
Варшава, 8 апреля 2020 г.

Заключение №: POLIT-KGZ/367/2020 [JG]

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ЗАКОНОПРОЕКТУ «О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ»

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Составители:

Элис Томас, правоведом, экспертом по международному праву в области
прав человека, при участии

Фернандо Касаль Бертоа

(Основная группа экспертов БДИПЧ по вопросам регулирования политических
партий),

Лолита Чигане

(Основная группа экспертов БДИПЧ по вопросам регулирования политических
партий) и

Барбара Жуан-Стоунстрит

(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

БДИПЧ ОБСЕ положительно оценивает намерение законодательного органа Кыргызской Республики реформировать правовую базу в сфере регулирования деятельности политических партий, используя для этого формат, включающий в себя консультации с общественностью. Предлагаемый законопроект содержит несколько элементов, которые имеют решающее значение для регулирования деятельности политических партий в соответствии с международными стандартами и передовой международной практикой.

Однако некоторые аспекты законопроекта нуждаются в дальнейшей доработке, чтобы гарантировать соблюдение прав на свободу выражения мнений и свободу ассоциации, предотвратить чрезмерное вмешательство во внутреннюю деятельность политических партий и содействовать участию в политической жизни всех слоев общества, включая инвалидов, женщин или молодежь. Кроме того, рекомендуется, пересмотреть некоторые положения законопроекта, чтобы не создавать лазейки в законе, позволяющие обойти ограничения, связанные с финансированием политических партий или сделать политические партии зависимыми от состоятельных людей, обеспечить эффективный надзор за деятельностью политических партий и гарантировать, что роспуск политической партии будет использован в качестве крайней меры за грубейшие нарушения и только в исключительных обстоятельствах.

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

- A.** В отношении частей 5 и 8 статьи 5: внести поправки, чтобы исключить излишнее ограничение свободы выражения политических партий и установить запрет только на те наименования и символы, которые уже используются другими политическими партиями или государственными органами, или содержат явные проявления или пропаганду насильственных действий в отношении определенных групп [п.п. 19-20];

- В.** В отношении части 3 статьи 7: изменить эту часть целиком, либо внести в нее значительные изменения, тем самым, приведя ее в соответствие с международными стандартами, либо исключить его из текста, с тем чтобы предотвратить полный запрет на создание партий на основе расовой, национальной, этнической или религиозной принадлежности, или на основе пола и социального происхождения граждан [п.п. 23-29];
- С.** В отношении главы II: пересмотреть положения о процессе создания политической партии с целью изменения формулировок и упрощения процесса, поскольку требования, предъявляемые к потенциальным основателям политических партий, представляются чрезмерно обременительными [п.п. 34-42];
- Д.** В отношении статьи 15: срок, отведенный Министерству юстиции для регистрации политических партий, не должен быть слишком долгим, а документация, подлежащая представлению в Министерство, слишком объемной, с тем чтобы не создавать излишне обременительных условий и ненужных препятствий для регистрации новых партий [п.п. 47-52];
- Е.** В отношении статьи 17: пересмотреть эту статью, с тем чтобы четко сформулировать в ней основания для отказа в регистрации и основать их на объективных критериях, а также предусмотреть возможность устранения партиями мелких нарушений или упущений, чтобы они автоматически не приводили к отказу в регистрации [п.п. 55-61];
- Ф.** В отношении части 2 статьи 20: исключить «дееспособность» в качестве предварительного условия для членства в политической

партии, с тем чтобы это положение соответствовало требованиям Конвенции о правах инвалидов [п. 70];

- G.** В отношении части 1 статьи 29: предусмотреть выделение некоторых государственных средств для небольших партий, исходя из объективных критериев. Дополнительная поддержка может быть оказана тем политическим партиям, которые поддерживают вопросы гендерного равенства, права инвалидов, молодежь или другие группы, чтобы стимулировать реализацию государственных стратегий в этих областях [п. 87];
- H.** В отношении статьи 30: снизить порог частных пожертвований и указать, что пожертвования не в денежной форме, а также займы, дебиты и кредиты также считаются пожертвованиями в значении законопроекта [п. 98];
- I.** В отношении части 4 статьи 31: указать, какой именно финансовый отчет политические партии должны представлять ежегодно и какие именно финансовые сведения следует публиковать, и отметить, что эта информация должна быть полной и включать в себя все полученные и потраченные средства с указанием источников, но с соблюдением их прав на неприкосновенность частной жизни [п. 105];
- J.** В отношении статьи 33: четко разграничить соответствующие мандаты, полномочия и компетенцию различных органов, осуществляющих надзор за политическими партиями, чтобы обеспечить сотрудничество между ними и избежать дублирования компетенций [п.п. 103-113];

- К.** включить в законопроект перечень убедительных и эффективных, но соразмерных санкций за различные виды конкретных перечисленных нарушений [п.п. 114-116; 130-131];
- Л.** В отношении части 2 статьи 35: пересмотреть вопрос о роспуске партий, не принимавших в течение пяти лет участия в президентских, парламентских и местных выборах [п. 119];
- М.** В отношении статей 37 и 39: указать, что только чрезвычайно серьезные нарушения могут послужить основанием для приостановления деятельности или роспуска партии, поскольку роспуск является крайней мерой в случае, когда политическая партия занимается серьезной незаконной деятельностью или пропагандирует насилие или угрожает насильственным свержением конституционного строя [п.п. 124-130].

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.....	7
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА	7
III. АНАЛИЗ	8
1. Международные стандарты и обязательства ОБСЕ, касающиеся политических партий.....	8
2. Общие положения	10
<i>2.1. Наименования и символика политических партий</i>	<i>11</i>
<i>2.2. Основные принципы и ограничения деятельности политических партий.....</i>	<i>12</i>
3. Создание и регистрация политических партий	16
<i>3.1. Порядок создания политической партии.....</i>	<i>16</i>
<i>3.2. Государственная регистрация политических партий.....</i>	<i>19</i>
4. Внутренняя деятельность политической партии	23
<i>4.1. Устав и структура политической партии</i>	<i>23</i>
<i>4.2. Членство в политической партии</i>	<i>24</i>
5. Права и обязанности политических партий	25
6. Финансирование политической партии	27
<i>6.1. Государственное финансирование</i>	<i>28</i>
<i>6.2. Частные пожертвования.....</i>	<i>29</i>
<i>6.3. Отчетность и надзор</i>	<i>32</i>
<i>6.3.1 Обязанности в отношении предоставления финансовых отчетов</i>	<i>32</i>
<i>6.3.2 Контроль за финансовой деятельностью.....</i>	<i>33</i>
7. Участие политической партии в выборах.....	36
8. Осуществление надзора над деятельностью и ликвидация политической партии.....	37
9. Заключительные замечания	41

Приложение: Проект закона Республики Кыргызстан «О политических партиях»

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 10 февраля 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»). Запрос был передан БДИПЧ через Постоянного представителя Кыргызской Республики в ОБСЕ.
2. 19 февраля БДИПЧ подтвердило свое согласие на подготовку правового заключения относительно соответствия данного законопроекта международным стандартам в области демократии и прав человека и обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения.
3. Настоящее Заключение было подготовлено в ответ на вышеуказанный запрос. БДИПЧ провело анализ в рамках своего мандата по оказанию государствам-участникам ОБСЕ помощи в выполнении ключевых обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения.

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 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 требуют усовершенствования. 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 деятельности ОБСЕ, а также осуществляемыми ею программами и проектами, в

Заключении анализируется потенциально различное влияние законопроекта на женщин и мужчин.¹

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. Несмотря на наличие переведенного текста Заключения на русском языке, 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 ассоциации/объединения и свободу выражения мнений имеют основополагающее значение для надлежащего функционирования демократического общества. Политические партии как коллективные инструменты политического выражения должны иметь возможность пользоваться такими правами 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.² Статья 7.3 Конвенция Организации Объединенных Наций (ООН) против коррупции призывает государства-участников усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.³ Конвенция ООН о правах инвалидов (КПИ) также предусматривает конкретные государственные обязательства в области политического участия лиц с ограниченными возможностями.⁴**
10. **Что касается регионального уровня, пункт 7.6 Документа Копенгагенского совещания СБСЕ 1990 г. (далее Копенгагенский документ) обязывает**

¹ См. п. 32 Плана действий ОБСЕ по содействию гендерному равенству, принятого решением №14/04, MC.DEC/14/04 (2004 г.)

² 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.

³ Конвенция ООН против коррупции, принята 31 октября 2003 г., ратифицирована Кыргызской Республикой 16 сентября 2005 года, см. на сайте: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁴ 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.

государства-участники «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».⁵ **Копенгагенский документ 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 интерес также представляет Решение Совета министров ОБСЕ №7/09 от 2 декабря 2009 г. «Об участии женщин в политической и общественной жизни».**⁶

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.**⁷ **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.**⁸
12. **Эти обязательства дополняются различными рекомендациями ООН, наиболее важной из которых является 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» в соответствии со статьей 25 МПГПП.**⁹ **Рекомендации подобного типа существуют и на уровнях ОБСЕ и Совета Европы, и включают в себя «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»¹⁰ и «Руководящие принципы по свободе объединений»,¹¹ 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»,¹² а также различные заключения БДИПЧ ОБСЕ и**

⁵ Документ Копенгагенского совещания по человеческому измерению ОБСЕ от 29 июня 1990 г. (29 ILM 1305), см. на сайте: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

⁶ 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>.

⁷ Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека) вступила в силу 3 сентября 1953 года.

⁸ 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 СЕ.

⁹ 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>.

¹⁰ Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, опубликованные БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией (2010) (далее «Руководящие принципы регулирования политических партий»), см. на сайте: <http://www.osce.org/odihr/77812>.

¹¹ 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>.

¹² 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>.

