

Политические партии в Кыргызстане

исследование

Нормативно – правовая база Кыргызстана содержит положения по свободному созданию и функционированию политических партий и содержит гарантии от вмешательства государства в деятельность политических партий. Однако норма о гарантиях от внешнего вмешательства в деятельность политических партий на практике крайне неэффективна и подрывает эффективную политическую конкуренцию у политических партий отсутствуют эффективные процедуры внутреннего демократического управления, так как большинство партий являются вождистскими.

Последние парламентские выборы 2015, а также в местные кенешы, также подчеркнули недостатки в избирательном процессе в Кыргызстане. Политические партии часто полагаются на местную популярность членов партии для привлечения голосов, а не на идеологию и политические платформы. В настоящее время для голосования от избирателей требуется предоставление биометрических данных. Это решение было принято для того, чтобы создать проверочный механизм базы данных избирателей и сократить случаи мошенничества во время выборов. Несмотря на это, на выборах выявляются и регистрируются случаи сбора и подкупа избирателей.¹

В мае 2017 года² были приняты новые поправки в конституционный закон “О выборах президента и депутатов Жогорку Кенеша”, по которому были приняты изменения в части увеличения в 10 раз предельной суммы собственных средств кандидата, в 15 миллионов сом (150 тысяч расчетных показателей). Повышена и предельная сумма средств, которые могут быть выделены кандидату политической партией, по которому раньше порог составлял 500 тысяч сомов, по новой норме – 5 миллионов. Такой же порог установлен для добровольных пожертвований физических лиц, увеличившись в 10 тысяч раз. Размер добровольных пожертвований юридических лиц тоже увеличен - с 500 тысяч сомов до 50 миллионов от каждого. Изменения коснулись также аккредитации общественных наблюдателей, где на одном избирательном участке не допускается аккредитация при одной избирательной комиссии более одного общественного наблюдателя от одной некоммерческой организации, и повышения, так называемого барьера для политических партий вместо 7% до 9% голосов избирателей, которое вызвало в преддверии выборов большие дискуссии.³ В июне 2020 года Парламент одобрил в третьем чтении⁴ обратное снижение барьера политических партий до 7%. Здесь напрашивается вопрос, зачем надо было менять избирательный порог с 7% до 9% и затем снова понижать до 7%.

В августе 2019 года также произошли изменения в законодательстве,⁵ по которому внесли изменения и дополнения по соблюдению прав избирателей с ограниченными возможностями здоровья, недопустимости злоупотребления административным ресурсом, которая предусматривает уголовную или иную ответственность, обязательств политических партий публиковать свою предвыборную программу не менее чем в одном республиканском периодическом печатном издании, а также размещать ее на своем официальном сайте. Расширен список расходов средств из избирательных фондов. Дополнено предельной суммой расходов кандидата на должность Президента за счет средств избирательного фонда, которая не может превышать расчетный показатель более чем в 2000000 раз и ответственность за нарушение порядка формирования избирательного фонда и превышение предельной суммы расходов. Уменьшена предельная сумма

¹ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kyrgyzstan> (глава Electoral Process: абзац 2)

² <https://rus.azattyk.org/a/28521049.html>

³ https://rus.azattyk.org/a/kyrgyzstan_jogorkukenesh_elections_2019/30232659.html

⁴ <http://www.kenesh.kg/ru/draftlaw/588988/show>

⁵ Конституционный Закон КР от 8 августа 2019 года № 116 «О внесении изменений в конституционные законы КР "О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР", "О референдуме Кыргызской Республики»

расходов кандидатов в депутаты ЖК КР с 5000000 расчетного показателя на 3000000 расчетного показателя.

Что касается прозрачности и подотчетности политических партий, то нормативно-правовая база в Кыргызстане не предусматривает четкие и всеобъемлющие процедуры раскрытия информации относительно доходов и расходов партии. Финансовая деятельность партий в некоторой степени открыта лишь во время избирательного периода, которая на практике подвергается критике.

В таблице ниже приведены значения показателей, которые обобщают оценку политических партий с точки зрения их потенциала, внутреннего управления и их роли в системе национальной антикоррупционной системы Кыргызстана. Остальная часть этого раздела представляет собой качественную оценку по каждому показателю.

Общий балл: 48/100

Измерение	Индикатор	Де-юре	Де-факто
Потенциал 50/100	Ресурсы	75	50
	Независимость	50	25
Управление 29/100	Прозрачность	25	25
	Подотчетность	50	25
	Механизмы честности	25	25
Роль 25/100	Интересы объединения и представительство		25
	Антикоррупционное обязательство		25
Средний балл		39	29

Структура и организация

В Кыргызстане, на сегодняшний день зарегистрировано 243 политических партий,⁶ хотя из них только несколько партий являются более-менее активными в политической жизни страны. В Парламенте представлены 6 политических партий – это СДПК, «Республика – Ата Журт», «Кыргызстан», «Онугуу- Прогресс», «Бир Бол» и «Ата Мекен». Парламентской оппозицией считаются три фракции: «Ата Мекен», «Онугуу- Прогресс» и «Республика – Ата Журт», которые не попали в коалицию парламентского большинства в Жогорку Кенеш 3 ноября 2016 года. Из них только фракция «Ата Мекен» открыто выступала с жесткой критикой в сторону власти.

Ресурсы (де-юре) - 75

В какой степени правовые основы обеспечивают условия, способствующие формированию и деятельности политических партий?

⁶ <https://www.shailoo.gov.kg/media/gulina/2019/04/12/11-2019.pdf>

Существующая нормативно-правовая база не устанавливает каких-либо существенных препятствий для формирования и функционирования политических партий. Право граждан Кыргызской Республики "создавать политические партии и участвовать в их деятельности" гарантируется в соответствии с Конституцией⁷. В Кыргызской Республике признается политическое многообразие и многопартийность. Политические партии могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов. Политические партии содействуют выражению политического волеизъявления граждан, принимают участие в выборах депутатов Парламента, Президента и органов местного самоуправления.

Конституция⁸ содержит норму о праве на свободу объединения, деятельность общественных объединений регулирует Гражданский кодекс⁹ и Закон КР «О политических партиях» (с даты опубликования не было ни одного внесения изменений).¹⁰

Согласно законодательству¹¹ Кыргызстана, политические партии проходят процедуру регистрации в качестве юридического лица в государственном регистрирующем органе Министерства Юстиции. Для регистрации партия предоставляет перечень документов, установленных законом.¹² Государственная регистрация политических партий осуществляется в течение 30 дней с момента предоставления полного пакета документов в регистрирующий орган¹³.

Политические партии создаются по инициативе не менее 10 граждан КР. Инициаторы создания политической партии созывают учредительный съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав, и формируются руководящие органы.¹⁴ При государственной регистрации политической партии к регистрационному заявлению с пакетом документов прилагается утвержденная программа политической партии¹⁵. При государственной регистрации филиала (представительства) политической партии дополнительно к документам представляют в регистрирующий орган список членов политической партии состоящих в соответствующем филиале с указанием данных, адреса и даты приема в члены политической партии¹⁶. Политическая партия должна иметь устав, открытый для всеобщего сведения.¹⁷

В Кыргызской Республике запрещается: осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности; членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступления в поддержку какой-либо политической партии¹⁸.

⁷ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 4)

⁸ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 35)

⁹ Гражданский кодекс КР от 8 мая 1996 года № 15 часть 1 (глава 5, параграф 5, ст. ст. 85, 87, 161)

¹⁰ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50

¹¹ Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 (ст. 5)

¹² Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 (ст. 6)

¹³ Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 (ст. 7, 8 ч. 3)

¹⁴ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 5)

¹⁵ Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 (ст. 10 ч. 15)

¹⁶ Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 года № 57 (ст. 15 ч. 3)

¹⁷ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 8)

¹⁸ Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая, 2016 года № 75 (ст. 22)

Согласно закону «О политических партиях»,¹⁹ деятельность политических партий финансируется за счет средств этих партий без выделения ассигнований из государственного бюджета. Запрещено финансирование деятельности партий иностранными государствами, зарубежными партиями, а также юридическими и физическими лицами иностранных государств. Финансовые средства политических партий образуются за счет членских взносов, добровольных пожертвований, кредитов, доходов от имущества, от мероприятий, распространения печатных изданий и публикаций, а также других поступлений, не запрещенных законом.

