
Funded
by the European Union



EUROPEAN UNION



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Проект Механизма Восточного партнерства-Совета Европы «Надлежащее государственное управление и противодействие коррупции»

Деятельность 2.5: Региональный специализированный тренинг :
Финансирование политических партий и избирательных кампаний

Кишинев, 18-19 июня 2013

Краткий обзор по вопросам политического финансирования

Наталья Юраш
Эксперт Совета Европы

Цели данного тренинга:

- Дать краткий обзор регулирования в сфере политического финансирования
- Проанализировать
 - различные виды незаконных финансовых потоков
 - основные признаки незаконных финансовых потоков
 - инструменты для расследования и разоблачения незаконных финансовых потоков
- Применить описанные выше знания на примерах, основанных на ситуациях из реальной жизни

Почему так важно политическое финансирование?

Возможные позитивные стороны

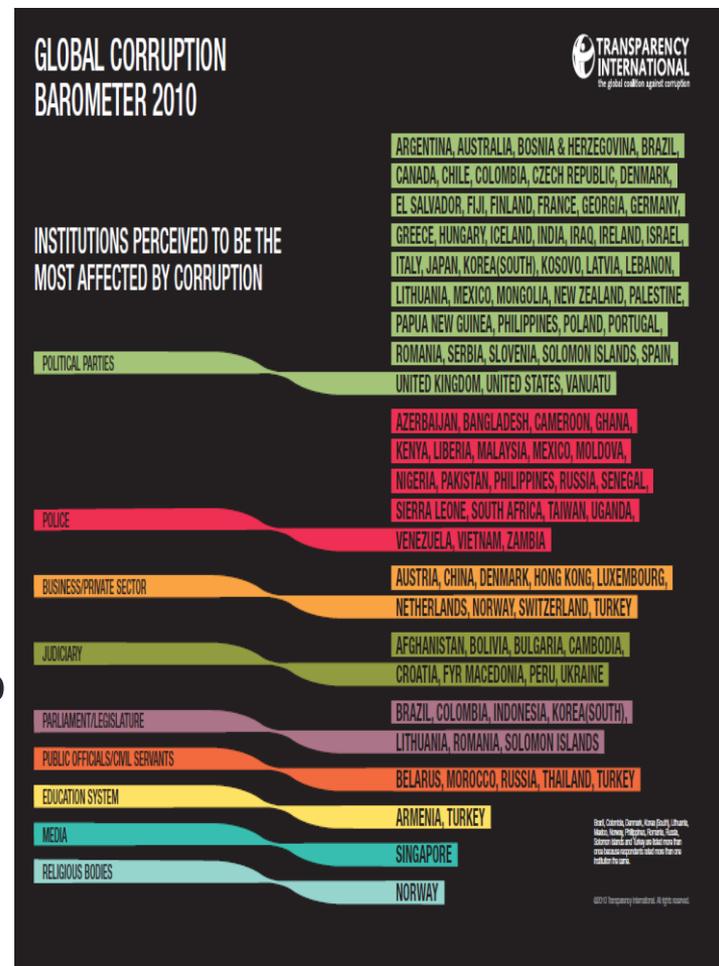


- Деньги – неотъемлемая часть выборов
- С помощью денег кандидаты доносят до общественности свои идеи
- Деньги помогают кандидатам наладить диалог с избирателями
- Деньги помогают избирателям сделать осознанный выбор

Почему так важно политическое финансирование?

Возможные негативные стороны

- Деньги могут уничтожить свободные и честные выборы
- Деньги могут дать некоторым сторонам незаслуженные преимущества
- Политики могут быть вовлечены в какие-то финансовые разбирательства
- Может появиться ощущение коррумпированности политических партий



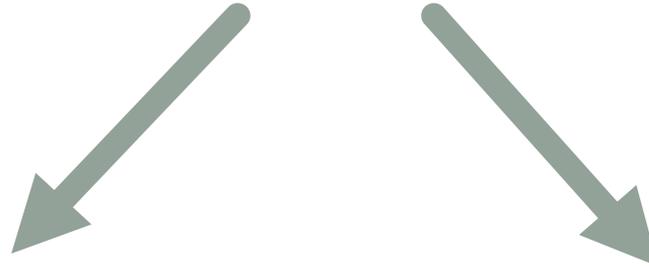
Политика и **коррупция** часто идут рука об руку, как в странах развитой демократии, так и в странах, где демократия только развивается.

