
Варшава, 13 июня 2020 г.

Заключение №: POLIT-KGZ/376/2020 [JG]

ЭКСТРЕННОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ЗАКОНОПРОЕКТУ «О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ»

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Составители:

Ингрид ван Бизен (Основная группа экспертов БДИПЧ по вопросам регулирования политических партий)

Фернандо Касаль Бертоа (Основная группа экспертов БДИПЧ по вопросам регулирования политических партий)

Лолита Чигане (Основная группа экспертов БДИПЧ по вопросам регулирования политических партий)

Омер Фарук Генчкая (Основная группа экспертов БДИПЧ по вопросам регулирования политических партий)

Ричард Кац (Основная группа экспертов БДИПЧ по вопросам регулирования политических партий)

Даниел Смилов (Основная группа экспертов БДИПЧ по вопросам регулирования политических партий)

Заключение основано на неофициальном переводе законопроекта на английский язык.



Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Ул. Медова № 10, PL-00-251 Варшава

Тел: +48 22 520 06 00, факс: +48 22 520 0605, office@odhr.pl

www.legislationline.org

Заключение также доступно на русском языке, однако английская версия является единственной официальной версией документа

КРАТКИЙ ОБЗОР И ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

В первую очередь необходимо отметить, что данный законопроект содействует значительному совершенствованию законодательства, регулирующего деятельность политических партий в Кыргызской Республике. В нем учтены многие из рекомендаций, ранее предоставленных БДИПЧ ОБСЕ и другими организациями, и его цель состоит в создании благоприятной и прозрачной среды для формирования и деятельности политических партий. В то же время, некоторые положения законопроекта предусматривают чрезмерное регулирование определенных внутрипартийных вопросов. Следовательно, он нуждается в дальнейшей доработке с тем, чтобы устранить лазейки в финансировании политических, обеспечить эффективный контроль и предусмотреть пропорциональные санкции.

В частности, с целью дальнейшего совершенствования законопроекта и в дополнение к вышесказанному БДИПЧ ОБСЕ рекомендует:

- А.** В отношении части 4 статьи 4: уточнить, какие именно документы должны быть открыты для доступа или удалить эту часть статьи; [п.15]
- В.** В отношении части 1 статьи 1 и части 1 статьи 7: исключить «гражданство» и «дееспособность» в качестве обязательного условия для членства в партии, с тем чтобы не допустить полного исключения неграждан, лиц без гражданства и инвалидов из участия в политической жизни; [п.п. 16-18]
- С.** В отношении части 1 статьи 6: пересмотреть вопрос о минимальном количестве членов, необходимом для регистрации политической партии, или, в качестве альтернативы, определить необходимое минимальное число сторонников как разумное процентное отношение к общему количеству голосующих граждан, что позволит избежать фрагментации политического ландшафта и наложения чрезмерных обязательств на лиц, заинтересованных в создании политической партии; [п.п. 19-20]

- D.** В отношении статей 9-10: повторно рассмотреть эти статьи, с тем чтобы предотвратить чрезмерное регулирование некоторых внутрипартийных процессов, предоставив партиям возможность самостоятельно определять процедуру принятия решений, включая выдвижение кандидатов, принятие программ, установление процедуры разрешения внутренних споров или решение других вопросов, которые следует оставить на усмотрение руководства и членов политических партий при соблюдении принципов демократии; [п.п. 23-30]
- E.** В отношении части первой статьи 11 и в статье 16: заменить формулировки «иная деятельность, соответствующая целям и задачам политической партии, определенным в ее уставе и программе» и «иные источники, не запрещенные законодательством Кыргызской Республики» перечнем четко определенных видов разрешенной коммерческой деятельности; рассмотреть возможность ограничения коммерческой деятельности политической партии; и ограничить право политических партий на создание и владение коммерческими средствами массовой информации, допуская при этом создание и владение некоммерческими СМИ или типографиями, необходимыми для публикации агитационных, образовательных или информационных материалов и т. д.; [п.п. 31-34]
- F.** В отношении части 4 статьи 11: четко сформулировать, что представляют собой пожертвования в натуральной форме, и указать, при каких обстоятельствах волонтерская работа должна рассматриваться как пожертвование; [п. 41]
- G.** В отношении части 8 статьи 11: указать, что условия займов должны включать четкие сроки выплаты, что предоставление кредитов на необычно выгодных условиях и списание задолженности по ссудам должны рассматриваться как пожертвования, а также что кредиты и задолженности считаются пожертвованиями и подлежат обнародованию и отчетности; [п. 47]

- Н.** В отношении статей 15 и 17: рассмотреть вопрос об упрощении мониторинга и надзора за деятельностью политических партий, предпочтительно путем создания регулирующего органа, ответственного за надзор, с надежным мандатом, включающим в себя полномочия по расследованию нарушений и преследованию нарушителей; [п.п. 52-54]
- I.** В отношении статьи 18: гарантировать перечень убедительных и эффективных санкций, соразмерных нарушениям закона, в частности, в случае злоупотребления государственными средствами, а также нарушение обязательств в плане отчетности и обнародования информации; [п.п.55-56]
- J.** В отношении части 5 статьи 5: полностью пересмотреть эту часть статьи и либо переформулировать ее и привести в соответствие с международными стандартами, либо исключить, с тем чтобы не допустить полного запрета на создание партий на основе религиозной или этнической принадлежности; [п.п.57]
- К.** В отношении части 6 статьи 5: удалить из законопроекта фразу о «нарушении целостности государства» или, как минимум, указать, что это касается только оспаривания целостности насильственными средствами, а также пояснить, что роспуск является крайней мерой в самых серьезных обстоятельствах, которые должны быть четко и точно изложены в законе. [п.п. 58-60].

В рамках мандата по оказанию государствам-участникам ОБСЕ помощи в выполнении обязательств ОБСЕ, БДИПЧ, по запросу этих государств, анализирует законопроекты и действующие законы с целью оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	6
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА	6
III. АНАЛИЗ	7
1. Международные стандарты и обязательства ОБСЕ, касающиеся политических партий.....	7
2. Принципы деятельности политических партий	9
3. Членство в политической партии	10
4. Регистрация политических партий	11
5. Внутрипартийная демократия.....	12
6. Финансирование политических партий	14
<i>6.1. Имущество политической партии</i>	<i>14</i>
<i>6.2. Государственное финансирование</i>	<i>16</i>
<i>6.3. Частные пожертвования.....</i>	<i>17</i>
7. Надзор	21
8. Санкции.....	22
9. Запрет или роспуск партий	24
10. Заключительные замечания	26

Приложение: Проект закона Республики Кыргызстан «О политических партиях»

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 20 мая 2020 г. заместитель председателя Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики направил в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) запрос о проведении правового анализа проекта закона «О политических партиях» (далее «Законопроект»).
2. В ответ на вышеуказанный запрос БДИПЧ подготовило правовой анализ соответствия данного законопроекта международным стандартам в области демократии и прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения.¹ Ранее в этом году БДИПЧ провело правовой анализ предыдущей редакции законопроекта «О политических партиях».
3. С учетом сжатых сроков, отведенных на подготовку правового анализа, БДИПЧ ОБСЕ приняло решение о подготовке Экстренного заключения по законопроекту, сосредоточившись на тех из его положений, которые все еще вызывают озабоченность.

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

4. Предметом анализа настоящего заключения является исключительно представленный на рассмотрение законопроект. Ограничиваясь указанным документом, заключение не содержит полного и всеобъемлющего обзора всей институционально-правовой базы, регулирующей деятельность политических партий в Кыргызской Республике.
5. В экстренном заключении затронуты ключевые вопросы и указаны вызывающие озабоченность положения законопроекта. В интересах краткости заключение больше фокусируется не на положительных сторонах законопроекта, а на тех положениях, которые необходимо доработать. Последующие рекомендации основаны на соответствующих международных стандартах, нормах и практике, а также соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. По мере необходимости в заключении также подчеркивается передовой опыт других государств-участников ОБСЕ в этой области. Ссылаясь на национальное законодательство, БДИПЧ не выступает в поддержку модели какой-либо конкретной страны, а стремится к предоставлению четкой информации о действующих международных стандартах, а также демонстрации их практического применения в национальном законодательстве. Примеры конкретных стран следует приводить с осторожностью, так как практика одной страны не всегда применима в других, и такие примеры необходимо рассматривать в свете более широкой институционально-правовой базы, а также в рамках контекста и политической культуры конкретной страны.
6. Кроме того, в соответствии с Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 г. и обязательствами по учету гендерной проблематики в

¹ Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту закона Кыргызской Республики «О политических партиях» (8 апреля 2020 г) на сайте: https://www.legislationline.org/download/id/8649/file/367_POLIT_KGZ_8Apr2020_en.pdf (далее - «Первое заключение 2020 г.»).

