валовой прибыли. Бразилия отметила, что эти связанные с доходом ограничения позволяют донорам с более высокими доходами или прибылями делать более значительные пожертвования, чем остальная часть населения, что позволяет им оказывать более существенное влияние на кандидатов и их политику.

36. Германия сообщила об отсутствии положения, касающегося установления предельного размера взносов. Однако законодательство требует соблюдения обязательств, касающихся обеспечения прозрачности и подотчетности, например подробной идентификации источника взносов, превышающих определенную пороговую сумму. Германия отметила, что, поскольку взносы для финансирования политических партий не подлежат налогообложению, а взносы для финансирования отдельных кандидатов, не связанных с какой-либо политической партией, облагаются налогами, большинство доноров вносят взносы для финансирования политических партий.

37. В Сьерра-Леоне Закон о политических партий не содержит положения о предельном размере пожертвований для финансирования политических партий. Аналогичным образом, в Нигерии, согласно полученной информации, Независимая национальная избирательная комиссия имеет право устанавливать предельный размер вкладов, но еще ни разу не пользовалась этим правом.

#### **Публичные взносы для финансирования политических партий и избирательных кампаний**

38. Несколько государств в своих представлениях сообщили также о публичном финансировании политических партий и избирательных компаний. Одни средства могут предоставляться для поддержки политических партий, а другие использоваться только для расходов, связанных с избирательными компаниями. Было подчеркнуто, что публичные взносы используются для обеспечения справедливого финансирования политических кампаний.

39. Аргентина указала на наличие конституционного требования о поддержке политических партий как для обеспечения их нормальной работы, так и для расширения их возможностей. В Аргентине 50 процентов публичных средств, выделяемых на проведение конкретных выборов, распределяются поровну между всеми участвующими политическими партиями, а оставшиеся 50 процентов – между всеми партиями пропорционально доле голосов, полученных в ходе предшествующих выборов. Аргентина подчеркнула, что такое финансирование имеет важное значение для уменьшения разрыва между финансированием разных партий и расширения возможностей более мелких партий.

40. В Сербии публичные средства выделяются для покрытия расходов на избирательную кампанию и делятся поровну между кандидатами. Политические партии, не получившие минимального процента голосов, обязаны вернуть выделенные средства. Сербия отметила, что государство может также предоставлять кандидатам товары и услуги при условии, что они предоставляются в равном объеме всем политическим партиям.

41. Марокко представило подробную информацию о своих ежегодных субсидиях политическим партиям, которые должны использоваться для



проведения избирательных компаний и ежегодных совещаний партий. Размер этих субсидий рассчитывается исходя из процентной доли голосов в законодательных органах, начиная с 3 процентов. Чешская Республика сообщила о существовании государственных субсидий на проведение избирательных компаний и дополнительных государственных субсидий на деятельность политических партий, которые рассчитываются исходя из процентной доли голосов в Палате депутатов при условии наличия минимальной доли в размере 1,5 и 3 процентов, соответственно.

42. В Бразилии для финансирования политических партий используется Специальный фонд для оказания финансовой помощи политическим партиям. Было подчеркнуто, что публичное финансирование служит для уменьшения зависимости партий и кандидатов от частных средств, которые могут сделать их подверженными экономическому влиянию, а также для уравнивания соперничества в ходе выборов. Эти средства распределяются между партиями исходя из процентной доли голосов, полученных на предшествующих выборах. Бразилия отметила, что политическим кандидатам и партиям предоставляется свободный доступ к средствам массовой информации, а также к использованию публичных помещений для проведения совещаний политических партий.

43. Согласно информации, полученной от ОЭСР, все страны – члены ОЭСР, за исключением Швейцарии, обеспечивают прямое публичное финансирование политических партий. В 15 государствах – членах ОЭСР обеспечивается финансирование как политических партий, так и их кампаний, причем финансирование только политических партий регулярно обеспечивается во всех 15 странах, а публичное финансирование избирательных компаний – только в трех странах. Критерии наличия права на получение публичного финансирования могут зависеть, среди прочего, от количества голосов, полученных в ходе предшествующих выборов, представленности в выборном органе или доли мест, полученных в результате предшествующих выборов<sup>5</sup>.

