

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В КАЗАХСТАНЕ

Подготовлено ОФ «Транспаренси Казахстан», 2004 г.

Основные механизмы обеспечения прозрачности и подотчетности общей деятельности политических партий в Казахстане были отражены как в законе "О политических партиях" от 2 июля 1996 года (с изменениями от 11.07.1997 г.), так и имеют место в сменившем его аналогичном законе, вступившем в силу 15 июля 2002 года.

В частности, действующий закон о партиях устанавливает:

- деятельность партий на основе принципа гласности (п. 1 ст. 5);
- обязательное нахождение руководящих органов партий и их структурных подразделений на территории Республики Казахстан (п.5 ст.5);
- предоставление партиями для государственной регистрации в регистрирующий орган (Министерство юстиции) списков своих членов (пп.4) п.7 ст.10);
- предоставление партиями возможностей каждому гражданину ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации (пп. 2) п. 2 ст.15);
- обязательное информирование партиями регистрирующего органа об изменениях места нахождения своего постоянно действующего органа и данных о его руководителях в объеме сведений, включаемых в единый государственный регистр (пп. 3) п. 2 ст.15).

Вместе с тем нельзя не отметить, что данные механизмы обеспечения прозрачности общей деятельности политических партий имеют определенные недостатки. Отсутствие в законодательстве четко определенных критериев гласности и отчетности деятельности политических партий создает почву для вмешательства чиновников некоторых государственных органов в их внутренние дела.

Требование о предоставлении партиями списка своих членов противоречит положению п.3 ст.4 закона о политических партиях, запрещающему кому-либо требовать от граждан в любой форме, в том числе в официальных документах, указания их партийной принадлежности. По мнению представителей некоторых партий, рассматриваемая мера используется государством для усиления своего контроля за деятельностью политических партий, прежде всего оппозиционных официальному политическому курсу, и оказания определенного давления на их членов.

Согласно п.2 ст. 41 Закона РК "О некоммерческих организациях " от 16 января 2001 года партии, как и все некоммерческие организации, обязаны представлять информацию о своей деятельности органам государственной статистики. Подробный порядок статистической отчетности установлен Законом РК "О государственной статистике" от 7 мая 1997 года и утвержденными Приказом Агентства Республики Казахстан по статистике от 26 июня 2000 года Правилами представления статистической отчетности в Республике Казахстан.

В рамках статистической отчетности уполномоченные органы получают от юридических и физических лиц необходимые им сведения в установленном законом порядке, отчетные документы за подписями лиц, ответственных за предоставление и достоверность сообщаемых данных. Согласно п. 14 указанных выше Правил представление статистической отчетности при всех видах статистических наблюдений является обязательным и осуществляется на безвозмездной основе.

В то же время нельзя не отметить, что в отношении политических партий, равно как и других некоммерческих организаций, законодательство не определяет, по каким основаниям они должны отчитываться перед органами статистики.

В целом же относительная открытость партий определяется публичным характером их деятельности и обусловленной этим фактором необходимостью повышать уровень своей известности и популярности и число своих членов и сторонников. Хотя, безусловно, что внутриорганизационная жизнь партий является закрытой для широкой общественности.

Мы можем выделить несколько основных направлений, по которым может вестись деятельность по изменению существующего положения.

Контроль за выполнением законодательных актов, регламентирующих порядок выборов в различные органы государственной власти Республики Казахстан, более тщательная проверка финансовой отчетности избирательных кампаний, особенно выигравших кандидатов, налоговыми органами и аудиторскими службами.

Возможна и полная **отмена лимита финансирования** на проведение избирательных кампаний.

Бесмысленно рассчитывать на замену «плохих» политиков «хорошими». Необходимо **изменять условия, в которых действуют политики**. Но это возможно только под давлением гражданского общества.

Основные нарушения в ходе избирательных кампаний:

- финансирование избирательных кампаний денежными средствами в обход избирательных фондов кандидатов - «черным налом»;
- поступления из запрещенных законом источников;
- превышения лимитов избирательных фондов;
- финансирование избирательных кампаний из бюджетов органов власти различных уровней (резервные фонды депутатов, финансирование общественных организаций, помогающих на выборах и т.д.);
- дополнительные статьи расходов, такие как взятки, оплата конфиденциальной информации и т.д., требующие оплаты наличными, не фигурирующими в отчетно-финансовых документах.

Назначение акимов всех уровней с одной стороны, имеет некоторые преимущества, в том числе способствует укреплению властной вертикали и управляемости в экономике. Но потери от такой назначаемости значительно больше. В этом случае снижается и практически отсутствует контроль гражданского общества за формированием региональной исполнительной власти и создается все условия для развития коррупции.

Прямые же выборы глав исполнительной власти, как показывают опыт других государств, включая Россию, позволяют повысить роль, самостоятельность и ответственность граждан за результаты формирования власти и институтов гражданского общества, способствуют как развитию политической конкуренции, так и ответственности избранных руководителей перед избирателями. Кроме того, выборы позволяют осуществлять необходимую для развития гражданского общества ротацию политических элит.