деятельности ОБСЕ, а также осуществляемыми ею программами и проектами, в заключении анализируется потенциально различное влияние законопроекта на женщин и мужчин.²

7. Данное заключение основано на неофициальном английском переводе законопроекта, осуществленного по заказу БДИПЧ, который включен в приложение к настоящему документу. Возможные ошибки в тексте заключения могут являться следствием неточностей, допущенных при переводе. Текст заключения также доступен на русском языке, однако английская версия имеет преимущественную силу.
8. В связи с вышеизложенным, БДИПЧ считает необходимым отметить, что настоящее заключение ни коим образом не препятствует в формулировании дополнительных письменных или устных рекомендаций, или комментариев по соответствующим правовым актам или соответствующему законодательству, касающемуся институционально-правовой основы регулирования деятельности политических партий в Кыргызской Республике, которые БДИПЧ, возможно, пожелает сделать в будущем.

III. АНАЛИЗ

1. Международные стандарты и обязательства ОБСЕ, касающиеся политических партий

9. Права на свободу объединения и свободу выражения мнений имеют основополагающее значение для надлежащего функционирования демократического общества. Будучи коллективными инструментами выражения политической воли, политические партии должны иметь возможность реализовывать такие права в полной мере. Основные права, предоставляемые политическим партиям и их членам, главным образом содержатся в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), которая защищает право на свободу ассоциации, и в статье 19, которая гарантирует право на свободу выражения мнений и убеждений.³ Статья 7.3 Конвенция Организации Объединенных Наций (ООН) против коррупции призывает государства-участники усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.⁴ Конвенция ООН о правах инвалидов (КПИ) также предусматривает в статьях 29 и 12 конкретные государственные обязательства в области политического участия лиц с ограниченными возможностями.⁵ Помимо этого, статья 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении

² См. п. 32 Плана действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству, принятого решением №14/04, MC.DEC/14/04 (2004 г.) на сайте: <http://www.osce.org/mc/23295?download=true>.

³ Международный пакт ООН о гражданских и политических правах (далее - МПГПП), принятый Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 года. Кыргызская Республика присоединилась к МПГПП 7 октября 1994 года.

⁴ Конвенция ООН против коррупции, принята 31 октября 2003 г., ратифицирована Кыргызской Республикой 16 сентября 2005 г., см. на сайте: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁵ Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г., вступила в силу 3 мая 2008 г., доступна на сайте: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx#12>; Кыргызская Республика ратифицировала КПИ 16 мая 2019 г.

женщин призывает государства-участники принять «все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны», в том числе в отношении права голосовать, занимать государственные посты и принимать участие в деятельности неправительственных организаций и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.⁶

10. Что касается регионального уровня, согласно пункту 7.6 Документа копенгагенского совещания СБСЕ 1990 г. (далее Копенгагенский документ) государства-участники обязуются «уважать право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставлять таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».⁷ Копенгагенский документ ОБСЕ также предусматривает защиту права на свободу ассоциации (п. 9.3) и права на свободу выражения своего мнения (п. 9.1), а также содержит требование о четком разделении между государством и политическими партиями (п. 5.4). В рамках ОБСЕ в этой связи актуально также Решение Совета министров ОБСЕ №7/09 от 2 декабря 2009 г. «Об участии женщин в политической и общественной жизни».⁸
11. Статья 11 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) устанавливает стандарты в отношении права на свободу ассоциации, которые защищают права политических партий как особых типов ассоциаций, а также права их членов.⁹ Хотя Кыргызская Республика не является государством-членом Совета Европы, обязательства, налагаемые Европейской конвенцией по правам человека, а также судебной практикой Европейского Суда по правам человека и другими механизмами и договорами Совета Европы, могут служить полезным руководством к действию за пределами географического ареала действия документов.¹⁰
12. Эти обязательства дополняются различными рекомендациями ООН, наиболее важными из которых являются Замечание общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека «О праве на принятие участия в ведении государственных дел, праве голосовать и праве на допуск на общих условиях равенства к государственной службе»¹¹ и Общая рекомендация №23 Комитета КЛДЖ: «Женщины в политической и общественной жизни» и Замечание общего порядка

⁶ Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее «КЛДЖ»), принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 34/180 от 18 декабря 1979 г. Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции 10 февраля 1997 г.

⁷ Документ Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. (29 ILM 1305), см. на сайте: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (далее «Копенгагенский документ 1990 г.»).

⁸ Решение Совета министров ОБСЕ №7/09 от 2 декабря 2009 г. «Об участии женщин в политической и общественной жизни», см. на сайте: <https://www.osce.org/mc/40710?download=true>.

⁹ Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека) вступила в силу 3 сентября 1953 года.

¹⁰ Прецедентное право Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) предоставляет государствам-членам Совета Европы дополнительные рекомендации относительно того, как обеспечить соответствие их законов и политики ключевым аспектам статьи 11; см также [Документ копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, п. 28, 1990](#)

¹¹ Комитет по правам человека, Замечание общего порядка №25 по статье 25 МПГПП «О праве на принятие участия в ведении государственных дел, праве голосовать и праве на допуск на общих условиях равенства к государственной службе», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, см. на сайте: <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>; статья 12 «Равенство перед законом» Замечания общего порядка №1 Комитета по правам инвалидов ООН, CRPD/C/GC/1, на сайте: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx> (далее – Замечание общего порядка №1 КПИ)

№1 КПИ по статье 12 Конвенции о правах инвалидов.¹² Рекомендации подобного типа существуют и на уровнях ОБСЕ и Совета Европы, и включают в себя «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»¹³ и «Руководящие принципы по свободе объединений»,¹⁴ опубликованные совместно БДИПЧ ОБСЕ и Европейской комиссией за демократию через право (далее Венецианская комиссия), Рекомендацию (4) Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний»,¹⁵ а также различные заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по отдельным законодательным актам и отчеты БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами.¹⁶

2. ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

13. Статья 4 законопроекта устанавливает основные принципы деятельности политических партий, подчеркивая принципы свободы и добровольности объединений, невмешательства, недискриминации, участия недостаточно представленных групп (женщин, молодежи, людей с ограниченными возможностями) и гласности. Справка-обоснование к законопроекту определяет его цель как «создание жизнеспособных и конкурентоспособных политических партий, чья деятельность будет основана на общей идеологии, а не сосредоточена вокруг одной политической личности».
14. Среди основных принципов, таких как законность, добровольность, прозрачность и другие, **также** упомянут принцип «гуманизма», чье определение в контексте политической партии представляется неясным, **поэтому законодателям стоит рассмотреть вопрос об исключении этого термина из законопроекта.**
15. В части 4 статьи 4 законопроекта говорится об обязанности политических партий действовать гласно, что заслуживает одобрения. Однако здесь же перечислены документы и виды деятельности политических партий (например, деятельность, связанная с выборами), которые «должны быть открыты для доступа». При этом, статья не содержит никаких пояснений о том, что, где и как должно публиковаться или быть доступно, не считая фразы «другая информация, связанная с деятельностью партии». Это может привести к предвзятому отношению и возможному притеснению политических партий со стороны различных организаций и политических соперников.

¹² Комитет Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Общая рекомендация №23: «Женщины в политической и общественной жизни», UN doc A/52/38, см. на сайте <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>.

¹³ См. Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, опубликованные БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией (2010) (далее «Руководящие принципы регулирования политических партий БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии») на сайте: <http://www.osce.org/odihr/77812>.

¹⁴ Руководящие принципы по свободе объединений, опубликованные БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией (2015 г.) (далее «Руководящие принципы по свободе объединений»), см. на сайте: <https://www.osce.org/odihr/132371>.

