

**Сарсембаев Марат Алдангорович\***,  
*член Центральной избирательной комиссии  
Республики Казахстан,  
профессор, доктор юридических наук  
(г. Астана)*

## **ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР**

Финансирование выборов представляет собой важный элемент механизма по формированию выборных государственных органов. В этой связи Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года уделяет финансированию избирательных кампаний достаточное внимание.

Статья 33 казахстанского закона о выборах говорит об общих вопросах государственного финансирования выборов. В ней, в частности, сказано, что «выборы Президента, депутатов Парламента, за исключением депутатов Мажилиса Парламента, избираемых на основе партийных списков, маслихатов, членов иных органов местного самоуправления финансируются из средств республиканского бюджета через счета местных исполнительных органов, открываемые для этих целей». Территориальным избирательным комиссиям предоставлено право распоряжаться бюджетными средствами, поступающими из республиканского бюджета. Порядок финансирования регламентируется Бюджетным кодексом Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года. В статье 53 данного Кодекса закреплено, что «расходы республиканского бюджета осуществляются» по целому ряду направлений, в том числе (в числе первых) на «проведение выборов и референдумов».

Выделенные из республиканского бюджета средства расходуются на «организацию и деятельность избирательных комиссий, аренду помещений, командировочные расходы, оплату труда консультантов, экспертов, членов лингвистической комиссии, специалистов, обеспечивающих эксплуатацию электронной избирательной системы».

---

\* © Сарсембаев М.А., 2012

Бюджетные средства расходуются и на «выступления кандидатов, кроме кандидатов, баллотирующихся по партийным спискам, в средствах массовой информации». «Проведение публичных предвыборных мероприятий кандидатов и выпуск агитационных материалов кандидатов, кроме кандидатов, баллотирующихся по партийным спискам финансируются за счет средств республиканского бюджета. Центральная избирательная комиссия устанавливает размеры транспортных расходов кандидатов, кроме кандидатов, баллотирующихся по партийным спискам. Закон направляет также бюджетные средства на «изготовление размещаемых в помещении избирательной комиссии и помещении для голосования информационных плакатов о кандидатах в Президенты, депутаты Сената Парламента и маслихатов, члены иных органов местного самоуправления, а также о политических партиях, выдвинувших партийные списки». При этом следует особо подчеркнуть, пункт 3 статьи 33 казахстанского закона о выборах налагает запрет на финансирование выборов в Республике Казахстан международными организациями, международными общественными объединениями, зарубежными государственными органами, иностранными юридическими и физическими лицами.

На местах порой возникают некоторые вопросы по расходованию выделяемых средств. В этой связи было бы желательно на уровне закона установить формы и способы их расходования. Было бы неплохо предоставлять низовым избирательным органам возможность перераспределять некоторые статьи расходов, но с обязательным предварительным обоснованием такого перераспределения в письменном виде и получением соответствующего разрешения со стороны вышестоящего избирательного органа. Было бы желательно для кандидатов на выборные должности выделять больше денежных средств на выступления по телевидению и на публикацию своих программных документов в прессе. Было бы целесообразно законодательно установить возможность расходов не только на теледебаты с привлечением, скажем, руководителей всех участвующих в выборах политических партий, но и на теледебаты с участием двух кандидатов, чьи предвыборные программы контрастно отличаются друг от друга: было бы желательно проводить такие парные теледебаты по возможности ча-

ще. Может быть, есть смысл часть средств, используемых для обучения молодых членов избирательных комиссий, передавать им самим, платить им за то, что они овладевают умениями и навыками, необходимыми для надлежащего проведения избирательной кампании, как это делают, к примеру, в ряде штатов США.

Статьей 34 казахстанский закон о выборах предусматривает также и негосударственное финансирование выборов. Это означает, что «предвыборная агитация кандидатов на выборах Президента и депутатов Парламента, и депутатов маслихатов может финансироваться из средств, образуемых в установленном настоящим Конституционным законом порядке избирательных фондов». Нужно иметь в виду, что избирательные фонды необходимо регистрировать в установленном законом порядке. В избирательные фонды могут аккумулироваться личные средства кандидатов, средства тех или иных политических партий. Кроме того, в этом фонде могут находиться средства, которые могут быть выделены выдвинувшим его общественным объединением Республики. Рассматриваемые избирательные фонды могут пополняться за счет добровольных пожертвований граждан и организаций страны. Закон запрещает делать добровольные пожертвования государственным органам и организациям, благотворительным организациям, религиозным объединениям, совместным предприятиям с участием иностранного капитала. Закон также запрещает производить пожертвования физическим и юридическим лицам в анонимном порядке.