Венецианской комиссии по отдельным законодательным актам и отчеты БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами.¹³

2. Общие положения

13. Законопроект регулирует ключевые аспекты, касающиеся прав на создание политических партий и вступление в них, прав и обязанностей политических партий, их внутреннего функционирования, а также требований и процедур, связанных с регистрацией и финансированием политических партий, их участием в выборах, а также приостановлением деятельности и ликвидации политических партий. Хотя в новом законопроекте сохранились некоторые элементы законопроекта «О политических партиях» 2009 года (в дальнейшем «законопроект 2009 года»), который БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рассматривали ранее, некоторые из его разделов, особенно в области финансирования политических партий, были усовершенствованы.
14. В статье 1 главы I, содержащей общие положения законопроекта, описаны предмет и цели регулирования, включая регулирование основного порядка создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий. **Хотя в отдельных положениях законопроекта (например, ч. 2(18) ст. 18, ч. 1 ст. 22, и ст. 40) упоминается реорганизация политических партий, они не содержат никаких описаний и пояснений касательно ее сути, поэтому неясно, подразумевает ли реорганизация изменения в правовом статусе организации или охватывает также и вопросы внутренней реструктуризации. Если она касается только внутренней реструктуризации партии, тогда неясно, почему этот аспект должен регулироваться в законе, и почему, в соответствии со статьей 41 законопроекта, последствия реорганизации аналогичны последствиям ликвидации политической партии. С целью обеспечения ясности рекомендуется либо внести в законопроект определение понятия «реорганизация политической партии», либо удалить из него все ссылки на это понятие.**
15. Статья 2 законопроекта гласит, что политические партии осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, настоящим законопроектом и уставом, а также «иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики». Учитывая неопределенность этого положения, его практическая польза представляется сомнительной, поскольку необходимость соблюдать Конституцию и законопроект (после его принятия) и без того должна быть очевидна как для политических партий, так и для государственных институтов. **Следовательно, было бы целесообразно уточнить в статье 2 иные нормативные акты, на которые она ссылается, либо полностью исключить эту статью из законопроекта.**
16. Право граждан создавать, вступать или не вступать в политические партии закреплено в статье 3 законопроекта. Как правило, в международных правовых документах признается, что национальность и гражданство могут служить основаниями для введения разумных ограничений на право участвовать в политической жизни страны,¹⁴ обычно во избежание внешнеполитических

¹³ Все соответствующие отчеты БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами можно найти на сайте: <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan>.

¹⁴ См. п. 120 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

конфликтов.¹⁵ В то же время исключение членства всех иностранных граждан и лиц без гражданства в политических партиях не представляется оправданным, поскольку у них должна быть возможность участвовать в политической жизни страны проживания, по крайней мере, в той степени, в которой они могут участвовать в выборах.¹⁶ Действительно, общая защита в области прав человека, включая право на свободу ассоциации, обычно предоставляется всем лицам, независимо от того, являются ли они гражданами данной страны или нет.¹⁷

17. В части 2 статьи 3 законопроекта уточняется, что гражданин вправе состоять членом только одной политической партии. Это положение представляется чрезмерно ограничительным, особенно в случае существования различных политических сил на центральном уровне, с одной стороны, и на местном уровне, с другой. В принципе свобода объединения является одним из основополагающих прав, и его не следует ограничивать введением требования, в соответствии с которым можно состоять в рядах только одной организации.¹⁸ Таким образом, хотя закон вполне может содержать требование, позволяющее лицу быть учредителем лишь одной политической партии (при условии, что и лицо и партия зарегистрированы и функционируют),¹⁹ в пользу такого ограничения должны быть приведены неоспоримые доводы.²⁰ Вместо того чтобы регулировать этот вопрос в рамках закона, было бы целесообразней представить отдельным политическим партиям право решать, могут ли их члены состоять в других партиях или нет.²¹ Следовательно, рекомендуется исключить часть 2 статьи 3 из законопроекта.
18. Также не существует причин, по которым на политические партии должно распространяться ограничение, предусмотренное частью 5 статьи 4, согласно которой «политическая партия не вправе выступать от имени всего народа Кыргызстана», так как это положение необоснованно ограничивает право политических партий на свободу выражения мнения. Партии могут высказывать собственное мнение, а также выступать от имени других лиц, что не делает их (официальными или неофициальными) представителями народа. Если в этом положении подразумевается последнее, то его необходимо уточнить.

2.1. Наименования и символика политических партий

19. Согласно части 5 статьи 5, наименование политической партии не должно нарушать право на интеллектуальную собственность, оскорблять расовые, национальные и религиозные чувства, нарушать общепризнанные нормы морали. Аналогичным образом, частью 8 той же статьи запрещается использование символики, оскорбляющей или порочащей государственные символы (включая местные символы), государственные символы иного государства и религиозные символы, а

¹⁵ См. п. 17 Заключения Венецианской комиссии по закону Украины «О политических партиях» (CDL-AD(2002)017) от 15 июля 2002 г.

¹⁶ См. напр., п. 23 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии [по проекту поправок в законодательство, касающееся деятельности политических партий Армении](#) (20 марта 2020 г.).

¹⁷ См. п. 120 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

¹⁸ См. п. 119 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

¹⁹ См. п. 30 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по закону «О политических партиях Монголии» от 27 ноября 2019 г. См. также п. 21 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской Комиссии по проекту конституционного закона «О политических партиях Армении» от 12 декабря 2016.

²⁰ См. п. 119 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

²¹ См. п. 30 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по закону «О политических партиях Монголии» от 27 ноября 2019 г. См. также п. 21 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту конституционного закона «О политических партиях Армении» от 12 декабря 2016.

также оскорбляющей расовые, национальные и религиозные чувства и нарушающей общепризнанные нормы морали.

20. Всеобщие и региональные договоры по правам человека признают возможность наличия ограничений на свободу ассоциации, в том числе ограничений, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности, защиту общественного здоровья и нравственности, а также защиту национальной безопасности. Тем не менее, политические партии являются обязательными инструментами политической деятельности и средством выражения политических интересов.²² Статья 19 МПГПП допускает даже такую форму выражения мнений, которая может рассматриваться как глубоко оскорбительная,²³ за исключением случаев, когда определенные описания или заявления содержат проявление ненависти к определенным лицам или группам.²⁴ Аналогичным образом, согласно Европейскому суду по правам человека (далее ЕСПЧ), это касается не только свободы выражения мнений; статья 11 Европейской конвенции о правах человека (далее - ЕКПЧ) также защищает права лиц или объединений, выражающих взгляды, которые могут рассматриваться как оскорбительные, шокирующие или вызывающие беспокойство.²⁵ Кроме того, использование понятия «морали» может привести к крайним ограничениям ввиду отсутствия определенности в отношении того, какими должны быть «общепринятые нормы морали»; в любом случае, это понятие не должно использоваться для ограничения или запрета деятельности политических партий, придерживающихся взглядов, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят определенные группы лиц (за исключением случаев, когда такая деятельность связана с преступлениями на почве ненависти или призывами к насилию в отношении определенных групп, как указано выше).

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.

В отношении частей 5 и 8 статьи 5: внести поправки, с тем чтобы исключить излишнее ограничение свободы выражения политических партий и установить запрет только на те наименования и символику, которые уже используются другими политическими партиями или государственными органами, либо содержат явные проявления или пропаганду насильственных действий в отношении определенных групп;

2.2. Основные принципы и ограничения деятельности политических партий

21. Статья 6 определяет основные направления и принципы, на которых должна быть основана деятельность политических партий. Часть 2 этой статьи обеспечивает свободу политических партий в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных Конституцией Кыргызской Республики, законопроектом и «иными законами

²² См. п. 44 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

²³ См. п. 11 Замечания общего порядка №34 КПЧ по статье 19 МПГПП «О праве на свободное выражение мнения» (UN Doc. CCPR/C/GC/34) на сайте: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

²⁴ См., напр., п. 11.5 решения КПЧ по делу «Росс (Ross) против Канады», сообщение № 736/97, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/736/1997 (2000) от 8 октября 2000 г., в котором Комитет отметил, что заявления автора дискриминируют лиц иудейского вероисповедания и происхождения и порочат веру и убеждения евреев, и пришел к выводу о том, что принятые в отношении автора ограничения не нарушают статью 19 МПГПП.

²⁵ См., напр., п. 63 постановления ЕСПЧ по делу «Вона (Vona) против Венгрии», жалоба № 35943/10 (постановление от 9 июля 2013 г.).

Кыргызской Республики». Как указано выше, такие положения лишены определенности, так как в них не указывается, какие именно законы имеются в виду помимо Конституции и настоящего законопроекта.

