

[DOI:10.26104/NTIK.2023.42.88.032](https://doi.org/10.26104/NTIK.2023.42.88.032)

Досумов С.Т.

ШАЙЛОО ПРОЦЕССИН КАРЖЫЛООНУ УКУКТУК  
ЖӨНГӨ САЛУУ

Досумов С.Т.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

S. Dossumov

LEGAL REGULATION OF THE FINANCING OF THE  
ELECTORAL PROCESS

УДК: 342.84

Макалада саясий партияларды жана шайлоо кампанияларын каржылоо жөнүндө конституциялык ченемдер каралат, алар укуктук жөнөгө салуунун предметинин жана методунун белгилүү бир өзгөчөлүгүнө ээ – укуктуу курууда колдонулуучу негизги критерийлер. Шайлоону каржылоонун татаал ички түзүмдүүлүгү негизинен аны жөнөгө салуу предметинин өзгөчөлүктөрү менен шартталган. Шайлоону каржылоо институтунун предмети болуп өзүнө: Конституцияны, конституциялык мыйзамдарды, мыйзамдарды, ошондой эле мыйзам алдындагы актыларды, БШКнын ведомстволук ченемдик актыларын камтыган мыйзамдардын конкреттүү ченемдери саналат. Дал ушул шайлоо алдындагы компаниялардын жүрүшүндөгү эреже бузуулар, өзгөчө добуштарды саноодо радикалдуу жана экстремисттик маанайдагы саясий күчтөр үчүн ири масштабдагы нааразылык акцияларын уюштуруу жана өткөрүү үчүн себеп болуп, көбүнчө мамлекеттик төңкөрүш аракетин айланат. Учурдагы Укук тартиби тутуму үчүн бул коркунучка каршы туруунун эң маанилүү каражаттарынын бири талапкерлердин шайлоо алдындагы компанияларын каржылоонун ачык-айкындыгы болуп саналат. Тактап айтканда, шайлоону өткөрүүдөгү адилетсиздик постсоветтик мейкиндиктеги сандар үчүн коомдогу массалык нааразылыктардын башкы себептеринин бири болуп саналат. Ушул жагдайдан улам шайлоо алдындагы компанияларды каржылоо, шайлоо процессин адилеттүү жүзөгө ашыруунун маанилүү аспектилеринин бири катары, коомдун социалдык чыңалуусун азайтуунун, демек, андагы экстремизмдин ар кандай көрүнүштөрүн азайтуунун маанилүү каражаты катары кызмат кылат.

**Негизги сөздөр:** шайлоону каржылоо, шайлоо процесси, шайлоо фонду, шайлоо процессин каржылоо, шайлоо, парламент, саясий партиялар.

В статье рассматриваются конституционные нормы о финансировании политических партий и избирательных кампаний, которые имеют определенную специфику предмета и метода правового регулирования – основных критериев, используемых при построении права. Сложная внутренняя структурированность финансирования выборов обусловлена главным образом особенностями предмета его регулирования. Предметом института финансирования выборов являются конкретные нормы законодательства, включающие в себя: Конституцию, конституционные законы, законы, а также подзаконные акты, ведомственные нормативные акты ЦИК. Именно нарушение в ходе проведения предвыборных компаний, особенно при подсчете голосов, служит для радикально и экстремистки настроенных политических сил поводом для организации и проведения масштабных протестных акций,

часто перерастающих в попытки государственного переворота. Одним из важнейших средств противодействия данной угрозе для действующей системы правопорядка служит прозрачность финансирования предвыборных компаний кандидатов. Следует подчеркнуть, что именно несправедливость при проведении выборов как реальная, так и предполагаемая является для стран постсоветского пространства одной из главных поводов массовых протестов в обществе. В силу данного обстоятельства финансирование предвыборных компаний, как один из важнейших аспектов справедливого осуществления избирательного процесса служит важнейшим средством снижения социальной напряженности общества, а, следовательно, и уменьшению различных проявлений экстремизма в нем.

**Ключевые слова:** финансирование выборов, избирательный процесс, избирательный фонд, финансирование избирательного процесса, выборы, парламент, политические партии.