Жизненный цикл финансирования партии



Что такое политическое финансирование?

деньги, связанные с политикой



финансы
партии

Финансы на
проведение кампании

Часто упускают из внимания еще два типа заинтересованных сторон: парламентские группы (политические фракции) и члены парламента

Модели политического финансирования

Автономная модель

Политические партии являются добровольными ассоциациями, их финансирование никого не касается.

Не регулируется, возможно добровольное раскрытие данных

Примеры:
Швеция

Прозрачная модель

Информация о финансировании партии должна быть публичной

Регламентируется раскрытие информации, но без особых ограничений.

Примеры:
Германия,
Дания

Модель гос. контроля

Финансы партии контролируются государством, без огласки данных.

Строго регламентировано и подвержено санкциями через суд

Примеры:
Франция

Защищенная модель (Advocacy)

Публичное обнародование данных и контроль со стороны государства за финансами партии

Финансирование и раскрытие информации строго регламентированы

Примеры: США,
Великобритания

ФОРМЫ ДОХОДОВ

- Членские взносы (включая налоги на заработную плату)
- Частные пожертвования (включая деятельность по привлечению средств) наличными средствами и в натуральной форме
- Государственные средства (прямая финансовая поддержка из бюджета)
- Прибыль от бизнес-деятельности
- Доходы от имущества

Деньги – это не только наличные средства:

- Бесплатное медиа-время;
- Использование административного ресурса (офисы, персонал, транспорт, связь, электроэнергия и т.д.);
- Использование частных ресурсов (офисы, персонал, электроэнергия, транспорт, связь, и т.д.);
- Непрямая государственная помощь
 - освобождение от налогов для партий, налоговые вычеты из пожертвований, бесплатное эфирное время на радио и ТВ, бесплатные услуги
 - почта, электроэнергия, телефонные и транспортные услуги, и бесплатное пользование коммунальными услугами.

Формы затрат

- * Реклама и PR
- * Скрытая реклама
- * Расходы помимо рекламы, включая:
 - a. Операционные и административные расходы
 - b. Проведение опросов общественного мнения, рыночных исследований, разработка и ведение предвыборной кампании
 - c. Митинги, мероприятия и прямой контакт с избирателями
 - d. Распределение денег и других прямых выгод в пользу избирателей, включая покупку голосов

Групповое упражнение:

Правдивое или ложное
утверждение?

Принятие пожертвований от иностранных источников, как в денежной, так и в натуральной форме, строго запрещено.

**Получение финансовых средств
из неизвестных источников
строго запрещено.**

Нормативно-правовая база для выборов должна регулировать использование государственного финансирования, руководствуясь принципом равноправного отношения ко всем политическим партиям и кандидатам.

Лимит на получение финансовых средств от частных доноров должен быть низким.

Ограничения в отношении финансирования предвыборных кампаний должны быть обоснованными, ясными и объективно применимыми.

(строгие ограничения на размещение агитации в СМИ)

**Нормативно-правовая база для выборов
должна предоставлять равную свободу в
привлечении частного финансирования без
применения необоснованных ограничений.**

*(обоснованным считается получение
денежных средств
только от физических лиц)*

Политическое финансирование в Регионе Восточного Партнерства

Работа в группах и Дискуссия

**Государственное финансирование
политических партий:
Международные стандарты и
передовой опыт**

Принципы государственного финансирования

- Объективные, справедливые и обоснованные критерии следует применять в отношении распределения государственной поддержки, включая направления, суммы, сроки и условия
- Государство должно гарантировать, чтобы любая государственная помощь была четко регламентирована, прозрачна и зависела от выполнения определенных условий
- Практически все страны, где практикуется прямое государственное финансирование, применяют порог приемлемости для субсидий

Сколько требуется финансирования?