#### **Ограничения расходов в ходе избирательных кампаний**

44. Помимо ограничения размеров вкладов для финансирования кандидатур или политических партий государства также затрагивали вопрос, связанный с ограничением денежной суммы, которую разрешено расходовать в ходе избирательной кампании.

45. Ряд государств, включая Аргентину, Венесуэлу (Боливарианскую Республику), Государство Палестина, Данию, Египет, Литву, Нигерию и Францию, сообщили о введении ограничений на расходование средств в ходе избирательных кампаний. Ряд государств сообщили о наличии ограничений в отношении суммы, расходуемой политическими партиями или в ходе политических кампаний. Ряд государств представили более подробные данные о допустимых расходах и обязанности политических партий сообщать об общей сумме расходов или представлять подробный отчет для проведения надзорными органами и широкой общественностью тщательной проверки.

---

<sup>5</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Financing Democracy: Supporting Better Public Policies and Preventing Policy Capture* (2014), para. 13.

46. В Аргентине Закон о финансировании политических партий устанавливает предельный размер допустимых расходов в ходе политических кампаний. Законодательство предусматривает формулу расчета предельного размера расходов, которая учитывает количество лиц, имеющих право голоса, по различным категориям публичных должностей, на которые избираются кандидаты. В случае проведения второго раунда голосования эта предельная величина расходов уменьшается наполовину.

47. Закон о выборах в Нигерии предусматривает наличие предельной суммы денежных средств, которую кандидат или политическая партия может истратить в ходе избирательной кампании, и наступление уголовной ответственности в случае превышения этой предельной суммы. Другие государства, например Египет и Государство Палестина, сообщили о том, что их законодательство устанавливает предельный размер расходов в ходе политических кампаний.

48. В отличие от этого ряд стран сообщили об отсутствии у них каких-либо ограничений на расходы в ходе избирательных кампаний. Соединенные Штаты сообщили, что ограничения на такие расходы отсутствуют в силу решения Верховного суда о признании неконституционным любого закона, налагающего такие ограничения.

49. Германия указала на отсутствие любых ограничений на расходы в ходе избирательной кампании. Однако, руководствуясь тем же подходом, что и в отношении ограничений на взносы для кандидатур и политических партий, Германия требует подробной отчетности, которая подлежит проверке сертифицированным аудитором и представлению надзорным органам.

50. В Бразилии на практике отсутствуют ограничения на избирательные расходы. Вместо этого каждая политическая партия обязана определить денежную сумму, которую она истратит на выборы как в целом, так и на каждого кандидата. Хотя для определения такой предельной суммы расходов в год проведения выборов до 10 июня этого года может приниматься конкретный закон, таких случаев на практике еще никогда не было. Бразилия сообщила, что, несмотря на отсутствие такого предельного размера расходов, по-прежнему существуют проблемы с ненадлежащим учетом взносов, что, вероятно, вызвано их незаконным происхождением.

#### **Обеспечение прозрачности при финансировании и расходовании средств в ходе избирательных кампаний**

51. Многие государства, включая Аргентину, Бразилию, Венесуэлу (Боливарианскую Республику), Германию, Государство Палестина, Египет, Республику Корея, Сальвадор, Саудовскую Аравию, Сербию, Словению, Соединенные Штаты, Сьерра-Леоне, Тунис, Францию и Эквадор, сообщили об обязанности кандидатов и политических партий публично сообщать о полученном финансировании и расходовании средств в ходе избирательных кампаний.

52. Как отмечалось, пункт 3 статьи 7 Конвенции призывает государства рассмотреть возможность принятия надлежащих мер по усилению прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.

В своих ответах государства сообщили о публичном представлении информации, касающейся как финансирования кандидатур и политических партий, так и расходования средств в ходе избирательных кампаний. Информация сообщается в различной форме, например в форме ежегодных прошедших ревизию финансовых ведомостей, раскрытия сумм взносов с указанием доноров или финансовой отчетности, направляемой к определенному сроку после проведения выборов.