The article examines the constitutional norms on the financing of political parties and election campaigns, which have a certain specificity of the subject and method of legal regulation – the main criteria used in the construction of law. The complex internal structuring of election financing is mainly due to the peculiarities of the subject of its regulation. The subject of the institute of election financing is specific legislative norms, including: the Constitution, constitutional laws, laws, as well as by-laws, departmental regulations of the CEC. It is the violation during the conduct of election campaigns, especially when counting votes, that serves as a reason for radical and extremist political forces to organize and conduct large-scale protest actions, often escalating into coup attempts. One of the most important means of countering this threat to the current system of law and order is the transparency of the financing of candidates' election campaigns. It should be emphasized that it is the injustice in the conduct of elections, both real and perceived, that is one of the main reasons for mass protests in society for the post-Soviet space. Due to this circumstance, the financing of election campaigns, as one of the most important aspects of the fair implementation of the electoral process, serves as an important means of reducing social tension in society, and, consequently, reducing various manifestations of extremism in it.

**Key words:** election financing, Electoral process, Electoral fund, Financing of the electoral process, Elections, Parliament, political parties.

Посредством выборов большинство граждан участвуют в осуществлении государственной власти. Специфика этих отношений заключается в том, что соперничество в избирательном процессе ведется за государственную власть между политическими партиями, кандидатами на выборные должности и, сле-

довательно, носит публичный характер и нуждается в конституционной консолидации.

Одним из основных принципов избирательного права является принцип равенства кандидатов, избирательных объединений, который обладает ценностью только в том случае, если конкурирующим субъектам обеспечены равные условия для участия в выборах. Поэтому состязательность и равноправие неразрывно связаны между собой. Положения ст. 5 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года №2464 «О выборах в Республике Казахстан» провозглашают принцип равенства кандидатов, который означает, что все кандидаты обладают равными правами, несут одинаковые обязанности, имеют одинаковые гарантии, на них распространяются одинаковые ограничения. Иными словами, поскольку кандидаты (избирательные объединения) участвуют в выборах на равных основаниях, они должны иметь равные юридические и финансовые возможности. Так, конституционный принцип равенства прав и свобод человека (ст. 12 Конституции РК) распространяется и на финансовую поддержку кандидатов на выборные должности.

Правовые отношения, возникающие в процессе финансирования выборов, представляют национальный интерес, поскольку они определяют принципы, на которых основана структура государства и общества. В этих правоотношениях закладываются общие основы функционирования всей политической системы общества.

Конституционный принцип гласности получил развитие в статье 36 – «Контроль за расходованием средств, выделенных на проведение избирательной кампании», где говорится, что контроль за расходованием кандидатами средств из республиканского бюджета, выделенных на избирательные кампании, осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан, а контроль за расходованием средств избирательных фондов осуществляется соответствующими избирательными комиссиями и банковскими учреждениями, при этом, по представлению соответствующих избирательных комиссий, к проведению названного контроля могут привлекаться специалисты государственных органов в соответствии с их компетенцией.

Чтобы ограничить сферу общественных связей, на которые нацелен институт финансирования выборов, необходимо определить содержание понятия «финансирование выборов», а также некоторые определения, вытекающие из этого термина, например: «финансирование избирательных кампаний» и «финансирование предвыборной агитации». Обратите внимание, что в дополнение к этим терминам также используются такие термины, как «избирательный фонд кандидата (избирательного объединения)»,

«финансовое обеспечение избирательных отношений», «финансирование политических партий» и т. д. Все это свидетельствует о богатстве терминологии, используемой при анализе понятия «финансирование выборов».

На наш взгляд, эти определения не в полной мере отражают все аспекты финансирования избирательных кампаний, что снижает важность этих правовых отношений.

В научной литературе встречается термин «финансирование избирательной агитации», содержание которого прямо не раскрывается, но его можно попытаться определить на основе законодательного регулирования понятия предвыборной агитации, данного в статьях 33, 34 «О выборах в Республике Казахстан». В данном случае под финансированием избирательной кампании следует понимать «финансовую деятельность (граждан, организаций, кандидатов, политических партий), направленную на поощрение или побуждение избирателей голосовать за кандидата, кандидатов (список кандидатов), которая осуществляется в ходе избирательной кампании».

