

Бюллетень №4

11 мая 2011 г.

Проблемы финансирования избирательной кампании кандидатов в Президенты Республики Казахстан

1. Проблема определения понятия «финансирование избирательной кампании»

Закон «О выборах в Республике Казахстан»¹ (далее — Закон о выборах) в п.п. 3 п. 3 ст. 34 предусматривает возможность внесения «добровольных пожертвований гражданами и организациями» в избирательный фонд кандидата. Тем не менее, Закон о выборах не содержит понятий (дефиниций), что именно понимается под финансированием и пожертвованием в пользу избирательной кампании кандидата. Хотя это является ключевым аспектом для определения, какие формы финансирования избирательной кампании кандидатов являются законными, а какие нет.

Понятие финансирования можно вывести из смежных правовых институтов, например, — пожертвования. Понятие пожертвования дано в Гражданском кодексе Республики Казахстан, согласно которому «пожертвованием признается дарение вещи или права в общеполезных целях».²

Международные стандарты в области демократических выборов относят более широкий спектр благ в качестве составляющих понятия финансирования. Так, Совет Европы принял Рекомендации Комитета министров государствам-членам в отношении общих правил по борьбе с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний,³ в которых в ст. 2 дается следующее определение пожертвования в пользу политической партии: «Пожертвование — сознательное предоставление политической партии преимуществ экономического или иного характера».

Как видно, понятие финансирования через пожертвования в странах — участницах Совета Европы не ограничено предоставлением только имущественных благ, как в казахстанском

¹ Конституционный Закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28.09.1995 №2464.

² Статья 516 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть). Введен в действие постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.07.2010 г.

³ Международные стандарты финансирования политических партий и избирательных кампаний. — Алматы: Центр исследования правовой политики, 2009 г. — С. 83.

законодательстве, а охватывает довольно широкий спектр «преимуществ» экономического характера. Куда, естественно, относятся и денежные средства, и предоставление иных благ.

С практической точки зрения, отсутствие четкого понятия финансирования избирательных кампаний в законодательстве означает, что вопрос об ответственности при привлечении в избирательные кампании, например, человеческих ресурсов бюджетных организаций, в том числе организаций образования, а также крупных компаний, любой формы собственности, остается не урегулированным.

В этой связи целесообразно внести в законодательство РК понятие «финансирование избирательной кампании», которое исключит неясности при оказании финансовой или иной помощи кандидату на пост Президента РК со стороны как частных лиц, так и организаций.

2. Неравенство возможностей по финансированию избирательной кампании партийного и независимого кандидата

В Законе о выборах предусмотрено государственное и негосударственное финансирование избирательной кампании кандидатов. Кандидаты в Президенты вправе образовать избирательный фонд, в котором аккумулируются средства на проведение избирательной кампании. Статья 58 Закона о выборах устанавливает размер избирательного фонда кандидата в Президенты Республики следующим образом:

«1. Собственные средства кандидата, общая сумма которых не должна превышать установленный законодательством размер минимальной заработной платы⁴ более чем в пять тысяч раз;⁵

2. средства, выделенные кандидату выдвинувшим его республиканским общественным объединением, общая сумма которых не должна превышать установленный законодательством размер минимальной заработной платы более чем в семь тысяч раз;⁶

3. добровольные пожертвования граждан и организаций Республики, общая сумма которых не должна превышать установленный законодательством размер минимальной заработной платы более чем в пятнадцать тысяч раз».⁷

Пункт 2 ст. 58 Закона о выборах является дискриминационным по отношению к независимому кандидату, поскольку не позволяет ему рассчитывать на финансовую помощь от политических партий как одного из трех источников финансирования. Данное обстоятельство противоречит международным стандартам. Параграф 7.5 Копенгагенского документа указывает, что государства-участники «уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».⁸ Более того, п. 2 ст. 58 в существующей редакции не позволяет малым партиям, не имеющим средств для выдвижения своего кандидата, принимать участие в избирательной кампании другого независимого или партийного кандидата посредством финансирования или оказания иной помощи.