53. Ряд государств подчеркнули важность использования информационных технологий для облегчения представления информации и повышения прозрачности и облегчения доступа к такой информации. Например, в Сальвадоре действуют требования о прозрачности, обязывающие политические партии обеспечивать при помощи электронных средств открытый доступ к своим отчетам о публичных и частных источниках финансирования. Аналогичным образом в Бразилии система отчетности об избирательных кампаниях позволяет избирателям получать через Интернет подробную информацию о бюджетах и расходах кандидатов и политических партий.

54. В Дании вопросы предания гласности финансовых ведомостей политических партий регулируются Законом о пожертвованиях политическим партиям. Денежные взносы из частных источников, превышающие определенную пороговую сумму, подлежат декларированию с указанием имени и адреса донора.

55. В Литве Центральная избирательная комиссия обобщает информацию о пожертвованиях политическим партиям и их расходах, которая впоследствии публикуется на ее веб-сайте. Комиссия обязана также направлять информацию о нарушениях правил, касающихся источников финансирования, соответствующим следственным и прокурорским органам.

56. Как отмечалось выше, Германия сообщила о том, что основное внимание она уделяет обеспечению прозрачности и отчетности, а не ограничению взносов и расходов. Политические партии обязаны публично отчитываться о своих доходах, активах и расходах путем представления в конце каждого календарного года ведомости о состоянии счетов. Эти отчеты подвергаются независимой ревизии, а затем представляются в национальный парламент для опубликования. Существуют дополнительные требования в отношении немедленного сообщения о крупных взносах. Национальное законодательство содержит подробные положения, касающиеся структуры ведомости о состоянии счетов. Председатель Бундестага готовит ежегодный доклад с анализом всех представленных ведомостей о состоянии счетов, который также публикуется.

57. В Словении вступившая в силу 1 января 2014 года поправка к Закону о политических партиях содержит новые требования, предъявляемые к подготовке и представлению политическими партиями ежегодных отчетов. Эти отчеты должны содержать информацию с подробной разбивкой о всех поступлениях, взносах, займах, расходах и активах. Политические партии обязаны также представлять через веб-портал свои годовые отчеты Управлению по публичному правовому учету и оказанию смежных услуг для публикации на его веб-сайте.

58. В Сербии политические партии обязаны регистрировать каждый полученный взнос и публиковать на своих веб-сайтах подробную информацию о пожертвованиях свыше определенной суммы. Кроме того, Управление по борьбе с коррупцией публикует доклады о стоимости избирательных кампаний на основе информации, получаемой от политических партий. В то же время Управление вправе получать определенную часть средств из государственного бюджета для проведения мониторинга избирательных кампаний и подготовки отчетов о них.

59. В Саудовской Аравии избранный кандидат обязан в течение 10 дней с даты объявления результатов выборов сообщить местному комитету по проведению выборов информацию о всех источниках финансирования, полученных в ходе избирательной кампании. В Нигерии политические партии обязаны отчитаться как о полученных взносах, так и расходах на выборы в течение соответственно трех и шести месяцев после проведения выборов.

60. В Республике Корея бухгалтерские отчеты о поступлениях и расходах средств на проведение всех выборов, кроме президентских, должны представляться в течение 30 дней после проведения выборов, а бухгалтерские отчеты, связанные с проведением президентских выборов, – в течение 40 дней после проведения выборов. Эти бухгалтерские отчеты публикуются в Интернете или предоставляются по запросу в печатной форме.

61. Чешская Республика сообщила, что после проведения министерством внутренних дел соответствующей оценки в стране осуществляются реформы, направленные на повышение прозрачности процесса финансирования политических партий. В результате этих реформ станет обязательным представление ежегодной финансовой отчетности, содержащей более подробную информацию о всех законных источниках поступлений и расходах в ходе избирательных кампаний. Кроме того, будут введены в действие новые правила для обеспечения независимости ревизоров, проверяющих эту финансовую отчетность.