22. Согласно части 3 статьи 6, деятельность политической партии должна осуществляться с обеспечением равных возможностей для женщин и мужчин - членов политической партии - на представительство в руководящих органах политической партии и в списках кандидатов в депутаты. **Хотя такой подход в принципе заслуживает одобрения, политические партии не всегда в состоянии удовлетворить это требование. Во избежание непреднамеренного нарушения положений законопроекта политическими партиями, было бы предпочтительнее заявить, что политические партии должны стремиться к достижению равного представительства.**
23. Статья 7 предусматривает ограничения на создание и деятельность политических партий, в частности, запрещая создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на свержение, насильственное изменение конституционного строя Кыргызской Республики, подрыв суверенитета и нарушение целостности территории, создание подпольных, вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной, региональной или религиозной вражды и ненависти. Это положение в значительной степени отражает содержание части 4(5) статьи 4 Конституции и части 2 статьи 22 МПГПП.
24. Однако часть 2 статьи 7 содержит некоторую неопределенность, так как, согласно ему, включение в устав и программу политической партии положений о защите идей социальной справедливости, равно как и деятельность политических партий, направленная на защиту социальной справедливости, не может рассматриваться как разжигание социальной вражды и ненависти. Хотя это довольно очевидно, предполагаемая необходимость в положении, содержащемся в части 2, вызывает вопросы относительно того, что именно влечет за собой разжигание социальной, расовой, национальной, региональной или религиозной вражды или ненависти. Если это положение предназначено для партий, которые открыто разжигают ненависть по отношению к другим или подстрекают к насилию в отношении определенных групп, то оно представляется необходимым и заслуживает одобрения. Однако, в случае широкого толкования разжигания ненависти (а ч. 2 ст. 7 допускает такую возможность), возникает серьезный вопрос в отношении прав на свободу ассоциации и свободу выражения мнений. Во избежание этого рекомендуется изменить части 1 статьи 7, с тем чтобы предусмотреть в ней явный запрет на насильственные действия или призывы к насильственному поведению. В таком случае отпала бы необходимость в таком положении как часть 2 статьи 7.
25. Согласно части 3 статьи 7, не допускается создание политической партии по признакам расовой, национальной, этнической или религиозной принадлежности, а также в зависимости от пола и происхождения граждан. Это положение идет дальше Конституции, которая просто запрещает создание политических партий на этнической или религиозной основе. Более того, часть 2 статьи 4 Конституции описывает удовлетворение социальных нужд как одну из целей создания политической партии.
26. БДИПЧ и Венецианская комиссия ранее выразили критику в отношении подобного положения в законопроекте 2009 года, заявив, что запрет политических партий, сформированных на национальной или этнической основе,

также слишком широк и не соответствует принципу свободы ассоциации.²⁶ Для того чтобы подобное положение могло рассматриваться как разумное ограничение свободы ассоциации, действительно необходимое в демократическом обществе, следует доказать, что деятельность или цели политической партии представляют реальную угрозу для государства и его институтов. Однако такие партии уже запрещены частью 1 статьи 7, поэтому цель части 3 этой статьи не совсем ясна. Вероятно, можно было бы запретить партии, ограничивающие вступление новых членов по признакам расы, национальности, этнической принадлежности, религии (или даже пола или социального статуса), однако формулировка части 3 статьи 7 не указывает на наличие в ней такого ограничения.

27. Простое предположение, что все партии, создаваемые на основе национальной или этнической принадлежности их учредителей или членов (если это действительно так), будут недемократичными,²⁷ лишает эти группы одной конкретной формы политического участия, в дополнение к необоснованному ограничению их прав на свободу ассоциации. То же самое относится к партиям, созданным на основе расовой принадлежности.
28. В своем совместном заключении 2009 года БДИПЧ и Венецианская комиссия пришли к аналогичному выводу относительно запрета политических партий, сформированных на основе религии, подчеркнув, что **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.**²⁸
29. Наконец, в равной степени неясно, почему необходимо запрещать политические партии, основанные по признаку пола или социального происхождения граждан. Это исключило бы из политической жизни партии, созданные для продвижения идей гендерного равенства, а также, возможно, партии, созданные для удовлетворения социальных нужд и защиты социальной справедливости (которые прямо упомянуты в части 2 статьи 4 Конституции и части 2 статьи 7 законопроекта в качестве допустимых целей политических партий).

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.

В отношении части 3 статьи 7: изменить всю эту часть целиком, либо внести в ее значительные поправки, тем самым, приведя ее в соответствие с международными стандартами, либо исключить ее из текста, с тем чтобы предотвратить полный запрет на создание партий на основе расовой, национальной, этнической или религиозной принадлежности, или на основе пола и социального происхождения граждан.

²⁶ См. п. 13 Совместного экспертного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» от 23 октября 2009 г.

²⁷ См. п. 13 Совместного экспертного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» от 23 октября 2009 г.

²⁸ См. п. 14 Совместного экспертного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» от 23 октября 2009 г.

30. Часть 6 статьи 7 предусматривает запрет на создание и деятельность на территории Кыргызской Республики политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий. Как было отмечено ранее в отношении законопроекта 2009 года, государство вправе запретить участие иностранных политических партий в общественных дебатах или выборах, однако данный запрет не должен препятствовать сотрудничеству между отечественными и зарубежными политическими партиями в целях обучения активистов, разработки программ и платформ, проведения семинаров, конференций, а также участия в региональных программах²⁹ (осуществляемых на территории Кыргызстана). Далее, согласно части 1(9) статьи 23, политическая партия вправе устанавливать и поддерживать международные связи и контакты с политическими партиями и объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации политических партий. В часть 6 статьи 7 необходимо внести поправки, с тем чтобы учесть такой тип сотрудничества.
31. Статья 8 касается отношений между государством и политическими партиями. В части 1 статьи 8 содержится положение о невмешательстве, которое работает в обоих направлениях: государственные/местные органы и их должностные лица не могут вмешиваться в деятельность политических партий, в то время как политические партии не могут вмешиваться в деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Хотя в целом государства обязаны обеспечивать разделение между политическими партиями и государством (см. п. 5.4 Копенгагенского документа 1990 года), законодателям следует следить за тем, чтобы это не исключало лоббирования и сотрудничества между политическими партиями и государственными органами. Аналогичным образом, согласно определению «политической партии», содержащемуся в «Руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий» (далее «Руководящие принципы регулирования политических партий»), участие в управлении государственными делами является одной из целей политических партий.³⁰ **Если часть 1 статьи 8 направлена на предотвращение нежелательного вмешательства бюрократического аппарата государственных учреждений в деятельность партии, это следует изложить более четко.**³¹
32. Также необходимо уточнить положение об участии политических партий в решениях, касающихся их интересов (ч. 2 ст. 8). Если это положение направлено на то, чтобы обязать лиц, принимающих решения, обсуждать законы и политику, касающиеся прав и статуса политических партий (таких как, например, этот законопроект), с самими политическими партиями, прежде чем принимать какие-либо важные решения в этой области, то это в принципе похвально, но должно быть изложено более четко.
33. В части 1 статьи 9 перечислены способы, при помощи которых органы государственной власти и местного самоуправления могут оказывать поддержку политическим партиям, включая равный доступ к средствам массовой информации и равные условия при проведении избирательных кампаний (ч. 1(1) и 1(3) ст. 9). В части 1(2) статьи 9 также упоминается, что государство может

²⁹ См. п. 15 Совместного экспертного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» от 23 октября 2009 г.

³⁰ См. документ, приведенный в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

³¹ См. п. 24 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по закону «О политических партиях Монголии» от 27 ноября 2019 г., в котором рассматривается аналогичное положение.

предоставлять политическим партиям помещения и средства связи. В этой части статьи также следует указать, что это должно осуществляться на равной основе.

3. Создание и регистрация политических партий

34. Согласно статье 10 законопроекта, политическая партия создается свободно, без предварительных разрешений государственных органов и должностных лиц, на учредительном съезде, что заслуживает одобрения. После создания, партия подает в Министерство юстиции запрос на регистрацию (статья 15). Регистрация представляется обязательной и означает, что соответствующая политическая партия получает свидетельство о государственной регистрации (ч. 3 ст. 12), а Министерство юстиции включает данные о регистрации в единый государственный реестр политических партий, открытый для всеобщего обозрения (ч. 2 ст. 16).

3.1. Порядок создания политической партии

35. Согласно части 2 статьи 10, политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о ее создании, об утверждении ее устава и принятии ее программы, а также о формировании ее руководящих органов. Делегаты учредительного съезда, которые после создания политической партии становятся членами политической партии, также являются ее учредителями (ч. 3 ст. 10). Для подготовки, созыва и проведения учредительного съезда политической партии гражданами Кыргызской Республики, имеющими право быть членами политической партии, образуется организационный комитет в составе не менее 50 человек. Срок полномочий организационного комитета не превышает трех месяцев (ч. 1 ст. 11). После проведения учредительного съезда политической партии и получения партией свидетельства о государственной регистрации, организационный комитет прекращает свою деятельность (ч. 3 ст. 12). Статья 11 содержит более подробную информацию об организационном процессе, с указанием точных сроков и задач деятельности комитета.
36. В целом этот процесс несколько усложнен. Во-первых, для организации, созыва и проведения учредительного съезда партии не требуется столь многочисленный организационный комитет, состоящий как минимум из 50 членов. Более того, нецелесообразно отводить организационному комитету трехмесячный срок для организации, созыва и проведения учредительного съезда партии и участия во всех других мероприятиях, упомянутых в статье 11, так как если эти мероприятия займут больше времени, комитету придется возобновить свою деятельность и перезапустить весь процесс, что было бы излишне бюрократическим шагом.
37. Аналогичные опасения возникают и в отношении других элементов процесса: поскольку создание политической партии не требует разрешения государства, неясно, почему организационный комитет обязан уведомить Министерство юстиции о своем намерении сформировать политическую партию в течение десяти дней со дня первого собрания. Это начальный этап процесса, поэтому требование о том, чтобы на этом этапе организационный комитет представил в министерство столь обширную документацию, включая проекты устава и программы создаваемой политической партии, информацию о своих членах и

протоколы своего первого собрания, представляется слишком обременительным.³²

38. Поскольку устав и программа партии должны обсуждаться и приниматься на учредительном съезде партии (который состоится через несколько недель после подачи уведомления в министерство), было бы целесообразней и менее бюрократично, если бы организационный комитет имел возможность подготовить все необходимые материалы для учредительного съезда в тот срок, который ему для этого необходим, а учредительный съезд смог бы в полной мере реализовать свои права учредительного органа, проведя основное обсуждение содержания устава и программы партии.³³
39. Кроме того, поскольку организационный комитет осуществляет лишь подготовку учредительного съезда партии, при этом не являясь фактическим учредительным органом (хотя некоторые члены могут состоять и в том и в другом), в его обязанности не должно входить представление в Министерство юстиции имен, дат рождения, адресов, мест работы и информации о гражданстве всех его членов, как это предусмотрено частью 2 статьи 11; учитывая, что комитет должен состоять как минимум из 50 человек, сбор всей этой информации был бы чрезмерно длительным и сложным процессом. С учетом ограниченного круга задач организационного комитета и того факта, что он автоматически прекратит свое существование после создания партии (ч. 3 ст. 12), неясно, для чего министерству может понадобиться вся эта информация и что с ней произойдет после создания партии.
40. После того как Министерство юстиции получит и подтвердит получение уведомления (ч. 3 ст. 11), организационный комитет обязан опубликовать информацию о своем намерении создать политическую партию в республиканских печатных средствах массовой информации (ч. 4 ст. 11). Цель такой публикации на столь раннем этапе неясна, тем более, что часть 1 статьи 13 обязывает организационный комитет опубликовать дополнительную информацию о месте и дате проведения учредительного съезда, а также основные положения проектов устава и программы политической партии за месяц до проведения учредительного съезда. В дополнение к упомянутой выше необходимости в подготовке проектов устава и программы на столь раннем этапе, публикация столь обширной документации об учредительных документах и деятельности еще несозданной партии может показаться слишком обременительным, излишним и чрезмерным требованием.³⁴
41. Кроме того, как следует из этой и других частей законопроекта,³⁵ публикация указанных документов ограничивается «республиканскими печатными СМИ». Было бы эффективней и полезней разрешить публикацию этих документов на государственных интернет-порталах или других популярных онлайн-ресурсах.