⁴ В соответствии с Законом Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2011—2013 годы» от 29 ноября 2010 года №357-IV, с 1 января 2011 года размер минимальной зарплаты составляет 15 999 тенге.

⁵ Предельный размер суммы по данной статье составляет 79 995 000 (семьдесят девять миллионов девятьсот девяносто пять тысяч тенге).

⁶ Предельный размер суммы по данной статье составляет 111 993 000 (сто одиннадцать миллионов девятьсот девяносто три тысячи тенге).

⁷ Предельный размер суммы по данной статье составляет 239 985 000 (двести тридцать девять миллионов девятьсот восемьдесят пять тысяч тенге).

⁸ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (*Копенгаген, 29 июня 1990 года*). URL: www.osce.org/ru/odihr/elections/14304

Дискриминационного характера ст. 58 Закона о выборах можно избежать в случае, когда источники в виде личных средств кандидата и пожертвований не будут ограничены указанными в законе требованиями. В данной ситуации за счет восполнения двух других источников можно было бы обеспечить равный подход ко всем кандидатам в Президенты. Однако, при существующей редакции статьи, независимый кандидат оказывается в ущербном положении и не может рассчитывать на один из источников финансирования. Следовательно, имеет меньше средств на избирательную кампанию.

В 2004 году Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (далее — БДИПЧ ОБСЕ) рекомендовало в ст. 58 Закона о выборах четко указать, что общая сумма взносов от политических партий не может превышать сумму, указанную в п. 2, и «пересмотреть носящую ограничительный характер формулировку «выдвинувшим его» с тем, чтобы независимые кандидаты могли получать финансовую поддержку от политических партий».⁹ По состоянию на настоящий момент рекомендация БДИПЧ ОБСЕ в отношении ст.58 Закона о выборах остается невыполненной Правительством Казахстана.

На наш взгляд, увеличение потолка избирательного фонда через долю негосударственного финансирования положительно скажется на характере и содержании выборов и будет пропорционально цели, которой добиваются кандидаты в Президенты РК, — повысить прозрачность их финансирования. Предвыборная агитация кандидата в Президенты не может и не должна ограничиваться исключительно густонаселенными регионами страны из-за ограниченности средств. С учетом географии Казахстана необходимо создать условия для полного вовлечения населения страны в избирательный процесс, поскольку ограничения, предусмотренные законом,¹⁰ этому не способствуют.

3. Негибкое государственное финансирование избирательной кампании

Государство гарантирует равное выделение средств всем кандидатам из государственного бюджета для освещения избирательной кампании в средствах массовой информации. В частности, гарантируется выделение эфирного времени на телевидении и радио, а также печатной площади для двух статей в печатных изданиях, проведение публичных мероприятий и выпуск агитационных материалов.¹¹

В соответствии с п. 3 ст. 28 и п. 2 ст. 33 Закона о выборах, Центральная избирательная комиссия (далее — ЦИК) устанавливает нормативы по расходованию бюджетных средств, выделяемых на выборы Президента. На прошедших в Казахстане 3 апреля внеочередных выборах Президента ЦИК утвердил следующие показатели: на выступление с предвыборной программой по телевидению — 4 625 000 тенге; выступление на радио — 169 000 тенге; публикация двух статей — 810 000 тенге; на аренду помещений для встреч с избирателями — 200 000 тенге; на изготовление агитационных материалов — 290 000 тенге; на транспортные расходы — 200 000 тенге.¹² Порядок финансирования устанавливается бюджетным законодательством Республики Казахстан.¹³

Данное положение не противоречит международным стандартам и соответствует принципу «строгого» равенства, который подразумевает равные возможности для всех кандидатов, не

⁹ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan «On Elections in the Republic of Kazakhstan» from 24 August, 2004. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973

¹⁰ Не более 431 973 000 тенге на избирательную кампанию в 2011 г. См. сноски 4—7.

¹¹ Пункты 3—5 ст.28 Закона о выборах.

¹² Постановление Центральной избирательной комиссии №31/52 от 26 февраля 2011 года. URL: http://election.kz/portal/page?_pageid=73,1569401&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹³ Пункт 1 ст.33 Закона о выборах.