### **С. Механизмы надзора и обеспечения исполнения, касающиеся финансирования кандидатур политических партий**

#### **Институциональные механизмы надзора и обеспечения исполнения**

62. Ряд государств, включая Аргентину, Бразилию, Венесуэлу (Боливарианскую Республику), Марокко, Республику Корея, Сербию, Словению, Соединенные Штаты, Сьерра-Леоне, Францию и Чешскую Республику, представили подробную информацию о действующих механизмах надзора и обеспечения исполнения правил, касающихся финансирования кандидатур и политических партий.

63. Представления государств свидетельствуют о том, что помимо парламентского надзора в государствах действуют также системы надзора, осуществляемого другими учреждениями. В ряде государств-участников созданы органы по проведению выборов, наделенные такими функциями. В других государствах, например Марокко и Словении, функции надзора возложены на судебные органы, включая специальные аудиторские суды,

действующие в рамках судебной системы. В Сербии надзор за политическим финансированием и мониторингом избирательных кампаний осуществляет Управление по борьбе с коррупцией. В большинстве случаев соответствующему надзорному органу поручено также обеспечивать исполнение правил при обнаружении нарушений.

64. Во Франции независимым административным органом, ответственным за проверку счетов и финансов политических партий, является Национальная комиссия по вопросам бухгалтерской отчетности по проведению избирательных кампаний и финансированию политических партий. Эта комиссия сообщает на ежегодной основе правительству о тех партиях, которые нарушили правила финансирования и должны быть подвергнуты санкциям в следующем году в форме лишения доступа к публичным средствам.

65. При наличии уголовного правонарушения Комиссия направляет дело в прокуратуру. Франция указала на то, что ранее в 2014 году судебные разбирательства были возбуждены в отношении сообщений о предполагаемых случаях незаконного финансирования и злоупотребления влиянием в корыстных целях с участием представителя общественности и лица, находящегося на избираемой публичной должности.

66. В Соединенных Штатах проверкой финансовой отчетности и лежащих в ее основе учетных материалов политических комитетов и всех президентских кампаний, получающих публичные средства, занимается Федеральная избирательная комиссия. Комиссия способствует преданию гласности отчетов о финансировании кампаний путем публикации на своем веб-сайте как полученных ею отчетов, так и собственного анализа и данных, касающихся этих отчетов. Кроме того, Комиссия разъясняет Федеральный закон об избирательных кампаниях путем издания подзаконных актов, консультативных заключений и других руководящих указаний.

67. Федеральная избирательная комиссия обладает также правоприменительными полномочиями, поскольку в ее гражданскую юрисдикцию входит обеспечение соблюдения Федерального закона об избирательных кампаниях, включая право на проведение расследований и возбуждение исков в федеральном суде. Кроме того, Комиссия имеет право налагать административные штрафы непосредственно в тех случаях, когда та или иная политическая партия не представила отчет в установленные сроки или вообще не представила. Наконец, Комиссия может передавать дела, связанные с сознательным и умышленным нарушением этого Закона, в министерство юстиции для возбуждения уголовного дела.

68. В Республике Корея независимым органом, существование которого предусмотрено в Конституции, является Национальная избирательная комиссия, уполномоченная осуществлять надзор за отчетностью кандидатов, баллотирующихся на публичные должности. Согласно представленным статистическим данным, в период с 2011 по 2013 год Комиссия выявила свыше 800 нарушений правил, касающихся прозрачности и отчетности, на основании чего полицейским следователям были представлены 47 докладов о совершении уголовных правонарушений, а по остальным нарушениям были вынесены предупреждения или направлены материалы в полицию для дальнейших действий.

69. В Сьерра-Леоне органом, регулирующим деятельность политических партий в стране, является Комиссия по регистрации политических партий. Эта Комиссия была создана в соответствии с Законом о политических партиях для регистрации политических партий и надзора за их деятельностью в форме контроля и мониторинга, а также предоставления посреднических услуг для урегулирования внутренних и внешних споров между руководителями политических партий.