В соответствии с Конституционным законом от 28 сентября 1995г. №.2464 Закона «О выборах в Республике Казахстан» разработаны Правила государственного финансирования выборов Президента Республики Казахстан, депутатов Парламента, за исключением депутатов Мажилиса Парламента, избираемых по партийным спискам, маслихатов и членов органов местного самоуправления (с изменениями и дополнениями от 14 июля 2004г.), определяющее порядок финансирования из республиканского бюджета выборов Президента и депутатов Парламента, за исключением депутатов Мажилиса парламента, избираемых по партийным спискам, маслихатов и членов местного самоуправления.

В соответствии с п. 7, ст. 28. – «Право на проведение предвыборной агитации» Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года №2464 «О выборах в Республике Казахстан», кандидаты, политические партии, выдвинувшие партийные списки, вправе из средств своих избирательных фондов оплачивать расходы, связанные с выступлениями в средствах массовой информации, проведением публичных предвыборных мероприятий, изданием дополнительных агитационных материалов, а также покрывать транспортные и командировочные расходы. Запрещаются привлечение в этих целях иных денег из других источников, принятие любых не оплаченных из средств избирательных фондов кандидатов товаров, работ и услуг физических и юридических лиц, используемых кандидатом в ходе избирательной кампании, оказание указанным физическим и юридическим лицам любого содействия со стороны кандидата за предоставление этих услуг.

Так, принцип финансового равенства кандидатов (избирательных объединений) конкретизируется в ст. ст. 58, 75, 92-1 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года №2464 «О выборах в Республике Казахстан», в которой устанавливаются равные для всех кандидатов (избирательных объединений) возможности по открытию специального избирательного счета и порядку формирования избирательных фондов на выборах. Установлены также равные для всех предельные размеры избирательных фондов.

Правила открытия специального временного счета и расходования средств избирательного фонда, утвержденные постановлением Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 7 августа 1999 года №19/222 обязывают, не позднее пяти календарных дней после установления итогов выборов кандидату, политической партии выдвинувшей партийный список, представить в соответствующую избирательную комиссию отчет об использовании средств своего избирательного фонда, в котором указываются источники денежных поступлений в избирательный фонд и все произведенные затраты (п. 20).

Однако кандидаты, баллотирующиеся в составе партийных списков, выдвинутых политическими партиями, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

Практически во всех законодательных актах о выборах стран СНГ имеется в том или в ином виде нормы, регулирующие прозрачность поступления денежных средств в избирательные фонды и их расход.

Например, Инструкция о порядке формирования, учета поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата на должность Президента Кыргызской Республики, утвержденная постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 14 июня 2017 г. №158 устанавливает контроль за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательного фонда, за внесением и возвратом избирательного залога, проверку финансовых отчетов кандидата осуществлять контрольно-ревизионной группе при Центральной избирательной комиссии КР.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 15 июля 2002 г. № 344 (ст.5) деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных данным Законом. Исходя из этой нормы, государством гарантируется равенство политических партий перед законом.

Многие исследователи в области конституцион-

ного права справедливо отмечают, «что право на финансовую поддержку политических партий и избирательных кампаний вытекает из фундаментальных конституционных ценностей» [1,2].

В.И. Лысенко и С.Д. Князев, - «предлагают обособить избирательное право и рассматривать его как самостоятельную отрасль права» [3, с. 3-4; 4, с. 42].

Многими учеными, избирательное право рассматривается как «подсистема в рамках общей системы российского конституционного права» [5, с. 29]. Мы согласны с мнением Какителашвили М.М., он полагает, что «развитие системы избирательного законодательства позволяет выделить в рамках конституционного права подотрасль – избирательное право» [6, с. 5].

А.Е. Постников в рамках избирательного права, как подотрасли конституционного права выделяет следующие правовые институты: «институт назначения выборов, образования избирательных округов и участков, становления списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, статуса кандидатов и избирательных объединений, предвыборной агитации, финансирования избирательных кампаний» [7, с. 139-140].

«Примечательно, что существенной чертой современного конституционного права России является специализация правового регулирования в рамках отдельных подотраслей и институтов конституционного права» [8, с. 124].

По этому поводу Д. А. Реут говорил: «Конституционные нормы о финансировании выборов затрагивают основные элементы отрасли конституционного права (основы конституционного строя; основы правового статуса человека и гражданина, основы местного самоуправления). Институт финансирования выборов имеет прямую взаимосвязь с институтом предвыборной агитации и информирования избирателей» [9, с. 26].