взирая на уровень поддержки электоратом. Согласно Руководящим принципам Венецианской комиссии, «этот критерий следует применять, когда речь идет об использовании государственных возможностей проведения избирательной кампании (например, расклеивание плакатов, почтовые и аналогичные услуги, демонстрации в общественных местах, предоставление общественных помещений для проведения массовых мероприятий)».¹⁴

Тем не менее, использование средств из государственного бюджета вызывает нарекания со стороны участников избирательного процесса, поскольку эти деньги напрямую не перечисляются в избирательный фонд кандидата, а в случае Президентских выборов оплачиваются через ЦИК по факту за предоставленную услугу. Подобная практика создает трудности в использовании выделяемых средств, поскольку необходимо предоставлять в ЦИК счет на оплату услуги, после чего ЦИК проводит безналичный расчет, и только затем кандидат может использовать, к примеру, помещение для встречи с избирателями. Безусловно, согласно принципу «строгого» равенства выделяемые средства из государственного бюджета должны быть четко регламентированы, однако схема, при которой они направлялись бы прямо в избирательный фонд и использовались без посредничества ЦИК, была бы более эффективной и удобной для участников выборов и не противоречила вышеупомянутому принципу равенства. ЦИК должен выступать в качестве независимого и авторитетного арбитра. Любое его вовлечение в распределение финансовых средств среди кандидатов в Президенты в какой-либо форме может ставить под угрозу его объективность и равноудаленность от всех участников избирательной кампании.

4. Недостаточная прозрачность финансовой отчетности

Прозрачная финансовая отчетность избирательной кампании является одним из основных элементов честных выборов и служит лучшим доказательством отсутствия коррупции на выборах. Каждый кандидат в Президенты должен публиковать свою финансовую отчетность с тем, чтобы в полной мере проинформировать избирателей об источниках и расходах своего избирательного фонда. В стране, где отсутствует устойчивая демократическая практика и нет политической традиции транспарентных выборов, необходимы законодательные механизмы для установления большей прозрачности по формированию и расходам избирательных фондов. Более того, Венецианская комиссия подчеркивала, что «такая транспарентность важна независимо от уровня политического или экономического развития той или иной страны».¹⁵

Пункт 9 ст. 34 Закона о выборах указывает, что «не позднее пяти дней после установления итогов выборов кандидат... обязан предоставить в соответствующую избирательную комиссию отчет об использовании средств своего избирательного фонда...». Далее, п. 4 ст. 34 уточняет, что «информация об общей сумме денег, поступивших в фонд, и его источниках в течение десяти дней после опубликования итогов выборов публикуется в средствах массовой информации... Центральной избирательной комиссией».

¹⁴ Раздел I, 2.3, п.18 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов (принят Венецианской комиссией на 52-й пленарной сессии, Венеция, 18—19 октября 2002 года). URL: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-rus](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rus) (далее — Пояснительный доклад).

¹⁵ Раздел II, 3.2, п.108 Пояснительного доклада.

ЦИК РК по итогам прошедших 3 апреля выборов опубликовала в СМИ информацию о средствах избирательных фондов кандидатов в Президенты и их источниках:¹⁶

Ф.И.О	Сумма поступлений	Собственные средства кандидатов	Средства, выделенные кандидатам выдвинувшими их политическими партиями	Добровольные пожертвования граждан и организаций Республики
1. Ахметбеков Жамбыл Аужанович	40 524 110	279 800-00	—	40 244 310
2. Елеусизов Мэлс Хамзаевич	21 791 326	—	—	21 791 326
3. Касымов Гани Есенкельдыұлы	22 290 645	—	—	22 290 645
4. Назарбаев Нурсултан Абишевич	431 972 577	79 995 000	111 993 000	239 984 577

Однако представленная информация крайне скудна относительно источников и абсолютно не раскрывает расходную часть избирательной кампании кандидатов. Кроме того, информация, публикуемая в течение десяти дней после обнародования итогов голосования, не обеспечивает периодического представления и обнародования информации о поступлениях в избирательный фонд кандидата. Эти факторы снижают прозрачность финансовой составляющей избирательных кампаний.