¹⁵ Рекомендация (4) Комитета министров Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», см. на сайте: <https://rm.coe.int/16806cc1f1> (далее Рекомендация СЕ 2004/4).

¹⁶ Все соответствующие отчеты БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в Кыргызстане можно найти на сайте: <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan>.

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.

В отношении части 4 статьи 4: уточнить, какие именно документы должны быть открыты для доступа или удалить эту часть статьи.

3. ЧЛЕНСТВО В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

16. Согласно части 1 статьи 1 законопроекта, «[г]раждане Кыргызской Республики имеют конституционное право на свободу объединения в политические партии свободно, без вмешательства государства, и право участия в деятельности политической партии». В части 1 статьи 7 уточняется, что «членами политических партий могут быть дееспособные граждане Кыргызской Республики, достигшие 18-летнего возраста, добровольно вступившие в партию на основе письменного заявления, согласные с ее уставом и программой».
17. Два из этих условий для членства в политической партии являются проблематичными с точки зрения международного права и передовой практики. Во-первых, не оправдано исключение членства в политических партиях всех иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Кыргызстане, поскольку они должны иметь возможность участвовать в политической жизни страны проживания, по крайней мере, в той степени, в которой они могут участвовать в выборах.¹⁷ Общая защита прав человека, включая право на свободу объединения, предоставляется всем лицам, вне зависимости от того, являются ли они гражданами конкретной страны.¹⁸ Поэтому, признавая право государства на применение требования о гражданстве в отношении определенных государственных должностей и аспектов политической жизни, **рекомендуется внести в законопроект изменения, с тем чтобы лица, не являющиеся гражданами Кыргызстана, могли участвовать в деятельности политических партий.**
18. Кроме того, важно, чтобы требование о «дееспособности» не исключало членство лиц с ограниченными возможностями в политической партии, поскольку это противоречило бы Конвенции о правах инвалидов, государством-участником которой является Кыргызская Республика. Согласно статье 29 (b) (i) КПИ, государства-участники обязуются активно способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в государственных делах, включая «участие в неправительственных организациях и объединениях, работа которых связана с государственной и политической жизнью страны, в том числе в деятельности политических партий и руководстве ими». Помимо этого, согласно статье 12 КПИ, «государства-участники признают, что инвалиды обладают правоспособностью наравне с другими во всех аспектах

¹⁷ См. п. 118ff постановления ЕКПЧ и ЕСПЧ от 15 октября 2015 г. по делу «Перинчек (Perinçek) против Швейцарии» (жалоба №27510/08) в связи со статьей 16 Конвенции, см. также п. п. 20-21 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту поправок в законодательство, касающееся деятельности политических партий Армении (20 марта 2020 г.) на сайте: https://www.legislationline.org/download/id/8633/file/368_POLIT_ARM_20March2020_en.pdf (далее - «Заключение по Армении 2020 г.»); см. также п. 15 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по Конституционному закону Республики Армения «О политических партиях» (11 октября 2019 г.) на сайте: <https://www.legislationline.org/documents/id/225>.

¹⁸ См. п. 120 документа, приведенного в сноске 13 (Руководящие принципы регулирования политических партий БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии).

жизни».¹⁹ **Рекомендуется обеспечить соответствие законопроекта обязательствам Кыргызской Республики по КПИ и не исключать членство лиц с ограниченными возможностями в политических партиях.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.

В отношении части 1 статьи 1 и части 1 статьи 7: исключить «гражданство» и «дееспособность» в качестве обязательных условий для членства в партии, с тем чтобы не допустить полного исключения неграждан, лиц без гражданства и инвалидов из участия в политической жизни.

4. РЕГИСТРАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

19. Часть 1 статьи 6 законопроекта гласит, что политическая партия создается по инициативе не менее 10 граждан Кыргызской Республики, которые вправе созвать учредительный съезд, не конкретизируя каких-либо требований к участию. В справке-обосновании к законопроекту поясняется, что сравнение с упрощенными процедурами регистрации политических партий, действующими в других странах, показало, что это число «позволяет гражданам свободно и беспрепятственно реализовывать свое право на объединение». Тот факт, что для создания политической партии необходим минимальный уровень поддержки, заслуживает одобрения, так как это создает благоприятную среду для участия в политической жизни. Несмотря на необходимость действовать обдуманно, чтобы избежать положений, способных оказать дискриминационное воздействие на партии, представляющие исторически недостаточно представленные группы, такие как национальные меньшинства, десять человек представляется малым числом для создания политической партии, так как это может усилить фрагментацию политического ландшафта. Кроме того, это может создать риск того, что политические партии будут создаваться вокруг влиятельных личностей, а не вокруг политических программ и предложений.
20. **В целом рекомендуется, чтобы необходимый для создания партии минимальный уровень поддержки со стороны граждан, по крайней мере на местном и региональном уровне, был определен не как точно установленное количество, а как разумное процентное отношение к общему количеству голосующих граждан.**²⁰ Минимальная поддержка партии со стороны граждан может быть установлена на основании либо числа ее активных членов, либо

¹⁹ Комитет по правам инвалидов (КПИ) предельно ясно выразил свое мнение по этому поводу, заявив следующее: «С целью полностью обеспечить признание правоспособности инвалидов наравне с другими во всех сферах жизни необходимо признать правоспособность инвалидов в общественной и политической жизни. Это означает, что способность лица принимать решения не может служить основанием для исключения инвалидов из процесса реализации их политических прав, в том числе права голосовать, права выдвигать свою кандидатуру на выборах и права быть членом суда присяжных», см. п. 48 документа, приведенного в сноске 11 (Замечание общего порядка №1 (2014) КПИ). В 2011 г. КПИ рассмотрел дело «Булдошэ (Bujdosó) и другие против Венгрии», заключив в п. 9.4, что «лишение права голосовать на основе предполагаемого или фактического психосоциального или умственного расстройства, включая ограничение в результате индивидуальной оценки, представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности», см. на сайте: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx>.

²⁰ См. п. 76 документа, приведенного в сноске 13 (Руководящие принципы регулирования политических партий БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии); средний показатель в отдельных государствах-участниках ОБСЕ составляет около 0,06% от общего числа избирателей (как на последних парламентских выборах), причем в Северной Македонии и Литве показатель наиболее близок к среднему (см. Фернандо Касаль Бертоа «Регистрация, финансирование и надзор: «передовой опыт» в странах ОБСЕ» - готовится к публикации) (Fernando Casal Bértoa “Registration, Funding and Oversight: “Good Practices” in OSCE countries”).

предъявленного списка собранных подписей. В любом случае в законодательстве должны быть четко предусмотрены способы, которыми можно доказать наличие у партии поддержки со стороны граждан.²¹

21. В частях 4-6 статьи 6 законопроекта рассматриваются вопросы регистрации политических партий, касающиеся общего порядка регистрации юридических лиц, а также законодательства, регулирующего административный порядок обжалования в случае отказа в регистрации. **В целях обеспечения большей ясности законопроекта, следует рассмотреть возможность более подробного описания других законов, упомянутых в этих частях.**
22. Помимо этого, часть 7 статьи 5 запрещает создание и деятельность политических партий других государств, а также их подразделений на территории Кыргызской Республики. **Как отмечалось ранее, государство вправе наложить запрет на участие иностранных политических партий в общественных дебатах или выборах. Однако это не должно препятствовать сотрудничеству между национальными и иностранными политическими партиями (и их членами) в области обучения активистов, разработки программ и платформ, семинаров, конференций и участия в региональных программах на территории Кыргызской Республики.**²² Следовательно, рекомендуется внести в часть 7 статьи 5 законопроекта соответствующие изменения.

РЕКОМЕНДАЦИЯ С.

В отношении части 1 статьи 6: пересмотреть вопрос о минимальном количестве членов, необходимом для регистрации политической партии, или, в качестве альтернативы, определить необходимое минимальное число сторонников как разумное процентное отношение к общему количеству голосующих граждан, что позволит избежать фрагментации политического ландшафта и наложения чрезмерных обязательств на лиц, заинтересованных в создании политической партии.

