НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ФИНАНСИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

В Узбекистане уделяется особое внимание поддержке деятельности политических партий, являющихся одними из основных институтов политической системы страны, играющих важную роль в формировании системы государственной власти и управления. С этой целью в Узбекистане осуществлены кардинальные реформы.

Во-первых, созданы законодательные и организационные возможности, чтобы политические партии и их фракции в парламенте страны активно участвовали в определении основ внутренней и внешней политики, принятии наиболее важных законов.

Во-вторых, только политическим партиям предоставлена возможность выдвижения кандидатов в высшие органы власти: Президенты, палаты Олий Мажлиса, Премьер-министры и члены правительства.

В-третьих, политическим партиям на законодательном уровне предоставлена возможность не только участвовать в формировании органов государственной власти на местах, но и через свои партийные группы в Кенгашах народных депутатов контролировать деятельность исполнительных, правоохранительных органов.

Все эти обстоятельства подчеркивают важность финансирования деятельности политических партий со стороны государства.

Однако история человеческого развития свидетельствует о пагубном влиянии денег на политику и государственное управление. В этой связи понятна озабоченность такой авторитетной международной организации, как Глобальная комиссия по вопросам выборов, демократии и безопасности, которая неконтролируемые, скрытые и непрозрачные потоки финансирования политических партий определила в качестве одного из главных вызовов целостности выборов.

В докладе Глобальной комиссии отстаивалась точка зрения, согласно которой слабо регулируемое финансирование политической деятельности может уменьшить значение принципа политического равенства.

На самом деле, неспособность регламентировать финансирование политической деятельности угрожает выхолащиванием демократии, лишая ее уникальных сильных сторон.

Все эти обстоятельства актуализируют необходимость законодательного регулирования вопросов финансирования политических партий.

В Республике Узбекистан создана прочная законодательная основа финансирования политических партий. Так, базовым законодательным актом в этой сфере является Закон
«О финансировании политических партий» от 2004 г. Данный закон регулирует такие базовые, основополагающие вопросы,
как источники и основные принципы финансирования политических партий, доступность сведений об этом финансировании; процедуры финансирования деятельности политических партий со стороны государства и порядок пожертвований; контроля за поступлением и целевым использованием партиями финансовых и иных средств.

Отдельные вопросы финансирования политических партий регламентированы и в Избирательном кодексе Республики Узбекистан. Так, в статье 98 кодекса определено, что финансирование выборов и иная материальная поддержка кандидатов и политических партий за счет средств иностранных государств, их физических и юридических лиц и международных организаций запрещается.

Изучая все эти положения невольно возникает вопрос: насколько национальное законодательство в этом вопросе отвечает международным стандартам.

Рассмотрим этот вопрос на примере рекомендаций наиболее авторитетных международных организаций. Так, вышеуказанная статья 98 Избирательного кодекса полностью соответствует Конвенции о стандартах демократических выборов СНГ, которая гласит: “Какие-либо иностранные пожертвования, в том числе от иностранных физических и юридических лиц, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, либо другим общественным объединениям, общественным организациям, которые прямо или косвенно, или иным образом относятся к кандидату, политической партии (коалиции) либо находятся под их непосредственным влиянием или контролем и способствуют либо содействуют реализации целей политической партии (коалиции), не допускаются”.

Более того, эта же Конвенция предусматривает, что: «Кандидаты, политические партии (коалиции), участвующие в выборах, должны с установленной законами периодичностью представлять в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении всех пожертвований в свои денежные избирательные фонды, о вкладчиках соответствующих средств, а также о всех своих расходах из этих фондов на финансирование своей избирательной кампании. Избирательные органы обеспечивают опубликование указанных сведений и отчетов в средствах массовой информации и телекоммуникаций, указанных в законах».

Эти рекомендации учтены в национальном законодательстве Узбекистана. Так, статья 16 Закона «О финансировании политических партий» закрепляет, что «Политическая партия обязана ежегодно в установленные законодательством сроки и порядке представлять в финансовые органы, органы государственной налоговой службы, Счетную палату
и Министерство юстиции Республики Узбекистан финансовый отчет о поступлении и расходовании финансовых и иных средств в отчетном периоде». Статья 17 этого закона и статья 17 Избирательного кодекса развивают эти положения и предусматривают ежегодное опубликование политическими партиями своих бюджетов (на своих официальных веб-сайтах и в печатных органах в течение одного месяца после опубликования итогов выборов) и предоставление в Законодательную палату или уполномоченному им органу (в данном случае – Счетной палате) отчеты об источниках финансирования своей деятельности.