³² См. напр., п. 20 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по Конституционному закону Республики Армения «О политических партиях» (19 октября 2019 г.); см. также п. 16 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Армении (20 марта 2020 г.).

³³ См. п. 17 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту поправок в законодательство, касающееся деятельности политических партий Армении от 20 марта 2020 г., в котором также предлагается осуществлять коллективную разработку программы политической партии в ходе учредительного съезда и подчеркивается, что создание политической партии не должно быть связано со слишком большим количеством требований и процедур, которые партия не сможет осуществить в процессе своего создания.

³⁴ См. п. 16 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту поправок в законодательство, касающееся деятельности политических партий Армении от 20 марта 2020 г., где подобный процесс оценивается как непропорциональный и представляющий чрезмерное препятствие для создания политической партии с материально-технической и экономической точек зрения.

³⁵ Это же требование содержится в пункте 1 статьи 13, пункте 1 статьи 16, пункте 4 статьи 31 и пункте 4 статьи 34.

42. В целом, описанные выше процедуры представляются слишком громоздкими и бюрократичными для этапа, на котором происходит всего лишь обсуждение создания политической партии лицами, которые пока даже не являются ее основателями. **Решение многих вопросов, связанных с созданием партии, следует оставить на усмотрение отдельных групп, которые пожелают этим заняться; до тех пор, пока министерство получает всю информацию, необходимую для официальной регистрации политической партии в соответствии с процедурой, описанной в главе III, ему не нужно пристально следить за всем предшествующим регистрации процессом, и навязывать потенциальным основателям политической партии столь необоснованно обременительные требования.**³⁶

РЕКОМЕНДАЦИЯ С.

В отношении главы II: пересмотреть положения о процессе создания политической партии с целью изменения формулировок и упрощения процесса, поскольку требования, предъявляемые к потенциальным основателям политических партий, представляются чрезмерно обременительными;³⁷

43. В соответствии с частью 1 статьи 12, при организации учредительного съезда организационный комитет «проводит организационные мероприятия, направленные на формирование территориальных отделений создаваемой им политической партии [...]». Довольно необычно определять необходимость создания территориальных отделений еще несозданной партии.
44. Согласно части 2 статьи 13, учредительный съезд считается правомочным, если в его работе приняли участие не менее 250 делегатов. Поскольку эти делегаты становятся членами политической партии после ее создания, а затем считаются основателями партии (ч. 2 ст. 10), это может означать, что минимальное количество членов политических партий в Кыргызской Республике составляет 250 человек. Этот момент необходимо уточнить. В целом, требование о наличии столь большого количества членов-основателей является довольно необычным и обременительным для создаваемой партии, поэтому **было бы предпочтительно внести в законопроект поправки, в соответствии с которыми 250 человек было бы минимальным количеством членов, необходимым для создания политической партии, а не минимальным необходимым количеством основателей партии.**
45. Как указано в части 3 статьи 13, организационный комитет письменно уведомляет Министерство юстиции о месте и времени проведения учредительного съезда. Неясно, зачем министерству получать дополнительное уведомление о событии, информация о котором была опубликована в средствах массовой информации месяцем ранее (ч. 1 ст. 13). **Рекомендуется удалить это положение из текста законопроекта.**

³⁶ См. напр., п. 20 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по Конституционному закону Республики Армения «О политических партиях» (19 октября 2019 г.); см. п. 16 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Армении (20 марта 2020 г.).

³⁷ См. в этой связи п. 14 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту поправок в законодательство, касающееся деятельности политических партий Армении от 20 марта 2020 г., в котором рекомендуется воздержаться от подобного двухэтапного процесса регистрации политических партий.

3.2. Государственная регистрация политических партий

46. Согласно статье 14 законопроекта, государственная регистрация политических партий и их представительств (территориальных отделений) осуществляется в порядке, предусмотренном законопроектом и законом Кыргызской Республики о государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» (далее закон «О государственной регистрации»³⁸. Согласно части 3 статьи 8 закона «О государственной регистрации», государственная регистрация (перерегистрация) политических партий, филиалов (представительств) осуществляется в течение 30 календарных дней со дня представления в регистрирующий орган необходимого перечня документов.
47. Неясно, почему необходима отдельная регистрация отделений политических партий, учитывая, что они являются частью одной и той же политической партии (и к тому же, согласно части 2 статьи 15, должны представлять довольно большое количество документов). В частности, регистрация представительств / территориальных отделений не должна включать в себя необходимость уплаты еще одного регистрационного сбора (ч. 2 (5) ст. 15), поскольку партия уже уплатила сбор при регистрации (ч. 1 (8) ст. 15). Отделение партии также не обязано предъявлять нотариально заверенную копию свидетельства о государственной регистрации политической партии (ч. 2 ст. 15), поскольку это свидетельство уже имеется у министерства юстиции после регистрации партии. Партиям также не должно быть отказано в возможности открытия отделений (ч. 2 ст. 17). **В целом, должно быть достаточно регистрации политической партии как единого юридического лица, включая все ее отделения, существующие и будущие, поэтому рекомендуется исключить такое требование из закона.**
48. Соответствующие требования и порядок регистрации должны быть разумными и тщательно продуманными и служить достижению законных целей, необходимых в демократическом обществе.³⁹ В частности, сроки регистрации должны быть достаточно короткими, чтобы каждый человек мог реализовать свое право на свободу объединений. **Слишком затянутые сроки являются необоснованным препятствием для регистрации партий и вступления в них.⁴⁰ В этой связи 30-дневный срок рассмотрения регистрационного заявления представляется довольно длительным и следует рассмотреть возможность его сокращения. Важно быстро и оперативно регистрировать новые партии, особенно в предвыборный период.⁴¹**
49. Часть 1 статьи 15 законопроекта содержит перечень документов, представляемых в Министерство юстиции для государственной регистрации политической партии. К ним относятся: регистрационное заявление, утвержденный партийный устав и программа, а также копии решений и протоколов учредительного съезда, списки членов руководящих органов и учредителей партии, документ об уплате регистрационного сбора, экземпляр печатного средства массовой информации, в котором помещено сообщение о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии и об основных положениях проектов ее устава и

³⁸ Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» от 20 февраля 2009 г.

³⁹ См. п. 66 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий Руководящие принципы регулирования политических партий.

⁴⁰ См. п. 69 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

⁴¹ См. п. 69 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

программы, а также документ, подтверждающий участие не менее чем 250 делегатов в учредительном съезде политической партии.

50. Этот список необходимых для регистрации документов представляется довольно обширным. В этой связи в «Руководящих принципах деятельности политических партий» отмечается, что законодательство должно содержать разумные требования о предоставлении государству основной информации о политической партии, включая ее структуру, с целью определения лиц, ответственных за организацию и коммуникацию.⁴² Представляется однако, что требования части 1 статьи 15 выходят за рамки такой основной информации.
51. Так, часть 1(7) статьи 15 несколько неоднозначна, поскольку содержит требование о представлении списка всех 50 учредителей политической партии, включая фамилию, год рождения и адрес, тогда как в части 2 статьи 10 говорится, что число учредителей (ранее делегатов конгресса) может быть намного больше. Рекомендуются уточнить этот момент.
52. Вызывает сомнения также необходимость представить документ, подтверждающий участие не менее 250 делегатов в учредительном съезде, с указанием их фамилий, паспортных данных и личными подписями (ч. 1(10) ст. 15). Поскольку в соответствии с частью 3 статьи 13 для подтверждения присутствия указанного числа делегатов на учредительном съезде должен присутствовать представитель Министерства юстиции, предполагается, что Министерство уже располагает доказательствами необходимого числа делегатов, и требование представить эту информацию повторно представляется излишним, обременительным и ненужным. Было бы целесообразно полностью пересмотреть два последних пункта этой статьи.

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.

В отношении статьи 15: срок, отведенный Министерству юстиции для регистрации политических партий, не должен быть слишком долгим, а документация, подлежащая представлению в Министерство, слишком объемной, с тем чтобы не создавать излишне обременительных условий и ненужных препятствий для регистрации новых партий;

53. Часть 1 статьи 16 гласит, что сведения о создании, реорганизации и ликвидации политической партии подлежат опубликованию. Как правило, такие сведения не должны включать личные данные членов партии или ее учредителей, такие как их паспортные данные и адреса. Согласно части 2 этой статьи, Министерство юстиции предоставляет избирательным комиссиям в десятидневный срок со дня получения запроса списки политических партий и их представительств. Предположительно, это относится к предвыборной регистрации кандидатов, и в таком случае десятидневный срок представляется довольно долгим, поскольку в соответствии со статьей 60 действующего закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (далее закон «О выборах»), выдвижение кандидатов начинается сразу после назначения выборов, и списки кандидатов должны быть представлены в избирательную комиссию в течение 3 дней после назначения выборов. Эти сроки необходимо привести в соответствии друг с другом.