- Объем государственного финансирования должен быть **значительным** и частично **балансируют крупные пожертвования**
- Система финансирования партий, применяемая в Германии, относится к **смешанному типу**, в котором комбинируется **государственное и частное финансирование** – действует правило, по которому ежегодный объем государственного финансирования не должен превышать ежегодных доходов данной партии из других источников (относительное ограничение) – таким образом, государственное финансирование любой партии в любой момент **может достигать не более половины ее общего годового дохода**
- В Польше в 2010-м году сумма прямой государственной поддержки политических партий составила €26,9 млн, в 2011-м – €13 млн и в 2012-м – €12,8 млн

Размер государственных субсидий на душу населения в Европе

Страна	Сумма субсидий на душу населения в евро
Австрия	19.00
Дания	0.60
Франция	4.20
Германия	5.50
Ирландия	3.80
Италия	1.20
Нидерланды	0.40
Норвегия	4.40
Польша	0.75
Швеция	11.00

Размер государственных субсидий на душу населения в странах Восточного партнерства

Страна	Общая сумма субсидий в год (2009/2010) в EUR	Сумма субсидий на душу населения в евро
Армения	120.000 Euro	0.04 Euro
Азербайджан	-	
Беларусь	-	
Грузия	2,4 million Euro	0.54 Euro
Молдова	(2,6 million Euro)	(0.73 Euro)
Украина	-	

Гендерное равенство и государственное финансирование

- **Франция** – если в политической партии разница в гендерном соотношении превышает 2% кандидатов, такая партия теряет часть государственного финансирования, что соответствует 75% от размера разницы (до 2009 г. эта потеря была на уровне 50%)
- **Ирландия** – Закон о выборах требует от политических партий использования государственного финансирования для продвижения “участия женщин и молодых людей в политической деятельности”
- **Хорватия** – Закон о политических партиях предусматривает дополнительное государственное финансирование для политических партий по каждому избранному в парламент кандидату «слабо представленного пола».
- **Босния и Герцеговина** - выделяются дополнительные 10% государственных средств пропорционально количеству парламентариев-женщин от каждой партии



Funded
by the European Union



EUROPEAN UNION



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

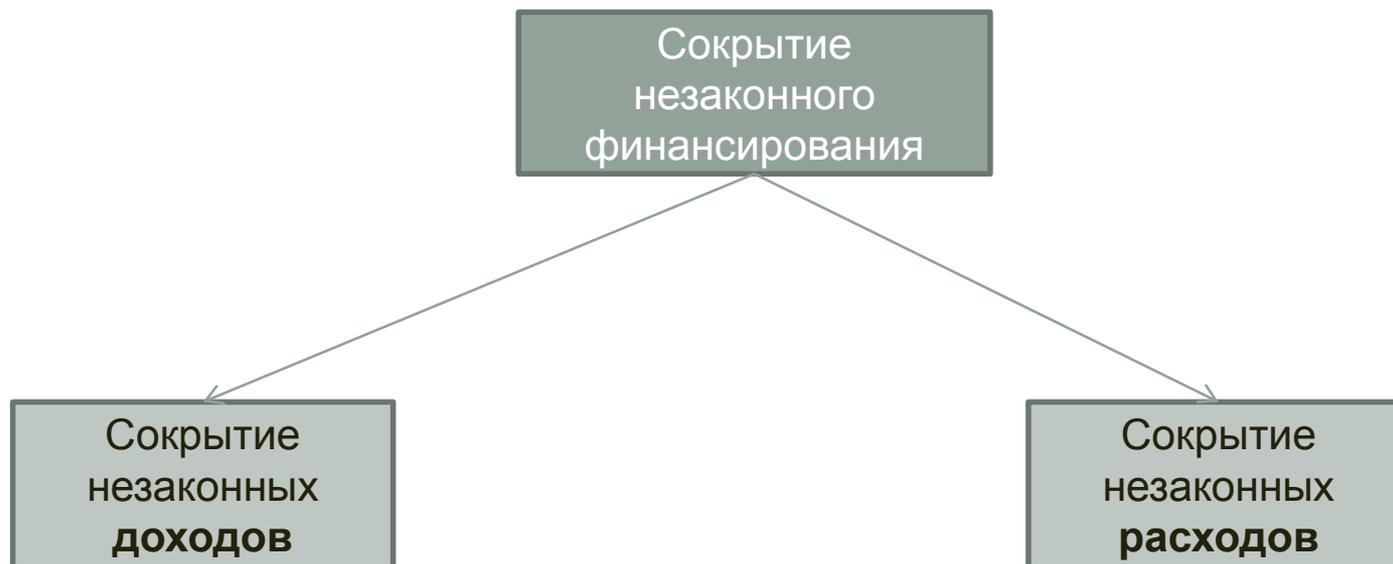
Механизмы сокрытия незаконного финансирования