70. Нигерия сообщила, что в соответствии с Конституцией регистрировать политические партии и получать отчеты о пожертвованиях и расходах уполномочена Независимая национальная избирательная комиссия. Эта Комиссия уполномочена также следить за деятельностью зарегистрированных политических партий и вести учет этой деятельности. Вместе с тем она не выполняет прокурорских функций и никогда не направляла никаких жалоб Генеральному прокурору федерации для возбуждения преследования.

71. Несколько государств сообщили о том, что надзор за политическим финансированием и расходами осуществляет суд. В Словении мониторинг, надзор и административные расследования, касающиеся финансирования политических партий и кампаний, находятся в ведении аудиторского суда. В результате проведенной правовой реформы надзорные полномочия этого суда были расширены, и теперь он может требовать представления документов и разъяснений и проверять бухгалтерские книги и записи поставщиков услуг и товаров организаторам избирательных кампаний. Словения отметила, что этому суду потребуются надлежащие ресурсы для использования этих расширенных правовых полномочий, с тем чтобы эффективно осуществлять свой мандат в соответствии с законом.

72. В Марокко аудиторский суд также наделен правом надзора за поступлениями и расходами политических партий, получающих публичные средства. Он может выносить решения о возмещении публичных средств или исправлении любых нарушений. Кандидаты обязаны в течение месяца после выборов представлять суду отчет о состоянии счетов и соответствующие подтверждающие документы. На основании отчета аудиторского суда о финансировании политических партий, в котором изложены меры по улучшению аудиторской деятельности, Марокканское управление по борьбе с коррупцией представило правительству рекомендации о путях улучшения отчетности и прозрачности в этой области.

73. Бразилия отметила, что вопросы проверки счетов и финансовых отчетов кандидатов и политических партий, как на ежегодной основе, так и после выборов, и надзора за соблюдением правовых требований относятся к ведению Избирательного суда.

74. В Сербии проверку годовых финансовых ведомостей политических образований и политических кампаний осуществляет Управление по борьбе с коррупцией. Управление имеет право на получение, по мере необходимости, конкретных ассигнований из республиканского бюджета для покрытия дополнительных расходов на эту работу. В рамках надзорных процедур Управлению предоставляется прямой и беспрепятственный доступ к бухгалтерским книгам и документации политических образований. Оно может также задействовать соответствующих экспертов и учреждения и запрашивать

информацию у государственных органов, банков и лиц, которые внесли финансовые взносы политическим партиям.

75. В 2012 году Управление по борьбе с коррупцией проводило независимый мониторинг избирательных кампаний и подготовило предварительный отчет о надзоре за деятельностью политических образований и расходах на избирательные кампании 2012 года. На основании результатов надзорных процедур, касающихся финансовых ведомостей политических партий, Управление может вносить в государственный орган финансового контроля представление с просьбой о проведении официальной проверки этих ведомостей.

76. Некоторые государства указали на ряд проблем, связанных с эффективным функционированием механизмов надзора и обеспечения соблюдения. Государства подчеркнули необходимость наличия таких механизмов для обеспечения оперативного доступа к соответствующей информации о финансировании в политических целях и перекрестной проверки данных для улучшения своевременного надзора за финансированием и расходами. Кроме того, государства обратили особое внимание на то, что повышение степени прозрачности и подотчетности применительно к финансированию кандидатов и политических партий и расходам на выборы требует надлежащих ресурсов.

77. Проведенные недавно правовые реформы, например такие, как в Словении, должны сопровождаться выделением соответствующих ресурсов для обеспечения их полного претворения в жизнь.

78. Сербия представила информацию о своих потребностях в технической помощи. В частности, Управление по борьбе с коррупцией указало на то, что ему требуется техническая помощь в области информационных технологий для разработки и внедрения программного обеспечения, позволяющего проводить перекрестную проверку получаемой им информации и информации, получаемой от других государственных учреждений. Это позволит осуществлять более эффективный надзор за финансированием политических партий и кампаний и декларациями об активах публичных должностных лиц, а также лучше выявлять наличие коллизии интересов. Эквадор также указал на потребность в технической помощи для обеспечения более эффективного и своевременного надзора за финансированием политических кампаний.