Вышеуказанная Конвенция также предлагает для осуществления контроля или надзора за соблюдением правил и порядка финансирования избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций) образовать специальный орган (органы) или возложены соответствующие полномочия на должностных лиц либо избирательные органы (12.6). Эта норма нашла свое отражение в статье 18 Закона «О финансировании политических партий», которая гласит: «Контроль за поступлением и целевым использованием политическими партиями финансовых и иных средств осуществляет Счетная палата Республики Узбекистан.

Проверка поступления и целевого использования политическими партиями финансовых и иных средств может быть осуществлена также Законодательной палатой в соответствии с обращением группы депутатов численностью не менее одной десятой от общего числа депутатов Законодательной палаты».

В 2015 году наблюдатели от БДИПЧ ОБСЕ были обеспокоены тем, что законодательная основа, регулирующая аспекты финансирования избирательной кампании, не является всесторонней. По их мнению, действующий Закон «О финансировании политических партий» содержал положения, относящиеся исключительно к парламентским выборам, а регулирование аспектов финансирования президентской предвыборной кампании осуществлялось на основе только одной статьи действовавшего
в то время Закона «О выборах Президента Республики Узбекистан» и двух параграфов

постановления ЦИК. Более того, было обращено внимание на отсутствие требований к политическим партиям о представлении связанных с выборами финансовых отчетов и обязательств в отношении опубликования какой-либо финансовой информации до или после выборов.

Как видно из вышеизложенного, многие из этих рекомендаций, в особенности, касающиеся обеспечения открытости и прозрачности финансирования деятельности политических партий были учтены в национальном законодательстве.

Конечно же, как и любой процесс, процедура финансирования политических партий находится в стадии постоянного совершенствования, в том числе и с целью дальнейшей имплементации международных стандартов и наиболее лучших практик.

Так, неотложного решения требует вопрос о формах и размерах финансирования деятельности политических партий.

В мировом масштабе отмечается рост финансирования политических партий посредством государственных субсидий.

В наши дни прямое государственное финансирование предоставляют примерно две трети стран мира. Государственное финансирование может восполнить нехватку доходов, поступающих с низового уровня, и помочь выровнять игровое поле политики.

Такая поддержка также соответствует восприятию партий как неотъемлемых опор демократии, которые нуждаются в инвестировании средств, чтобы могла функционировать
вся система. Однако наличие правовой нормы о предоставлении государственного финансирования ничего не говорит о его уровнях или масштабах его применения.

Еще один «щепетильный» вопрос – необходимость сохранения контроля за целенаправленным, законным использованием политическими партиями выделенных им государством денежных средств. В нашей стране такой контроль осуществляется Законодательной палатой Олий Мажлиса Республики Узбекистан с помощью Счетной палаты.

Здесь происходит, на мой взгляд, столкновение двух позиций: с одной стороны, представляется, что такой контроль со стороны государства подрывает устои независимости и самостоятельности политических партий – базовых основ политической системы государства. Видимо поэтому в некоторых демократических странах государство, финансируя деятельность политической партии, в последующем не «интересуется» судьбой этих средств, расценивая это как попытка вмешательства в деятельность политической партии. С другой стороны – известны случаи хищений, разбазаривания государственных средств отдельными политическими партиями.

С учетом этих обстоятельств полагаем, что данный вопрос требует глубокого и комплексного анализа с учетом передового зарубежного опыта, международных стандартов и может быть решен положительно только в случае внедрения надежных, эффективных и достоверно действенных (для государства и налогоплательщиков) механизмов внутрипартийного контроля за рациональным использованием бюджетных средств.

Эти и другие вопросы финансирования уставной деятельности политических партий, безусловно, будут предметом профессионального изучения, в том числе и специальной созданной республиканской комиссией по дальнейшему совершенствованию избирательного законодательства и имплементации международных стандартов в национальное законодательство с учетом рекомендаций авторитетных международных организаций, специализирующих на вопросах мониторинга за выборами.

д.ю.н. А.Акилов,

начальник отдела Института проблем

законодательства и парламентских исследований

при Олий Мажлисе Республики Узбекистан