⁴² См. п. 73 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

54. В статье 17 перечислены основания для отказа политической партии в регистрации. Как правило, в регистрации может быть отказано, если устав и / или программа партии каким-либо образом противоречат различным положениям законопроекта, или если партия или ее отделение не выполнили формальных требований, т.е. не предоставили полный перечень документов, необходимых для государственной регистрации или нарушили сроки подачи документов.
55. Согласно части 1(1) статьи 17, политической партии отказывается в государственной регистрации, если ее устав или программа противоречат Конституции, проекту закона и «иным нормативным правовым актам». Как отмечалось выше, такая ссылка на неконкретизированные правовые акты представляет собой проблему с точки зрения законности и предсказуемости законодательства. **Рекомендуется уточнить, к какому именно законодательству это относится, или исключить эту формулировку из части 1 статьи 17.** Кроме того, следует учесть, что термин «противоречащий Конституции» не должен препятствовать включению в устав или программу партии идей или целей, направленных на ненасильственное изменение Конституции или ее частей, например, в плане преобразования государственного устройства страны и других важнейших элементов государственности. Такие идеи или цели противоречат Конституции в ее нынешнем виде, но являются законными, если не связаны с призывами к насилию или свержению правительства. **Это следует пояснить в законопроекте.**
56. Как правило, основания для отказа в регистрации должны быть четко указаны в законе и основаны на объективных критериях. Кроме того, необходимо четко определить сроки и порядок регистрации, чтобы свести к минимуму возможность отказа в регистрации партии исключительно на административных основаниях.⁴³ В целом, однако, следует соблюдать принцип соразмерности, что означает, что партии может быть отказано в регистрации только в том случае, когда применение менее ограничительных средств регулирования не представляется возможным.⁴⁴
57. Широкая формулировка, содержащаяся в части 1 (1) статьи 17, может означать, что потенциально любое, даже незначительное нарушение требований законопроекта приведет к отказу в регистрации политической партии. В свете вышеописанных международных стандартов, а также с учетом важности права на свободу объединений и необходимости политического плюрализма в любом демократическом государстве, несколько чрезмерной представляется возможность отказа в регистрации политической партии на незначительных основаниях, например, если партия не включила в свой устав все аспекты, перечисленные в статье 18. Вместо прямого отклонения регистрационного заявления следует предусмотреть в статье 17 процедуру уведомления, в ходе которой Министерство юстиции сможет обсудить такие вопросы с соответствующей партией и потребовать повторной подачи заявления после внесения поправок в устав и программу, соответственно. Это в равной степени относится и к отказу в регистрации на том основании, что партия не представила полной информации (ч. 1 ст. 17); в этом случае Министерство также может

⁴³ См. п. 68 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

⁴⁴ См. п. 68 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

уведомить партию и потребовать представить или заменить необходимые сведения в течение определенного разумного срока.⁴⁵

58. В части 1(3) статьи 17 говорится, что политической партии будет отказано в регистрации, если ее название и / или символика не соответствуют требованиям статьи 5 законопроекта. Как говорилось в пунктах 19-20 выше, ограничения, содержащиеся в статье 5, вызывают серьезную обеспокоенность в отношении свободы объединений и свободы выражения мнений, и их следует пересмотреть. Как правило, одно только выражение возмутительной или оскорбительной идеи не должно использоваться в качестве основания для отклонения заявления о регистрации политической партии.⁴⁶
59. В регистрации партии также может быть отказано, если документы были оформлены «в ненадлежащем порядке» (ч. 1(1) ст. 17) или если установлено, что содержащаяся в них информация в соблюдении требований законопроекта «недостоверна» (ч. 1(5) ст. 17). Оба эти термина довольно расплывчаты, поэтому трудно оценить, в каких случаях подобное может иметь место. Такая неоднозначность допускает произвольное применение этих положений в процессе регистрации. **Если такое основание для отказа в регистрации будет сохранено в законе, его необходимо дополнить процедурными гарантиями, позволяющими партии заменять «недостоверные» документы в течение определенного срока (если только документы не были умышленно сфальсифицированы).**
60. Наконец, Министерство может отказать в регистрации политической партии в случае нарушения сроков представления документов для государственной регистрации. Следует отметить, что в данной редакции законопроекта не указан точный срок, в течение которого политические партии обязаны подать регистрационное заявление. Кроме того, это положение должно применяться только к порядку регистрации партий, и не предусматривать санкции в отношении политических партий за несоблюдение установленных сроков создания партии (статьи 11-13). **Вместо этого, как уже отмечалось выше, было бы целесообразно существенно упростить главу II, в которой описан порядок создания политических партий (см. п.п. 35-42 выше).**
61. Приветствуется возможность обжалования отказа в регистрации в суде; как уже было рекомендовано в отношении законопроекта 2009 года, такую возможность следует также предусмотреть в случаях, если Министерство не отреагировало на представленное заявление в течение одного месяца.⁴⁷ Как правило, можно включить в законопроект положение, согласно которому в случае, если Министерство не ответит на регистрационное заявление в установленный законом срок, регистрация считается предоставленной автоматически.⁴⁸

⁴⁵ См. в этой связи п. 40 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по закону «О политических партиях Монголии» от 27 ноября 2019 г.

⁴⁶ См. п. 19 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О регулировании формирования, внутренней структуры, функционирования и финансирования политических партий и их участия в выборах на Мальте» от 14 октября 2014 г.

⁴⁷ См. п. 28 Совместного экспертного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» от 23 октября 2009 г.

⁴⁸ См. в этой связи п. 18 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту поправок в законодательство, касающееся деятельности политических партий Армении от 20 марта 2020 г., в котором приветствуется включение такого положения в проект поправок.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Е.

В отношении статьи 17: пересмотреть эту статью, с тем чтобы четко сформулировать в ней основания для отказа в регистрации и основать их на объективных критериях, а также предусмотреть возможность устранения партиями мелких нарушений или упущений, чтобы они автоматически не приводили к отказу в регистрации;

4. ВНУТРЕННЯЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

62. Как правило, политические партии сами регулируют свои внутренние вопросы. Приветствуется, что тому же принципу следует и законопроект, о чем свидетельствует статья 6, согласно которой самоуправление является одним из принципов, на которых основывается деятельность политических партий.

4.1. Устав и структура политической партии

63. В статье 18 перечислены основные положения, которые должны быть включены в уставы политических партий. Однако требование о перечислении в уставе источников финансирования партии (ч. 2(10) ст. 18) представляется излишним, поскольку допустимые источники финансирования уже перечислены в статье 27 законопроекта и не регулируются уставом.
64. Аналогично приветствуется факт включения в порядок составления списков кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша и местных кенешей, описанный в части 2(13) статьи 18, ряда мер по усилению гендерного равенства среди кандидатов. Однако эти требования уже предусмотрены, хоть и в несколько иной формулировке, в законе «О выборах» и нет необходимости дублировать их в законопроекте. **По этой причине рекомендуется заменить это положение ссылкой на соответствующие положения закона «О выборах».**
65. На основании части 2(15) статьи 18, в устав политической партии также необходимо включать основания и порядок отзыва депутатов местных кенешей. В этом контексте следует иметь в виду, что после избрания депутата воля избирателей имеет преимущество перед решениями и политикой выдвинувшей его партии. Кроме того, в пункте 7.9 Копенгагенского документа 1990 года отмечается, что кандидаты, получившие необходимое по закону количество голосов, в должном порядке вступают в должность и могут оставаться в должности до истечения своих полномочий или прекращения этого срока в ином порядке, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.
66. Досрочное прекращение полномочий и замена депутатов местных кенешей регламентируется статьей 52 закона «О выборах депутатов местных кенешей».⁴⁹ Согласно этой статье, политические партии имеют право голоса при замене депутатов кенешей, выдвинутых по спискам политической партии, но не вправе сами отзываться депутатов. Это соответствует пункту 7.9 Копенгагенского документа. **Следует соответствующим образом переформулировать или исключить часть 2(15) из статьи 18.**

⁴⁹ Закон «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 2019 г.

67. Наконец, приветствуется указание на то, что изменения и дополнения в устав политической партии могут быть внесены исключительно партийным съездом (ч. 3 ст. 18). Однако часть 4 статьи 18 гласит, что такие поправки подлежат предварительному рассмотрению руководящим органом политической партии (ч. 4 ст. 18). **Хотя эта часть статьи, вероятно, направлена исключительно на упрощение и ускорение обсуждения возможных поправок, такое регулирование также потенциально позволит лидерам партии блокировать любые изменения в уставе и программах, что усилит их и без того доминирующее положение в партии. По этой причине рекомендуется пересмотреть это положение и рассмотреть возможность его исключения.**
68. В статье 21 законопроекта очень подробно описываются руководящие органы политических партий, в частности, мандат руководящего органа, срок его полномочий и выборов. Политические партии должны иметь возможность самостоятельно определять эти вопросы, следовательно, части 3-6 статьи 21 следует пересмотреть и, желательно, изменить или исключить (в том числе во избежание возможного дублирования мандата руководящих органов). **В то же время было бы целесообразно предусмотреть в статье 21 механизмы обеспечения равного представительства мужчин и женщин в политической партии и в ее руководящих структурах.**

4.2. Членство в политической партии

69. В соответствии с частью 2 статьи 20 законопроекта, членами политической партии могут быть граждане Кыргызской Республики, достигшие 18-летнего возраста, но не могут быть иностранные граждане или лица без гражданства и граждане, признанные судом недееспособными. Как отмечалось в пункте 16 выше, лишение иностранных граждан и лиц без гражданства права на членство в политической партии является излишне ограничительной мерой и не соответствует международным стандартам в области прав человека.
70. Что касается «недееспособных» лиц, следует иметь в виду, что Конвенция о правах инвалидов (КПИ) предусматривает правоспособность инвалидов наравне с другими (ст. 12). Статья 29 (часть b (i)) КПИ гарантирует инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими, в том числе право участвовать в деятельности политических партий и руководстве ими.