В избирательные фонды направляются только такие средства, которые были получены законно. Зная о том, что информация об общей сумме денег, поступивших в фонд, и его источниках будет опубликована в течение десяти дней после подведения итогов выборов, люди, имеющие отношение к таким фондам, будут стремиться к законному пополнению избирательных фондов. К тому же, если обнаружатся неприглядные факты, связанные с избирательным фондом, то это отрицательно скажется на имидже избираемого или избранного кандидата и может повлечь определенную законом ответственность.

Для каждого избирательного фонда с учетом типа выборов устанавливается предельный размер денежных средств, могущие быть

направлены в избирательные фонды. Те денежные средства, которые поступили сверх установленного предельного размера, не могут быть зачислены в избирательный фонд, поэтому они подлежат возврату внесшим их учреждениям и гражданам. Если при возврате случаются расходы, то их следует покрывать за счет средств фонда. Если пожертвования оказываются анонимными, то их обращают в доход республиканского бюджета.

Для избирательного фонда открывают специальный временный счет в том или ином банке, куда и должны поступать денежные средства после регистрации кандидата на ту или иную выборную должность или регистрации партийного списка. Следует подчеркнуть, что по упомянутому счету доходы не начисляют и соответственно не выплачивают. Распоряжаться средствами избирательного фонда вправе только кандидат, а также политические партии, выдвинувшие свои партийные списки. При этом они могут расходовать эти средства только в рамках тех целей, которые обозначены Конституционным законом о выборах. Банки должны еженедельно представлять соответствующей избирательной комиссии отчет о поступивших средствах на специальные временные счета и о том, как они расходуются. Если соответствующая избирательная комиссия присылает запрос в отношении указанных выше средств, то сведения о них банк обязан представлять в течение 24-х часов. Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан устанавливает порядок расходования средств избирательных фондов и определяет конкретное банковское учреждение, которое будет обслуживать избирательные фонды кандидатов или политических партий. Если кандидат снимает свою кандидатуру, а партия отзывает свой партийный список или отменяет все другие решения, то денежные средства, поступившие в избирательный фонд, должны быть возвращены тем гражданам и учреждениям, которые их до этого внесли. При этом надо отметить, что связанные с возвратом упомянутых средств расходы должны быть покрыты за счет тех денежных средств, которые были внесены гражданами и организациями.

Все участники избирательного процесса, имеющие отношение к доходам и расходам избирательного фонда, должны знать, что все

финансовые операции по специальным временным счетам должны быть прекращены в 18-00 часов дня, который предшествует дню выборов. При проведении повторного голосования предельная сумма денежных средств в избирательном фонде кандидата может быть увеличена в 1,5 раза.

После подведения итогов выборов кандидат, политическая партия в течение пяти дней должны представить в соответствующую избирательную комиссию отчет о том, как были использованы средства избирательного фонда. Кандидатам и партиям надо знать, что если остались неизрасходованными деньги фонда, то две трети денежных средств избирательного фонда должны быть отправлены в республиканский бюджет, а одну треть кандидат может использовать по своему усмотрению, а политическая партия – на свои партийные цели.

Кандидатам и политическим партиям надлежит запомнить, что нарушение кандидатом, политической партией, выдвинувшей партийный список, правил и порядка расходования средств избирательных фондов «влечет за собой отмену решения о регистрации кандидата, партийного списка, а после проведения выборов до регистрации кандидата в качестве Президента, депутата Парламента, депутата маслихата, члена иного органа местного самоуправления – признание выборов по соответствующей территории или округу недействительными» (пункт 10 статьи 34 казахстанского закона о выборах).

Статьей 35 закона о выборах Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан вменено в обязанность организационное обеспечение финансирования избирательных мероприятий при выборах Президента, депутатов Парламента, маслихатов, а также членов органов местного самоуправления. Председателям избирательных комиссий предоставлено право, распоряжаться денежными средствами; одновременно на них возложена ответственность «за соответствие финансовых документов решениям избирательных комиссий по финансовым вопросам».

Согласно статье 36 закона о выборах в Республике Казахстан, контроль за правильным расходованием средств избирательных фондов должны осуществлять избирательные комиссии и банковские учреждения на местах. Для надлежащего проведения контроля могут

быть привлечены соответствующие специалисты государственных органов.