Необходимо, как мы считаем, внесения изменения в закон «О политических партиях», института государственной финансовой поддержки политических партий. Если политическая партия получила на указанных выборах поддержку 3-х и более процентов избирателей, значит, она имеет право ежегодно получать от государства и финансовую поддержку, как это делается, например, в Германии. Это позволит парламентским партиям быть менее зависимыми от финансово-промышленных групп, различных корпораций.

Мировой практика свидетельствует, что применение пропорциональной системы выборов способствуют развитию и становлению политических партий. Необходимо, конечно, развивать эту систему, при этом, не менее половины депутатов избирать по пропорциональной системе, т.е. на основе партийных списков. При этом надо иметь в виду, что в противостоянии политической коррупции пропорциональная избирательная система также не лишена недостатков. И главный из них – это то, что партийные списки закрыты для общества, их формирование происходит узким кругом лиц и, порой в результате покупки мест в списках.

Есть ли способ преодоления внутрипартийной коррупции? Да, есть. Он используется в ряде стран и приносит существенные результаты. В Литве, например, используется пропорциональная избирательная система, но с открытыми партийными списками. Избиратель голосует за конкретного кандидата в этом списке и партию в целом. В конечном счете определяет депутата от этой партии не партийный начальник, а избиратель. По оценкам экспертов, введение такой системы в Литве позволило увеличить явку на 15 процентов и серьезно оздоровить внутрипартийную жизнь. Очень важно учесть этот опыт в Казахстане и при дальнейшем совершенствовании законодательства.

Необходимым условием для совершенствования избирательного законодательства – открытость для общества кандидата, претендующего на депутатский мандат или выборную должность. Он должен представлять сведения о своих доходах, имуществе, счетах в банке, судимостях, гражданстве. Ранее, в случае, если недостоверность сведений имела существенный характер, это служило основанием для снятия кандидата с регистрации. Однако для оценки “существенности” не были введены критерии, что приводило к различным субъективным решениям.

Найдено справедливое и учитывающее нашу практику решение, касающееся проверки и оценки предоставляемых сведений. Недостоверность представленных сведений не является основанием для снятия с регистрации. Однако для того, чтобы общество знало о такого рода “открытиях”, подобная информация в обязательном порядке должна доводиться избирательной комиссией до избирателя. Исключение составляет сокрытие информации о неснятых и непогашенных судимостях и гражданстве иностранного государства; при наличии подобных фактов суд имеет право принять решение о снятии с регистрации кандидата.

Актуальной остается проблема финансирования избирательных кампаний кандидатов, политических партий. Оправдывает себя практика использования единственного источника финансирования избирательной кампании – избирательного фонда, открытого для контроля. Но необходимо совершенствовать контроль за использованием средств во время выборов, увеличить размер предельных расходов, допускаемых из избирательного фонда. Следует более внимательно изучить опыт Франции и многих других стран, где существует запрет на финансирование избирательных кампаний и деятельности политических партий юридическими лицами.

Требует законодательного закрепления механизм реальной ответственности СМИ за нарушения правил агитации во время выборов. В этом плане предлагаются новеллы, предусматривающие введение основания для приостановления по решению суда деятельности организации,

осуществляющей выпуск и производство средств массовой информации, до окончания избирательной кампании в случае неоднократного нарушения требований закона по проведению агитации во время выборов.

В обновленном законодательстве о выборах установлены меры по усилению ответственности комиссий каждого уровня в зависимости от их компетенции и правонарушения и, что важно отметить, введена ответственность конкретных членов комиссий вплоть до лишения их полномочий. Необходимо внесение изменения в Уголовный кодекс РК, в том числе за нарушения правил финансирования избирательных кампаний кандидатов в особо крупных размерах.

Наряду с вышеназванными изменениями в законодательстве о выборах, требуются более решительные меры по противодействию правонарушениям в сфере избирательного процесса со стороны правоохранительных органов, суда. Причем наказания за правонарушения должны быть адекватны содеянному.

Важное значение на пути борьбы с политической коррупцией будет присоединение Казахстана к Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанная 7 октября 2002 года Президентом Российской Федерацией, а также еще шестью главами государств СНГ (Республика Армения, Грузия, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Украина). В этом международно-правовом документе кодифицированы, конкретизированы и развиты существующие избирательные стандарты, сформулированы практические обязательства государств по их воплощению в национальном избирательном законодательстве и правоприменительной практике. Конвенция создает дополнительные гарантии закрепления в правовой системе Казахстана демократических, свободных и справедливых выборов.

Совершенствование законодательства и правоприменительной практики, скоординированные усилия организаторов выборов, правоохранительных и судебных органов по пресечению противоправных действий должны способствовать оздоровлению избирательного процесса, сделать его реальным препятствием для распространения политической коррупции в Казахстане.