РЕКОМЕНДАЦИЯ F.

В отношении части 2 статьи 20: исключить «дееспособность» в качестве предпосылки для членства в политической партии, с тем чтобы это положение соответствовало требованиям Конвенции о правах инвалидов;⁵⁰

71. Часть 4 статьи 20 предусматривает, что члены политических партий могут быть исключены из партии в случаях, предусмотренных уставом. Помимо того, что было бы чрезмерным исключать членов за любые нарушения устава, **такое**

⁵⁰ См. в этой связи п. 43 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по Конституционному закону Республики Армения «О политических партиях» от 11 октября 2019 г.

регулирование внутрипартийных вопросов неоправданно нарушает автономию партии – каждая партия вправе сама решать, при каких обстоятельствах члены партии могут быть исключены. В то же время в законопроекте следует предусмотреть надлежащий механизм обжалования, позволяющий членам партии опротестовывать решения политических партий, такие как решения об исключении из рядов партии.

72. В части 7 статьи 20 справедливо отмечается, что члены политической партии не связаны решениями политической партии в своей служебной (трудовой) деятельности. Однако в этой части также говорится, что это не распространяется на депутатов Жогорку Кенеша и депутатов местных кенешей. **Эту последнюю часть пункта следует пересмотреть, поскольку это может привести к чрезмерному давлению на депутатов, высказавших свое личное мнение, а не мнение партии (т.н. «голос совести»).** Для обеспечения внутрипартийной дисциплины достаточно положений, прописанных в уставе политической партии.
73. Наконец, часть 8 статьи 20 гласит, что ограничения права на вступление в политические партии либо обязанность приостановления членства в политической партии устанавливается для определенной категории граждан Кыргызской Республики в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Как и в случае других статей законопроекта, столь расплывчатая ссылка на другие неконкретизированные правовые акты практически не дает информации о том, о каких именно категориях граждан идет речь в этой статье. **Поскольку это важное положение закона, регулирующее политические партии и членство в них, рекомендуется перечислить в законопроекте конкретные категории граждан, чьи права на членство в политических партиях ограничены, и гарантировать, что во всех случаях такое ограничение будет объективно оправданным.**

5. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

74. Права политических партий изложены в статье 23 законопроекта. Хотя в целом эта статья не вызывает нареканий с точки зрения прав человека, в некоторых частях ее можно было бы усовершенствовать.
75. В частности, согласно части 1(6) статьи 23, политические партии могут учреждать собственные типографии и средства массовой информации, но типографии и средства массовой информации также включены в список объектов собственности политических партий согласно части 1 статьи 25. Неясен характер этих типографий и СМИ, и они не перечислены в качестве допустимых видов экономической деятельности в части 2 статьи 2. Важно не допустить, чтобы политические партии использовали финансовые средства для получения чрезмерного влияния в СМИ. **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.⁵¹ При этом также необходимо обеспечить, чтобы политические партии могли учреждать, владеть и управлять некоммерческими средствами массовой информации и типографиями для**

⁵¹ См. в этой связи п. 33 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту поправок в законодательство, касающееся деятельности политических партий Армении от 20 марта 2020 г.

публикации агитационных материалов или информирования о уставной деятельности, целях и программах партии.⁵²

76. Часть 1(7) статьи 23 допускает использование партиями государственных средств массовой информации и средств массовой информации органов местного самоуправления «на равных условиях», в случаях, предусмотренных законами Кыргызской Республики. Не умаляя важности обнародования программ политических партий, было бы предпочтительнее использовать термин «на условиях справедливого доступа», что поможет разграничить освещение политики крупных и парламентских партий и освещение небольших и недавно созданных партий. В то же время авторы законодательства должны гарантировать, что термин «государственные средства массовой информации» будет охватывать все общественные телеканалы – как финансируемые, так и управляемые государством (например, КТР и другие центральные или региональные вещатели).
77. Обязанности политических партий изложены в статье 24. Часть 1(3) этой статьи требует от партий уважать территориальную целостность и укреплять национальное единство. Цель этой части статьи не совсем ясна, но в любом случае она не должна ограничивать политические партии в разработке своего партийного устава и программы, при условии, что они не будут включать в себя призывы к насилию или другому противозаконному поведению или угрозы свержения конституционного строя.
78. Часть 1 (п.п. 4-6) статьи 24 устанавливает определенные требования к отчетности политических партий и их представительств / филиалов. Так, партии обязаны ежегодно публиковать отчет об использовании финансовых средств (и их источниках) и иного имущества и предоставлять эти сведения своим членам, государственным органам и общественности, а также ежегодно предоставлять в Министерство юстиции данные о своей деятельности, в том числе сведений о численности членов политической партии в каждом, а также о проведенных мероприятиях и о продолжении своей деятельности. По запросам Министерства юстиции и избирательных комиссий они также обязаны предоставлять заверенные копии решений руководящих органов и должностных лиц политической партии, а также годовые и квартальные отчеты «в объеме сведений, предоставляемых в органы налоговой службы».
79. Это означает, что ежегодно политические партии должны представлять существенные финансовые отчеты не только в компетентные налоговые органы (ч. 2 ст. 31), но также своим членам, государственным органам и общественности, а также отчеты о своей деятельности в Министерство юстиции. **Это довольно большое количество отчетов, составление которых требует сбора слишком большого объема информации, что может оказаться довольно обременительным для партий, особенно в годы выборов, поэтому это требование рекомендуется удалить.** В то же время, в части 1(4) статьи 24 следует отметить, что в опубликованных отчетах об использовании финансовых средств нужно указывать только фамилии отдельных доноров, пожертвовавших значительные суммы, но не их личные данные, чтобы обеспечить соблюдение их прав на неприкосновенность частной жизни. Фамилии лиц, которые пожертвовали небольшие суммы, вообще не следует упоминать в отчетах.

⁵² Там же.

80. На основании части 1(7) статьи 24 политические партии обязаны допускать представителей Министерства юстиции на открытые мероприятия (в том числе съезды, конференции), проводимые политической партией. В целом, партиям должны иметь возможность приглашать или не приглашать тех, кого они сочтут необходимым, поэтому вопрос о допуске представителей Министерства юстиции на мероприятия политических партий не следует формулировать как обязательство. **Рекомендуется исключить это положение из статьи 24.**
81. Аналогичным образом, неясно, почему в соответствии с частью 2 статьи 24 политические партии обязаны представлять в Министерство юстиции сведения о количестве выдвинутых ею кандидатах, зарегистрированных на различные государственные должности, а также о кандидатах, зарегистрированных избирательными комиссиями. Эта информация представляется в виде «заверенной копии соответствующего протокола о результатах выборов». Поскольку сбор таких данных является весьма обременительным, будет проще, если Министерство юстиции будет запрашивать такую информацию у Центральной избирательной комиссии (или у других соответствующих комиссий).
82. Допустимая хозяйственная деятельность политических партий описана в части 2 статьи 26 и включает в себя возможность предоставлять в аренду и осуществлять продажу имеющегося в собственности политической партии движимого и недвижимого имущества. **Эту возможность в законопроекте следует конкретизировать. В частности, следует указать, что имущество всегда может быть предоставлено в аренду или продано только по текущей рыночной цене (или, по крайней мере, не по цене, значительно или непропорционально превышающей рыночную), и что в таких сделках следует избегать возможных конфликтов интересов. Это включает в себя обязательство не проводить подобные сделки с частично или полностью государственными предприятиями.**⁵³
83. Согласно части 4 статьи 26, политические партии могут использовать свои средства на благотворительные цели. Это также должно быть отражено в сводном финансовом отчете, поэтому следует соответствующим образом дополнить часть 5 статьи 26, которая в настоящее время касается только хозяйственной деятельности.

6. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

84. Финансирование политических партий регулируется статьями главы VI законопроекта и включает в себя источники финансирования, государственное и частное финансирование, а также финансовую отчетность и надзор. Приветствуется тот факт, что в число источников финансирования, перечисленных в статье 27, теперь входят средства из государственного бюджета.
85. Согласно части 1(1) статьи 27, источники финансирования включают членские и вступительные взносы. Неясно, что представляют из себя вступительные взносы и чем они отличаются от членских взносов, поэтому рекомендуется прояснить этот момент в законопроекте.

⁵³ См. в этой связи п. 5.4 Документа Копенгагенского совещания СБСЕ 1990 г. о четком разделении между государством и политическими партиями.

6.1. Государственное финансирование

86. Статья 29 содержит более подробную информацию о распределении государственного финансирования между политическими партиями. Часть 1 этой статьи предусматривает, что политическая партия имеет право на получение средств государственного бюджета в случае, если список кандидатов, выдвинутый политической партией на последних выборах депутатов Жогорку Кенеша, получил не менее пяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по республиканскому избирательному округу. Общий объем средств, выделяемых из государственного бюджета для финансирования политических партий, определяется Правительством ежегодно и распределяется между партиями в соответствии с полученными голосами (ч. 4 ст. 29), не позднее чем через 3 месяца со дня официального опубликования результатов выборов и в последующем ежегодно в течение всего срока полномочий Жогорку Кенеша соответствующего созыва (ч. 5 ст. 29).
87. Распределение средств на основании итогов предыдущих выборов является довольно обычной практикой, и пятипроцентный барьер также представляется разумным, учитывая высокий девятипроцентный порог выборов в Кыргызской Республике (хотя следует иметь в виду, что в случае снижения этого порога в будущем потребуются также снизить и процент голосов, определяющий, получит ли партия государственное финансирование). В то же время, часть 1 статьи 29 не предусматривает какого-либо финансирования для небольших или недавно созданных партий, что означает, что крупные и хорошо зарекомендовавшие себя партии будут пользоваться большой поддержкой в этой системе, в то время как другие партии не будут иметь никакой государственной поддержки, пока не победят на выборах (что безусловно зависит от финансирования). Согласно «Руководящим принципам регулирования политических партий», распределение государственных средств должно предоставлять партии возможность партий на равных конкурировать с другими партиями, тем самым усиливая политический плюрализм.⁵⁴

РЕКОМЕНДАЦИЯ G.