5. ВНУТРИПАРТИЙНАЯ ДЕМОКРАТИЯ

23. Часть 4 статьи 7 законопроекта устанавливает право граждан выйти из партии в любое время по собственному желанию на основе письменного заявления или «публичного объявления о своем выходе из членства в политической партии». **Хотя выход из членства в политической партии должен быть полностью добровольным и беспрепятственным, руководящие органы политической партии должны быть проинформированы об этом в соответствии с порядком, предусмотренным партийными процедурами. В условиях разобщенности средств массовой информации и социальных сетей отслеживание всех публичных объявлений всех членов политических партий может стать невыполнимой задачей, что может привести к путанице.**

²¹ См. п. 76 документа, приведенного в сноске 13 (Руководящие принципы регулирования политических партий БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии).

²² См. п. 15 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» (23 октября 2009 г.), на сайте: https://www.legislationline.org/download/id/2861/file/134_POLIT_KYR_%2025%20June%202009_en.pdf (далее – «Заключение 2009 г.»).

24. В частях 1-7 статьи 9 законопроекта содержатся подробные положения об уставе и программе политической партии, в которых четко определены процедурные требования к деятельности политической партии, относящиеся к порядку разрешения внутренних споров, порядку исключения членов, порядку выдвижения кандидатов, к организационной структуре политической партии и т.д. В них также говорится об обязанности политической партии принять и опубликовать свою программу.
25. Кроме того, в статье 10 описаны органы политической партии, в частности, съезд и его полномочия. Как следует из текста, главная цель съезда состоит в обеспечении внутрипартийной демократии и подотчетности партии демократически избранному руководящему органу. Статья закрепляет за партией право определять, кто имеет право на участие в съезде, и если уставом не предусмотрено иное, то право на участие имеют все члены партии. Это может создать проблемы для более крупных партий: если по какой-либо причине возникнут разногласия по процедуре, то в соответствии с законом руководящий орган партии превратится в партийный референдум. В некоторых случаях это может привести к хаосу. Выдвижение кандидатов на выборах часто является действенным средством для обеспечения партийной дисциплины и лояльности. Слишком сложная процедура изменения порядка выдвижения кандидатов также может поставить определенные партии в невыгодное положение. Например, в определенных обстоятельствах в случае досрочных выборов в парламент партия может не успеть выполнить предусмотренную процедуру выдвижения кандидатов или изменения своего устава. Процедура выдвижения также препятствует выдвижению кандидатов только лидером партии, что неоправданно в случае с небольшими партиями, которые находятся в начале своей деятельности.
26. Перечисление конкретных процедур, которые должны быть приняты политической партией (без уточнения содержания этих процедур), может усилить внутреннюю подотчетность политических партий. Однако необходимо позаботиться о том, чтобы эти положения были понятны, не повторялись и не противоречили друг другу, не были бы слишком подробными или обременительными, так как в этом случае они могут препятствовать созданию политических партий и управлению ими, что в первую очередь относится к новым и / или небольшим партиям.²³ Чрезмерное регулирование допускает более активное вмешательство государства в дела политических партий, а также ограничивает их способность принимать самостоятельные решения и лишает их гибкости в политической конкуренции. В частности, требования о принятии программы партии и процедур выдвижения кандидатов и выборов в качестве обязательных условий для регистрации политической партии представляются чрезмерными. Требование о принятии программы партии и процедуры выдвижения кандидатов съездом партии ограничивает возможность партийного руководства маневрировать в определенных условиях. Например, руководство партии может не иметь возможности созвать съезд в короткие сроки, чтобы внести изменения в программу партии, если за месяц до выборов оно узнает, что определенные элементы партийной программы непопулярны или неуместны.

²³ См. также п. 22 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по Конституционному закону Республики Армения «О политических партиях» (11 октября 2019 г.) на сайте: <https://www.legislationline.org/documents/id/225>; пп. 20-23 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по законопроекту «О политических партиях Монголии» (27 ноября 2019 г.) на сайте: https://www.legislationline.org/download/id/8494/file/359_POLIT_MNG_27Nov2019_en.pdf.

27. Возможно, было бы разумней предоставить съезду право делегировать некоторые из своих полномочий лидеру и исполнительным органам партии. В первую очередь это относится к полномочиям, связанным с принятием программы и процедурой выдвижения кандидатов. Это дало бы партии определенную гибкость, избавив ее от необходимости созывать съезд для внесения не столь значительных или срочных изменений.
28. Статья 10 предусматривает избрание комиссии по разрешению внутрипартийных споров, а также содержит подробное описание ее деятельности (напр., привлечение экспертов). Такое положение может носить излишне предписывающий характер. Достаточно того, что часть 2 статьи 9 предусматривает требование о том, что устав политической партии должен содержать порядок разрешения внутрипартийных споров. Необходимо оставить в силе требование части 10 статьи 10, в соответствии с которым решения комиссии сначала обжалуются во внутрипартийном и лишь после этого во внешнем механизме обжалования (суде).
29. **Следовательно, рекомендуется повторно рассмотреть статьи 9 и 10 законопроекта, с тем чтобы предотвратить чрезмерное регулирование некоторых внутрипартийных процессов, которые следует оставить на усмотрение руководства и членов политических партий при соблюдении внутрипартийной демократии.**
30. Часть 2 статьи 10 гласит, что «правом участия в работе съезда и голосования по вопросам, внесенным в повестку, обладают делегаты, избираемые в порядке и сроки, установленные уставом политической партии. Если уставом партии не определен порядок избрания делегатов на съезд партии, то право участия в работе съезда и голосовании имеют все члены политической партии». Здесь было бы нелишним сослаться на необходимость выбора кандидатов с учетом принципа демократии.

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.

В отношении статей 9-10: повторно рассмотреть эти статьи, с тем чтобы предотвратить чрезмерное регулирование некоторых внутрипартийных процессов, предоставив партиям возможность самостоятельно определять процедуру принятия решений, включая выдвижение кандидатов, принятие программ, установление процедуры разрешения внутренних споров или решение других вопросов, которые следует оставить на усмотрение руководства и членов политических партий при соблюдении принципов демократии.

6. Финансирование политических партий

6.1. Имущество политической партии

31. **Согласно** части 1 статьи 11 законопроекта, «[и]мущество политической партии образуется за счет:

- вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом политической партии;
 - добровольных пожертвований;
 - поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, доходов от издательской и иной деятельности, соответствующих целям и задачам политической партии, определенным в ее уставе и программе;
 - средств республиканского бюджета, предоставляемых в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
 - иных источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики.
32. В частности, формулировки «иная деятельность, соответствующая целям и задачам **политической** партии, определенным в ее уставе и программе» и «иные источники, не запрещенные законодательством Кыргызской Республики» являются слишком широкими и туманными для того, чтобы служить надлежащим руководством для законопослушных политических партий, и создают потенциальные лазейки в законе. **Рекомендуется либо исключить эти две формулировки из законопроекта, либо доработать их. Кроме того, предлагается уточнить в законопроекте, охватывает ли формулировка «доходы от мероприятий, проводимых политической партией», мероприятия по сбору средств.**
33. Аналогично, часть первая статьи 13 законопроекта, в которой говорится, что «политические партии имеют право заниматься хозяйственной деятельностью, без распределения полученной прибыли между членами партии, должностными лицами, сотрудниками и членами органов партии и лишь для достижения уставных целей и решения уставных задач», является слишком является слишком неоднозначной и может быть использована не по назначению, тем более что законопроект не обязывает партии запрещать коммерческую деятельность в своих уставах. **В целом, желательно ограничивать коммерческую деятельность политических партий или допускать ее только недискриминационным образом в четко определенных, ограниченных обстоятельствах.**²⁴
34. Рекомендуется также пояснить, что имущество партии может состоять из «доходов от издательской и иной деятельности, соответствующих целям и задачам политической партии, определенным в ее уставе и программе». Статья 16 гласит, что «[п]олитическая партия... имеет право: (...) учреждать средства массовой информации (...)». **Как БДИПЧ ОБСЕ отметило ранее, важно гарантировать, что политические партии не будут использовать финансовые средства для получения чрезмерного влияния в СМИ.**²⁵ Поэтому, чтобы способствовать созданию равных условий для всех партий, особенно в предвыборный период, не следует позволять политическим партиям иметь и учреждать свои собственные коммерческие СМИ.²⁶ Однако также необходимо обеспечить, чтобы политические партии по-прежнему могли создавать, владеть и управлять некоммерческими средствами массовой информации и типографиями для публикации агитационных материалов

²⁴ См. также документ, цитируемый в сноске 17 же; п. 31 (заключение по законодательству Армении).