Статья 58 казахстанского закона «О выборах в Республике Казахстан» устанавливает следующие размеры избирательного фонда кандидата в Президенты Республики. В избирательном фонде кандидата в Президенты концентрируются «собственные средства кандидата», которые в общей сумме не могут превышать размер минимальной заработной платы более чем в 5 000 раз. Сюда же могут быть направлены «средства, выделенные кандидату выдвинувшим его республиканским общественным объединением»: общая сумма этих средств не может быть выше минимальной заработной платы в общей совокупности более чем в 7 000 раз. В данный фонд могут поступать «добровольные пожертвования граждан и организаций Республики, общая сумма которых» не должна быть выше размера минимальной заработной платы более чем в 15 000 раз.

Избирательный фонд кандидата в депутаты Сената Республики Казахстан согласно статье 75 казахстанского закона о выборах состоит из собственных средств кандидата: общая сумма этих средств не может быть выше размера минимальной заработной платы более чем в 200 раз; сюда же могут поступать «добровольные пожертвования граждан и организаций Республики Казахстан», сумма в совокупности которых не может превышать размер минимальной заработной платы более чем в 500 раз.

В соответствии со статьей 88 Конституционного закона Республики Казахстан о выборах политические партии, которые выдвинули партийные списки своих кандидатов для участия в выборах в Мажилис Парламента Республики Казахстан, вносят из своих средств на счет Центральной избирательной комиссии избирательный взнос в 15-кратном размере минимальной заработной платы за каждое лицо, которое было решено включить в партийный список. Следует подчеркнуть, что избирательный взнос не уплачивает та политическая партия, которая получила на предыдущих выборах в Мажилис Парламента страны 7 и более процентов голосов избирателей от общего числа, принявших участие в голосовании. Небезынтересно то, что законодатель установил: «Политической партией, получившей на

предыдущих выборах депутатов Мажилиса Парламента от пяти до семи процентов голосов избирателей от числа, принявших участие в голосовании, избирательный взнос уплачивается в размере пятидесяти процентов от размера избирательного взноса» в 15-кратном размере минимальной заработной платы за каждое включенное в партийный список лицо. Политическая партия, которая получила на предыдущих выборах депутатов Мажилиса Парламента от 3-х до 5-ти процентов голосов избирателей от общего числа, принявших участие в голосовании, избирательный взнос уплачивает в размере 70-ти процентов от суммы 15-кратного размера минимальной заработной платы за каждое включенное в партийный список лицо. Внесенный политической партией избирательный взнос возвращается, если по итогам выборов данная политическая партия набрала не меньше 7-ми процентов голосов избирателей от общего числа принявших участие в голосовании, а также, если скончался единственный кандидат, включенный в партийный список. Во всех других случаях внесенный взнос не возвращается, и его обращают в доход республиканского бюджета.

В статье 92-1 закона о выборах указывается, что «кандидаты, баллотирующиеся в составе партийных списков, выдвинутых политическими партиями, не вправе создавать собственные избирательные фонды». Но политическая партия избирательный фонд создавать вправе. В такой фонд входят «собственные средства политической партии». В общей сумме эти средства не должны быть выше размера минимальной заработной платы более чем в 5 000 раз. Избирательный фонд может быть пополнен добровольными пожертвованиями граждан и организаций: их общая сумма не должна выходить за пределы размера минимальной заработной платы более чем в 10 000 раз.

Прослеживалась некоторая закономерность: чем больше партия выделяет денежных средств в свой избирательный фонд и рационально тратит их, тем больше шансов у нее победить на выборах. К примеру, политическая партия «Нур Отан» вышла на парламентские выборы с денежными средствами в сумме более 260 миллионов тенге (см. здесь и далее: общереспубликанская газета «Казахстанская правда», Астана. – 2012 год. – № 29 (26848). – 26 января. – С. 1), политическая партия «АК ЖОЛ» для парламентской избирательной кампа-