Одним из критериев выделения конституционных институтов, по мнению К.А. Кононова, является: «метод правового регулирования, вокруг которого происходит группирование правовых норм, выстраивается весь механизм регулирования отношений данного вида и рода» [10, с. 2-8].

Основным методом правового регулирования правоотношений в сфере финансирования выборов по мнению А.Е. Постников: «является императивный, поскольку большинство норм, связанных с властным характером отношений, имеют обязывающий или запрещающий характер» [11, с. 3-10].

Еще одним критерием, позволяющим выделить нормы, регулирующие финансирование выборов, в самостоятельный институт является наличие самостоятельных источников права. Конечно же, обилие законодательных актов, их объем не является ре-

шающим фактором при определении института права, но их системный характер подчеркивает самостоятельность такого института.

Подводя итог, отметим, - «Наблюдатели Международной миссии по наблюдению за выборами в Кыргызской Республике за парламентскими выборами отметили продолжающуюся фрагментацию политической среды, в которой преобладают личные интересы, традиционные партии теряют влияние, а появляются новые» [12, с. 127].

#### **Выводы:**

1. Финансирование выборов – это сформировавшийся институт избирательного права, представляющий собой совокупность правовых норм, которыми устанавливается порядок предоставления материальных, в том числе финансовых, средств, а также оказание услуг физическими лицами кандидатам, политическим партиям (избирательным объединениям), выдвинувшим список кандидатов на выборные должности и ограниченным периодом избирательной компании.

2. Институтам избирательного права уделяется в науке неослабевающее внимание, поскольку они цементируют однородные нормы и предписания, относящиеся к единой группе регулируемых общественных отношений. Институты избирательного права, будучи совершенны (но никогда не закончены) в своем формировании и развитии, оказывают заметное влияние на эффективность действия правовых норм и требований, на комплексность законодательства.

3. В объект института финансирования выборов входят общественные отношения в процессе обеспечения необходимыми финансовыми ресурсами и иной финансовой деятельности политической партии, а объектом института финансирования избирательной кампании являются отношения, складывающиеся в процессе подготовки, организации и проведения избирательных кампаний. Специфика этих правоотношений проявляется, в том числе, в их неограниченности рамками избирательной кампании. Они распространяются и на межвыборный период.

4. Представляется закономерным в рамках образовавшейся на современном этапе подотрасли конституционного права – избирательного права – выделить динамично развивающийся институт финансирования выборов.

5. Учитывая, что институт финансирования политических партий в как в Республике Казахстан, так и в Кыргызской Республике имеет жизненно важное значение для государственного устоя, исходя из этого, данное положение получило законодательное закрепление и руководством страны данному вопросу уделяется достаточное внимание.

6. Своевременное правовое совершенствование института финансирования избирательного процесса следует признать одним из важнейших условий снижения социальной напряженности в обществе, а также сокращение поводов для различных экстремистских проявлений со стороны деструктивно настроенных политических сил.

#### **Литература:**

1. Шапошников А.В. Правовые основы финансирования и финансового контроля избирательной кампании и деятельности избирательных комиссий: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 163 с.
2. Платонова Н.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ростов н/Д.: 2015. – 224 с.
3. Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: дисс. ... докт. юрид. наук. 12.00.02. – М.: 1995. – С. 3,4.
4. Князев С.Д. Российское избирательное право: учебник. Владивосток: Издательство Дальневосточного университета. 2001. – С. 42.
5. Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: 1999. – С. 29.
6. Какителашвили М.М. Избирательное право: институт или подотрасль конституционного права? // Российская юстиция. 2010. – № 11. – С. 5.
7. Институты конституционного права. / Отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. – М.: ИД «Юриспруденция». 2011. – С. 139-140.
8. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я.Хабриевой, Ю.А.Тихомирова. - М.: 2010. - С. 124.
9. Реут Д.А. Информирование избирателей как гарантия реализации активного избирательного права граждан в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. - М., 2012. – 26 с.
10. Кононов К.А. Конституционно-правовой институт: поиски сущности категории // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 2-8.
11. Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства. // Журнал российского права. 2004. – № 2. – С. 3–10.
12. Досумов С.Т. Субъекты избирательного процесса Кыргызской Республики. // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана, № 10, 2022. – 296 с.