²⁵ См. п. 75 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по законопроекту Кыргызской Республики «О политических партиях» (8 апреля 2020 г.) на сайте: https://www.legislationline.org/download/id/8649/file/367_POLIT_KGZ_8Apr2020_en.pdf.

²⁶ См. также п. 33 документа, цитируемого в сноске 17 (заключение 2020 года по законодательству Армении).

или информирования о деятельности и целях, определенных в партийном уставе, а также о программе партии.²⁷

РЕКОМЕНДАЦИЯ Е.

В отношении части первой статьи 11 и в статье 16: заменить формулировки «иная деятельность, соответствующая целям и задачам политической партии, определенным в ее уставе и программе» и «иные источники, не запрещенные законодательством Кыргызской Республики» перечнем четко определенных видов разрешенной коммерческой деятельности; рассмотреть возможность ограничения коммерческой деятельности политической партии; и ограничить право политических партий на создание и владение коммерческими средствами массовой информации, допуская при этом создание и владение некоммерческими СМИ или типографиями, необходимыми для публикации агитационных, образовательных или информационных материалов и т. д.

6.2. Государственное финансирование

35. Статья 14 законопроекта предусматривает финансирование политической партии из государственного бюджета «в случае получения по результатам выборов на последних выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики не менее 2 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по республиканскому избирательному округу» и при соблюдении определенных критериев в плане представительства женщин, национальных меньшинств, молодых кандидатов и лиц с ограниченными возможностями, а также при соблюдении требований к отчетности.
36. Похвально, что законодательство Кыргызстана вводит систему государственного финансирования политических партий и их деятельности. Во многих государствах государственное финансирование и регламентирующие его правовые нормы (включая те, которые ограничивают расходы, устанавливают правила отчетности и гарантируют беспристрастность при распределении средств) были разработаны и применяются как средство для предупреждения коррупции, поддержания важной роли политических партий в жизни общества и сокращения излишней зависимости партий от частных жертвователей. Системы такого государственного финансирования предназначены для обеспечения всем партиям равных возможностей для участия в выборах, что в свою очередь укрепляет политический плюрализм и способствует должному функционированию демократических институтов. В целом, законодатели должны стремиться к установлению равновесия между государственными и частными источниками финансирования политических партий.²⁸ Ни при каких обстоятельствах выделение государственных средств не должно ограничивать

²⁷ Там же; см. также п. 33 документа, цитируемого в сноске 17 (заключение 2020 года по законодательству Армении).

²⁸ См. п. 176 документа, приведенного в сноске 1 (Руководящие принципы регулирования политических партий БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии); см. также п. 24 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по закону «О внесении поправок в закон Республики Болгария «О государственном бюджете на 2019 г.»» (3 декабря 2019 г.) на сайте: https://www.legislationline.org/download/id/8492/file/351_POLIT_BGR_3Dec2019_en.pdf; pp. 18-21 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по законам, регулирующим финансирование политических партий в Испании (30 октября 2017 г.), на сайте: https://www.legislationline.org/download/action/download/id/7479/file/310_POLIT_ESP_30October2017_en.pdf.

или покушаться на независимость политической партии.²⁹ Приветствуется, что часть 2 статьи 14 законопроекта включает четкие критерии определения размера финансирования политических партий из государственного бюджета, указав, что эта цифра не может быть менее 0,01 % от размера государственного бюджета. Такая система повышает уверенность и независимость политических партий, поскольку им предоставляется заранее определенное, конкретное финансирование вне процессов ежегодных бюджетных переговоров, и эта цифра автоматически адаптируется к фактическим обстоятельствам. Хотя часть 3(1) статьи 14 законопроекта содержит определение, согласно которому государственные средства распределяются между партиями, «отвечающими условиям», сформулированным в части 1 статьи 14 законопроекта, этот пункт отсутствует в части 3 (2) статьи 14 законопроекта. Это положение рекомендуется уточнить, чтобы гарантировать, что политические партии знают, применяется ли тот же самый критерий к пункту 3 (2) статьи 14 законопроекта.

37. В целом вызывает сожаление тот факт, что в соответствии с частью 2 статьи 21 законопроекта положения о государственном финансировании вступят в силу только 1 января 2025 года. Следует рассмотреть вопрос о более быстром введении государственного финансирования.
38. Согласно части 5 статьи 14, «[п]одлежащая получению в виде государственного финансирования денежная сумма зачисляется на счет политической партии ежемесячно в размере 1/12 от размера годового финансирования». Эта условие может затруднить политическим партиям процесс отчетности за крупные расходы или планирования своей деятельности. **Возможно, более предпочтительно было бы выделять государственное финансирование в виде единовременной выплаты политическим партиям раз в год или в два года или предоставлять партиям возможность выбирать возможность получать ежемесячные, двухгодичные или годовые ассигнования после выполнения обязательств по отчетности.**

6.3. Частные пожертвования

39. Исторически ограничения налагались и на финансирование из источников внутри страны в попытке ограничить для определенных групп возможность добиться политического влияния, используя свои финансовые преимущества. В основе всей системы демократического правления лежит подотчетность партий и кандидатов гражданам, а не группам богатых лиц со своими особыми интересами. В связи с этим был разработан ряд разумных ограничений на финансирование партий. Эти ограничения, в частности, касаются компаний, принадлежащих государству или им контролируемых, а также анонимных жертвователей.³⁰
40. В части 2 статьи 11 упоминается ограничение общего размера пожертвований от граждан и юридических лиц, выраженного в «расчетных показателях». В законе не разъясняется понятие «расчетного показателя», но подразумевается, что один «расчетный показатель» равен 100 кыргызским сомам, что означает, что в настоящее время размер пожертвований от физических лиц ограничен суммой

²⁹ См. п. 176 документа, цитируемого в сноске 1 (Руководящие принципы регулирования политических партий БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии).

³⁰ Там же, п. 173.

около 600 евро, а от юридических лиц – около 1200 евро.³¹ Хотя в таком случае применение понятия «расчетный показатель» полезно в том плане, что позволяет автоматически адаптировать этот показатель к существующей экономической ситуации, все же не следует возлагать на политические партии дополнительную нагрузку, заставляя их каждый раз выяснять, чему соответствует «расчетный показатель». **Некоторые страны в таких случаях указывают, например, долю от общего предполагаемого ВВП страны, минимальной заработной платы или годового бюджета.**

41. Часть 2 статьи 11 гласит, что пожертвования в виде денежных средств должны осуществляться в форме безналичных расчетов. Важно иметь возможность отслеживать пожертвования ради обеспечения прозрачности и подотчетности и не допустить возможности обхода ограничений или создания лазеек в законе. **Тем не менее, следует учесть возможность ввести низкий порог для очень небольших денежных пожертвований в целях обеспечения инклюзивности, например, до суммы, указанной в части 6 статьи 15, которая ниже декларируемой суммы.**
42. **Кроме того, было бы полезно дать более четкое определение пожертвования «в натуральной форме» в соответствии с частью 4 статьи 11 законопроекта, поскольку такие неденежные пожертвования могут включать в себя различные понятия, в том числе волонтерскую работу. Неденежные поступления можно определить как «любые подарки, услуги или имущество, предоставляемые бесплатно или по цене ниже рыночной стоимости».**³² **Что касается волонтерской работы, то услуги, которые являются частью обычной деятельности волонтера и за которые он или она получили бы плату, если бы предоставляли эти услуги другим заказчикам, должны учитываться как пожертвование в натуральной форме, по крайней мере, когда они предоставляется регулярно в рабочие часы.**³³ В целях прозрачности некоторые страны упоминают денежные или неденежные льготы/выгоды, которые передаются политической партии.³⁴ Рассмотрение таких услуг или выгод в рамках категории «льгот/выгод» может помочь в расчете стоимости пожертвования. Согласно части 4 статьи 11, определение рыночной стоимости такого пожертвования осуществляется «в соответствии с порядком, установленным законодательством Кыргызской Республики». **Ссылка на конкретный закон или описание методологии внесет дополнительную ясность.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ F.