Наталья Юраш (Natalia Iuras)

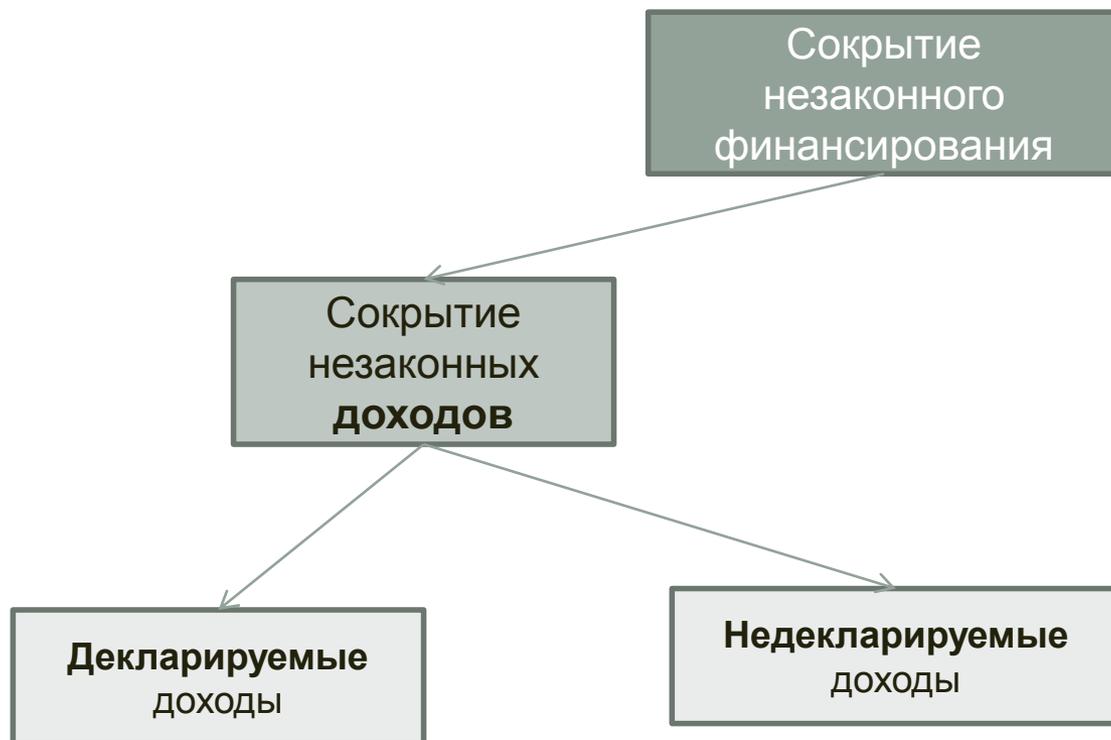
Эксперт Совета Европы

18-19 июня 2013

СХЕМЫ СОКРЫТИЯ НЕЗАКОННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ



СХЕМЫ СОКРЫТИЯ НЕЗАКОННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ



Сумма дохода может быть полностью задекларирована, но тем не менее быть незаконной