### **Санкции**

79. Несколько государств, включая Аргентину, Венесуэлу (Боливарианскую Республику), Германию, Государство Палестина, Сербию, Словению, Соединенные Штаты, Францию, Чешскую Республику и Эквадор, представили информацию о различных предполагаемых санкциях за несоблюдение правил, касающихся финансирования кандидатур и политических партий и расходов в ходе избирательных компаний. Государства сообщили, что такие санкции могут включать штрафы, конфискацию незаконных взносов или их обязательную передачу благотворительным организациям, лишение государственных субсидий или отмену регистрации. Государства также указали на применимость уголовных наказаний к более серьезным делам,

которые могут предусматривать лишение свободы, выплату штрафов в рамках уголовного наказания или отмену регистрации политической партии.

80. Во Франции установление Национальной комиссией по проверке финансовой отчетности о проведении кампаний и политическом финансировании факта несоблюдения политической партией или политической группой своих правовых обязательств влечет за собой лишение публичного финансирования в следующем году.

81. В соответствии с недавно принятой в Словении поправкой к Закону о политических партиях предусматривается штраф в размере до 30 тысяч евро за внесение взносов с нарушением этого закона. Если будет установлено, что та или иная политическая партия получила незаконный взнос, эта партия должна направить этот взнос благотворительной организации в течение 30 дней с момента его получения.

82. В Сербии санкции за несоблюдение правил, регулирующих финансирование кампаний, могут включать вынесение предупреждения, приостановление выплаты публичных средств в качестве административной меры и/или лишение права на получение публичных средств в следующем году. Незаконный взнос на проведение политической кампании, предназначенный для сокрытия источника финансирования и суммы взноса, рассматривается как уголовное правонарушение и подлежит уголовному преследованию. Аналогичным образом, насилие или угрозы совершения насилия в отношении вносящего взносы лица также подлежат уголовному наказанию.

83. В Чешской Республике непредставление политической партией годового финансового отчета или представление неполного отчета может повлечь за собой приостановку публичного финансирования. При несоблюдении правил, регулирующих порядок внесения пожертвований, соответствующий штраф налагает налоговый орган. Если политическая партия неоднократно не предоставляет годовые финансовые отчеты или действует таким образом, который нарушает принципы финансирования политических партий, деятельность такой партии может быть приостановлена Высшим административным судом после получения ходатайства от Палаты депутатов. Чешская Республика представила подробные статистические данные, которые указывают на то, что в период с 1996 по 2010 год имели место более 20 случаев роспуска партий и 48 случаев приостановления деятельности партий.

84. В 2012 году в Сьерра-Леоне в результате удовлетворения Верховным судом правосудия ходатайства Комиссии по регистрации политических партий были лишены регистрации 24 политические партии за несоблюдение Закона о выборах 2000 года, Закона о политических партиях 2002 года и соответствующих исполнительных подзаконных актов.

#### **Повышение осведомленности и наращивание потенциала**

85. Ряд государств сообщили о своей обязанности обеспечивать наращивание потенциала политических партий, особенно в отношении соблюдения правил, касающихся их финансирования и деятельности. В Аргентине Конституция обязывает государства обеспечивать наращивание потенциала политических партий. В свою очередь политические партии обязаны публично отчитываться



о своих поступлениях и использовании средств. В Боливарианской Республике Венесуэла государственные органы также обязаны обеспечивать наращивание потенциала политических партий.

86. Государства подчеркнули, что одна из проблем, с которыми они сталкиваются, заключается в необходимости повышения осведомленности политических партий и кандидатов о правилах и положениях, направленных на повышение прозрачности процесса финансирования политических партий и кампаний. Было отмечено, что в некоторых странах политические кандидаты и партии выражают определенное нежелание участвовать в мероприятиях, организуемых компетентными органами.

87. Марокко также указало на потребности в технической помощи в наращивании потенциала участвующих в выборах кандидатов и политических партий, особенно в отношении подготовки по вопросам управления финансами и соблюдения действующих правил финансирования избирательных кампаний, а также на необходимость разработки кодекса этического поведения при проведении политических кампаний.