В отношении части 4 статьи 11: четко сформулировать, что представляют собой пожертвования в натуральной форме, и указать, при каких обстоятельствах волонтерская работа должна рассматриваться как пожертвование.

³¹ См. постановление Жогорку Кенеша № 1115-III от 2006 года о «расчетном показателе» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/51948>, принятое на основе закона о размере расчетного показателя, <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1801?cl=ru-ru>.

³² Руководство по наблюдению за финансированием избирательных кампаний БДИПЧ ОБСЕ (2015 г.), стр. 20, на сайте: <https://www.osce.org/odihr/elections/135516>.

³³ См. также п. 30 документа, приведенного в сноске 17 (закончение от 2020 года по законодательству Армении).

³⁴ Такая практика существует, например, в Канаде, Латвии и Великобритании, см. документ Избирательной комиссии Великобритании «Управление пожертвованиями для политических партий», предназначенный для казначеев политических партий, стр. 6, https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/sp-manage-donations-rp.pdf.

43. В части 7 статьи 11 законопроекта перечислены запрещенные источники финансирования политических партий, в том числе «от международных организаций и движений». Хотя запрет на прямое финансирование политических партий такими организациями является соразмерным, следует учитывать тот факт, что в соответствии с правилами членства и участия в международных организациях может существовать элемент международного сотрудничества, который включает такие меры по созданию потенциала, как укрепление демократии, помощь в разработке программ и мер по обеспечению инклюзивного охвата, которые не повлекут за собой прямого финансирования, но принесут пользу политическим партиям.³⁵ **Хотя государства часто запрещают пожертвования из-за рубежа, не менее часто они вводят исключения для пожертвований в денежной или натуральной форме от международных организаций, если эти средства используются не для проведения кампаний, а исключительно в качестве ресурсов в целях демократического обучения или подготовки.**³⁶
44. Пункты части 7 статьи 11 законопроекта, запрещающие пожертвования со стороны государственных и местных органов власти, учреждений и предприятий, выиграли бы от более четкой формулировки, напрямую запрещающей злоупотребление государственными ресурсами.³⁷ **В частности, юридическим и физическим лицам, работающим на государство по контракту, следует запретить делать пожертвования политическим партиям в течение срока действия контракта и значительного периода после завершения действия контракта.** Аналогичным образом было бы полезно добавить в законопроект запрет на пожертвования от тех юридических лиц, которые рассматриваются или подали заявку на получение государственных контрактов. Кроме того, часть 7 статьи 11 также запрещает пожертвования политическим партиям от «юридических лиц и физических лиц, имеющих задолженность перед государственным бюджетом по налогам и страховым взносам». Это представляется необоснованным и неоправданным ограничением свободы политического выражения и участия, в частности, поскольку законопроект не определяет размер задолженности, которая исключает возможность пожертвования, тем самым не позволяя лицам делать пожертвования даже в случае небольшой задолженности. Рекомендуется удалить этот запрет.
45. Часть 9 статьи 11 законопроекта гласит: «В случае, если на банковский счет политической партии поступили денежные средства от физических и юридических лиц, указанных в части 7 настоящей статьи, политическая партия обязана вернуть денежные средства жертвователям в течение 5 банковских дней с

³⁵ См. также п. 93 документа, приведенного в сноске 1 (Первое заключение от 2020 года).

³⁶ Пункт 26 документа, приведенного в сноске 7 (Копенгагенский документ 1990 года), гласит: «Государства-участники будут поэтому поощрять, облегчать и, там, где это целесообразно, поддерживать совместные практические усилия и обмен информацией, идеями и опытом между ними и в рамках прямых контактов и сотрудничества между отдельными лицами, группами и организациями в областях, включающих следующее:

- формирующиеся политические партии и их роль в плюралистических обществах»; см. также п. 33 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по закону «О внесении изменений в некоторые законы Украины по предотвращению и противодействию политической коррупции» (26 октября 2015 г.) на сайте: <http://www.legislationline.org/documents/id/19868>.

³⁷ См. также п. 5.4 документа, приведенного в сноске 7 (Копенгагенский документ 1990 года); Совместные руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса (март 2016 г.), на сайте: <https://www.osce.org/odihr/elections/227506?download=true>; см. также пп. 207-210 документа, приведенного в сноске 13 (Руководящие принципы регулирования политических партий БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии).

момента поступления средств на счет. В случае невозврата или невозможности возврата денежных средств, политическая партия обязана перечислить эти средства в государственный бюджет». Политическая партия может не знать о том, что жертвователю запрещено делать пожертвования. Законодатель может рассмотреть возможность вынесения предупреждения о том, что крайний срок в пять банковских дней начинается после того, как политическая партия узнает или должна узнать о наличии надежной информации, указывающей на то, что пожертвование поступило из запрещенного источника.

46. Часть 1 статьи 14 законопроекта гласит, что государственное финансирование предоставляется политическим партиям в случае получения по результатам выборов на последних выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики не менее 2 процентов голосов избирателей, при соблюдении определенных квот в отношении выдвижения кандидатов из числа женщин, меньшинств, молодежи и лиц с ограниченными возможностями. Эти критерии гораздо более амбициозны, чем квоты в отношении кандидатов, установленные в соответствии с частью 3 статьи 60 Конституционного закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Приветствуется и отвечает региональным стандартам тот факт, что законопроект предусматривает финансовые стимулы для повышения разнообразия и для обеспечения представительства всех слоев общества в политике.³⁸
47. В соответствии с частью 8 статьи 11, политические партии вправе брать ссуды и займы (кредиты), и единственным ограничением является их получение только от банков Кыргызской Республики. **В законопроекте следует более четко указать условия и сроки получения займов, отметить, что предоставление льготных кредитов на необычно выгодных условиях и списание задолженностей по ссудам должны рассматриваться как пожертвования. Кроме того, в законопроекте прямо не указывается, что льготные кредиты и списание задолженностей по ссудам могут считаться пожертвованиями и подлежат разглашению и отчетности. Такое указание необходимо во избежание того, чтобы политическая партия использовала лазейки для обхода ограничений закона.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ G.

В отношении части 8 статьи 11: указать, что условия займов должны включать четкие сроки выплаты, что предоставление кредитов на необычно выгодных условиях и списание задолженности по ссудам должны рассматриваться как пожертвования, а также что кредиты и задолженности считаются пожертвованиями и подлежат обнародованию и отчетности.

³⁸ См., напр., документ, приведенный в сноске 8 (Решение совета министров ОБСЕ №7/09), который призывает государства-участников:

2. Рассмотреть возможность принятия законодательных мер, которые содействовали бы более сбалансированному участию женщин и мужчин в политической и общественной жизни, и особенно в принятии решений;
3. Рекомендовать всем движущим политическим силам содействовать равному участию женщин и мужчин в политических партиях с целью достижения более сбалансированного гендерного представительства на выборных государственных должностях на всех уровнях принятия решений;