Не допускается создание и деятельность политических партий, имеющих целью и методом действий свержение, насильственное изменение конституционного строя, подрыв суверенитета и т.д. которое, противоречит конституционному строю КР и не совместим с общепризнанными нормами международного права. На территории КР не допускается создание и деятельность политических партий зарубежных государств, а также их подразделений.²⁰

Избирательные комиссии²¹ организуют подготовку и проведение выборов в Кыргызской Республике, обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Кыргызской Республики.

В соответствии с законом «О выборах депутатов местных кенешей»,²² избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации. Кандидаты, супруг(-а) кандидата, близкие родственники кандидатов, представители кандидатов и политических партий с момента назначения выборов и до опубликования результатов выборов не вправе заниматься благотворительной деятельностью, в том числе и за пределами избирательного округа, в котором выдвинут кандидат.

Конституционный закон²³ обязывает государственные органы и органы местного самоуправления оказывать содействие кандидатам и политическим партиям в организации собраний и встреч с гражданами, для проведения публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий, обеспечивая безопасность при проведении массовых мероприятий. Поступившие заявления от кандидатов и политических партий о выделении помещений, для проведения встреч с избирателями рассматриваются государственными органами и органами местного самоуправления в тот же день. Если кандидату или политической партии отказано в предоставлении помещения для встреч с избирателями, государственные органы и органы местного самоуправления должны выдать письменное мотивированное решение о причине отказа. При предоставлении указанного помещения одному из кандидатов или одной из политических партий, для проведения массовых мероприятий, отказ в предоставлении этого же помещения другому кандидату или другой политической партии не допускается. Помещения, пригодные для проведения массовых мероприятий, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в безвозмездное пользование для встреч с избирателями на время, установленное избирательной комиссией. При проведении массовых

¹⁹ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. ст. 16, 17)

²⁰ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 3)

²¹ Конституционный Закон КР "О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР" от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 1)

²² Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 28)

²³ Конституционный Закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 26)

мероприятий, избирательные комиссии должны обеспечить равные возможности для кандидатов политических партий.

Тот же Закон²⁴ закрепляет право на предоставление бесплатного эфирного времени на каналах телерадиоорганизаций, которые финансируются полностью или частично за счет средств республиканского или местного бюджета, а также средства массовой информации, которые имеют льготы по уплате налогов и обязательных платежей по сравнению с другими средствами массовой информации, обязаны обеспечить кандидатам, политическим партиям равные возможности проведения предвыборной. Указанное эфирное время должно приходиться на период, когда теле- и радиопрограммы собирают наибольшую аудиторию - с 20 до 24 часов.

В законе²⁵ также предусмотрена недопустимость злоупотребления административным ресурсом кандидатами, замещающими государственные и муниципальные должности, а также должности руководителей государственных, муниципальных предприятий, учреждений, предприятий с долей государственного (муниципального) участия более 30 процентов и их подразделений, также не вправе использовать преимущества должностного или служебного положения и иные виды административного ресурса. Лица, нарушившие эти требования, несут уголовную либо иную ответственность, предусмотренную законодательством. Тем не менее, злоупотребление административным ресурсом является большой проблемой в выборном законодательстве, поэтому для лучшего исполнения законодательства, должны быть прописаны более четкие и детализированные пункты наказания за нарушение, а также механизмы недопустимости таких злоупотреблений.

Ресурсы (де-факто) – 50

В какой степени финансовые ресурсы, доступные для политических партий позволяют работать эффективно?

Согласно законодательству, политические партии не получают государственного финансирования и находятся на самофинансировании. Попытка внести изменения в 2013 году в действующий закон «О политических партиях» относительно финансирования политических партий государством не прошла и вызвала много споров и нареканий со стороны депутатов и министерства финансов страны в результате чего не нашла поддержку.²⁶

Финансовые средства политических партий образуются за счет членских взносов, добровольных пожертвований, кредитов, доходов от имущества, от мероприятий, распространения печатных изданий, публикаций и других доходов не запрещенных законодательством,²⁷ сумма пожертвований от физических и юридических лиц в пользу политических партий не ограничивается законом. А на период избирательных кампаний, законодательством²⁸ предусмотрено ограничение по суммам пожертвования в избирательный фонд политической партии, так: а) собственные средства кандидата

²⁴ Конституционный Закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 24 ст. 22 ч. 18)

²⁵ Конституционный Закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 21-1)

²⁶ <http://www.stanradar.com/news/full/3586-finansirovanie-partij-v-kyrgyzstane-lobbi-za-schet-sponsorov.html>.

<http://www.stanradar.com/news/full/29949-kirgizija-politicheskaja-partija-kak-nagruzka-dlja-gosbjudzheta-nam-eto-nado.html>

²⁷ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 16)

²⁸ Конституционный Закон КР “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” от 02 июля 2011 года № 68 (ст. 62 ч. 2)

включенного в список кандидатов не могут превышать 1,5 млн. сомов, б) собственные средства политической партии 100 млн. сомов, в) пожертвования физических лиц 200 000 тыс. сом, и г) пожертвования юридических лиц 3 млн. сом. В том же законе и в инструкции²⁹ избирательные фонды кандидатов в президенты могут формироваться за счет 1) собственных средств кандидата, которые не могут превышать 15 млн. сом; 2) средств, которые выделены кандидату политической партией и не могут превышать 50 млн. сом; 3) добровольные пожертвования физических лиц, каждое из которых не может превышать 50 млн. сом; 4) добровольные пожертвования юридических лиц, каждое из которых не может превышать 50 млн. сом.

По мнению депутатов, источники финансирования политических партий не являются устойчивыми, так как полностью зависят от спонсоров партии, также у большинства, лидер партии выступает и спонсором этой партии. Финансовое положение политических партий не зависит от возраста или размера партии, оно зависит от количества финансов и спонсоров партии. Также в большинстве случаев источники финансирования в политических партиях образуются за счет вкладов физических лиц, где даже партии, созданные непосредственно перед выборами могут обладать большими финансовыми ресурсами.³⁰ Данное высказывание поддерживается и другими экспертами, которые отмечают, что благодаря финансам, независимо от возраста партии можно пройти в Парламент, так как в настоящее время результаты выборов зависят только от количества денег.³¹ У макро-партий есть 3 источника финансирования: это а) финансово обеспеченные потенциальные депутаты, б) вклад лидера и в) международные игроки, благодаря которым, ресурсы таких партий доминируют.³² Не менее важным является административный ресурс, который заменяет им большую часть финансовых ресурсов и благодаря которым партии имеют шанс прийти к власти.³³

В настоящее время политические партии больше рассчитывают на свои внутренние источники, которые складываются из вкладов местных олигархов, если лидер партии является успешным, то ему легче привлекать финансы путем включения в свои ряды людей обладающих большими финансовыми ресурсами.³⁴

Финансирование предвыборной агитации осуществляется через специальные банковские счета, которые открываются политическими партиями в период проведения выборов.

В период избирательной кампании предельная сумма расходов политической партии, выдвинувшей список кандидатов в депутаты ЖК КР, за счет средств избирательного фонда не может превышать расчетный показатель более чем в 3000000 раз, при выборах Президента не может превышать расчетный показатель более чем в 2000000 раз.³⁵

Парламентские выборы 2015 года показали разнообразные объемы денежных ресурсов партий которые варьировались от 8 834 460,88 млн. сомов до 131 540 711 млн. сомов. Согласно отчета о движении средств избирательных фондов политических партий, самые

²⁹ Конституционный Закон КР “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” от 02 июля 2011 года № 68 (ст. 54 ч. 2), Инструкция «о порядке формирования, учета поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата на должность Президента КР» утв. Постановлением ЦК по выборам и проведению референдумов КР от 14 июня 2017 № 158 (п. 2)

³⁰ Интервью с депутатами Жогорку Кенеша КР

³¹ Интервью с журналистами и экспертами

³² Интервью с Ногойбаевой Э.А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

³³ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

³⁴ Интервью с депутатами, экспертами и журналистами

³⁵ Конституционный Закон КР “О выборах Президента КР и депутатов ЖК КР” от 02 июля 2011 года № 68 (ст. 62, 54), (расчетный показатель равен 100 сом)

крупные поступления были у политической партии “Республика – Ата Журт” в сумме 131 540 711 млн. сомов, на втором месте партия “Өнүгүү прогресс” 119 409 370 млн. сомов, на третьем партия “СДПК” 103 279 107 млн сомов, меньше всех поступлений было у партии “Мекен ынтымагы” 8 834 460 млн. сомов.³⁶

По данным Freedom House, выборы 2015 года стали самыми дорогими в стране. Средняя стоимость каждого места в парламенте составила более 5 млн. сомов (примерно 72 тыс. долларов), а «Онугуу-Прогресс», получившее около девяти мест, израсходовало более 9 млн. сомов на каждое место (\$129500 - \$1165500). Согласно данным, СДПК потратило примерно половину суммы на каждого кандидата, экономя деньги, возможно, благодаря более благоприятному и частому освещению в государственных СМИ. Большинство партий собирали средства за счет взносов своих самых богатых членов. В данном отчете приводятся слова одного из бывших депутатов по которому места в парламентских списках часто покупаются на сумму до 300 000 USD. Активисты предполагают, что такие высокие расходы неизбежно заставят членов парламента (парламентариев) попытаться вернуть свои инвестиции через инсайдерские сделки.³⁷

Для партий характерно, что члены партий часто меняют свою политическую ориентацию, т.е. переходят из одной партии в другую с целью попасть в Парламент.³⁸ На парламентских выборах 2015 года в Парламент прошли совсем недавно созданные партии «Кыргызстан», «Онугуу – Прогресс» и партия «Бир бол». Причем партия «Кыргызстан», появившись за два месяца до выборов, сумела только в первый месяц своего существования перетянуть в свои ряды 20 депутатов действующего на тот момент Парламента. Успех партиям принесли значительные финансовые ресурсы и сбалансированный предвыборный список, в котором первые места заняли значимые региональные лидеры”.³⁹ Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод, что источники финансирования политических партий не устойчивы и зависят от взносов самых богатых членов партии.

Что касается равного доступа партий к эфирному времени во время выборных кампаний, закон о выборах предусматривает пропорциональное освещение участников избирательной кампании. Так, СМИ финансируемые из госбюджета, должны выделять 1 час эфирного времени в рабочие дни, на безвозмездной основе. А, как будет это время выделяться, каждый рабочий день или же только по определенным дням, не уточняется. Газеты, финансируемые из государственного бюджета, также обязаны выделять каждому участнику не менее 1 страницы формата А4, бесплатно, в течение всей предвыборной агитации. Тем не менее, миссия ОБСЕ по результатам парламентских выборов 2015 года в своем заключительном отчете⁴⁰ отметила, что Общественная Телерадио Корпорация (ОТРК) и государственная Национальная Телерадиокомпания (ЭлТР) выделили бесплатное эфирное время в виде одного часа на каждого участника выборов. “5 Канал” и “Пирамида” получившие в 2015 году государственное финансирование, не выделили бесплатного эфирного времени для участников избирательной кампании, несмотря на имеющиеся требования законодательства.⁴¹ Также в отчете говорится, что “две из трех

³⁶ <https://shailoo.gov.kg/ru/news/1031/> Отчет о движении денежных средств из избирательных фондов политических партий на 4 октября 2015 года

³⁷ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kyrgyzstan>, Избирательный процесс абз 6

³⁸ <http://kg.akipress.org/news:630027> Как кыргызские политики бегают из партии в партию; Полевое исследование: Развитие партий и предвыборная ситуация в регионах. Взгляд региональных представителей партий (стр. 4)

³⁹ <http://scipru.ru/article/18-01-16> International Journal of Professional Science №1-2016 «Современный Кыргызстан: власть, политические партии и общество» (раздел: Сравнительный анализ итогов парламентских выборов 2010 г. и 2015г. показывает следующее)

⁴⁰ <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true>, Парламентские выборы 4 октября 2015 года. Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Заключительный отчет (стр. 20,21).

⁴¹ <http://ru.sputnik.kg/infographics/20150908/1018053259.html>

общенациональных газет, финансируемых государством, предоставили всем участникам половину требуемых по закону бесплатных площадей, а газета “Слово Кыргызстана” вообще не выделила бесплатного печатного пространства”.

Таким образом, по мнению эксперта,⁴² “формально все партии имеют равный доступ к эфирному времени, но ввиду того, что система управления изменилась в сторону вертикали власти, не все имеют равный доступ к эфирному времени на практике, также наблюдается “стерильность” эфира и под большим сомнением находится объективность национальных каналов, вплоть до предоставления сфальсифицированной информации, к примеру: освещение в негативном свете оппонента власти Текебаева или информация о правозащитниках”.

Независимость (де-юре) – 50

В какой степени есть правовые гарантии для предотвращения нежелательного внешнего вмешательства в деятельность политических партий?

Государство гарантирует соблюдение прав и законных интересов политических партий, создание в соответствии с Конституцией и законами равных правовых условий для выполнения ими своих уставных задач. Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом. Министерство юстиции имеет право требовать от руководящих органов политической партии объяснения по вопросам, связанным с нарушением устава политической партии.⁴³

В соответствии с законом «О политических партиях»,⁴⁴ государственный орган, по законодательству - это Минюст КР и его территориальные подразделения, зарегистрировавший политическую партию, за совершение действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных ее уставом, или нарушающих закон, может приостановить деятельность этой партии на срок до двух месяцев. В этом случае политической партии запрещается пользоваться всеми средствами массовой информации, вести пропаганду и агитацию, организовывать митинги, демонстрации и другие массовые мероприятия, принимать участие в выборах. Также приостанавливается ее право пользоваться банковскими вкладами, за исключением расчетов по трудовым договорам, возмещения убытков, причиненных в результате ее деятельности, и уплаты штрафов. По истечении указанного срока и устранения нарушений деятельность политической партии возобновляется.

Во время проведения выборов, избиратели голосуют за сами политические партии, но не за кандидатов партии⁴⁵ в результате чего “в парламент проходят депутаты, которых избиратель даже не знает, так как список составляется высшим органом политической партии, где «к сожалению, очередность стала зависеть от размера вклада, а также близость к руководителю партии по которому мандат стал товаром».⁴⁶

⁴² Интервью с Ногойбаевой Э.А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия».

⁴³ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 12)

⁴⁴ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 14)

⁴⁵ Конституционный закон КР «О выборах президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» (ст. 30, ч. 4)

⁴⁶ <https://rus.azattyk.org/a/30168578.html> «Парламентаризм.kg: как «нюанс» в законе может изменить ход истории».

В период избирательных кампаний надзор за деятельностью политических партий осуществляет центральная избирательная комиссия.⁴⁷ Для контроля за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов политических партий, для проверки финансовых отчетов создается контрольно-ревизионная группа при Центральной Избирательной Комиссии в количестве не более 7 человек.⁴⁸

Прекращение деятельности политической партии может быть проведено путем реорганизации (слияния, присоединения, разделения) или ликвидации. Реорганизация политической партии осуществляется по решению ее съезда (конференции). Регистрация вновь созданной после реорганизации политической партии осуществляется в соответствии с законодательством. Ликвидация политической партии осуществляется по решению ее съезда (конференции). Политическая партия распускается по решению суда. Представление о роспуске политической партии выносится Министерством юстиции Кыргызской Республики⁴⁹. Основанием для представления МЮ КР может служить неисполнение предупреждения МЮ КР в соответствии со ст. 13 Закона КР «О политических партиях».

Независимость (де-факто) – 25

В какой степени политические партии свободны от необоснованного вмешательства извне в деятельность партий на практике?

На практике, политические партии не защищены от необоснованного вмешательства в их деятельность.

Несмотря на то, что вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий не допускается законом, на практике влияние на партии все же оказывается.⁵⁰ В случае, когда партия не угодна власти, используются способы для прекращения деятельности партии или снижения авторитета партии на политической арене путем подкупа и запугивания членов партии.⁵¹ Возбуждаются уголовные дела в отношении членов оппозиционных партий, например: в отношении депутатов оппозиционной партии «Ата-Мекен» после того, как вся парламентская фракция «Ата Мекен» выступила против поправок в Конституцию.⁵²

Как уже отмечено в де –юре, избиратели голосуют за партии, а право решать, кто будет в списке партий, отдали лидерам этих партий. По мнению бывшего спикера законодательного собрания «легендарного» парламента», экс-члена ЦИК Ишенбая Кадырбекова⁵³ «у нас была применена худшая модификация пропорциональной системы, так как народ голосует не за кандидатов от партии, а за партии, которая превратила данную норму в бизнес-проект с целью отстранить народ от участия и включить в парламент людей, которыми можно было бы манипулировать».

⁴⁷ Закон КР «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики» от 30 июня 2011 года № 62 (ст. 7)

⁴⁸ Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42 ч. 1, 2)

⁴⁹ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 15)

⁵⁰ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

⁵¹ Интервью с депутатами ЖК КР и экс депутатами

⁵² <https://rus.azattyk.org/a/28469241.html> В суд переданы дела депутатов "Ата Мекена"

⁵³ <https://rus.azattyk.org/a/30168578.html> «Парламентаризм.кг: как «нюанс» в законе может изменить ход истории».

Также партии могут зависеть от спонсоров партии, так в отчете миссии БДИПЧ/ОБСЕ отмечается, что «политические партии отмечали “продажу мест” или верхних позиций в партийных списках, как потенциальный механизм для сбора денег и некоторые партии получали значительную долю финансирования своей кампании от кандидатов».⁵⁴ Несмотря на то, что это не считается нарушением законодательства, «возникают сомнения по поводу чрезмерной зависимости политических партий от частных пожертвований и господства интересов бизнеса в парламенте».⁵⁵

По мнению эксперта,⁵⁶ не парламентская оппозиция довольно часто подвергается гонениям, политическому сыску, не имеет возможности доступа в эфир для выражения своего мнения, а также оказывается давление на бизнес оппозиционеров со стороны властей путем необоснованных проверок со стороны государственных органов.

Как отмечают политологи, с идеологической точки зрения системной оппозиции в Кыргызстане нет,⁵⁷ и в парламентскую оппозицию уходят партии, которые не вошли в коалицию большинства.⁵⁸ Все потому, что партии не имеют идеологических программ, фактически оппозиционные партии — это квазипартии.⁵⁹ Тем не менее, более или менее системной оппозиционной партией считается партия “Ата-Мекен”. В целом оппозиция в Кыргызстане носит периодический характер и является оппозицией по некоторым вопросам.⁶⁰ Производство расследований в отношении членов оппозиционных партий, по мнению многих депутатов, ведется пристрастно, ярким примером которого служит судебный процесс в отношении лидера партии “Ата-Мекен”.⁶¹

Прозрачность (де-юре) - 25

В какой степени требуется на законодательном уровне вывешивать финансовую информацию в открытом доступе?

Как уже было указано выше, финансовые средства политических партий образуются за счет членских взносов, добровольных пожертвований, кредитов, доходов от имущества, от мероприятий, а также других поступлений, не запрещенных законом.⁶²

Политические партии и их организации могут иметь в собственности движимое и недвижимое имущество, оборудование, инвентарь, издательства, типографии, а также иное имущество, необходимое для выполнения уставных задач. Партии вправе пользоваться зданиями и иным имуществом в соответствии с договором о ссуде или аренде, заключенным с юридическими или физическими лицами.⁶³

Политические партии создают в предусмотренном законодательством порядке предприятия и организации, обладающие правами юридического лица, лишь в целях выполнения их уставных задач. Доходы от деятельности этих предприятий и организаций

⁵⁴ Парламентские выборы 4 октября 2015 года. Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true> (стр.19)

⁵⁵ Парламентские выборы 4 октября 2015 года. Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true> (стр.19)

⁵⁶ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

⁵⁷ <http://cabar.asia/ru/iwpr-kyrgyzstan-oppozitsiya-kyrgyzstana-sistemnoj-net-vnesistemnaya-pod-davleniem/> IWPR Kyrgyzstan: Оппозиция Кыргызстана: системной нет, внесистемная под давлением

⁵⁸ <https://rus.azattyk.org/a/27307593.html> Парламент без оппозиции? Талант Эгембердиев, политолог

⁵⁹ <https://rus.azattyk.org/a/27307593.html>, Парламент без оппозиции? Марс Сариев, политолог

⁶⁰ Интервью с Ногойбаевой Э.А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия».

⁶¹ https://kaktus.media/doc/361531_delo_tekebaeva_pytka_pravosyudiem.html Дело Текебаева: попытка правосудием

⁶² Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 17)

⁶³ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 18)

не могут распределяться между членами партии и используются лишь для достижения уставных задач. Члены партии не имеют права на доходы и имущество этих предприятий и организаций, за исключением случаев, указанных в части второй настоящей статьи, а также не несут ответственности за их долги. Допускается использование доходов на благотворительные цели и для актов милосердия вне зависимости от требований устава⁶⁴.

Статья 7 (3) Конвенции ООН против коррупции обязывает подписавшие Конвенцию государства добросовестно прилагать усилия к тому, чтобы добиться большей прозрачности финансирования кандидатов и политических партий. Раскрытие сведений о финансировании политической деятельности является основным способом достижения такой прозрачности. В руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий ОБСЕ прописывается требование от политических партий в государствах о предоставлении соответствующей финансовой отчетности уполномоченным органам как минимум раз в год, даже если партия не участвует ни в какой избирательной кампании. В таких сводных отчетах должны быть раскрыты поступления от жертвователей, а также должно содержаться объяснение всех расходов. Сведения, содержащиеся в сводных отчетах о поступлениях средств и расходах, должны отражать информацию обо всех уровнях партийной деятельности.

Несмотря на то, что Кыргызстан ратифицировал Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией 6 августа 2005 года и должен был гармонизировать законодательство в соответствии с Конвенцией, правил, регулирующих финансовый учет раскрытия информации о частном финансировании политических партий, на регулярном и четко определенном промежутке времени пока не существует. В настоящее время разработан законопроект о политических партиях (24 июня 2020 года принято во втором чтении), где прописаны нормы о финансовой прозрачности по которому политические партии должны отчитываться до 1 апреля каждого года и публиковать на официальном сайте политической партии и/или в СМИ годовой финансовый отчет за предыдущий год, а также представлять в уполномоченный орган по проведению выборов и организации референдумов отчетность по финансам. Также политические партии должны будут в случае принятия данного закона раскрывать сведения источников происхождения денежных средств. Данный отчет должен быть размещен на официальном сайте политической партии сроком не менее одного года, хотя к примеру, в Латвии все пожертвования и членские взносы должны быть представлены в течение 15 дней с момента их получения.

Пока что, информация относительно финансирования предоставляется в разрезе избирательного фонда в избирательный орган в период предвыборной кампании,⁶⁵ других обязательств по раскрытию информации относительно финансирования политических партий законодательством не предусмотрены. В период избирательных кампаний на политические партии возлагается обязанность предоставлять финансовые отчеты по избирательному фонду в центральную (территориальную) избирательную комиссию.⁶⁶ Политические партии обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, связанные с подготовкой и проведением выборов, референдумов, в течение двух рабочих дней в ходе подготовки выборов, референдумов, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения требований, а равно нарушения установленных сроков, должностные лица государственных органов и органов местного

⁶⁴ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 19)

⁶⁵ Конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. ст. 41, 42)

⁶⁶ Конституционный Закон КР «О выборах президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. ст. 41, 42)

самоуправления, политических партий несут ответственность в соответствии с законом.⁶⁷ За невыполнение законных требований избирательной комиссии предусмотрена уголовная ответственность⁶⁸ и в Кодексе “О нарушениях” описаны нарушения против порядка в сфере реализации избирательных прав, причем рассматриваются избирательными комиссиями⁶⁹.

Прозрачность (де-факто) - 25

В какой степени общественность может получать соответствующую финансовую информацию от политических партий?

Действующее положение о финансировании политических партий, не содержит требований прозрачности формирования бюджетов партий, закон не обязывает партии подавать отчеты о доходах, расходах, собственности, а также ежегодно публиковать такие данные в национальных средствах массовой информации,⁷⁰ поэтому финансовая отчетность предоставляется поверхностно.⁷¹ Таким образом, ни одна из политических партий не отчитывается должным образом об источниках своего финансирования перед общественностью, инициативы принятия закона, позволяющего контролировать финансы политических партий, несколько раз поднимались, но безуспешно.⁷² Но, как уже отмечалось выше в де-юре, во втором чтении Парламент принял новый законопроект о политических партиях, где прописаны нормы о финансовой публикации и отчетности. Но пока закон не принят и даже после его принятия, мы пока не знаем, как бы данный закон работал.

Доступ для получения информации для граждан гарантирует закон⁷³ о доступе к информации, согласно которого, гражданам необходимо обратиться с соответствующим запросом в политическую партию. Но на практике, все же получение информации в отношении финансов политической партии по запросу, зависит от лидера и аппарата политической партии.⁷⁴ Общественность не имеет возможности получить информацию о финансовом положении политических партий. Исключением может быть только обнародование информации о пожертвованиях, которая может принести выгоды политической партии, но информация об источниках финансирования, кто и в каком размере внес финансовые вклады, является очень закрытой и политические партии не хотят предоставлять такую информацию ссылаясь на то, что эта информация не оказывает существенного влияния на политическую жизнь страны.

Представители многих партий признают, что бюджет партий не является открытым и “некоторые боятся открыто выделять деньги”.⁷⁵ Исключение составляет минимальная информация об избирательном фонде Центральной Избирательной Комиссией, который

⁶⁷ Закон КР “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики” от 30 июня 2011 года № 62 (ст. 3 ч.4, ч. 5)

⁶⁸ Уголовный кодекс КР от 2 февраля 2017 года № 19 (ст. 191 ч. 2 наказывается общественными работами IV категории или исправительными работами III категории, или штрафом IV категории.)

⁶⁹ Кодекс “О нарушениях” от 13 апреля 2017 года № 58 (глава 10, предусмотрены штрафы различной категории)

⁷⁰ Совет по правам человека. Универсальный периодический обзор. Рабочая группа по обзору Кыргызской Республики file:///C:/Users/User/Downloads/JS4_UPR21_KGZ_R_Main.pdf (гл. 1, п.п. (5), http://www.notabene.tj/un/kg/kyrgyzstan_upo/ 1 цикл – 2010 года, [http://www.notabene.tj/Doc/Kaz/compl/JS4_UPR21_KGZ_R_Main%20\(1\)%D1%82.pdf](http://www.notabene.tj/Doc/Kaz/compl/JS4_UPR21_KGZ_R_Main%20(1)%D1%82.pdf) 2 цикл - 2015 года

⁷¹ Интервью с Ногойбаевой Э.А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

⁷² <https://rus.azattyk.org/a/26936235.html> Озвучат ли партии, откуда берут деньги? <http://www.stanradar.com/news/full/29949-kirgizija-politicheskaja-partija-kak-nagruzka-dlja-gosbjudzheta-nam-eto-nado.html>

⁷³ Закон КР “О гарантиях и свободе доступа к информации” от 5 декабря 1997 года № 89 (ст. 3, 5)

⁷⁴ Интервью с депутатами и экс – депутатами ЖК КР

⁷⁵ <http://www.ca-portal.ru/article:6289>

обнаружится официально и является единственным официальным и открытым источником о финансовом состоянии политических партий. Информация о поступлении и расходовании денежных средств по избирательным фондам политических партий в период выборной кампании публикуются в виде отчета о движении денежных средств на сайте ЦИК⁷⁶ и финансовых отчетов с разбивкой взносов и расходов по категориям, но откуда поступают данные денежные средства не указываются.

В своем докладе о парламентских выборах 2015 года Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами отмечено, что “все политические партии сдали промежуточные отчеты, ЦИК регулярно публиковала итоговую сумму поступлений и расходов каждой политической партии. Окончательные финансовые отчеты политические партии предоставляют в ЦИК в течение 10 дней после дня голосования. Но ЦИК на день подготовки отчета Миссией не опубликовала окончательных финансовых отчетов, при этом закон не обязывает ЦИК это делать, что ограничивает прозрачность финансирования агитации”.⁷⁷ Сами же политические партии информацию о финансах пока не публикуют и не готовы к этому.⁷⁸

Подотчетность (де-юре) – 50

В какой степени существуют положения, регулирующие финансовый контроль политических партий со стороны государственных органов?

Финансовая отчетность политических партий регулируется различными НПА,⁷⁹ по которому отчетность можно разделить на два типа:

- 1) предоставление финансовой отчетности по текущей деятельности партии, отчеты предоставляемые в налоговую службу и социальный фонд;
- 2) предоставление финансовой отчетности в период избирательных кампаний предоставляемые в Центральную Избирательную Комиссию.

В соответствии с законодательством,⁸⁰ контроль за источниками доходов политической партии, размерами полученных ею средств и уплатой налогов осуществляют территориальные органы государственной налоговой службы. Однако, налоговая служба имеет право контролировать только правильность, своевременность уплаты налогов в бюджет.⁸¹ Тем не менее, по данным отчета “Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности”, непонятно, каким образом налоговая служба проводит контроль над источниками доходов политических партий.⁸²

Для контроля за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов политических партий, для проверки

⁷⁶ <https://shailoo.gov.kg/ru/news/1620/> Отчет о движении денежных средств из избирательных фондов кандидатов на должность Президента Кыргызской Республики.

⁷⁷ Парламентские выборы 4 октября 2015 года. Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами (стр. 19, 20) <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/kyrgyzstan/222521?download=true>

⁷⁸ <https://rus.azattyk.org/a/26936235.html>

⁷⁹ Закон КР “О политических партиях” от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 22), Конституционный закон “О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР” от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 41, 42), Закон КР “О выборах депутатов местных кенешей” от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 15, 16).

⁸⁰ Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 22)

⁸¹ Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года № 230 (ст. 49, ст. 50, 51), Положение “О Государственной налоговой службе при Правительстве Кыргызской Республики”, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 февраля 2012 г. № 100

⁸² Отчет “Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности” подготовленный правозащитным центром “Граждане против коррупции” 2012 г.

финансовых отчетов кандидатов, политических партий создается контрольно-ревизионная группа при Центральной избирательной комиссии в количестве не более 7 человек.⁸³ Порядок организации и деятельности контрольно-ревизионной группы определяется Центральной избирательной комиссией⁸⁴. Контрольно-ревизионная группа по письменному поручению Центральной избирательной комиссии должна проверять финансовые отчеты политических партий; запрашивать и получать от политических партий информацию по всем вопросам, входящим в ее компетенцию; контролировать соблюдение установленного порядка финансирования проведения предвыборной агитации, запрашивать необходимые сведения и материалы, связанные с финансовым обеспечением выборов. Ответы на обращения контрольно-ревизионной группы и запрашиваемые ею материалы должны предоставляться в 3-дневный срок, а за 5 и менее дней до дня голосования и в день голосования – немедленно. Контрольно-ревизионная группа составляет документы о финансовых нарушениях при финансировании выборов, и ставит перед соответствующей избирательной комиссией вопросы о применении мер ответственности к кандидатам, политическим партиям за нарушения, допущенные ими при финансировании избирательной кампании кандидатов, политических партий.⁸⁵

В период предвыборной кампании политическими партиями создается избирательный фонд по которому все денежные средства фонда перечисляются на специальный счет в банковском или ином учреждении, счет открывается с разрешения Центральной Избирательной Комиссии.⁸⁶ На банковские учреждения возлагается обязанность еженедельно предоставлять отчеты о поступлении и расходовании средств, находящихся на специальном счете кандидатов и политических партий в Центральную избирательную комиссию, а по требованию Избирательной Комиссии, отчеты ей должны предоставляться в течении 24 часов. Информация о поступлении и расходовании средств кандидатов и политических партий должны размещаться на сайте Центральной Избирательной Комиссии.⁸⁷

К президентским выборам 2017 года утверждена новая инструкция «О порядке формирования, учета поступления и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата на должность Президента Кыргызской Республики». По закону только контрольно-ревизионная группа, осуществляет контроль за правильным учетом и использованием денежных средств избирательного фонда, проверку финансовых отчетов кандидата и др. О своей деятельности контрольно-ревизионная группа отчитывается перед Центральной Избирательной Комиссией. Между тем конституционный закон “О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР”, закон “О выборах депутатов местных кенешей” и закон “Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов КР” не обязывают ЦИК публиковать окончательные финансовые отчеты политических партий, что ограничивает прозрачность финансирования избирательной кампании. Таким образом, существующая правовая и институциональная система контроля над финансированием партий не обеспечивает должным образом доступа для общественности к сведениям об источниках финансирования политических партий.

⁸³ Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42 ч. 2), Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 16 ч. 2)

⁸⁴ Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 16 ч. 1-2)

⁸⁵ Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42 ч. 6)

⁸⁶ Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 41 ч. 1, 5)

⁸⁷ http://old.shailoo.gov.kg/index.php?module=news&page=Otchet_o_dvijenii_denejnyh_sredstv_iz_izbiratelnyh_fondov_politicheskih_partiy&pagelang=ru

В июне 2020 года, ЦИК принял ряд положений, которые предусматривают помимо стандартов планирования и отчетности госбюджета по выборам, также раскрытие источников происхождения денежных средств, вносимых в избирательный фонд политических партий.⁸⁸

Подотчетность (де-факто) – 25

Существует ли эффективный финансовый контроль политических партий на практике?

Закон о политических партиях не содержит достаточных положений, направленных на обеспечение подотчетности финансов политических партий, контроль ограничивается налоговыми органами, поэтому и на практике основные политические партии Кыргызстана не публикуют ежегодные финансовые отчеты и аудит в прессе.

Политические партии предоставляют финансовые отчеты только в период избирательной кампании – выборов в центральную избирательную комиссию.⁸⁹ В период предвыборной агитации контроль по финансам избирательного фонда осуществляет ЦИК согласно закона⁹⁰ о выборах президента и парламента. Также законодательством не предусмотрена публикация финансовой отчетности политическими партиями в прессе во время отсутствия избирательных кампаний.

По закону⁹¹ избирательная комиссия имеет право требовать от политических партий полную и подробную информацию о финансировании избирательной кампании партиями. На сайте ЦИК публикуется: Отчет⁹² о движении денежных средств из избирательных фондов политических партий, который содержит общую информацию, об объеме поступления, о расходовании и остатке денежных средств.

Избирательная комиссия обладает полномочиями для контроля и изучения точности финансовых отчетов предоставляемых политическими партиями, но остается под вопросом эффективность данного контроля и мониторинга, так как не существует функционирующего механизма позволяющего эффективно осуществлять контроль за финансами партий.⁹³ Так, в исследовании “Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности” указано, что система контроля за финансированием политических партий слабо обеспечивает защиту от незаконного финансирования.⁹⁴ Несмотря на то, что ЦИК работает над финансовыми отчетами партий и ведет контроль, все же по мнению журналистов, экспертов и депутатов, контроль является поверхностным, где на практике основные суммы расходов партий в период предвыборной кампании остаются не учтенными и нигде не озвучиваются.⁹⁵ Избирательная комиссия, как правило реагирует на

⁸⁸ <https://shailoo.gov.kg/ru/news/3160/>

⁸⁹ Конституционный Закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42), Закон КР “О выборах депутатов местных кенешей” от 14 июля 2011 года № 98 (ст. 15, 16).

⁹⁰ Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42)

⁹¹ Конституционный Закон КР “ О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” от 2 июля 2011 года № 68 (ст. 42)

⁹² <https://shailoo.gov.kg/ru/news/1031/> Отчет о движении средств из избирательных фондов политических партий на 4 октября 2015 года, <https://shailoo.gov.kg/ru/news/1620/> Отчет о движении денежных средств из избирательных фондов кандидатов на должность Президента Кыргызской Республики.

⁹³ Интервью с экспертом Медетом Тулегеновым

⁹⁴ Отчет правозащитного центра “Граждане против коррупции” на тему: Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 50).

⁹⁵ Интервью с журналистами, экспертами, депутатами и экс - депутатами ЖК КР

грубые финансовые нарушения со стороны политических партий⁹⁶ и выносит предупреждения⁹⁷, что касается остальных доходов и расходов, то они носят скрытый характер.⁹⁸ Информация о деятельности политических партий и их финансовых ресурсах интересует СМИ и общественность только в период избирательных кампаний, а в межвыборный период никто не интересуется политическими партиями. Поэтому точность и надежность финансовых отчетов остается под сомнением. Опрошенный эксперт⁹⁹ отметила, что избирательная комиссия имеет неравное отношение к политическим партиям и очень избирательно применяет санкции в отношении партии власти и оппозиционных партий, так как после выборов было много жалоб со стороны наблюдателей.

Как уже указывалось выше, во втором чтении принят законопроект о политических партиях и принятием ЦИК ряд положений, из публикаций в СМИ,¹⁰⁰ наблюдатели говорят, что “для борьбы с подкупом голосов этих мер недостаточно, а потому раскритиковали отсутствие в принятом пакете таких инструментов как мониторинг сторонних финансовых источников, привлекаемых вне избирательных фондов, и общее удешевление выборного процесса. Также невозможно таким образом обуздать политические партии, которые настроены подкупать избирателей через негласные финансовые источники”

Механизмы честности (де-юре) - 25

В какой степени существуют организационные положения, касающиеся внутреннего демократического управления основных политических партий?

Закон о политических партиях не содержит норм о порядке избрания партийного руководства, отбора кандидатов и процесса принятия решения в отношении партийных платформ. Согласно закону,¹⁰¹ в уставе отражаются порядок формирования, компетенция и сроки полномочия ее руководящих органов, а также порядок принятия решений. На учредительном съезде партии принимается устав и формируются руководящие органы партии.

В зависимости от устава партии, все члены партии или делегаты партии принимают решение простым большинством голосов от общего числа делегатов присутствующих на съезде. Отбор кандидатов не регулируется законом.

Механизмы честности (де-факто) – 25

В какой степени на практике существует эффективное внутреннее демократическое управление в политических партиях?

Поскольку законодательство прямо не предусматривает порядок избрания руководящих органов партий, кандидатов и принятие решений, данная информация должна содержаться

⁹⁶ <https://ru.sputnik.kg/politics/20150923/1018602161.html> Громкоговоритель. Архивное фото ЦИК: радуется, что партии не очерняют друг друга во время агитации.

⁹⁷ <https://rus.azattyk.org/a/27279328.html> Партия «Конгресс народов Кыргызстана» получила предупреждение от ЦИКа

⁹⁸ <https://rus.azattyk.org/a/27186402.html> Осенние выборы обещают стать самыми дорогими в истории КР

⁹⁹ Интервью с Ногойбаевой Э.А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

¹⁰⁰ <https://rus.azattyk.org/a/30695882.html>

¹⁰¹ Закон КР “О политических партиях” от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 8, ст.5)

в Уставе партии.¹⁰² Из 6 основных партий мы нашли сайты только 3х партий “Ата – Мекен”, “Республика – Ата – Журт” и в веб – архиве партии «Бир- Бол» и только на сайтах двух партий «Ата – Мекен» и «Бир – Бол» имеются уставы (к сожалению СДПК сейчас переживает трудные времена в связи с чем возможно имеются проблемы с доступом на их сайт). В Уставах политических партий предусматривается, что в полномочия съезда партии входят вопросы по избранию руководящих органов партии и кандидатов в депутаты.¹⁰³

В настоящее время партии представляют собой слабоструктурированные организации, с чрезмерно доминирующим влиянием одной персоны - лидера, на весь процесс принятия решений.¹⁰⁴ По мнению эксперта,¹⁰⁵ списки кандидатов от политических партий выстраиваются в зависимости от финансового вклада, от региональных ресурсов кандидатов, а съезд партии формально утверждает уже подготовленный список кандидатов, при этом не учитывается потенциал кандидатов, их образование, опыт и т.д. В большинстве случаев список кандидатов определяется лидером партии, либо влиятельными лидерами партии потому, что партии в большинстве своем являются вождистскими и создаются с целью сохранения власти. По сути партии, как подтверждает другой эксперт,¹⁰⁶ это формальные организации которые создает один лидер. Имели место случаи, когда списки партий были изменены после выборов и некоторые депутаты лишились своих мандатов,¹⁰⁷ мотивируя тем, что "места в Парламенте получают те, кто действительно это заслужил – то есть, провел большую работу в регионах и помог достичь тех результатов, которые мы имеем", а также "их активность, учет количества голосов, которые они принесли в регионах, и другие критерии".¹⁰⁸ Данная ситуация также отмечена в отчете Freedom House, когда «после выборов партии заменили членов в своих списках теми, кто получил наибольшую поддержку в своих назначенных районах, что, в частности, фактически подорвало гендерные и квоты меньшинства». Подытоживая вышесказанное, опрошенные депутаты и экс -депутаты высказали мнение, что “данные обстоятельства показывают, что демократического управления в политических партиях пока в Кыргызстане нет”.¹⁰⁹

Роль: Интерес объединения и представительство (де-факто) – 25

Как политические партии объединяются и представляют соответствующие социальные интересы в политической сфере?

Согласно исследованию «Парламентаризм на электоральном уровне Кыргызстана до и после 2010 года», политические партии еще не сформировались как самостоятельные игроки.¹¹⁰ Платформы политических партий расплывчаты и очень схожи, так как платформы готовятся для электората, у которых одинаковые проблемы: это вопросы безработицы, уменьшение преступности, качество дорог, освещение улиц, доступные

¹⁰² Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 (ст. 8)

¹⁰³ Обзор уставов партий: “Замандаш”, “Бир бол”, “Ата – Мекен”. К сожалению на сегодняшний день у партии “СДПК” имеются проблемы, по причине которого сайт в настоящее время не работает.

¹⁰⁴ <http://www.ca-portal.ru/article:19177> Эволюция политических партий в Кыргызстане: к чему мы пришли?

¹⁰⁵ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

¹⁰⁶ Интервью с Медетом Тулегеновым)

¹⁰⁷

1) http://kaktus.media/doc/326332_ne_soglasnye_s_vyvodom_iz_spiskov_kandidaty_v_depytaty_proigrali_pervyy_sud.html Не согласные с выводом из списков кандидаты в депутаты проиграли первый суд; 2) Отчет страны транзитного периода 2016г. Кыргызстан <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kyrgyzstan> (глава Electoral Process: абзац 5)

¹⁰⁸ <https://ru.sputnik.kg/politics/20151006/1019046892.html>

¹⁰⁹ Интервью с депутатами и экс - депутатами ЖК КР

¹¹⁰ Исследование: «Парламентаризм на электоральном уровне Кыргызстана до и после 2010 года», (стр. 5)

https://www.auca.kg/ru/auca_news/1882/

кредиты и др.¹¹¹ К сожалению, не имеются отчетливые политические платформы у большинства партий и содержат одинаковые обещания.

По мнению журналистов,¹¹² в стране нет политических партий, которые занимались бы партийным строительством и годами шли к осуществлению своей идеологии, так как результаты выборов зависят от финансов, где отпадает необходимость развивать идеологию партии. В настоящее время охотно голосуют за партию, которая больше платит и это вызвано недоверием населения по отношению к политическим партиям, в результате чего, мало кто интересуется идеологией той или иной партии.

В идеях расписанных в платформах политических партий можно увидеть то, что партии не имеют достаточного видения по государственному управлению и отсутствует видение института парламентаризма. Большинство партий не ведут работы по развитию партии и идей, по усилению своего потенциала, улучшению структуры партии, у многих отсутствуют региональные отделения,¹¹³ “либо не интересуются мнением своих региональных ячеек и не вовлекают их в процессы разъяснения проблем”.¹¹⁴

В связи с тем, что политические партии являются вождистскими и клиентелистскими и ни одна партия не придерживается своей идеологии и политической платформы, эксперт¹¹⁵ выразила мнение, что 80% предвыборных программ являются просто скопированными программами политических партий других стран, но среди них есть предвыборные программы, которые подготовили сами партии.

Идеология партии сводится к «идеологии» лидеров партий, где “политические программы в сегодняшних партиях пока не играют роль, так как они замещаются другими доступными социальными ресурсами, как родство, землячество и т.п.”¹¹⁶ Население воспринимает больше не партию, а ее лидера, где даже у исторических партий, которые имеют свой определенный образ по которому партия ассоциируется с ее лидером.¹¹⁷

В исследовании о парламентаризме отмечается, что “на электоральном рынке с 1990 - х гг. часто и заметно функционировала не «невидимая рука» по Адаму Смиту, а вполне понятные руки, растущие из президентской администрации, определявшие тех, кто будет допущен к выборам и кто и сколько получит голосов”.¹¹⁸ По мнению опрошенного эксперта, почти в каждой партии существуют люди которые оказывают спонсорскую помощь партии для лоббирования своего бизнеса, однако данные лица не публичны и их мало кто знает.¹¹⁹ Специфические группы интересов в партиях существуют и включают в себя различные виды интересов (частные, бизнес и т.п.) и воздействие на партию зависит от того, какая группа оказалась в партии. Отслеживать действия таких групп и степень их влияния на партию сложно.¹²⁰

Поскольку партия - это организация, которая создается одним лидером и лидер партии выступает основным спонсором этой партии, в большинстве политических партий Кыргызстана присутствуют клиентелистские отношения или отношения лидер и

¹¹¹ Интервью с Медетом Тулегеновым

¹¹² Интервью с журналистами

¹¹³ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

¹¹⁴ Отчет «Развитие партий и предвыборная ситуация в регионах. Взгляд региональных представителей партий» 2014 г., (стр. 5) НИСИ совместно с Представительством Фонда Эберта в КР

¹¹⁵ Интервью с Ногойбаевой Э. А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

¹¹⁶ Отчет «Развитие партий и предвыборная ситуация в регионах. Взгляд региональных представителей партий» 2014 г., (стр. 29-32). НИСИ совместно с Представительством Фонда Эберта в КР

¹¹⁷ Интервью с экспертом Медетом Тулегеновым

¹¹⁸ Исследование: «Парламентаризм на электоральном уровне Кыргызстана до и после 2010 года», (стр. 5)

¹¹⁹ https://www.auca.kg/ru/auca_news/1882/

¹¹⁹ Интервью с Ногойбаевой Э. А., руководителем Аналитического Центра «Полис Азия»

¹²⁰ Интервью с Медетом Тулегеновым

подчиненный. “Фактически партии – инструменты в руках их лидеров.”¹²¹ Партия - это машина по сбору голосов, распределение мест в списке зависит от того, кто и сколько наберет голосов на определенном участке. Клиентелистские отношения базируются на основании территориальной принадлежности, родственных связях и материальной помощи.¹²² Результатом таких клиентелистских отношений являются произошедшие массовые изменения списков партий после проведенных парламентских выборов 2015 года.¹²³

Как правило партии объединяются в предвыборный период с целью сохранения власти либо прохождения во власть,¹²⁴ при этом лидеры партии смотрят на возможность пройти во власть, где предусматривают возможность экономии финансовых средств, привлечение имиджа, организационных ресурсов партий.¹²⁵

Среди множества мнений относительно того, что понимается под проблемами парламентаризма, одним важным элементом является отсутствие связи парламентариев с избирателями.¹²⁶ По результатам опроса жителей Кыргызстана в 2016 году¹²⁷ - 47% респондентов выразили отрицательное мнение по деятельности политических партий,¹²⁸ а 38% не одобряют деятельность Парламента¹²⁹. На вопрос, “какая партия может решить экономические проблемы” - 30% респондентов ответили, что никакая.¹³⁰ По мнению депутатов и экс - депутатов, население скорее не доверяет политическим партиям, поскольку партии на минимальном уровне поддерживают связь с населением. Доверие населения снижается по отношению к политическим партиям, в связи с тем, что предвыборные обещания на самом деле практически не исполняются, либо являются популистскими.¹³¹ Политические партии активны только в период предвыборной кампании, в межвыборный же период многие партии закрывают свои штабы, общественность также не проявляет интереса к деятельности политических партий в межвыборный период. В целом само население не интересуется политическими партиями и их составом, а смотрят лишь на лидера партии, которому симпатизируют и за которого голосуют. Согласно исследованию проведенному в регионах, региональные представители партий отмечают, что региональные лидеры предпочитают работать с населением от своего имени, а не от имени партии.¹³²

К сожалению, связь между гражданским обществом и политическими партиями носит редкий и спонтанный характер и происходит тогда, когда узурпация власти усиливается,¹³³ также взаимоотношение политических партий с гражданским обществом ухудшается лишь для привлечения голосов.¹³⁴

Антикоррупционные обязательства – 25

¹²¹ Исследование: «Парламентаризм на электоральном уровне Кыргызстана до и после 2010 года», (стр. 4)

https://www.auca.kg/ru/auca_news/1882/

¹²² Интервью с Медетом Тулегеновым

¹²³ <http://www.for.kg/news-341591-ru.html> Партии-победители уже начали обновлять списки кандидатов в депутаты

¹²⁴ <https://centre1.com/kyrgyzstan/chetvero-kandidatov-v-prezidenty-kr-s-yuga-obedinyatsya-v-odnu-partiyu/> Четверо кандидатов в президенты КР с юга объединятся в одну партию

¹²⁵ Интервью с Медетом Тулегеновым

¹²⁶ Исследование: «Парламентаризм на электоральном уровне Кыргызстана до и после 2010 года» (стр. 1)

https://www.auca.kg/ru/auca_news/1882/

¹²⁷ <http://siar-consult.com/news/rezultaty-oprosa-zhitelej-kyrgyzstana/> Результаты опроса жителей Кыргызстана 2016 г.

¹²⁸ <http://siar-consult.com/wp-content/uploads/IRI-Poll-Presentation-Kyrgyzstan-March-2016-RUS-21-27.pdf> (стр. 22)

¹²⁹ <http://siar-consult.com/wp-content/uploads/IRI-Poll-Presentation-Kyrgyzstan-March-2016-RUS-21-27.pdf> (стр. 25)

¹³⁰ <http://siar-consult.com/wp-content/uploads/IRI-Poll-Presentation-Kyrgyzstan-March-2016-RUS-39-49.pdf> (стр. 47)

¹³¹ <http://rus.azattyk.org/a/28138684.html>

¹³² Исследование «Развитие партий и предвыборная ситуация в регионах. Взгляд региональных представителей партий» 2014 года (стр. 5 п. 9)

¹³³ Интервью с Ногойбаевой Э. А.- руководитель Аналитического Центра «Полис Азия»

¹³⁴ Интервью с Медетом Тулегеновым.

В какой степени политические партии уделяют должное внимание проблемам подотчетности и борьбе с коррупцией?

Практически все партии в своих предвыборных кампаниях обещают бороться с коррупцией и эта тема является очень популярной в партиях, но к сожалению данные обещания рассчитаны только для выигрыша на выборах с целью получения голосов избирателей. По мнению экспертов, система в политических партиях установлена таким образом, что она сама порождает коррупцию, так как составление списков кандидатов в Парламент основано на торговле местами в списке и прохождение в Парламент зависит от суммы, которую отдает кандидат в депутаты. В отчете Freedom House¹³⁵ указано, что “большие затраты кандидатов в депутаты во время выборов, повлекут за собой действия депутатов для возврата своих расходов посредством использования инсайдерских сделок.” Согласно проведенному опросу,¹³⁶ 24% опрошенных считают политические партии “Очень коррумпированными”, а 45% считают “Достаточно коррумпированными”. По мнению эксперта “по сути политическая система является биржей, где идет торговля, поэтому и присутствует коррупция во всех ее проявлениях”.¹³⁷ По данным IRI - 69% респондентов считают коррумпированными политические партии.¹³⁸

По мнению эксперта,¹³⁹ хотя в своих избирательных обещаниях все партии ставят во главу угла вопросы борьбы с коррупцией, на практике борьба с коррупцией не ведется. По данным СМИ, на парламентских выборах¹⁴⁰ и выборах в местные кенешы¹⁴¹ не совсем активно упоминались вопросы по борьбе с коррупцией. Единственный лидер партии “Республика Ата-Журт” обещал снизить уровень коррупции в 10 раз.¹⁴²

Рекомендации

1. Внести дополнения и изменения в закон «О политических партиях» по усилению прозрачности и подотчетности финансирования политических партий. Все пожертвования как в денежном виде, так и в натуральном выражении с указанием суммы, даты получения и личных данных донора, а также ежегодные декларации политических партий должны публиковаться и быть доступны в системе онлайн.
2. Для уравнивания шансов политических партий, не имеющих достаточного финансирования внести изменения и дополнения в законодательство о политических партиях, где рассмотреть возможность финансирования из государственного бюджета при определенных критериях.
3. Создать постоянный надзорный орган либо возложить функции на определенный госорган по осуществлению контроля над финансированием политических партий и за соблюдением положений по распределению финансирования избирательных кампаний.

¹³⁵ Отчет Freedom House “Страны транзитного периода” 2016г. Кыргызстан <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kyrgyzstan> (глава Electoral Process: абзац 6)

¹³⁶ Опрос жителей Кыргызстана 7-20 марта 2016 года. Исследование проводилось по заказу Международного Республиканского Института. Опрос провела компания SIAR Research and Consulting.

¹³⁷ Ногойбаева Э. А., руководитель Аналитического Центра «Полис Азия» (интервью 02.02.2017 г.)

¹³⁸ International Republican Institute https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

¹³⁹ Интервью с экспертом Маматкеримовой Г.

¹⁴⁰ <https://rus.azattyk.org/a/27251672.html> Выборы - 2015. Парад обещаний

¹⁴¹ http://kaktus.media/doc/347319_obhohocheshsia_obzor_predvybornyh_obeshaniy_partiy_v_odnom_materiale.html

Обхохочешься! Обзор предвыборных обещаний партий в одном материале

¹⁴² <http://www.ca-portal.ru/article:21386> Лидер партии «Республика Ата Журт» Омурбек Бабанов призвал политиков Кыргызстана перейти от слов к делу

Вменить в обязанности контроль по расследованию, предотвращению и просвещению коррупции в политических партиях.

4. Для установления ограничения сторонних расходов во время избирательных кампаний и создания равных условий политическим партиям в выборном процессе рекомендуем разработать принципы оценки агитации третьей стороной. Например, организации, которые от своего имени размещают рекламу, тем самым обходя лимиты расходов на предвыборную кампанию.

5. В статью 13 закона КР «О политических партиях» рекомендуем включить установление уголовной ответственности за нарушения финансирования избирательных кампаний, усилить ответственность за несоблюдение законодательства о политических партиях.

6. Норма о гарантиях от внешнего вмешательства в деятельность политических партий на практике крайне не эффективна и подрывает здоровую политическую конкуренцию. В соответствии со статьей 12 Закона КР “О политических партиях” необходимо разработать механизм устанавливающий ответственность и последствия необоснованного вмешательства в деятельность политических партий. Так как законом установлено, что вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом, но не предписано, что будет госоргану и должностным лицам, какие налагаются санкции в случае реального или опосредованного вмешательства.

7. Внести изменения и дополнения в закон “О Политических партиях” по усилению эффективных процедур внутреннего демократического управления внутри самих партий.

8. Внести в конституционный закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в статью 30 пункт 4 дополнение о включении списка кандидатов в депутаты в бюллетень. Данная норма позволила бы голосовать не за партии, а за списки партий, тех лиц, которых бы знали избиратели. Также данная норма позволила бы избежать единоличного включения в список кандидатов лидерами партий, тем самым уменьшая коррупционные риски, где, к сожалению, на сегодняшний день мандат стал товаром.

9. Злоупотребление административным ресурсом является большой проблемой в выборном законодательстве, поэтому для лучшего исполнения законодательства, должны быть прописаны более четкие и детализированные пункты наказания за нарушение, а также механизмы предотвращения и недопустимости таких злоупотреблений, так как данные нормы не работают из-за того, что среди норм уголовно – правового регулирования нет статей, предусматривающих санкции за злоупотребление административным ресурсом, в связи с чем рекомендуем внести дополнения или отдельные статьи в уголовное законодательство, в том числе и в Уголовный кодекс, предусматривающие ответственность и санкции за данное деяние.