В отношении части 1 статьи 29: предусмотреть выделение некоторых государственных средств для небольших партий, исходя из объективных критериев. Дополнительная поддержка может быть оказана тем политическим партиям, которые поддерживают вопросы гендерного равенства, права инвалидов, молодежь или другие группы, чтобы стимулировать реализацию государственных стратегий в этих областях;⁵⁵

88. Часть 4 статьи 29 предоставляет правительству большую свободу действий при принятии решения об объемах государственного финансирования, которое будет выделено политической партии. При этом неясно, в какой степени принятие такого решения действительно входит в компетенцию правительства. В части 3 статьи 29 отмечается, что средства предусматриваются в государственном бюджете, который утверждает Жогорку Кенеш. В любом случае, чтобы повысить прозрачность этого процесса и сделать финансирование менее зависимым от

⁵⁴ См. п.п. 183-184 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

⁵⁵ См. п. 191 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

политических изменений, было бы целесообразней указать объем финансирования в законопроекте.⁵⁶ В идеале это должна быть сумма, которая будет корректироваться с учетом инфляции и полученных голосов, цифра государственного финансирования, выраженная в конкретной доле от ВВП, процент от общих запланированных бюджетных средств или от суммы поступлений в бюджет из всех источников.

89. Согласно части 5 статьи 29, порядок и сроки перечисления государственных средств политическим партиям определяются в соответствии с частью 3 этой же статьи. Этот пункт неясен, поскольку в части 3 просто говорится о переводе средств на специальный счет Министерства финансов, но не упоминается о переводе государственных средств партиям. Таким образом, в статье 29 следует указать порядок и условия перевода средств партиям. Как правило, ежегодное распределение государственных средств осуществляется в конце года, а получение средств зависит от своевременного выполнения каждой партией требований в отношении представления отчетности, и выплата производится только после выполнения этих требований.

6.2. Частные пожертвования

90. Статья 30 предусматривает, что политические партии вправе принимать пожертвования в виде денежных средств и иного имущества от физических и юридических лиц при условии, что эти пожертвования документально подтверждены с обязательным указанием их источника. В статье 30 следует также указать, что в значении законопроекта пожертвованиями считаются и пожертвования не в денежной форме, а также займы, дебаты и кредиты.
91. Предусмотренное частью 2 статьи 30 требование об осуществлении денежных пожертвований политическим партиям в виде безналичного перечисления кажется противоречащим части 1 той же статьи, в которой говорится, что стороны имеют право также принимать денежные пожертвования. Более того, часть 6 статьи 30 гласит, что граждане Кыргызской Республики могут делать денежные пожертвования, лично доставляя их в отделение связи или банковское учреждение. Рекомендуется изменить вышеуказанные части статьи 30 с тем, чтобы они соответствовали друг другу.
92. В этом контексте следует иметь в виду, что требование о внесении пожертвований только по безналичному расчету исключает возможность пожертвований политическим партиям со стороны лиц, не имеющих банковских счетов. То же относится и ко всем формам краудсорсинга. Это нецелесообразно, поскольку чем больше пожертвований, пусть и небольших, партия получает из различных источников, тем меньше она будет зависеть от групп состоятельных заинтересованных сторон. Таким образом, будет целесообразно допустить денежные пожертвования до определенной суммы при условии, что все пожертвования, превышающие эту сумму, будут осуществляться по безналичному расчету. Это обеспечит прозрачность, но при этом не исключит возможность небольших пожертвований как таковых. В этой связи приветствуются требования к указанию надлежащей информации и реквизитов при банковском переводе, перечисленные в части 5 статьи 30.

⁵⁶ В связи с вопросом стабильности и прогнозируемости государственного финансирования см. п.п. 21-25 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по закону «О внесении поправок в «Закон о государственном бюджете Республики Болгария на 2019 г.»».

93. В части 3 статьи 30 содержится длинный перечень физических или юридических лиц, которые не вправе делать пожертвования политическим партиям в Кыргызской Республике. Сюда входят международные финансовые организации и международные некоммерческие организации (ч. 3(6) ст. 30). Хотя законопроект вполне может запретить таким организациям напрямую финансировать конкретную партию, этот запрет не должен распространяться на такие организации, которые помогают развивать потенциал и поддерживают все партии в равной степени. Таким образом, часть 3(6) статьи 30 не должна касаться семинаров, учебных мероприятий, исследований и других вспомогательных видов деятельности – для этого в ней либо необходимо указать, что помощь такого рода не квалифицируется как пожертвование, либо напрямую исключить эти виды помощи из сферы действия этой конкретной части статьи.⁵⁷
94. Юридическим лицам, имеющим государственную или муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов, также запрещено делать пожертвования политическим партиям (ч. 3 ст. 9). Этот процент представляется слишком высоким, поскольку в законодательстве некоторых стран пожертвования от компаний с участием государства запрещены независимо от степени такого участия, однако страны, не запрещающие такие пожертвования, обычно устанавливают более низкий порог участия государства, запрещая, например, пожертвования от компаний, в которых государству принадлежит более 10 процентов.⁵⁸ **Рекомендуется откорректировать часть 3 (9) статьи 30 соответствующим образом. Кроме того, законодатели могут также рассмотреть вопрос о запрете пожертвований от компаний, выполняющих государственные контракты, на срок от трех до пяти лет после окончания срока действия контракта.**
95. Благотворительные организации и религиозные объединения, а также учрежденные ими организации также не вправе вносить пожертвования политическим партиям (ч. 3 ст. 20). Учитывая, что такие объединения являются частью гражданского общества, было бы нецелесообразно полностью запрещать им какую-либо поддержку отдельных партий. Вместо этого в этой статье следует указать, каким именно категориям благотворительных или религиозных организаций запрещено делать пожертвования (хотя такие ограничения необходимо тщательно формулировать, чтобы избежать дискриминационных положений).
96. В соответствии с частью 4 статьи 30, в случае получения запрещенных пожертвований партия в месячный срок обязана вернуть их жертвователям, либо передать в доход государства. Предполагается, что под «доходом государства» подразумевается «государственный бюджет»; эту часть статьи следует соответствующим образом отредактировать (если только это не связано с ошибкой при переводе).
97. В соответствии с частью 8 статьи 30, в случае, если пожертвование вносится не в денежной форме, политическая партия обеспечивает установление финансового эквивалента этого пожертвования и вносит соответствующие данные в финансовый отчет. Рекомендуется добавить, что этот эквивалент не должен быть ниже текущей рыночной стоимости на момент внесения пожертвования.

⁵⁷ Это также будет соответствовать п. 26 Документа Копенгагенского совещания СБСЕ 1990 г.

⁵⁸ См. также п. 32 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту изменений в некоторые законодательные акты Украины по предупреждению политической коррупции и борьбе с ней, 26 октября 2015 г.

98. В части 9 статьи 30 указана максимальная сумма пожертвований, полученных политической партией. Сумма пожертвований от одного физического лица не может превышать минимальный размер заработной платы, установленный законодательством Кыргызской Республики на день внесения пожертвования в пять тысяч раз, что составляет более 110 тысяч евро, а от юридического лица - в пятьдесят тысяч раз, то есть более миллиона евро. Как правило, ограничения на пожертвования целесообразны, поскольку помогают обеспечить равные условия для всех политических партий и снижают способность определенных групп или лиц влиять на партию, используя свои финансовые преимущества.⁵⁹ В то же время необходимо отметить, что указанные пороговые ограничения кажутся непомерно высокими, особенно для страны со сравнительно низким ВВП⁶⁰, также по сравнению с другими государствами региона ОБСЕ.⁶¹ Это противоречит первоначальной цели установления таких ограничений. **Чтобы предотвратить или хотя бы свести к минимуму коррупцию и зависимость от партий от состоятельных групп или отдельных лиц⁶², настоятельно рекомендуется снизить эти пороговые ограничения. Кроме того, в этой или какой-либо другой части статьи 30 следует четко указать, что эти ограничения относятся ко всем видам пожертвований, включая пожертвования не в денежной форме, займы, дебаты и кредиты (см. п. 91 выше). Аналогично, вступительные и членские взносы также должны рассматриваться как индивидуальные взносы или пожертвования и подпадать под ограничение в соответствии с частью 9 статьи 30.⁶³**

РЕКОМЕНДАЦИЯ Н.

В отношении статьи 30: снизить порог частных пожертвований и указать, что пожертвования не в денежной форме, а также займы, дебаты и кредиты также считаются пожертвованиями в значении законопроекта;

99. Кроме того, формулировка части 9 статьи 30 может допускать прочтение в том смысле, что под эти ограничения также подпадают получаемые партиями пожертвования в фонд избирательной кампании (регулируемые частью 2 статьи 62 закона «О выборах»). Следует более четко прояснить этот вопрос в законопроекте, включив в него пояснения о том, как разграничивать пожертвования с целью осуществления обычной партийной деятельности и пожертвования для проведения предвыборной деятельности, и каким образом следует учитывать пожертвования, полученные от юридических лиц и граждан до начала избирательной кампании - а именно, следует ли рассматривать их как

⁵⁹ См. п. 173 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

⁶⁰ Согласно прогнозам, опубликованным Министерством юстиции, в 2020 и 2021 годах размер минимальной заработной платы составит соответственно 1854 и 1970 кыргызских сомов. При умножении минимальной зарплаты на 5000, максимальная сумма пожертвований от физических лиц составит соответственно 9 270 000 сомов (приблизительно 103 813 евро) и 9 850 000 сомов (приблизительно 110 308 евро) в год, а при умножении на 50 000, максимальная сумма пожертвований от юридических лиц составит соответственно 92 700 000 сомов (приблизительно 1 038 129 евро) и 98 500 000 сомов (примерно 1 103 116 евро) в год.