7. НАДЗОР

48. Проект закона наделяет «уполномоченный орган по проведению выборов и организации референдумов», то есть Центральную избирательную комиссию (далее - ЦИК), сравнительно широкими полномочиями по контролю за всеми финансами политических партий, включая право запрашивать информацию у банков и других кредитных учреждений о конкретных лицах, совершающих пожертвования в пользу политической партии (как о юридических лицах, так и о гражданах, статья 15, часть 4).
49. Часть 4 статьи 15 законопроекта содержит перечень обязательств «уполномоченного органа» в сфере контроля финансов политических партий. ЦИК вправе «в случае необходимости» истребовать от политических партий и финансовых учреждений информацию о финансах физических и юридических лиц и обращаться в уполномоченные органы государственной власти «при наличии обоснованного подозрения относительно незаконной финансовой деятельности политической партии». **Поскольку обеспечение исполнения требований закона является ключевым элементом, который делает финансовые положения значимыми, следует рассмотреть вопрос о том, чтобы обязать ЦИК выдавать уведомление о необходимости обеспечить их исполнение, а не давать ему право самому обеспечивать исполнение.**
50. Часть 5 статьи 15 законопроекта предусматривает возможность создания специальной группы или комиссии [в ЦИК] специально для финансового контроля политических партий, что указывает на возможное разграничение функции проведения выборов и функции обеспечения надзора за политическим финансированием. Такие группы существуют во многих государствах-участниках ОБСЕ.³⁹ **Было бы целесообразно рассматривать создание такой группы или комиссии не как право, а как обязательство ЦИК. Кроме того, можно более подробно рассмотреть состав такой группы/комиссии (процент аудиторов, юристов), а также гарантии того, что такой группе/комиссии будет предоставлено достаточно финансовых ресурсов и независимости для осуществления своих функций.**
51. Так, части 1 и 2 статьи 18 законопроекта содержат общие положения, согласно которым, «в случае совершения политической партией действий, не соответствующих действующему законодательству, руководящему органу этой партии может быть вынесено письменное предупреждение уполномоченным органом юстиции». В законопроекте следует конкретизировать, какое именно учреждение подразумевается под этим органом – Министерство юстиции или территориальные подразделения министерства. Законопроект также гласит, что неустранение партией нарушения влечет за собой ответственность в соответствии с действующим законодательством. **Чтобы избежать возможного произвольного применения этих положений из-за неясности формулировок, эту формулировку следует уточнить.**
52. Статья 15 законопроекта касается финансовой отчетности, которую политические партии должны представлять в отношении своего уставного и избирательного финансирования, в то время как в части 2 статьи 17 законопроекта описана система контроля за общей деятельностью политических партий со стороны

³⁹ Среди прочих, например, в Армении, Боснии и Герцеговине, Литве, Польше и Соединенном Королевстве.

«уполномоченного государственного органа по регистрации юридических лиц». Часть 3 статьи 17 гласит, что «контроль за источниками доходов политической партии, размерами получаемых ею средств, их расходованием, уплатой налогов и социальных отчислений» осуществляют «уполномоченные органы государственной власти». Кроме того, согласно части 4 статьи 17, контроль использования политической партией средств из республиканского бюджета осуществляет Счетная палата Кыргызской Республики.

53. Это означает, что несколько различных органов обладают полномочиями по надзору над политическими партиями, их деятельностью и финансами. Для надлежащего функционирования закона о политических партиях необходимо четко разграничить полномочия по надзору за отдельными элементами деятельности политических партий. В отсутствие такого четкого разграничения дублирование и нечеткая формулировка мандатов могут повредить эффективному надзору за финансовыми средствами политических партий и создать лазейки, в частности, в отношении надзора и раскрытия этих финансовых средств.⁴⁰
54. Поэтому законодателям следует рассмотреть вопрос об упрощении мониторинга и надзора за деятельностью политических партий, с тем чтобы они осуществлялись меньшим числом регулирующих органов, обладающих широкими полномочиями. Крайне важно, чтобы в случае участия в надзоре различных органов все эти органы координировали свою деятельность, уведомляли друг друга и обменивались информацией о своей деятельности, выводах и проблемах, однако полномочия и общую ответственность (включая обязательства по представлению отчетов в парламент) следует возложить на один независимый орган. Мандат такого органа должен включать широкие полномочия по расследованию нарушений и преследованию потенциальных нарушителей, без которых регулирующий орган не сможет эффективно выполнять свои функции.⁴¹

РЕКОМЕНДАЦИЯ Н.

В отношении статей 15 и 17: рассмотреть вопрос об упрощении мониторинга и надзора за деятельностью политических партий, предпочтительно путем создания регулирующего органа, ответственного за надзор, с надежным мандатом, включающим в себя полномочия по расследованию нарушений и преследованию нарушителей.

8. САНКЦИИ

55. Приветствуется тот факт, что законопроект предусматривает предоставление государственных средств «при своевременном предоставлении достоверных и полных отчетностей» (статья 14). Однако требования могут быть эффективными только в том случае, если сопровождаются «эффективными, соразмерными и сдерживающими санкциями» за нарушение правил финансирования партий и

⁴⁰ См., напр., п. 38 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по закону «О внесении изменений в некоторые законы Украины по предотвращению и противодействию политической коррупции» (26 октября 2015 г.).

⁴¹ См. п. 220 Руководящих принципов регулирования политических партий БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии.

финансирования избирательных кампаний.⁴² Часть 3 статьи 18 законопроекта содержит несколько неясных положений, которые могут быть использованы против политических партий и противоречат принципу правовой определенности. В первом подпункте говорится: «за несвоевременную подачу (...) ежегодного финансового отчета (...) финансирование из республиканского бюджета приостанавливается до устранения нарушений». Неясно, особенно с учетом постепенного ежемесячного распределения средств в соответствии с частью 5 статьи 14 законопроекта, будет ли приостановленное финансирование полностью восстановлено после устранения нарушения (в том числе за те месяцы, когда оно было приостановлено), или же оно будет восстановлено только с даты устранения нарушения. В части 3 статьи 18 законопроекта также говорится: «за нецелевое использование государственных средств - производится возврат в пользу республиканского бюджета всей перечисленной из республиканского бюджета суммы». Термин «возврат» недостаточно ясен, поскольку непонятно, относится ли он к возврату тех средств, которые использовались ненадлежащим образом, всем средствам, распределенным до месяца нарушения, всей сумме ассигнований за весь год, включая предусмотренные частями 3 (1) и (2) статьи 14 или всей сумме ассигнований на 5-летний парламентский созыв. **Законопроект должен быть изменен, чтобы прояснить эти аспекты. Кроме того, процесс получения такого возмещения должен быть более подробным и включать несколько этапов санкций возрастающей тяжести, а также предусматривать возможность подачи апелляций. Санкции в отношении других, которые не получают государственного финансирования, также могут быть более конкретными, вместо того, чтобы просто ссылаться на то, что они «несут ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».** Статье 18 предшествует общая статья 17 законопроекта о регулировании политических партий государством. Принятие обеих статей вместе делает возможности для приостановки деятельности политических партий слишком широко определенными и допустимыми. Как следует из текста законопроекта, деятельность партии может быть приостановлена за любое нарушение устава или любого нормативного акта Кыргызской Республики. Такой язык предусматривает возможность отстранять партию на основании тривиальных нарушений закона или устава. Приостановление за нарушение правил внутреннего порядка кажется несоразмерным.

56. Важно помнить, что в целом административные санкции или штрафы или другие санкции, такие как временное приостановление государственного финансирования или другой формы государственной поддержки, являются предпочтительными ответами на ненадлежащее получение или использование средств партиями. Уголовные санкции следует применять только за серьезные нарушения финансовых правил, которые подрывают общественную целостность и демократический порядок. Санкции должны быть соразмерными и предусматривать определенный уровень гибкости в зависимости от серьезности преступления. Следует также избегать наложения как административных, так и уголовных санкций за одно и то же нарушение законодательства. **Законодатель должен обеспечить применение перечня сдерживающих и эффективных санкций, которые соразмерны нарушениям закона, в частности, неправомерному использованию государственных средств, а также обязательствам по отчетности и раскрытию информации.**

⁴² Там же, п.п. 215, 225.

РЕКОМЕНДАЦИЯ I.

В отношении статьи 18: гарантировать перечень убедительных и эффективных санкций, соразмерных нарушениям закона, в частности, в случае злоупотребления государственными средствами, а также нарушение обязательств в плане отчетности и обнародования информации.