Законы о политическом финансировании

- Пожертвования от общественных организаций и государственных компаний
- Иностраные субсидии;
- Крупные денежные суммы от неизвестных источников;
- Доходы от хозяйственно-экономической деятельности;
- Пожертвования, собранные коллекторами от пожертвований от коммерческих компаний

Согласно законам о компаниях

- Пожертвование является запрещенным оттоком капитала;
- Пожертвование не было должным образом утверждено советом директоров;

Согласно налоговому законодательству

- Пожертвование пришло из средств, с которых не уплачен налог («взяточных фондов»);
- Пожертвование используется для получения незаконных налоговых льгот (через благотворительные организации, которые имеют налоговые льготы);

Согласно уголовному кодексу

- Для пожертвования используются отмытые деньги либо доходы от другой криминальной деятельности;
- Пожертвование из «взяточного фонда», «отмывается» за счет небольших денежных пожертвований во внешне легальный доход партии.

СХЕМЫ СОКРЫТИЯ НЕЗАКОННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Соккрытие
незаконного
финансирования

Соккрытие
незаконных
доходов

**Декларируемые
доходы**

1. Подставные лица
2. Сфальсифицированная отчетность
3. Незаконное использование государственных субсидий

Декларируемые доходы: Подставные лица



Пример 1 “строительный проект”: 1999 г. Соц-Дем партия в немецком городе Вупперталь, €250 000

Пример 2 “частный прыжок с парашютом”: 1996-2002г. председатель регионального отделения либеральной партии Германии пожертвовал €2,2 млн

Что является поводом для проведения расследования?

- Эквивалентная сумма денег, передаваемая партии подставным лицом, вскоре передается подставному лицу;
- У подставного лица недостаточно возможностей для передачи указанной суммы в пользу партии;
- Существует схема перевода наличных средств в партию, которая указывает на использование подставных лиц, за которыми стоит один и тот же источник.



Декларируемые доходы: сфальсифицированная отчетность



Пример 3 «наследство от еврейских граждан» - В 1983 году региональное отделение консервативной партии Германии земли Гессен перечислило €10 миллионов Швейцарии.

- Крупные незаконные денежные суммы пожертвований разбиваются на несколько небольших (“законных”) пожертвований;
- Запрещенные пожертвования (например, иностранные субсидии) заявляются как законные пожертвования (например, доходы от бизнеса);
- Пожертвования декларируются как прибыль.

Декларируемые доходы: незаконное использование государственных субсидий

“Корректировка” основы для расчетов



*Пример 4 “фальшивые расписки” -
В 1996 и 1997 годах немецкая
социал-демократическая партия
Германии выдавала фальшивые
расписки за пожертвования,
которые не получала.*

СХЕМЫ СОКРЫТИЯ НЕЗАКОННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Скрытие
незаконного
финансирования

Скрытие
незаконных
доходов

**Недекларируемые
доходы**

**Декларируемые
доходы**

1. Подставные лица
2. Сфальсифицированная отчетность
3. Незаконное использование государственных субсидий

1. Расходы третьих лиц
2. Нецелевое использование государственных ресурсов
3. Связанные компании
4. Фиктивные сделки
5. Недекларированная наличность
6. Недекларированная помощь в натуральной форме

Недекларируемые доходы

1. Расходы третьих лиц

- Опросы общественного мнения и другие рыночные исследования
- Коммуникационные услуги (почтовые рассылки, дизайн, стратегия, рекламные билборды, эфирное время и т.д.)
- Аренда офисов или площадей для мероприятий кампании
- Человеческие ресурсы
- Приобретение или аренда офисного оборудования или другого оборудования для целей кампании
- Коммунальные услуги (электричество, вода, отопление)
- Транспорт, жилье