#### **D. Критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности**

88. Несколько государств затронули вопрос осуществления пункта 2 статьи 7, касающегося критериев, которые государствам следует установить применительно к кандидатам и выборам на публичные должности. Государства подчеркнули наличие нормативно-правовой базы, которая устанавливает условия баллотирования на публичные должности – будь то на основе индивидуального ходатайства на участие в выборах на публичную должность или выдвижения кандидата от политической партии или коалиции партий.

89. В Литве независимым кандидатам баллотироваться на избираемые публичные должности могут независимые кандидаты, а в Германии кандидатуры на участие в парламентских выборах выдвигаются политическими партиями. В Саудовской Аравии законодательно установлены критерии для кандидатов в муниципальные советы.

90. В Боливарианской Республике Венесуэла Конституция предусматривает право граждан баллотироваться в качестве кандидатов на избираемые публичные должности по собственной инициативе или быть выдвинутыми организациями, преследующими политические цели. Хотя баллотироваться на публичные должности могут все граждане, умеющие читать и писать, существуют определенные установленные законом исключения, включая запрещение участия для тех лиц, которые были осуждены за совершение уголовного преступления, связанного с публичными финансами.

#### **E. Законодательные и административные меры в публичном секторе**

91. Некоторые государства, включая Боснию и Герцеговину, Данию, Китай, Саудовскую Аравию, Сьерра-Леоне и Францию, представили информацию об

осуществлении законодательных и административных мер в публичном секторе, которые способствуют реализации пунктов 1 и 4 статьи 7 Конвенции.

92. Некоторые страны, включая Данию, Китай и Саудовскую Аравию, сообщили о наличии у них систем набора гражданских служащих на основе принципов прозрачности и безупречности работы. Китай отметил, что набор и прием на работу гражданских служащих на неруководящие должности на уровне старшего сотрудника отдела или ниже должны осуществляться путем проведения открытых экзаменов, оценки и конкурсов на равной основе с отбором по принципу безупречности работы. Китай подчеркнул, что он повысил стандарты и улучшил процедуры в отношении установления квалификационных критериев, письменных экзаменов, собеседований, оценки и медицинского освидетельствования. Принципы, планы занятости и квалификационные требования доводятся до сведения общественности, с тем чтобы она могла осуществлять надзор за их соблюдением.

93. Саудовская Аравия сообщила, что в подзаконных актах предусмотрено использование в качестве основы отбора персонала публичного сектора принцип безупречности работы и содержатся требования об обязательной ежегодной аттестации гражданских служащих и обязательном публичном объявлении вакансий. Министерство по делам гражданской службы установило порядок набора сотрудников, при этом конкретные законодательные и административные меры регулируют требования, касающиеся квалификации и честности и неподкупности сотрудников органов правосудия, следственных органов и комиссий по борьбе с коррупцией.

94. Китай и Саудовская Аравия сообщили о наличии учебных программ, разработанных для гражданских служащих. Китай сообщил о том, что учебные курсы о рисках, связанных с коррупцией, предлагается пройти всем гражданским служащим на разных уровнях должностей в целях повышения осведомленности об этих рисках и содействия строгому соблюдению профессиональной этики в гражданской службе. Кроме того, все гражданские служащие проходят вступительное обучение и другие виды обучения по месту работы. Специальную подготовку проходят те сотрудники, которые недавно были переведены на руководящие должности или которые занимают должности, требующие особых навыков. Саудовская Аравия сообщила, что все министерства и департаменты обязаны по закону обеспечивать подготовку персонала в их соответствующих областях работы.

95. Босния и Герцеговина сообщила о том, что в настоящее время министерство юстиции разрабатывает план обеспечения честности и неподкупности своих сотрудников. В качестве меры, направленной на повышение прозрачности, Дания указала на свой Закон о публичной администрации, в соответствии с которым каждое лицо имеет право доступа к документам, полученным или созданным административным органом в контексте административных процедур.