9. ЗАПРЕТ ИЛИ РОСПУСК ПАРТИЙ

57. В соответствии с частью 5 статьи 5, «создание политических партий на религиозной, этнической основе запрещается». И хотя статья далее гласит, что «члены партии не могут подвергаться дискриминации, ограничению по признаку вероисповедания или этнической принадлежности», БДИПЧ ОБСЕ считает необходимым повторить свое мнение, высказанное в Заключении по проекту закона Кыргызской Республики «О политических партиях» от 8 апреля 2020 г. и в Совместном заключении БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона Кыргызской Республики «О политических партиях» 2009 г., согласно которому, широкий запрет политических партий, сформированных на религиозной или этнической основе не соответствует принципу свободы ассоциации.⁴³ Для того чтобы подобный запрет мог считаться допустимым и действительно необходимым в демократическом обществе, он должен иметь узкую направленность и должен касаться формирования партий, «чья воинствующая религиозная природа представляет собой серьезную и непосредственную опасность для конституционного порядка».⁴⁴ Однако такие политические партии уже запрещены пунктом 6 статьи 5 законопроекта. **Запрет ни в коем случае не должен распространяться на политические партии лишь потому, что их члены, сторонники или лидеры являются представителями той или иной религиозной конфессии, или же потому, что их официальное название включает название определенной религии, до тех пор, пока их цели носят демократический характер и преследуются правовыми и демократическими средствами.**⁴⁵ Поэтому рекомендуется пересмотреть часть 5 статьи 5 законопроекта и либо привести ее в соответствие с международными стандартами, либо исключить, чтобы не допустить общего запрета на создание партий по признаку религиозной или этнической принадлежности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ J.

В отношении части 5 статьи 5: полностью пересмотреть эту часть статьи и либо переформулировать ее и привести в соответствие с международными стандартами, либо исключить, с тем чтобы не допустить полного запрета на создание партий на основе религиозной или этнической принадлежности.

⁴³ См п. 13 документа, приведенного в сноске 1 (Первое заключение 2020 года).

⁴⁴ Там же, пп. 25-29.

⁴⁵ См п. 28 документа, приведенного в сноске 1 (Первое заключение 2020 года).

58. Часть 6 статьи 5 гласит: «Запрещается создание и деятельность политических партий, пропагандирующих национальную, этническую, расовую, религиозную, межрегиональную вражду, гендерное и иное социальное превосходство, призывающие к дискриминации, вражде, к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства». В частности, формулировка «нарушение целостности государства» является слишком туманной и дает основания для различного толкования или злоупотреблений. Например, она может быть использована против партии, выступающей за региональную независимости или автономию. **Рекомендуется исключить «нарушение целостности государства» из законопроекта или, как минимум, указать, что это касается только оспаривания целостности насильственными средствами.**
59. Роспуск политической партии должен применяться в качестве крайней меры в случае, если такая партия прибегает к насилию и угрожает общественному спокойствию или демократическому конституционному строю государства.⁴⁶ Таким образом, возможность роспуска политической партии или запрета ее создания государством должна быть исключительно ограниченной и применяться только в крайних случаях. Европейский суд по правам человека посчитал необходимым обеспечить такой высокий уровень защиты, учитывая основополагающую роль политических партий в демократическом процессе.⁴⁷ Как наиболее серьезное из имеющихся ограничений, запрет или роспуск политических партий применим только в том случае, когда все менее ограничительные меры сочтены неадекватными. Политическая партия не должна быть запрещена или распущена на том основании, что она является региональной, религиозной партией или партией меньшинства или поддерживает связанную с этой принадлежностью идентичность,⁴⁸ или на том основании, что ее идеи считаются неблагоприятными или оскорбительными.⁴⁹ Одного того факта, что партия критикует действия государства,⁵⁰ выступает за мирное изменение конституционного порядка,⁵¹ или содействует самоопределению конкретного народа⁵², самого по себе недостаточно, чтобы оправдать запрет или роспуск политической партии.
60. **Рекомендуется внести поправки в часть 6 статьи 5 законопроекта, уточнив, что роспуск партии является крайней мерой в самых серьезных обстоятельствах, которые должны быть четко и точно изложены в законе. Точно так же следует пересмотреть часть 5 статьи 8 законопроекта, который запрещает политическим партиям использовать символы, пропагандирующие действия, указанные в части 6 статьи 5. Для внесения**

⁴⁶ См. п. 92 документа, приведенного в сноске 13 (Руководящие принципы регулирования политических партий БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии); см. также п. 11 Резолюции 1308 (2002) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах — членах Совета Европы»

⁴⁷ Постановление ЕСПЧ по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции».

⁴⁸ См. п. 89 постановления ЕСПЧ по делу «Станков (Stankov) и Объединенная организация Македонии «Илинден» против Болгарии».

⁴⁹ См. п. 43 постановления ЕСПЧ по делу «Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции».

⁵⁰ См. п. 59 постановления ЕСПЧ по делу «Язар (Yazar) и другие против Турции»; см. также п. 70 постановления ЕСПЧ по делу «Демократическая партия народов и Демир против Турции».

⁵¹ См. п. 52 постановления ЕСПЧ по делу «Коммунистическая партия (Непечеришти) и Унгурану против Румынии» (Partidul Comunistilor (Nepeseristi) and Ungureanu v Romania).

⁵² Постановление ЕСПЧ по делу «Демократическая партия народов и Демир против Турции» (HADEP and Demir v Turkey) (жалоба № 28003/03) (ЕСПЧ, 14 декабря, 2010 г.).

ясности и во избежание несоразмерного ограничения свободы ассоциаций и свободы выражения, следует включить в сам законопроект или связанные с ним законодательные или подзаконные акты исчерпывающий перечень символов, которые не могут быть использованы политической партией.⁵³

РЕКОМЕНДАЦИЯ К

В отношении части 6 статьи 5: удалить из законопроекта фразу о «нарушении целостности государства» или, как минимум, указать, что это касается только оспаривания целостности насильственными средствами, а также пояснить, что роспуск является крайней мерой в самых серьезных обстоятельствах, которые должны быть четко и точно изложены в законе.

10. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

61. Неясны причины, по которым в соответствии с частью 3 статьи 16 законопроекта политические партии должны представлять «сведения о количестве выдвинутых ею зарегистрированных кандидатов в депутаты, на иные выборные должности в органы государственной власти и в органы местного самоуправления» в виде заверенной копии соответствующего протокола. Непонятен смысл сбора подобных данных, который будет довольно обременительным для политической партии.⁵⁴ **Поэтому рекомендуется исключить часть 3 статьи 16 из законопроекта.**
62. Согласно обязательствам ОБСЕ, законодательство должно разрабатываться и приниматься «в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Московский документ 1991 г., п. 18.1). Консультации по поводу законопроектов и нормативных актов должны обеспечивать участие различных сторон и достаточное время для подготовки и представления рекомендаций по законопроектам; государство должно также обеспечить адекватные и своевременные механизмы обратной связи, посредством которых государственные органы должны реагировать и отвечать на комментарии.⁵⁵ Чтобы гарантировать реальное участие, механизмы консультаций должны предусматривать внесение предложений на начальном этапе и на протяжении всего процесса,⁵⁶ не только при подготовке законопроекта соответствующими министерствами, но и при его обсуждении в парламенте (например, посредством организации общественных слушаний). Общественные консультации представляют собой средство открытого и демократического управления; они повышают прозрачность и подотчетность государственных учреждений и

⁵³ См. также, хоть и в ином контексте, Совместное предварительное заключение по закону Украины «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрете пропаганды их символики» (21 декабря 2015 г.) на сайте: <http://www.legislationline.org/documents/id/20100>

⁵⁴ См. также п. 81 документа, представленного в сноске 1 (Первое заключение 2020 года).

⁵⁵ См. напр., Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне, разработанные участниками Форума гражданского общества, организованного в 2015 г. на полях Дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению, посвященного свободе мирных собраний и свободе объединений, Вена, 15-16 апреля 2015 г., <<http://www.osce.org/odihr/183991>>.

⁵⁶ См. напр., Руководящие принципы по защите правозащитников БДИПЧ ОБСЕ, Раздел II, Подраздел Ж о праве участвовать в государственных делах (2014), <<http://www.osce.org/odihr/119633>>.

помогают выявить потенциальные противоречия до принятия закона.⁵⁷ Проводимые таким образом обсуждения, которые позволяют проводить открытые обсуждения с участием всех заинтересованных сторон, повышают понимание сторонами различных факторов и укрепляют доверие к принятому законодательству. В конечном итоге это также способствует улучшению реализации законов после их принятия.

63. В свете вышесказанного, законодательному органу Кыргызстана рекомендуется обеспечить проведение дальнейших всесторонних, широких и эффективных консультаций по проекту закона, в соответствии с изложенными выше принципами, на всех этапах законотворческого процесса.

⁵⁷ Там же.