Цели и суммы выделяемых средств из бюджета прописаны и могут быть использованы на гарантированный государством эфир на телевидении, радио и продукцию агитационных материалов. Полная отчетность по использованию этих средств доступна ЦИК, но, к сожалению, закон не обязывает кандидатов публиковать эту информацию, что может быть причиной неполной информированности избирателей относительно того, как воспользовался тот или иной кандидат деньгами налогоплательщиков и в каком объеме.

На наш взгляд, во-первых, все расходы на избирательную кампанию должны детально отражаться в отчетах, которые должны быть общедоступны для избирателей. Поскольку ЦИК и так имеет информацию и контроль над расходами из избирательного фонда кандидата,¹⁷ желательно чтобы эта же информация предоставлялась одновременно для

¹⁶ Информация Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан // Казахстанская правда №150—151 (26571—26572) 07.05.2011.

¹⁷ В случае выборов президента РК, контроль осуществляется Центральной избирательной комиссией в соответствии с Постановлением ЦИК от 7 августа 1999 года №19/222 «Об утверждении Правил расходования средств избирательных фондов и представления отчетов об их использовании при выборах президента, депутатов Парламента, маслихатов Республики Казахстан». Пункт 8: «Банки представляют соответствующей избирательной комиссии еженедельный отчет о поступлении средств на специальные временные счета и об их расходовании...». Пункт 10: «Не позднее пяти дней после установления итогов выборов кандидат... обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию отчет об использовании средств своего избирательного фонда, в котором указываются источники денежных поступлений в избирательный фонд и все затраты...».

ознакомления избирателям. Во-вторых, кандидатов следует обязать периодически, например, раз в десять дней, предоставлять информацию о пополнении избирательного фонда, это позволит своевременно информировать избирателей об аккумулированных средствах на счету того или иного кандидата. Данные рекомендации соответствуют лучшей практике при проведении выборов.¹⁸

5. Санкции за ошибки в финансовой отчетности

Пункты 9 и 10 ст. 34 Закона о выборах предусматривают возможность отмены регистрации кандидата, а после проведения выборов отмены регистрации кандидата в качестве Президента. В частности, согласно требованию п. 9 кандидат «не позднее пяти дней после установления итогов выборов» должен предоставить финансовую отчетность об использовании средств избирательного фонда. Но опоздание с предоставлением финансовой отчетности всего на один день с учетом, что она будет корректна, может привести к отмене регистрации кандидата.

Такие санкции на наш взгляд непропорциональны нарушению и являются слишком жесткими. В случае предоставления отчетности с незначительными финансовыми ошибками или несвоевременно, ЦИК мог бы ограничиться штрафом соразмерным допущенной финансовой неточности, но никак не отменять регистрацию кандидата. В 2004 году БДИПЧ ОБСЕ рекомендовало Правительству РК убрать из закона положения об отмене регистрации,¹⁹ но рекомендация так и не была реализована.

Как мы отмечали выше, вопросы финансирования избирательной кампании являются одними из краеугольных в признании выборов честными. Четкость законодательного регулирования, базирующегося на международных стандартах и лучшей практике при проведении выборов, могут способствовать большей прозрачности и духу демократии. Поэтому то, в какой мере общество сможет наладить контроль и регулирование за финансовой стороной выборов, в той мере оно сможет снизить коррупцию и злоупотребления в политике.



Посольство
Великобритании
Астана



ПОСОЛЬСТВО КОРОЛЕВСТВА НОРВЕГИИ

Данная публикация подготовлена при технической поддержке посольства Великобритании в Казахстане и Кыргызстане, и Посольства Королевства Норвегии.

Материалы публикации необязательно отражают официальную точку зрения посольства Великобритании в Казахстане и Кыргызстане

¹⁸ Раздел II, 3.2, п. 109 Пояснительного доклада.

¹⁹ OSCE/ODIHR Assessment of the Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan «On Elections in the Republic of Kazakhstan» from 24 August, 2004. URL: www.osce.org/odihr/elections/35973