Пример 1: Немецкие деньги со счета в Лихтенштейне



*Региональная либеральная партия:
Заказала и оплатила 531 рекламных
щитна на сумму €175000, поступившую
со счета в Лихтенштейне.*

*В конечном счете органы надзора за политическим
финансированием в Германии отозвали у либеральной
партии государственные субсидии на сумму €3,5 млн.*

Пример 2: Дело Филлис Боуман в Европейской конвенции о защите прав человека

I'm crying
because SPUC
is telling lies
about abortion,
breast cancer,
bulemia,
condoms, the
Pill, and rape.

**SPUC
OFF!**

Don't Lie To My Mum



Статья 10 Европейской конвенции по правам человека: наложение ограничений на расходы третьих лиц может противоречить принципу свободы слова

- **Филлис Боуман (Phyllis Bowman)**, директор Общества защиты нерожденных детей (“*SPUC*”) – *1992 парламентских выборов, 1,5 листовок*
- *Терри Мартин (Terry Martin)*, консервативная партия
- *Алисон Мейхон (Alison Mahon)*, лейбористская партия
- *Закон 1983 г.*

2. Нецелевое использование государственных ресурсов

- Офисные помещения
- Офисное оборудование
- Транспорт
- Персонал
- Государственные средства массовой информации



Пример 3: Президент Клинтон и “Спальня Линкольна”

*Белый дом как гостиница для
доноров политической кампании*

*938 гостя пожертвовали
\$10 176 840 в пользу
демократической партии*



3. Родственные организации

Типы:

- Молодежные политические организации
- Политические фонды
- Парламентские группы

Расходы:

- Человеческий ресурс
- Опыт
- Исследования
- Организация конференций и тренингов
- Офисное оборудование
- Библиотеки и архивы

Примеры:

- Парламентские группы в Германии и публичное обливание конкурентов грязью в прессе
- Флик-Холдинг заплатил €1,4 млн Фонду Фридриха-Эберта (социал-демократической партии)

4. Незадекларированные наличные средства

Источник наличности:

- Физические и юридические лица
- Незаконная деятельность, например уклонение от налогов со стороны корпораций
- Нелегальные источники, например иностранных лиц

Пример:

№1 “чемодан набитый наличностью” - благотворительная организация „State Citizens Associated – SV“ и корпорация R

№2 анонимные пожертвования, контролируемые бывшим должностным лицом партии по прозвищу «Почтальон» - партия христианских демократов Гельмута Колля

5. Незадекларированные вклады в натуральной форме

Пример: Интернет-блог -
Национальные выборы в Германии
в 2013 г., кандидат Пеер
Штайнбрюк

А также...

Офисные помещения, персонал,
транспорт, коммуникации,
электроэнергия и т.д.;

Собственность (ИТ,
транспортные средства и т.д.).



6. ФИКТИВНЫЕ СДЕЛКИ

- Наличные средства от физических или юридических лиц
- Наличные средства от незаконной деятельности, например, уклонения корпораций от налогов



- Наличные средства из нелегальных источников, например, от иностранных структур

Пример № 9: «Консультационный институт по ведению бизнеса в Европе» - филиал немецкой консервативной партии в оффшорной зоне Лихтенштейн

Соккрытие незаконных расходов

СХЕМЫ СОКРЫТИЯ НЕЗАКОННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Соккрытие
незаконного
финансирования

Соккрытие
незаконных
доходов

Соккрытие
незаконных
расходов

Декларируемые
доходы

Недеклариру
емые доходы

Декларируемые
расходы

Недекларируемые
расходы

1. Подставные лица
2. Сфальсифицированная отчетность
3. Незаконное использование государственных субсидий

1. Расходы третьих лиц
2. Нецелевое использование государственных ресурсов
3. Связанные компании
4. Фиктивные сделки
5. Недекларированная наличность
6. Недекларированная помощь в натуральной форме