нии выделила 170 миллионов тенге, Коммунистическая народная партия Казахстана имела в своем финансовом активе более 111 миллионов тенге, Объединенная социал-демократическая партия собрала для участия в парламентских выборах более 29 миллионов тенге. В итоге сложился логический расклад: кто солидно израсходовал денежных средств на прошедшую парламентскую кампанию, тот и одержал убедительную победу: за партию «Нур Отан» из более 7 миллионов пришедших на выборы проголосовали более 5 миллионов 600 тысяч избирателей или 80,99 %. По собранным финансам «АК ЖОЛ» и Коммунистическая народная партия Казахстана шли на втором и третьем местах соответственно, и места по результатам избирательной гонки определились в той же последовательности: за партию «АК ЖОЛ» были поданы 518 405 голосов или 7,47 % от общего числа граждан, принявших участие в голосовании; Коммунистическая народная партия Казахстана получила 498 788 голосов или 7,19 %. А вот Объединенная социал-демократическая партия выделила не так уж много финансовых средств и поэтому неудивительно, что она не смогла преодолеть 7-процентный барьер и никто из этой партии в Мажилис Парламента не прошел (за нее проголосовали 116 534 человека или 1,68 %). Если поразмышлять по этому поводу, то получается следующая картина. Казахстан по территории огромная страна, для организации поездок большого числа агитаторов из региона в регион (а их 16 вместе с Астаной и Алматы) требуется немало денежных средств на билеты, на проживание, питание, на аренду помещений в целях проведения предвыборных мероприятий, приобретение и изготовление партийной символики в целях раздачи своим сторонникам, избирателям, гонорары организаторам мероприятий, причем все это надо делать практически каждый день. Кроме того, немалые денежные средства нужны были для оплаты телеканалов, радиоканалов, газет в целях ежедневного показа партийных мероприятий, предвыборных программ, участия в теледебатах и иных телевизионных мероприятиях.

Говоря другими словами, чем больше денежных средств расходует партия, тем чаще она воздействует на электорат, тем убедительнее она смотрится по сравнению с другими конкурирующими партиями, тем больше шансов на победу на выборах. Именно поэтому соответ-

ствующие денежные средства сыграли свою роль в период избирательной кампании при выборах в Мажилис Парламента Республики Казахстан. Разумеется, были и другие факторы, которые предопределили успех или неудачу той или иной политической партии, но финансовый фактор, несомненно, был важной составляющей победы или неудачи партии на прошедших выборах.

Казахстанский закон «О выборах в Республике Казахстан» статьей 106 регулирует размер избирательного фонда кандидата в депутаты маслихата (местного органа власти). Избирательный фонд такого кандидата образуется за счет собственных средств кандидата: их общая сумма должна быть в пределах размера минимальной заработной платы в 100 раз. Если его выдвинуло общественное объединение, то оно может выделить кандидату свои средства, сумма которых не должна быть выше, чем размер минимальной заработной платы более чем в 200 раз. В избирательный фонд могут поступать «добровольные пожертвования граждан и организаций Республики Казахстан» в размере минимальной заработной платы не более чем в 300 раз. Хотя в стране не были замечены факты подкупа избирателей накануне дня выборов, тем не менее, в профилактических целях было бы целесообразно закрепить в законе нормы об ответственности кандидатов и лиц его окружения за попытки использования средств фонда и других источников в коррупционных целях.

На прошедших парламентских и местных выборах по финансовым вопросам проблем не возникало, все было сделано в рамках требований законодательства. У Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по этой части замечаний не было. В последние годы были выборы Президента Республики Казахстан, выборы в Сенат Парламента Республики Казахстан: финансовая составляющая этих избирательных кампаний отвечала всем предъявляемым законом требованиям.

Российским коллегам приведенные цифры, факты из практики финансирования в казахстанской электоральной сфере могут быть интересными с точки зрения сравнительно-правового анализа.

---

1. Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года.

2. Парламентские выборы в стране: право и процесс // Человек и закон. Республиканская еженедельная юридическая газета. – Астана (Казахстан). – 2012. – № 1. – 20 января. – С. 2.

3. Бюджетный кодекс Республики Казахстан. – Алматы, 2011.

**Сергеев Сергей Геннадьевич\***,

*доцент кафедры конституционного и международного права  
Поволжского института имени П.А.Столыпина –  
филиала РАНХиГС, доцент, кандидат политологических наук  
(г. Саратов)*

## **ВНЕКОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ПУБЛИЧНОСТИ ГОСУДАРСТВА**

По своей политической и юридической природе государство, несомненно, является публично-правовым образованием, выражающим всеобщий интерес. Поэтому вполне логично не только ожидать, но и требовать в обязательном порядке публичности государства и его составляющих элементов.

В целом структурная организация современного Российского государства выстраивается в соответствии с положениями действующей Конституции, которые задают определенный набор и функциональное предназначение государственных органов. Однако помимо конституционных, в настоящее время существует целый ряд внеконституционных формализованных политических институтов, которые включены в систему публичного управления и нацелены на участие в решении значимых для общества и государства задач. К их числу (на федеральном уровне) относятся Государственный совет РФ, Обще-

---

\* © Сергеев С.Г., 2012