96. Франция сообщила об осуществлении ряда законодательных мер, направленных на предупреждение коррупции и повышение прозрачности в публичном секторе. Недавно принятое законодательство о борьбе с финансовым мошенничеством и экономическими преступлениями предусматривает меры по укреплению защиты лиц, сообщающих властям о

случаях коррупции. Франция сообщила также о наличии законодательства, направленного на предупреждение случаев мести в отношении публичных должностных лиц, добросовестно сообщивших о случаях коррупции, о которых им стало известно при исполнении своих обязанностей.

97. Дания сообщила, что для обеспечения беспристрастности публичных должностных лиц в ее Законе о доступе к материалам публичных органов управления изложены положения, направленные на предупреждение коллизии интересов. Аналогичным образом, Саудовская Аравия указала на принимаемые административные меры для регулирования случаев коллизии интересов и установления запретов для гражданских служащих с целью предотвращения возникновения таких коллизий.

98. Саудовская Аравия подчеркнула, что во всех министерствах были созданы группы внутренней ревизии и что руководитель каждой группы подчиняется непосредственно соответствующему министру. В дополнительной информации, представленной Саудовской Аравией, подчеркивалось, что прозрачность является ключевым принципом национальной стратегии по борьбе с коррупцией. В рамках такой стратегии Комиссии по борьбе с коррупцией поручено рассматривать действие внутренних механизмов, повышать осведомленность о методах предупреждения коррупции, получать жалобы и направлять их соответствующим органам, а также осуществлять сбор ежегодных статистических данных.

99. В рамках других мер по борьбе с коррупцией Комиссия по борьбе с коррупцией в Сьерра-Леоне представила информацию о том, что она, стремясь к тесному взаимодействию с другими учреждениями в решении вопросов обеспечения честности и неподкупности, подписала меморандумы о договоренности с Ревизионной службой Сьерра-Леоне, Парламентским комитетом по обеспечению прозрачности и подотчетности и Ассоциацией журналистов Сьерра-Леоне. На региональном уровне Комиссия наладила партнерские отношения с Ассоциацией учреждений по борьбе с коррупцией Африканского содружества и сетью организаций по борьбе с коррупцией в Западной Африке.

### **III. Выводы и рекомендации**

100. В содержащейся в настоящем докладе информации подчеркивается широкий охват законодательных и административных мер, принимаемых государствами для повышения прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, и финансировании политических партий в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Конвенции против коррупции. Представившие информацию государства в целом придерживаются комплексного подхода к финансированию, решая такие вопросы, как источники финансирования, предельная сумма денежных средств, которая может быть предоставлена донорам, ограничение расходов на проведение кампаний и использование публичных средств для политических партий и избирательных кампаний.

101. Еще одной возникшей темой является важность эффективного надзора и механизмов обеспечения соблюдения. Страны возлагают эти функции на

разные учреждения, включая специальные избирательные комиссии, суды и органы по борьбе с коррупцией. Во всех случаях ясно, что эти органы должны располагать необходимыми ресурсами и полномочиями, с тем чтобы они могли осуществлять порученный им надзор и правоприменительные меры или передавать вопросы на рассмотрение соответствующих компетентных органов, которые будут действовать в случае каких-либо нарушений. В то время, как одни страны сообщили об успешной практике с точки зрения правоприменения, другие отметили, что такие системы могут быть еще улучшены.

102. Некоторые страны представили дополнительную информацию по пунктам 1 и 4 статьи 7, в которой подчеркивается важность содействия формированию эффективной, прозрачной и подотчетной публичной службы.

103. В рамках своих обсуждений Рабочая группа, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, каким образом государства могут продолжать укрепление законодательных и административных мер в публичном секторе, включая меры по повышению прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.

104. Рабочая группа, возможно, пожелает также рекомендовать государствам-участникам активизировать обмен информацией о видах практики по борьбе с коррупцией для повышения прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, политических партий и их кампаний.

105. Рабочая группа, возможно, пожелает просить УНП ООН продолжать его усилия по сбору информации об успешных видах практики, связанных с повышением прозрачности в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и финансировании политических партий, особенно при подготовке следующего цикла обзора хода осуществления.