Два типа сокрытия расходов в рамках политического финансирования

Тип	Включены в отчетность?	Сумма соответствует действительности?	Цель соответствует действительности?
Скрытая цель	Да	Да	Нет
Теневые расходы	Нет	(Да)	(Да)

Задекларированные расходы со скрытыми целями

В соответствии с
законами,
регулирующими
**политическое
финансирование**

В соответствии с
уголовным кодексом

Лимиты затрат уже были
достигнуты

Расходы являются
хищением, поскольку они не
были утверждены
соответствующим
партийным органом власти

Расходы являются
нецелевым использованием
государственных субсидий
или партийных средств

Пример: Губернатор
итальянской региона
Лацио – *Франко Фиорито*
(*Franco Fiorito*)

Пример: Мэр Торонто
(Канада), Роб Форд (*Rob
Ford*)

Незадекларированные расходы

- сокрытие факта наличия ТЕНЕВЫХ ДОХОДОВ
- обход ограничений по расходам



Гельмут Коль был вынужден подать в отставку в качестве почетного председателя Партии христианских демократов в Германии в январе 2000 г. из-за скандала, связанного с финансированием партии, который потряс систему немецкого политического устройства.

СХЕМЫ СОКРЫТИЯ НЕЗАКОННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ





Тревожные сигналы, которые могут
стать основанием для инициирования
расследований

Тревожные сигналы в финансовых отчетах

Доходы

- Членские взносы
- Пожертвования (финансовые данные)
- Пожертвования (личные данные, содержащиеся в приложениях к финансовой отчетности)
- Доходы от бизнес-деятельности
- Государственные субсидии
- Другие доходы

Расходы

- Подозрительно низкий общий уровень расходов
- Расходы, немного ниже порогового уровня
- Необычайно высокие расходы в отдельных категориях
- Расходы ниже рыночных ставок
- Выдача займов без обоснованных причин

Тревожные сигналы в финансовых отчетах

Соотношение доходов и расходов

- Если расходы превышают задекларированные доходы
- Неправдоподобный баланс доходов и расходов

Активы / обязательства

- Значительное увеличение активов между декларациями без обоснованных объяснений.
- Получение нетипично/чрезмерно крупных займов (пожертвования, замаскированные под займы)

Другие тревожные сигналы – вне рамок финансовых отчетов

- Налоговые нарушения третьих лиц в связи с пожертвованиями
- Случаи с хищениями в политической партии, которые обычно прикрываются с помощью сфальсифицированной бухгалтерской отчетности, повышают вероятность других нарушений в бухгалтерии
- Необычайно высокий уровень рекламных расходов, которые, явно, превышают задекларированные доходы или задекларированные расходы.



Методы обнаружения = Тревожные сигналы!

- 1) *Мониторинг* (ревизии и аудит бухгалтерии и отчетности)
- 2) *Жалобы* (структура жалоб со стороны избирателей или специфический процесс политического финансирования)
- 3) *Информация извне* (от других учреждений)



**Проведение
кампании...**

Расследование конкретных инцидентов

Стратегия ведения расследований

- Прежде всего, имеются ли в финансовой отчетности возможные **слабые/подозрительные** моменты, с которых можно начать?
- Где можно еще отследить **данные, вызывающие подозрения**? Предусмотрено ли законодательно требование о **предоставлении документации**?
- Существуют ли **стандартные схемы** для добровольного предоставления информации (например, Интернет)?
- Какая информация могла бы **подтвердить** или **опровергнуть** **подозрения**, и где можно отследить такую информацию?

Пример: Пожертвование от неизвестной корпорации, которое сокрыто под видом наследства



Письменная информация



Другие методы

Интервью

Эксперты, свидетели

Представители партии

Данные об иностранных структурах

Генеральный Прокурор

Министерство Юстиции

Непосредственное наблюдение за жизнедеятельностью партий

Другие учреждения

- Налоговая полиция
- Генеральный Прокурор
- Секретная служба



Групповое упражнение: