



Empowered lives.  
Resilient nations.

# ОТЧЕТ

## по итогам исследования

### деятельности политических партий

### Кыргызстана

Данное исследование проведено при технической поддержке ПРООН в КР  
Информация, содержащаяся в данном исследовании, не обязательно отражает позицию  
или мнение ПРООН в КР.

Бишкек 2019

## Содержание

Введение.....	3
Раздел 1. Краткая информация о политических партиях, участвовавших на выборах.....	7-8
Раздел 2. Роль финансирования в развитии и укреплении политических партий.....	10
Раздел 3. Институциональное развитие и меры по укреплению политических партий.....	23

## ВВЕДЕНИЕ

Одним из важнейших субъектов политических отношений являются партии. Они прошли длительный путь формирования и эволюции, являются продуктом общественно–политического и социально–экономического развития каждой конкретной страны. Партии как институт, действующий в массовой среде, сформировались в Европе во второй половине XIX в., в период становления демократии западного, буржуазного типа. Термин "партия" латинского происхождения (от *partis* – часть, группа). Задолго до формирования современных политических партий этим термином обозначались группы людей, соперничающие между собой в сфере власти либо влияния на власть. Партии античного мира и европейского средневековья на самом деле были временными объединениями для поддержки каких–либо личностей (клиентелами). Такого рода объединения имеют давнюю историческую традицию и всегда сопутствовали социальным конфликтам и связанным с ними политическим структурам. В политологии общепринята предложенная М. Вебером классификация этапов становления политических партий: а) аристократические котерии (кружки); б) политические клубы; в) массовые партии. Однако не обязательно прохождение всех этапов. Многие сразу формировались как массовые партии. В связи с этим, например, А. Боднар предлагает этап котерий и клубов считать предысторией политических партий, которые в своей зрелой форме выступают лишь как массовые организации. Классические формы всех этапов развития прошли партии Великобритании либеральная (виги) и консервативная (тори). В связи с появлением на арене государственной политики буржуазии, дифференциацией социальной структуры, плюрализмом и конкуренцией в сфере политики возникают политические клубы, которые отличаются от аристократических котерий устойчивостью идеологических связей, своим социальным контекстом, вовлеченностью в классовую борьбу между землевладельцами и буржуазией, оформленностью организации, более широким масштабом общественной деятельности.

Массовые политические партии в Европе начали формироваться во второй половине XIX в. От политических клубов они отличались тем, что были ориентированы на поиск массовости, оперировали большим арсеналом средств политического воздействия (агитация, пропаганда, политическое просвещение и воспитание, культурная деятельность и т.д.). В 1861 г. была основана первая массовая либеральная партия в Англии. В США партии начинают организовываться в 1830 г., при Президенте Джеконе. Во Франции и других странах европейского континента превращение парламентских групп и

политических клубов в массовые организации связано с революцией 1848 г. В 1863 г. сформировалась первая массовая рабочая партия – Всеобщий германский рабочий союз, основанный Ф. Лассалем.

К концу XIX в. массовые партии, в основном социал–демократические, формируются в большинстве стран Западной Европы. Этому способствовали утверждение парламентаризма, существенно расширившего сферу участия в политике в связи с распространением всеобщего избирательного права, и развитие рабочего движения, вызвавшего к жизни появление рабочих партий. Партии и избирательная система, переводя различные формы плюрализма в гражданском обществе в подсистему политическую, сферу властных отношений, составляют единый механизм завоевания власти. Они являются главными субъектами политических отношений, и без них в этом качестве невозможно представить себе современную демократию. Наряду с этим шел процесс формирования партий, которые стали преемницами и продолжательницами различных институтов и организаций. У истоков партии могли стоять профсоюзы, философские общества, церковь, религиозные, а также профессиональные и крестьянские группировки, промышленные и финансовые общества и другие.

В Кыргызстане же первые партии появились ещё на самой заре советской власти, когда появилась компартия, а также национальные партии "Букара", "Асаба" и множество других. В последующем все общественные объединения и движения были уничтожены, а безраздельной властью была наделена лишь Коммунистическая партия Кыргызстана.

Данный этап можно было бы разделить и на два, но это вряд ли меняло бы суть дела. Как показала практика того периода, в партии стали объединяться больше не по идеологическому признаку, а больше и чаще по принципу происхождения; работал принцип борьбы местных групп влияния за власть и не более. Так происходило и когда партий было много, что было характерно для 20–х годов, так стало и позднее, когда внутри единой внешне компартии сложились свои группировки, которые использовали доносы и взаимные обвинения в антисоветской деятельности исключительно для борьбы друг с другом. Конечно, были выдающиеся личности, пытавшиеся сделать что–то полезное для своей страны, но сути дела это не меняло.

Второе основание нашей политики, заложенное ещё в советское время, – это то, что Кыргызстан полностью перенял внешнее правление страной, а затем продолжил идти в похожем русле, но уже в форме полного копирования политических нововведений наших соседей. Таковыми были сначала общий развал и хаос всей системы госуправления на всём пространстве СНГ, затем создание сильной и непоколебимой, как кажется, партии

власти, путь централизации управления, по сути повсеместное внедрение пропорционального представительства и т.д.

Для Кыргызстана, которому ранее не был известен институт многопартийности, исследование деятельности политических партий является актуальным. Отсутствие длительных традиций и опыта партийной деятельности в республике тормозит рост влияния и авторитета партий среди народных масс и активного участия партий в избирательном процессе.

Важнейшей тенденцией современного мирового общественного развития является увеличение роли политических партий в процессе принятия государственных решений. Эта тенденция проявляется и в современном Кыргызстане, как составной части мировой политической системы, особенно после парламентских выборов 2007 г., 2010 г., и 2015 г., которые проводились с использованием пропорциональной избирательной системы на основе партийных списков.

Это, несомненно, актуализирует изучение деятельности политических партий и парламентских выборов как фундаментальных основ демократии и центральных элементов современного общественного устройства. Построение демократического, правового государства в Кыргызстане без становления современных и развитых институтов многопартийности и выборов, как основных элементов демократического правления, немыслимо.

**Целью исследования** являлось изучение институционального развития политических партий Кыргызстана, с целью разработки нового законодательства о политических партиях, которое должно включить в себя создание правовых условий для развития политических партий парламентского типа, прозрачности финансирования политических партий, установление прозрачного порядка выдвижения списков кандидатов.

Данное исследование позволило нам учесть мнение и предложения представителей политических партий при разработке проекта закона о политических партиях, а также предложить им план действий по укреплению и развитию их политических партий.

Для принятия участия в исследовании были приглашены лидеры, члены политсоветов, руководители фракций политических партий, участвовавших в выборах в Жогорку Кенеш в 2015 г. и в местные кенешы в 2016 г., и получивших наибольшее количество голосов избирателей, а также Партия Коммунистов Кыргызстана, которая была включена ввиду того, что является правопреемницей Коммунистической партии Киргизской ССР.

1. *Политическая партия «Ата–Мекен»*
2. *Политическая партия «Бутун Кыргызстан»*
3. *Политическая партия «Замандаш»*
4. *Политическая партия «Кыргызстан»*
5. *Политическая партия Коммунистов Кыргызстана*
6. *Политическая партия «Мекеним Кыргызстан»*
7. *Политическая партия «Республика –Ата–Журт»*
8. *Политическая партия Социал–демократическая партия Кыргызстана*
9. *Политическая партия «Табылга».*

Исследование было проведено в форме глубинного интервью. 10 респондентов были отобраны для интервью. Были опрошены два представителя политической партии СДПК ввиду раскола, случившегося в партии, а также специфичности кейса, требующего изучения проблем партийного строительства через призму двух противостоящих лидеров.

На протяжении 2-3 часового интервью, респонденты смогли раскрыть тему развития политических партий не только для интервьюеров, но и для себя. Вопросы, разработанные экспертами, наводили респондентов на самоанализ, на дальнейшее развитие партий.

Анкета для интервьюирования включала следующие разделы:

**Раздел 1.** Общая информация о партии (год создания, кто является лидером партии, представлена ли партия в Жогорку Кенеше, местных Кенешах или нет, является ли лидер партии и лидер фракции одним и тем же лицом и т.п.).

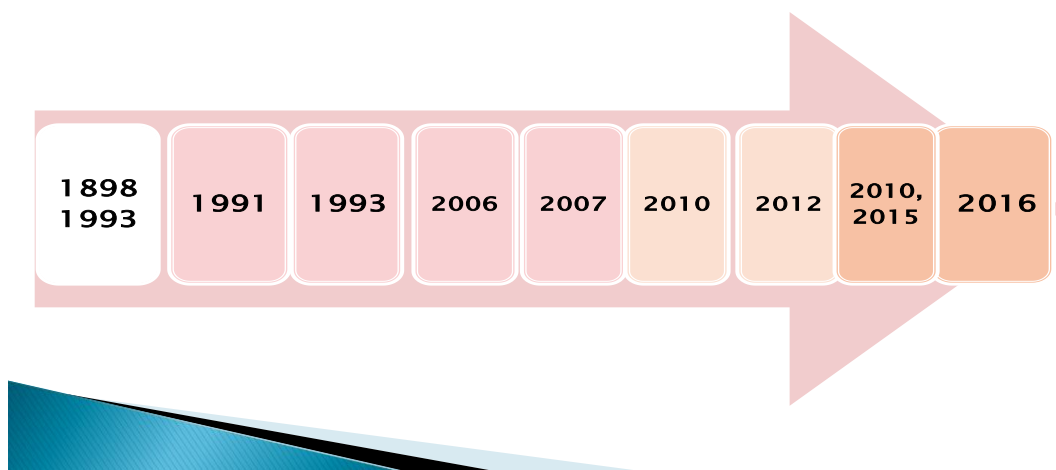
**Раздел 2** был посвящен роли финансирования политических партий в развитии и укреплении политических партий.

**Раздел 3** был направлен на изучение процесса институционального развития и мер по укреплению политических партий.

## Раздел 1. Краткая информация о политических партиях, принявших участие в исследовании

История политических партий, участвовавших в исследовании, уходит к концу 19 века. Так, партия коммунистов Кыргызстана начало своей деятельности относит к 1898 году, а в современной истории Кыргызстана – с 1993 г. Далее по хронологии следуют партии «Ата–Мекен» (1992 г.), СДПК (1993), «Бутун Кыргызстан» (2006), «Замандаш» (2007), «Кыргызстан» (2010), «Табылга» (2012), «Республика–Ата–Журт» (2010, объединение с партией «Ата–Журт» – 2015) и «Мекеним Кыргызстан» (2016 г.).

### Годы создания политических партий



Данные партии представлены:

- в Жогорку Кенеше – 4,
- в городских кенешах – 6
- в айылном кенеше – 1 политическая партия.

Только в одной из представленных в парламенте партий лидер партии является одновременно и лидером фракции. У остальных партий, участвовавших в исследовании, лидер партии не является и лидером фракции.

### Краткая справка о политических партиях, принявших участие в исследовании.

#### 1. Политическая партия «Ата–Мекен».

Свою историю партия "Ата Мекен" ведет с 1992 года, это одна из старейших политических партий суверенного Кыргызстана. С 1994 года этой политической организацией руководит Омурбек Текебаев. Партия прошла регистрацию в Министерстве юстиции в 1999 году.

На парламентских выборах 2015 года «Ата Мекен» стала одной из шести партий, преодолевших 7–процентный порог. На данный момент фракция "Ата Мекен" обладает 11 мандатами в парламенте.

## ***2. Политическая партия «Бутун Кыргызстан Эмгек»***

Данная партия стала результатом объединений двух партий — «Бутун Кыргызстан» и «Эмгек». Это произошло в мае 2015 года. «Бутун Кыргызстан» (лидер - Адахан Мадумаров) была основана в декабре 2006 года, партия «Эмгек» - в апреле 2012 года (лидер партии – Аскар Салымбеков).

## ***3. Политическая партия «Замандаш».***

В 2007 году состоялся учредительный съезд и было объявлено о создании партии "Замандаш". Ее идейным вдохновителем и основателем был Мухтарбек Омурракунов.

Как сообщается на сайте политического объединения, рождение партии стало логическим завершением деятельности ассоциации кыргызских диаспор в России и Казахстане "Замандаш", зарегистрированной в 2003 году. Она была призвана решать правовые, социальные и экономические проблемы трудовых мигрантов из Кыргызстана. В 2010 году после структурных преобразований партия прошла перерегистрацию и получила новое название "Замандаш".

В декабре 2014 года на VIII съезде партии была принята новая программа. Партия изменила идеологию и приняла новый устав.

## ***4. Политическая партия «Кыргызстан»***

Партия "Кыргызстан" была создана 23 апреля 2010 года. В преддверии парламентских выборов 2015 года в июне партия провела свой очередной, третий съезд. На нем более 300 делегатов из разных концов страны утвердили устав и приняли манифест новой партии. Лидером был избран экс–губернатор Чуйской области Канатбек Исаев.

## ***5. Политическая партия Коммунистов Кыргызстана***

Основана 22 июня 1992 года, зарегистрирована 17 сентября 1992 года. Лидером партии является Масалиев Исхак Абсаматович. На пленуме ЦК ПКК 2 мая 2015 года Исхак Масалиев ушёл в отставку с поста председателя ЦК Партии коммунистов Кыргызстана. Исполняющим обязанности председателя ЦК избран Шерали Эгембердиев.



С ноября 2015 года Исхак Масалиев избран депутатом Жогорку Кенеша 6–го созыва по списку партии «Онугуу–Прогресс». В 2016 году Исхак Масалиев вновь избран председателем ЦК ПКК.

#### **6. *Политическая партия «Мекеним Кыргызстан»***

Партия образовалась в 2016 году. Лидером является Эргешов Ильичбек Салиевич. Партия представлена в местных кенешах г.Бишкек и г.Ош. В министерстве юстиции партия зарегистрирована 24 мая 2019 году.

#### **7. *Политическая партия «Республика –Ата–Журт»***

Политическая партия Республика–Ата Журт создана 20 октября 2014 года путём объединения партий «Республика» и «Ата–Журт». По итогам выборов 2015 года стала одной из шести партий, представленных в парламенте. Лидерами партии являются Омурбек Бабанов и Камчыбек Ташиев.

Первый съезд объединённой партии состоялся 20 октября 2014 года. Решением президиума были выбраны два сопредседателя партии.

30 июля 2015 года к политическому объединению присоединяется партия «За реформы». 3 сентября 2015 года к политобъединению присоединяется молодёжная партия «Табылга», представленная преимущественно в Иссык–Кульской области.

#### **8. *Политическая партия Социал–демократическая партия Кыргызстана***

Социал–демократическая партия Кыргызстана образована на съезде 25 сентября 1993 года, зарегистрирована в 1994 году.

После съезда 31 марта 2018 СДПК раскололось и тогда же появляется движение «СДПК без Атамбаева», съезд которого состоялся 3 апреля. Подробная информация смене лидеров со времен создания партии подробно описана в следующей ссылке ([https://kaktus.media/doc/381956\\_kto\\_pridymal\\_sdpk\\_vspominaem\\_istoriu\\_partii.html](https://kaktus.media/doc/381956_kto_pridymal_sdpk_vspominaem_istoriu_partii.html)).

#### **9. *Политическая партия «Табылга»***

Региональная партия в Иссык–Кульской области. Лидером партии является Акимканов Туратбек Жакшылыкович. В министерстве юстиции партия зарегистрирована 11 октября 2012 году, но на официальной странице социальной сети Фейсбук дата основания указана 12 мая 2011 год.

## **Раздел 2. Роль финансирования в развитии и укреплении политических партий.**

Система свободно конкурирующих партий, наряду с всеобщим и равным избирательным правом при тайном голосовании, является одной из важнейших основ современных развитых демократий. Общеизвестно, что партии осуществляют важные политические функции посредника между публичной властью и обществом, участвуют в формировании и выражении политической воли народа.

Возможности партий завоевать публичную власть в значительной степени зависят от доступа к финансовым ресурсам. Эта проблема обострилась в современных условиях политической борьбы, ориентированных на использование дорогостоящих методов и средств, в результате чего фактор финансирования чрезвычайно сильно влияет на исходные возможности партий, на результаты выборов и развитие партийной системы в целом.

Огромные суммы денежных средств, задействованные в некоторых избирательных кампаниях, лишают тех, кто не располагает доступом к крупным частным фондам, возможности конкурировать на том же уровне, что и лица, обладающие значительными объемами финансирования. Не подлежит сомнению, что для того, чтобы играть свою роль в политическом процессе, политические партии нуждаются в доступе к финансовым ресурсам.

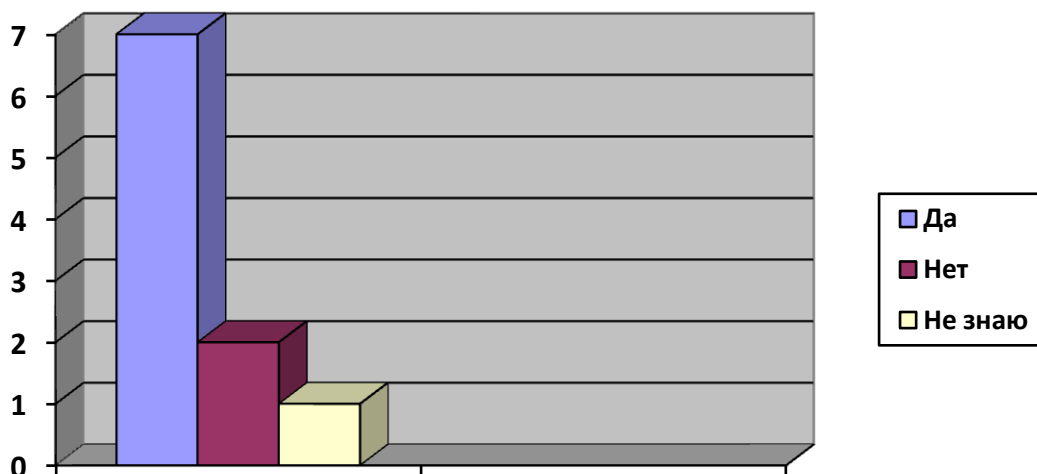
Вместе с тем, не представляется излишне категоричным утверждение о том, что финансирование способно самым серьезным образом исказить сущность свободных справедливых выборов и иных демократических институтов. Кроме того, на практике финансирование политических партий и выборов нередко приобретает характер «политических инвестиций» и является одной из причин развития политической коррупции, олигархизации и криминализации власти, опасность которых трудно переоценить. Фактические данные свидетельствуют о том, что значительная часть электората по всему миру не может не ощущать, что политики их стран в большей мере беспокоятся о деньгах, чем о представительстве интересов граждан.

В утвержденной в 2018 году Стратегии совершенствования законодательства Кыргызской Республики о выборах на 2018–2020 гг. отмечается проблема *непрозрачности финансирования (источников происхождения денежных средств)* политических партий и кандидатов, и процесса принятия внутрипартийных решений (по вопросам участия в выборах), что создает предпосылки для чрезмерного влияния финансового ресурса на избирательный процесс и искажение волеизъявления избирателей.

В связи с указанной проблемой в исследовании была поставлена задача изучения роли финансирования в развитии и укреплении политических партий.

Трудность финансирования деятельности политической партии единогласно подтвердили все участники исследования.

### 1. Должно ли государство финансировать политические партии?



*«Да» (т.е. государство должно финансировать ПП) – 7;*

*«Нет» (т.е. государство не должно финансировать ПП) – 2;*

*«Не знаю» – 1.*

Мнения респондентов о принципах получения госфинансирования были полярны. Если одна часть респондентов считает, что государственное финансирование могли бы получить партии, получившие доверие электората и прошедшие в парламент, т.е. пропорционально полученным голосам, то другая часть респондентов считает, что государственное финансирование должно быть обеспечено для тех партий, которые набрали максимальное количество голосов избирателей, но не преодолели избирательный порог для прохождения в парламент.

Среди респондентов прозвучало также мнение о необходимости финансировать политические партии, чьи программы могли бы «вывести – страну из кризиса», т.е. проводить конкурс идей, где независимая комиссия из числа представителей всех ветвей власти и представителей институтов гражданского общества определила бы политическую партию, достойную получить госфинансирование.

По мнению респондентов, государственное финансирование деятельности политических партий позволит обеспечить устойчивость для развития партий, вести

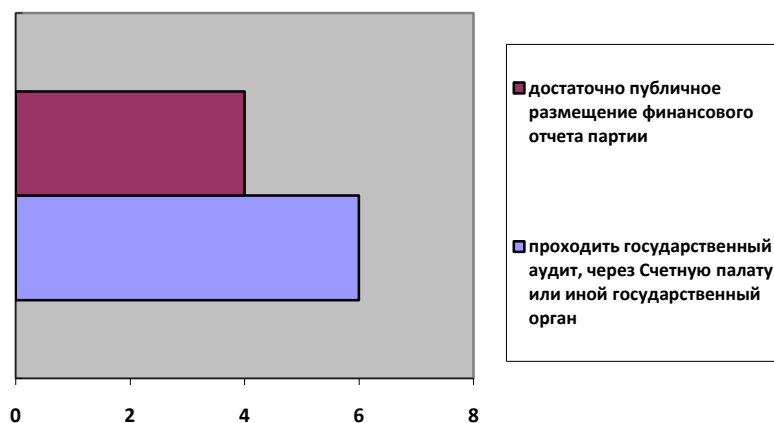
партийную работу на постоянной основе (не только в период выборов), позволит партиям, не прошедшим в парламент успешно продолжать партийную работу и одновременно оппонировать партиям, пришедшим в Жогорку Кенеш, способствуя принятию востребованных и значимых для народа решений в государстве.

Респонденты были солидарны с мнением, что важнейшим условием государственного финансирования должно стать проведение честных выборов, свободных от подкупа и административного вмешательства.

Обосновывая необходимость государственного финансирования респонденты, однако подчеркнули, что поднимать данный вопрос пока еще рано и общественность еще не созрела для более обдуманного обсуждения данного вопроса и данная инициатива может быть успешно провалена, если не сопровождать экспертным мнением представителей институтов гражданского общества для убеждения и положительного отклика граждан.

## **2. В случае получения государственного финансирования, считаете ли Вы необходимым:**

- проходить государственный аудит, через Счетную палату или иной государственный орган?
- ибо считаете достаточным публичное размещение финансового отчета партии



Так как речь шла о государственном финансировании, т.е. деньгах, которые будут направлены из бюджета, то преобладающее большинство респондентов подчеркнули необходимость прохождения соответственно государственного

аудита.

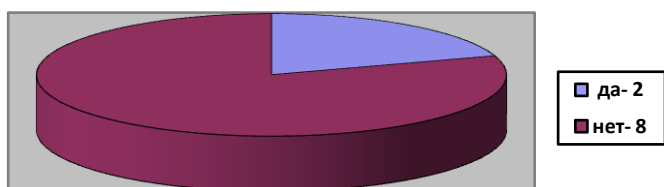
Часть же респондентов отметили достаточность публичного размещения финансового отчета партии (на сайте самой партии либо ЦИК).

При прохождении государственного аудита важным вопросом будет являться как обеспечить равный подход к партиям при прохождении государственного аудита.

Размышляя над данным вопросом, интервьюируемые выделили следующие необходимые меры:

- ▶ Заблаговременно сообщать о прохождении государственного аудита;
- ▶ Установить Регламент, в Законе О политических партиях прописать все необходимые нормы для аудита;
- ▶ В случае допущения нарушений привлекать к ответственности только на основе внутреннего регламента и решения политического совета партии, без передачи правоохранительным органам;
- ▶ Прохождение государственного аудита только для партий, которые прошли в Парламент и которые обязаны предоставлять отчеты и публиковать их;
- ▶ Упростить порядок расходования средств и предусмотреть в Законе о Политических партиях право самой партии рассмотреть эффективность их использования;
- ▶ Привлечь к аудиторской проверке институты гражданского общества для обеспечения прозрачности аудита;
- ▶ Внедрить систему проверки в онлайн режиме, предусмотреть возможность внедрения блок-чейн технологий.

**3. Считаете ли Вы, что субъекты бизнеса находятся в безопасности в случае участия в финансировании деятельности политических партий?**



Как видно из диаграммы, для субъектов бизнеса нет гарантии для безопасного ведения бизнеса, даже если они участвовали в финансировании политических партий, которые пройдут в парламент.

*Если «нет», то какими мерами можно обеспечить безопасность субъектов, участвовавших в финансировании политических партий?*

По мнению интервьюируемых, риск для бизнеса увеличивается, в случае финансирования политических партий.

Для обеспечения безопасности субъектов, участвовавших в финансировании политических партий, по мнению респондентов, прежде всего, необходимо обеспечить независимость судов, а также соблюдение принципа сдержек и противовесов ветвей власти. Были отмечены и другие меры: реформа ГКНБ, верховенство права, открытые

данные, запрет проверки бизнеса в течение 12 месяцев после выборов, а также сильное гражданское общество и, в целом, общая культура государства.

Точно так же, как в большинстве стран право голоса предоставляется исключительно совершеннолетним гражданам рассматриваемой страны, нормативные правила зачастую устанавливаются для тех лиц, которые имеют право делать финансовые пожертвования в пользу политических партий и кандидатов. Поэтому в исследовании был поставлен вопрос для изучения мнения лидеров партий о пожертвованиях.

**4. Начиная с какой суммы, по вашему мнению, партия должна публично сообщать о пожертвованиях?**



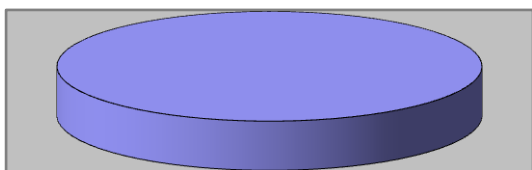
Спектр мнений, как видно по диаграмме, достаточно широк: от поддерживающих 100% прозрачность финансирования политических партий для того, чтобы население знало источники финансирования и доверяло партиям, до тех, кто считает, что партии не должны сообщать о финансировании, поскольку «как и в бизнесе, речь может идти о конкуренции и могут быть свои секреты».

Как известно, в странах существует разная практика запрета на пожертвования. Наиболее распространенным является запрет на пожертвования со стороны публичных институтов в пользу конкретных политических партий и кандидатов. Такие запреты нацелены на предупреждение злоупотребления государственными ресурсами.

В большинстве стран также устанавливаются запреты на иностранные пожертвования, равно как и на анонимные пожертвования (если анонимные

пожертвования разрешены, то становится очень трудным обеспечить исполнение других форм запретов на пожертвования, хотя в некоторых странах допускаются небольшие анонимные пожертвования с целью защиты неприкосновенности частной жизни рядовых доноров). Практически в каждой пятой стране введен запрет на корпоративные пожертвования, а запрет пожертвований со стороны профессиональных союзов распространен в чуть более широких масштабах. Прямые запреты на пожертвования в виде денежных средств незаконного происхождения используются в весьма ограниченном числе стран. Абсолютный запрет на пожертвования частных лиц встречается исключительно редко. Около 40 процентов стран провели анализ применения той или иной формы введения предельных разрешенных объемов пожертвований со стороны правомочных доноров. В отличие от запретов на пожертвования, предельные уровни пожертвований не нацелены напрямую на конкретные типы заинтересованных групп. Вместо этого, основной упор делается на ограничение влияния, которое любой отдельно взятый донор может оказать на какую-либо политическую партию или кандидата, а с течением времени – и на политический процесс в целом.

**5. Считаете ли Вы что публичное размещение финансового отчета будет способствовать повышению доверия к вашей партии и получения дополнительных голосов на выборах?**



да

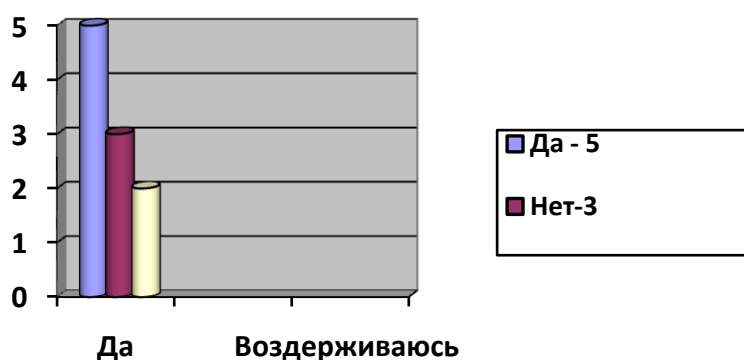
На данный вопрос утвердительно ответили все респонденты, признавая, что доверие возрастет, а если люди верят, то они будут готовы даже стать ее членами. При этом было отмечено, что у оппозиционных партий могут возникнуть проблемы. По мнению некоторых респондентов, необходимо

обеспечить прозрачность только по финансам, выделяемым государством.

Взаимодополняющий подход к регулированию частных пожертвований заключается в том, чтобы предоставить политическим партиям доступ к денежным средствам из государственных источников. Если сделать это правильно, предоставление государственного финансирования может оказать значительное положительное воздействие на роль денег в политическом процессе. Иногда предоставление государственного финансирования преследует цель обеспечения того, чтобы все

значимые политические силы располагали доступом к достаточному объему ресурсов для проведения информационно–пропагандистской работы среди избирателей, поощряя тем самым плюрализм мнений и предоставляя электорату более широкий выбор политических деятелей и курсов. Еще одна конечная цель может состоять в том, чтобы ограничить преимущества конкурентов, обладающих доступом к значительным ресурсам, путем предоставления доступа к денежным средствам на проведение избирательных кампаний всем и каждому. Данный замысел может не сработать, если государственное финансирование не будет сочетаться с лимитами на пожертвования и/или расходование средств, поскольку относительный разрыв не изменится, если денежные средства будут предоставляться как состоятельным, так и неимущим. В предоставлении государственного финансирования заложено и третье потенциальное преимущество: угроза отказать в нем в случае, если политические партии окажутся неспособными соблюдать другие правила, такие как лимиты на расходование средств или требования к отчетности. Это может оказаться высокоэффективным стимулом к беспрекословному следованию установленным правилам, который сработает только в том случае, если предоставляемая сумма денег достаточно велика, чтобы ее получатели придерживались правил во избежание риска ее утраты. В ходе обсуждения государственного финансирования, требуется рассмотреть два ключевых вопроса: 1) кому следует предоставить право его получения (порог правомочности); и 2) каким образом его следует распределять среди тех, кто отвечает установленным критериям.

**6. Готова ли ваша партия раскрывать для общественности свои финансовые поступления и расходы?**



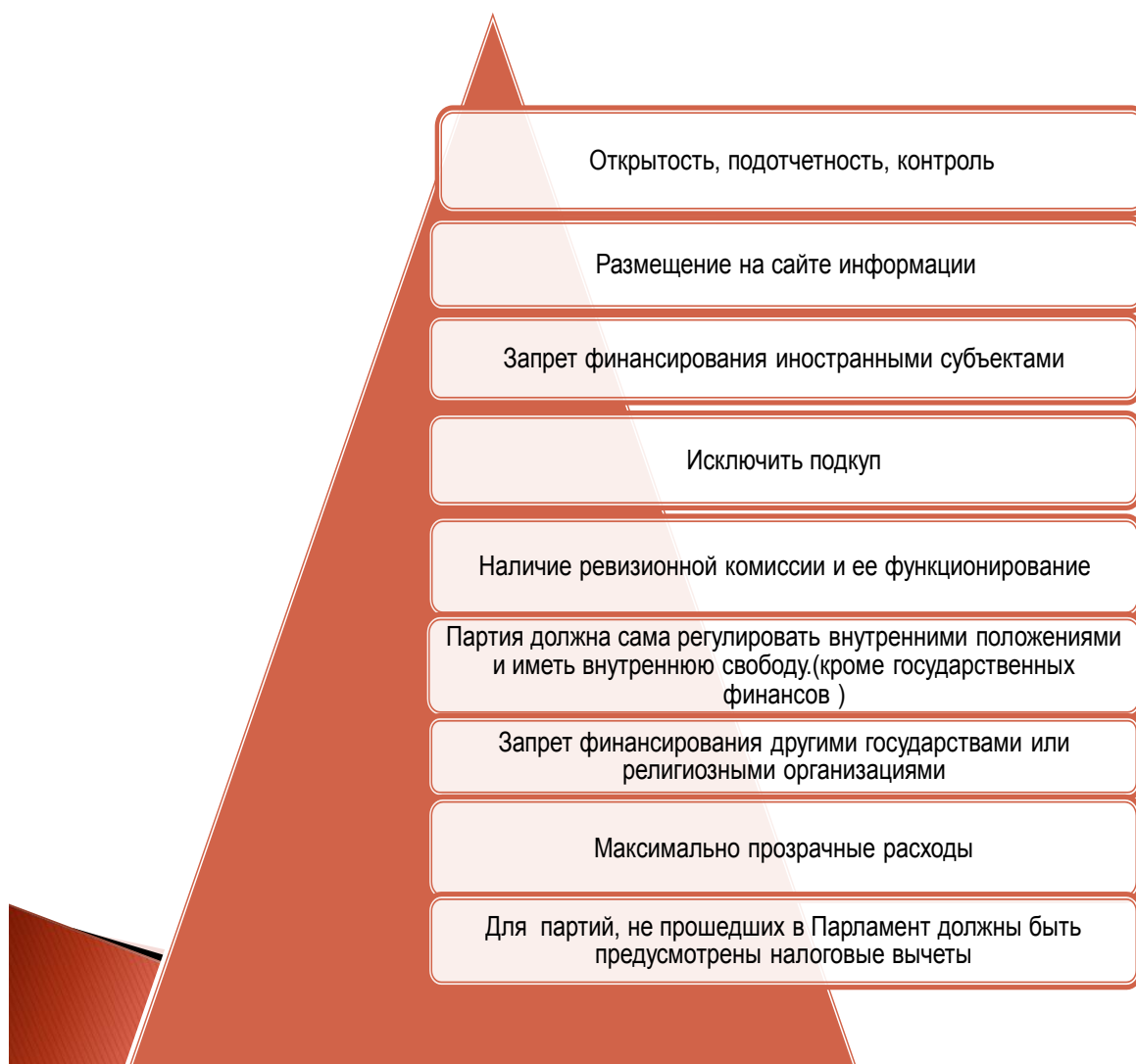
Готовность раскрыть для общественности свои финансовые поступления и расходы выразила половина респондентов, тогда как 3 респондента ответили «нет», а 2 – «воздержались» с ответом.

Респонденты выразили мнение, что пока деятельность и финансирование Жогорку Кенеша КР, Президента КР не будут прозрачными и открытыми, политические партии не будут прозрачно и открыто вести деятельность.



Однако вновь респонденты подчеркнули, что если требование по обеспечению прозрачности будет введено в законодательство, то нужно вводить ее только для финансов, выделяемых из государственного бюджета.

**7. Какие, по Вашему мнению, должны содержаться в законодательстве нормы, касающиеся финансирования политических партий?**



17

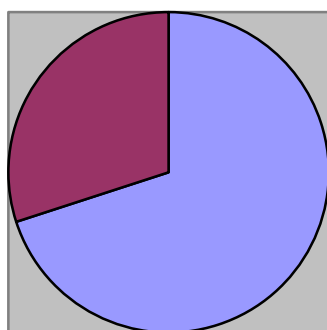
**На вопрос «Какие меры, по Вашему мнению, должны применяться в случае нарушения норм о финансировании партии?» были получены следующие ответы:**

- Должны применяться меры в зависимости от характера нарушений, необходимо дифференцировать ответственность и применять меры наказания;
- Требования к финансируемым партиям должно быть выше;

- Партии, нарушившие требования, не должны быть допущены для участия в следующих выборах;
- Партии, нарушившие требования, должны быть сняты с предвыборной кампании;
- Партии, нарушившие требования, должны быть наказаны вплоть до устранения и аннулирования регистрации, а также необходимо наложить запрет на участие в выборах;
- Применить материальные – штрафные санкции и изъять их в бюджет;
- Должны быть прописаны внутрипартийные нормы и регулироваться через положения партии.

**8. Предусмотрена ли в Уставе партии предоставление регулярной финансовой отчетности партии перед членами партии на съезде (конференции) партии?**

*Если «да», то с какой регулярностью предоставляются финансовые отчеты?*



■ Да - 7  
■ Нет - 3

- ▶ 2–3 раза в год;
- ▶ Ежегодно, на съезде;
- ▶ 1 раз в год ревизионная комиссия отчитывается перед Политсоветом партии;
- ▶ По мере проведения съезда; Согласно Уставу, на съезде ревизионная комиссия предоставляет отчет (может ежегодно, а иногда 1 раз в 3 года).

**9. Кто определяет цели расходования средств Вашей партии?**



В связи с отсутствием прописанного порядка определения целей расходования средств, данный вопрос зародил идею у интервьюируемых необходимость внести в Закон «О политических партиях» данную норму:

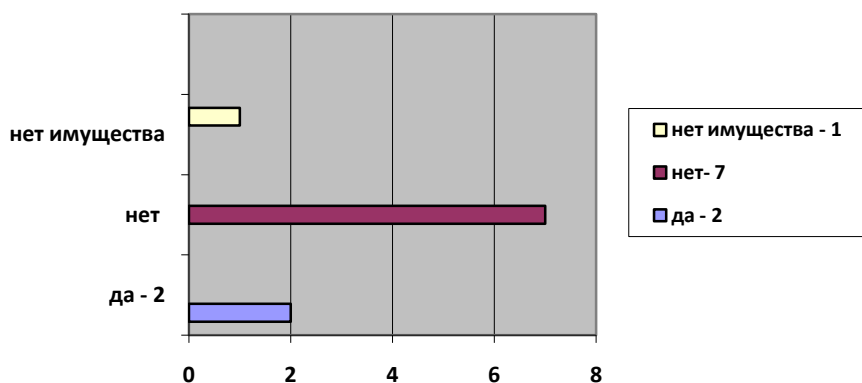
***Кто несет ответственность за правильностью расходования финансовых средств партии?***

- Руководитель аппарата отчитывается перед Политсоветом;
- Ревизионная комиссия;
- Уполномоченное лицо
- Лидер
- Бухгалтер, который отчитывается перед лидером
- Бухгалтерия и Ревизионная комиссия
- Председатель партии
- Политбюро

***Существует ли коллегиальный порядок проверки финансовой отчетности партии?***

- Ревизионная комиссия осуществляет данную функцию;
- Члены Политсовета могут проверить финансовую отчетность;
- Нет, решает единолично лидер;
- В Уставе партии предусмотрено привлечение аудитора.

***10. Предоставляется ли членам партии и общественности информация об имуществе партии?***



Как видно из представленной диаграммы, 7 политических партий не предоставляют общественности, в том числе и членам партии информацию об имуществе партии, но при этом признали, что члены партии имеют право знать. Также отметили, что по официальному запросу партия может

предоставить информацию. Было подчеркнуто, что государственное финансирование стимулировало бы приобретение партийного имущества.

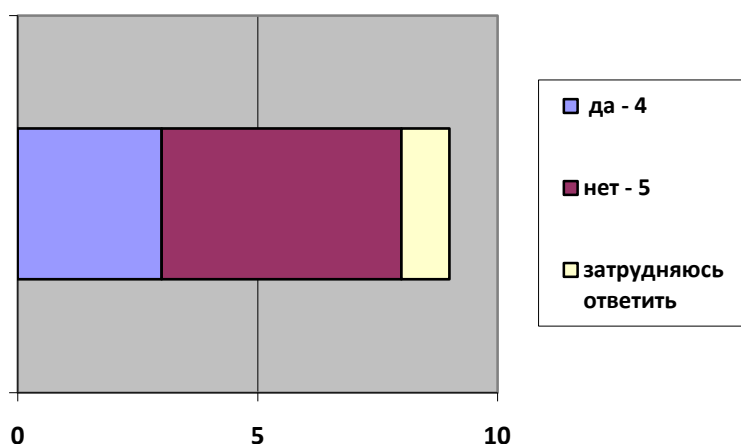
Происшедшие скандалы вокруг имущества отдельных политических партий не могло не заставить руководство политических партий задуматься над данным вопросом.

Для анализа ситуации респондентам был задан вопрос «Предусмотрен ли в Уставе партии порядок передачи имущества партии в случае принятия решения о роспуске партии?».

В Уставе одной лишь партии прописано, что материальная собственность – это собственность партии. У 6 политических партий предусмотрен в Уставе порядок передачи имущества партии в случае принятия решения о роспуске партии, а у 3 партий – не имеется прописанная норма.

Обсуждая данный вопрос, лидер одной из фракций отметил необходимость «отойти от вождизма», подчеркнув, что все подобные вопросы решаются единолично лидером.

**11. Считаете ли вы необходимым конкретизировать в законодательстве требования к публичному раскрытию отчетности по поступлениям и расходованию средств партии?**



Из числа интервьюируемых представителей политических партий 5 не видят необходимым конкретизировать в законодательстве требования к публичному раскрытию отчетности по поступлениям и

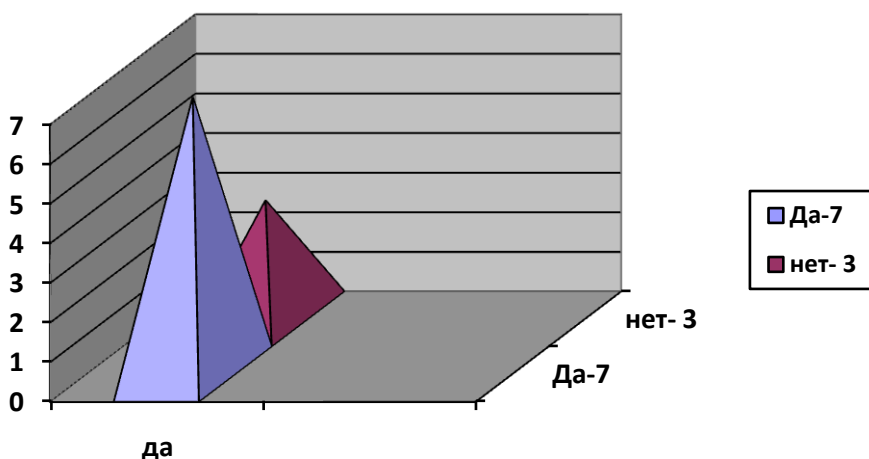
расходованию средств партии; 4 – считают, что это необходимо и 1 респондент затруднился ответить.

Лидеры партий отметили, что по «расходам можно прописать нормы, но по поступлениям не стоит», «чтобы увидеть источник, надо убрать административный ресурс и криминал».

Как известно, в спорах о необходимости публичной финансовой отчетности политических партий сегодня существуют две точки зрения. Согласно первой, политические партии, являясь добровольными объединениями граждан, имеют право сами определять механизмы финансирования собственной деятельности и объем раскрытия информации. При таком подходе требования публичной финансовой отчетности воспринимаются как вмешательство в частные дела граждан. Согласно

второму подходу, партии, борющиеся за доступ к инструментам распределения публичных ресурсов, представляют общественный интерес, поэтому к ним применимы требования обязательной открытой детальной отчетности.

**12. Готовы ли Вы размещать информацию об имуществе и финансовых расходах партии на сайте?**



Готовность размещать на сайте партии информацию об имуществе и финансовых расходах партии выразили 7 респондентов, но при этом отдельные лидеры партии считают, что такой необходимости нет и вновь подчеркнули, что если даже вводить такую норму, то это

должно касаться финансов, которые будут, возможно, выделяться из государственного бюджета, а остальное – это «внутренние дела партии». 3 респондента ответили, что нет необходимости размещать информацию об имуществе и финансовых расходах партии на сайте.

**Раздел 3. Институциональное развитие и меры по укреплению политических партий**

Среди существенных факторов, влияющих на процесс развития политических партий, выделяются институциональные. Какие из этих институциональных факторов стали значимыми и почему, как и каким образом развиваются политические партии? — вопросы, на которые был направлен третий раздел исследования.



**1. Какие партийные органы существуют в вашей партии?**

*Отражена ли в Уставе процедура замещения руководителей указанных органов?*

На данный вопрос утвердительно ответили 8 респондентов, а 2 партийных лидера признались в отсутствии процедуры замещения руководителей данных органов.

*Какова периодичность их выборов?*

Периодичность выборов руководящих органов партий колеблется от 1 года до 5 лет, а иногда может быть и больше. Так, Политсоветом данные органы могут избираться сроком на 1–2 года, в других же партиях на Съезде партии могут состояться выборы 1 раз в 5 лет, у третьих – выборы проходят от съезда к съезду.

*Доступна ли для общественности информация о руководителях этих органов? Где эта информация размещается?*

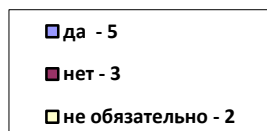
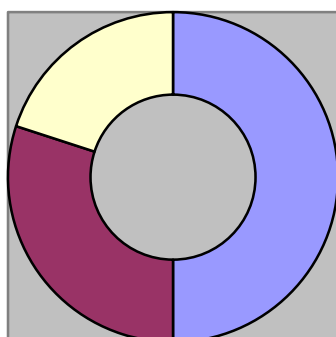
Политические партии открыто размещают информацию о руководителях этих органов для общественности (8 утвердительных ответов), а 2 партии не представляют такого рода информацию.

Партии открыто размещают информацию о руководителях партийных органов на официальном сайте партии, партийной газете, либо эту информацию можно найти на сайте Министерства юстиции.

*Прописана ли в Уставе процедура избрания и переизбрания лидера партии и Политсовета партии?*

Единогласно положительный ответ получен на данный вопрос от лидеров всех участвовавших в исследовании партий. В ряде партий Политсоветы избираются через каждые 2 года и «съезд решает оставить лидера или нет».

## **2. Должна ли быть предусмотрена ротация лидера партии в Уставе?**



Одним из важнейших элементов внутрипартийной демократии признана ротация лидеров. Однако не все лидеры опрошенных партий и фракций выразили согласие на ротацию лидера партии.

*Содержится ли в Уставе процедура приема в партию и выхода из нее?*

Процедура как приема, так и выхода из нее не прописана в Уставе партий.

У 4 политических партий предусмотрена процедура приема в партию, однако не прописана процедура выхода из политической партии. Через подачу заявления в первичный комитет политической партии вступление в ее ряды предусмотрено у одной партии. Обсуждение данного вопроса показало уязвимость членов партии и необходимость нормативного регулирования данного вопроса.

*Должна ли процедура приема в партию и выхода из нее быть предусмотрена в Законодательстве?*

*Можете ли изложить Ваши аргументы в пользу Вашей позиции?*

Часть респондентов солидарны в том, что необходимо ввести в Закон «О политических партиях» норму о процедуре приема в партию и выхода из нее (4 респондента), а другая часть считает, что каждая партия должна предусмотреть порядок приема в партию и выхода из нее в Уставе партии.

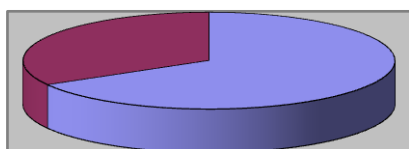
*Размещается ли список членов Вашей партии публично?*

На данный вопрос все респонденты ответили отрицательно, обосновывая тем, что если партия будет в оппозиции, то могут быть давление, гонения на членов партии.

*На вопрос «Считаете ли Вы необходимым предусмотреть в законодательстве норму об обязательном публичном размещении списка членов политических партий?» респонденты, как и на предыдущий вопрос, единогласно ответили «нет», обосновывая, что это является «внутренним делом каждой партии» и членство должно быть свободным.*

Во всех политических партиях не существует ограничения в Уставе партии на занятие руководящих постов для вновь вступивших членов партии.

### **3. Размещен ли Устав Вашей партии в свободном доступе? Где?**



■ да (5 - на сайте партии, 1 - на сайте Минюста)  
■ нет-3

Уставы 5 политических партий размещены на сайте партии, 1 партия указала на наличие их Устава на сайте Министерства юстиции и 3 политические партии указали на отсутствие Устава в общественном доступе.

*Проводится ли оценка*

*эффективности партийной работы в регионах? Если «да», то кто проводит оценку?*

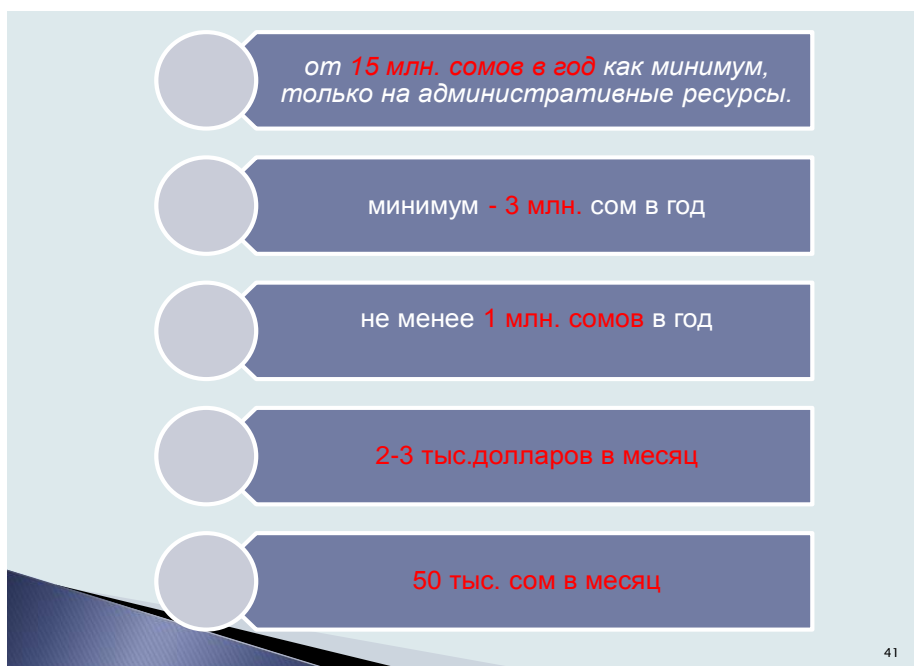
Каждая политическая партия имеет свои подходы и методы определения эффективности партийной работы в регионах. Оценка эффективности проводит аппарат партии, Исполком партии. В межвыборный период партии дают оценку деятельности региональных отделений на партийной конференции. Оцениваются и путем проведения социологических исследований. Многие респонденты отметили, что подобная оценка больше проводится накануне выборов и предложили прописать соответствующую норму в законодательство.

#### **4. Как оценивается эффективность работы в регионах?**

- по динамике численности членов партии в регионах	5
- по количеству запросов, поступающих от жителей;	6
по количеству проводимых в регионах партийных мероприятиях;	4
освещение в СМИ и социальных сетях деятельности партии;	4
Политическая активность региональных отделений, встречи, заявления партии	3
по избранию депутатов в ЖК из регионов	1
Получение 50% мандатов в местном кенеше	1

Размышляя на данный вопрос, респонденты отметили необходимость введения критериев оценки эффективности работы не только региональных отделений, но и в целом аппарата партии (Исполкома, Секретариата и т.п.).

#### **5. Можете ли Вы сообщить, каковы минимальные затраты для поддержания деятельности Вашей партии?**



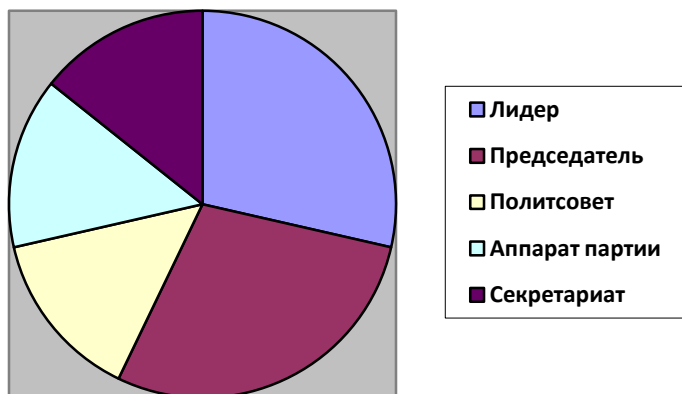
Эффективное осуществление партийной деятельности прежде всего связано с ежемесячными затратами для осуществления партийной работы.

На поддержание деятельности политические партии тратят от



50 тыс. сомов в месяц до 15 млн. сомов в год.

**18. Кто в партии ответственен за составление бюджета партии?**



Как видно из диаграммы, лидер и председатель партии больше ответственны за составление бюджета партии.

**19. Из каких основных статей состоят расходы Вашей партии в межвыборный период?**

- ❖ Расходы на содержание штата
- ❖ проведение мероприятий
- ❖ административные расходы
- ❖ содержание офиса
- ❖ транспортные, командировочные,
- ❖ публикации в СМИ
- ❖ поддержание сайта
- ❖ аренда помещений
- ❖ коммунальные

*Как ваша партия поддерживает связь с региональными офисами?*

- Проведение встреч с депутатами местных Кенешов (1 раз в месяц),
- Взаимодействие через региональных координаторов,
- What's up группы,
- Facebook,
- Телефон,
- Поездки в регионы и встречи на местах,
- Личные контакты,
- Электронная почта.

*Существует ли в вашей партии система подготовки кадров для поддержания и выдвижения в:*

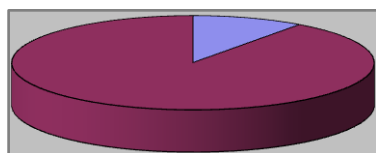
- органы управления партии;
- кандидатские списки;
- исполнительные органы (государственные и ОМСУ)?

Ответы респондентов на данный вопрос показали отсутствие системы обучения и подготовки кадров в политических партиях.

Только у одной партии имеется соглашение с их российскими коллегами, куда они направляют свои кадры на учебу. Другие же признались, что партийные работники проходят подготовку на семинарах, которые иногда проводят международные организации или другие институты гражданского общества.

Но большая часть респондентов (8 из 10) отметили отсутствие системы подготовки кадров и необходимость создания партийной школы, которая могла бы финансироваться государством.

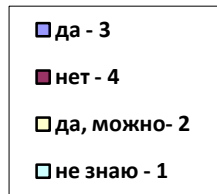
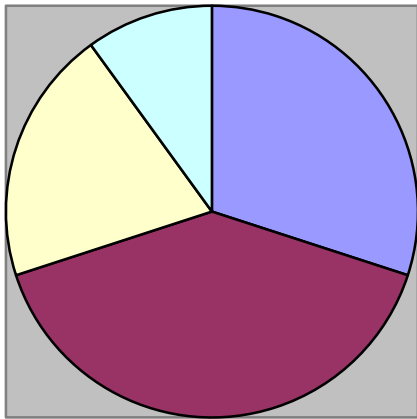
**20. Прописана ли в Уставе норма, предусматривающая подотчетность партийной фракции в Жогорку Кенеше перед политсоветом партии или конференцией (съездом) партии?**



На данный вопрос отрицательно ответили все интервьюируемые, т.е. ни у одной партии не прописана в Уставе норма, предусматривающая подотчетность партийной фракции в местных кенешах перед региональным советом партии или на региональной конференции (съезде) партии.

Была отмечена необходимость прописать в Уставе норму, предусматривающую отчетность парламентских фракций перед Политсоветом партии, что может улучшить работу не только самой фракции, но и позитивно повлиять на деятельность Правительства. Лидерами партий было предложено прописать в законодательстве оценку обещаний политических партий и разработать соответствующую методологию.

**21. Планируется ли в вашей партии введение системы праймериз при формировании кандидатских списков?**



Как известно, праймериз (англ. *primaries*, мн. – первичные, *primary elections* – предварительные выборы) означает внутрипартийные выборы (предварительное голосование) – выборы единого кандидата от партии. Победитель внутрипартийных выборов затем соревнуется с кандидатами от других партий в ходе основных выборов. Смысл внутрипартийных выборов состоит в том, чтобы кандидаты от одной партии не

«отбирали» друг у друга голоса в основных выборах, так как их электорат обычно близок. Проигравшие иногда всё же участвуют в основных выборах, но как независимые кандидаты, без поддержки своей партии.

Внутрипартийные выборы бывают открытыми, когда голосовать может любой, и закрытыми, когда право голоса имеют только члены партии, проводящей предварительные выборы. Кроме того, существует множество промежуточных вариантов. Иногда те два кандидата, которые набрали на выборах наибольшее количество голосов, участвуют во втором туре.

По мнению отдельных респондентов, нет необходимости вводить систему праймериз в Кыргызстане и поэтому на вопрос «Хотели ли бы Вы узнать больше о системе «праймериз»?» ответили отрицательно, тогда как 5 респондентов изъявили желание больше узнать о праймериз.

## 22. Существуют ли у вас лица, ответственные за продвижение партии и связь с общественностью?



Каким образом вносятся дополнения и изменения в политическую программу партии?

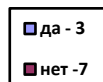
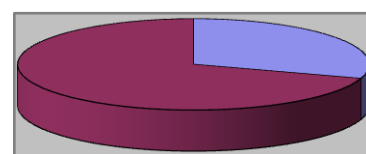
✓ через обсуждение отдельных вопросов в регионах;

- ✓ через обсуждения на фракции;
- ✓ через обсуждения в молодежном и женском крыле партии;
- ✓ в результате обращения граждан
- ✓ опросы и исследования
- ✚ через обсуждения на Политсовете партии.

**23. Проходит ли изменение программы партии или отдельных ее пунктов через обсуждение в регионах?**

*Проводится ли анализ поступающих во фракцию ЖК или городских кенешей обращений граждан?*

- да, но не часто,
- время от времени
- редко
- нет



**23. Доводится ли в политсоветы партии (центральные и региональные) информация о принятых фракциями мерах по рассмотрению и решению поступивших обращений граждан?**

Лидером одной из политических партий была озвучена необходимость введения императивного мандата депутата и отзыв депутатского мандата самими избирателями может оказаться действенным инструментом.

*Какими полномочиями в Уставе Партии наделены молодежные и женские крылья*

В Уставах политических партий не предусмотрены специальные полномочия для молодежных и женских крыльев партии. Более того, у многих участвовавших в исследовании партий (8), отсутствуют женские крылья партии.

**24. Какие изменения, на Ваш взгляд, необходимо внести в Закон «О политических партиях»?**

**Внести соответствующие нормы по обеспечению:**

- Финансовой отчетности и прозрачности перед избирателями;
- Единой структуры партии и подотчетности фракции перед Политсоветом;
- Механизма отзыва мандата депутата, если проголосует не менее 80% делегатов съезда партии;

- Укрепления парламентской дисциплины, определить в Законе количественные параметры понятия «съезд»;
- Четкого регламента полномочий лидера партии;
- Регистрации регионального представительства;
- Количественного определения членов партии (не менее 5-10 тыс.);
- Создания системы подготовки партийных кадров.

Как показывает данное исследование, существует множество вопросов, требующих рассмотрения и, при необходимости, законодательного закрепления норм, которые бы способствовали укреплению партий как институтов гражданского общества и дальнейших перспектив развития, т.к. партии призваны сыграть решающую роль в формировании партнерских отношений общества и власти в системе политического управления.

## РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ.

В целях развития политических партий парламентского типа как институтов выражения и политической реализации интересов граждан и институтов, формирования представительных органов власти, законодательному органу необходимо принять нормативные правовые акты, способствующие развитию политических партий, создать механизм прозрачности деятельности политических партий и транспарентности финансирования данных институтов.

Рекомендации в законодательство о политических партиях (ПП):

### **Развитие партийного строительства.**

Определить четкие принципы формирования политических партий: законность (*деятельность ПП на основе закона*), добровольность (*создание ПП на добровольной основе, право члена ПП выйти из ПП*), прозрачность, гласность (*опубликование устава, программа, фин. отчетности ПП*), подотчетности, выборности, равноправия членов ПП, не дискриминации;

Введение права членов ПП на равноправное участие в деятельности ПП;

Невмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность ПП;

Права членов ПП: *избирать и быть избранными в руководящие органы ПП, выхода из партии на основании письменного заявления или публичного извещения о выходе;*

В обязательном порядке устав должен содержать определенные положения: *порядок формирования, компетенция, сроки руководящих, исполнительных, ревизионных органов ПП, порядок формирования списка кандидатов в депутаты, разрешение внутрипартийных споров, порядок взаимодействия между фракциями и ПП;*

Установить минимальные требования к органам ПП: съезд — это высший руководящий орган (периодичность – не менее одного раз в 4 года, минимальный кворум - половина присутствующих), в период между съездами – политсовет и исполком (секретариат и т.п.), ревизионная комиссия (ревизор).

Рассмотреть процедуру введения императивного мандата.

## **Финансовое обеспечение**

Упорядочить источники образования имущества и финансовые фонды ПП: *членские взносы, пожертвования от физических и юридических лиц, поступления от мероприятий, гос. финансирование*. Утвердить верхний предел пожертвований от физических и юридических лиц;

Четко определить субъекты, подпадающие под запрет на взнос в ПП: *иностранные государства, иностранные физические и юридические лица, анонимные пожертвования из-за рубежа и т.п.*

## **Государственное финансирование**

Определить необходимость введения государственного финансирования с четким утверждением объема финансирования.

Рекомендуется:

Размер гос. финансирования – не менее 0,01% от размера гос. бюджета на соответствующий год;

Распределение следующим образом: 50% от всех денег равномерно между ПП допущенными к гос. финансированию, оставшиеся 50% - пропорционально полученным голосам избирателей;

Определить критерии ПП, которые могут претендовать на государственное финансирование. Это могут быть партии, участвовавшие на выборах в ЖК КР, набравшие определенный процент (рекомендуем 2 % и более) голосов избирателей;

С обязательным механизмом квотирования – например не более 60% лиц одного пола, 20% кандидатов не старше 35 лет, 20%- имеющих разную этническую принадлежность, не менее 3 кандидатов ЛОВЗ;

Своевременно и в полном объеме предоставившие финансовые отчеты.

## **Финансовая отчетность**

Ввести норму об ежегодном предоставлении финансового отчета в уполномоченный орган (рекомендуем ЦИК КР) по разработанной и утвержденной форме.

Предоставление сведений об источниках происхождения средств ПП, поступлений, размере средств, имущества и о расходах ПП.

При этом уполномоченный орган обеспечивает сбор и размещение финансовой отчетности ПП на своем сайте для всеобщего доступа.

Определить механизм привлечения к ответственности в случае нарушений финансовой отчетности, а также определить уполномоченные государственные органы - налоговая, Социальный Фонд, Финансовая полиция, правоохранительные органы, суды.

### **Приостановление, реорганизация, ликвидация**

Внести четкий механизм приостановления деятельности, реорганизации и ликвидации ПП, с определением сроков и соответствующих структур ПП и государственных органов в соответствии с законодательством КР.