⁶¹ См., например, пункт 41 Совместного заключения относительно законодательства Республики Молдова, регулирующего финансирование политических партий и избирательных кампаний (максимальная сумма пожертвований от частных лиц составляет 55 000 евро); Заключение БДИПЧ ОБСЕ относительно заключения по законам, регулирующим финансирование политических партий в Испании (максимальная сумма пожертвований от частных лиц составляет 50 000 евро).

⁶² См. также п. 27 «Заключения БДИПЧ ОБСЕ по закону «О внесении поправок в «Закон о государственном бюджете Республики Болгария на 2019 г.»».

⁶³ См. п. 163 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

партийные средства или как пожертвования, полученные от юридических и физических лиц.

6.3. Отчетность и надзор

6.3.1 Обязанности в отношении предоставления финансовых отчетов

100. Принцип 10, изложенный в Руководящих принципах регулирования политических партий, гласит, что поскольку политические партии пользуются привилегиями, которые не предоставляются другим объединениям, целесообразно налагать на них определенные обязательства в связи с приобретением ими правового статуса. Это может включать требования к отчетности и прозрачности финансовых механизмов.⁶⁴
101. Статья 31 регулирует финансовую отчетность политических партий. В соответствии с частью 1 этой статьи, политическая партия и ее представительство (территориальное отделение) представляют финансовую и бухгалтерскую отчетность в порядке и сроки, установленные законодательством Кыргызской Республики. Учитывая, насколько важна абсолютная ясность в отношении того, какие именно требования должны выполнять политические партии, было бы целесообразно включить дополнительную информацию по этому вопросу в законопроект или привести более конкретные ссылки в статье 31. В частности, неясно, когда именно после окончания соответствующего календарного года политические партии должны представлять сводный налоговый отчет в компетентный налоговый орган (ч. 2 ст. 31).
102. Часть 3 статьи 31, определяет содержание финансовых отчетов (желательно детализировать эту информацию). Отчеты должны включать сведения об источниках и размерах денежных средств, поступивших на счета политической партии и ее представительства (территориального отделения), а также о расходовании этих средств. Однако в этом положении не определен объем информации об источниках финансирования, которую должны предоставить партии, например, какие сведения об отдельных жертвователях и юридических лицах необходимо включать в отчет. Кроме того, в финансовый отчет также следует включать использование финансовых средств на благотворительные цели (ч. 4 ст. 26).
103. Что касается формы финансового отчета, приветствуется, что государственный налоговый орган обязан ввести стандартную форму финансового отчета и правила ее заполнения, которые должны быть одинаковыми для всех политических партий в стране. В отчетах следует четко разграничивать пожертвования/взносы и расходы. Кроме того, форма отчетности должна включать классификацию всех пожертвований/взносов и расходов по стандартизированным категориям, в установленном порядке. В детализированном отчете необходимо указать дату и сумму каждой транзакции, а также приложить копии документов, подтверждающих транзакции (например, квитанции, чеки, квитанции банковских переводов и кредитные соглашения).⁶⁵
104. В части 3 статьи 31 также указывается, что средства, израсходованные политической партией и ее представительством (территориальным отделением)

⁶⁴ См. п. 23 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

⁶⁵ БДИПЧ ОБСЕ, Руководство по наблюдению за финансированием избирательных кампаний, 2015 г., стр. 40-41.

на подготовку и проведение выборов, учитываются отдельно. Неясно, как это положение соотносится с частью 2 статьи 31 законопроекта или со статьей 16 закона «О выборах», которая содержит несколько иные требования к отчетности. Следует разъяснить в статье 31, должны ли партии представлять отчеты о расходах, связанных с выборами, в налоговый орган и (или) в Центральную избирательную комиссию.

105. Наконец, в части 4 статьи 31 говорится, что политические партии ежегодно публикуют в печатных средствах массовой информации сведения из сводного финансового отчета по установленной органом налоговой службы форме. Информация о средствах и расходах политических партий должна публиковаться таким образом, чтобы с ней можно было ознакомиться в течение долгого времени, а форму отчетности должно быть легко найти и получить.⁶⁶ Следовательно, рекомендуется публиковать отчеты онлайн. Кроме того, неясно, идет ли речь о том же самом финансовом отчете, который упоминается в части 1(4) статьи 24 – отчете об использовании финансовых средств и другого имущества, которые политические партии обязаны предоставлять своим членам, компетентным государственным органам и общественности. Это следует прояснить в соответствующих статьях законопроекта. **В части 4 статьи 31 также следует конкретизировать, какая именно финансовая информация должна быть опубликована, и указать, что эти сведения должны быть полными и включать все полученные и потраченные средства с указанием источников, но без упоминания имен и фамилий и личных данных отдельных лиц, сделавших небольшие пожертвования, чтобы защитить их права на неприкосновенность частной жизни. В отношении жертвователей, предоставивших крупные суммы, достаточно перечислить имена и фамилии, но не указывать другие личные данные.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ I.

В отношении части 4 статьи 31: указать, какой именно финансовый отчет политические партии должны представлять ежегодно и какие именно финансовые сведения следует публиковать, и отметить, что эта информация должна быть полной и включать в себя все полученные и потраченные средства с указанием источников, но с соблюдением их прав на неприкосновенность частной жизни;

6.3.2 Контроль за финансовой деятельностью

106. Контроль за финансовой деятельностью политических партий регулируется статьей 33, которая наделяет различные государственные органы различными надзорными полномочиями. Так, Счетная палата осуществляет контроль за поступлением и целевым использованием средств государственного бюджета, а органы налоговой службы осуществляют контроль за финансовой и

⁶⁶ См. также п. 29 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по Конституционному закону Республики Армения «О политических партиях» (19 октября 2019 г.); п. 55 Заключения БДИПЧ ОБСЕ относительно заключения по законам, регулирующим финансирование политических партий в Испании (30 октября 2017 г.); п. 25 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по проекту изменений в некоторые законодательные акты Украины, касающиеся прозрачности финансирования политических партий и избирательных кампаний (14 сентября 2014 г.); п. 38 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О регулировании формирования, внутренней структуры, функционирования и финансирования политических партий и их участия в выборах на Мальте» (14 октября 2014 г.); и п. 60 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту изменений в некоторые законодательные акты Украины по предупреждению политической коррупции и борьбе с ней, 26 октября 2015 г.

бухгалтерской отчетностью политических партий. Согласно части 2 статьи 33, проверка поступлений и целевого использования финансовых и иных средств может быть осуществлена также Жогорку Кенешем на основании обращения не менее одной трети от общего числа депутатов.

107. Государствам необходимо обеспечить независимый мониторинг в отношении финансирования и расходования средств политическими партиями как в их обычной деятельности, так и при проведении избирательных кампаний. Это включает в себя контроль счетов политических партий и связанных с избирательными кампаниями расходов, а также представление и обнародование результатов.⁶⁷ Мониторинг может осуществляться различными органами, включая компетентный надзорный орган или государственный финансовый орган. Независимо от того, какому именно органу поручена проверка финансовых отчетов партии, его следует обеспечить эффективными правовыми и практическими мерами, гарантирующими независимость этого органа от политического давления и его беспристрастность,⁶⁸ а также предоставить ему достаточную финансовую поддержку и следственные полномочия.⁶⁹
108. **Если контроль осуществляется различными органами, необходимо четко разграничить полномочия и компетенции. Хотя статья 33 приветствуется в принципе, она не содержит подробных сведений о процессе надзора в целом; Счетная палата осуществляет контроль за поступлением и целевым использованием средств политических партий, однако те же задачи, похоже, входят и в компетенцию налоговой службы при рассмотрении представленных партиями финансовых отчетов. Это говорит о возможности совпадений в компетенции этих двух органов. В то же время в статье 33 ничего не говорится о том, как эти два органа будут сотрудничать в целях всестороннего контроля за финансированием политических партий.**
109. Помимо этого, неясны объем и цель парламентского надзора, упомянутого в части 2 статьи 33. Обычно парламенты редко осуществляют надзор за политическими партиями; учитывая количество представленных в парламенте политических партий, это по сути создаст ситуацию, когда одни политические партии будут осуществлять контроль над другими. Такая ситуация может привести к потенциальному конфликту интересов и к злоупотреблениям, и поэтому это положение следует пересмотреть. Кроме того, маловероятно, что Жогорку Кенеш будет располагать профессиональными ресурсами или возможностями для проведения тщательной проверки поступлений и целевого использования средств политическими партиями, к тому же парламенту нет необходимости дублировать функции Счетной палаты, которая является специализированным нейтральным органом. Поэтому рекомендуется исключить часть 2 из статьи 33. В качестве альтернативы это положение можно переформулировать, отведя Жогорку Кенешу более четко определенную дополнительную роль в надзоре, например, предоставив ему возможность в

⁶⁷ См. п.п. 211-214 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий; хотя Кыргызская Республика не является государством-членом Совета Европы, необходимость независимого мониторинга также подчеркивается в статье 14 Приложения к Рекомендации 2003(4) Комитета министров Совета Европы государствам-членам СЕ «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», принятой 8 апреля 2003 г.

⁶⁸ См. п. 212 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

⁶⁹ См. п. 36 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту изменений в некоторые законодательные акты Украины по предупреждению политической коррупции и борьбе с ней, 26 октября 2015 г.

определенных обстоятельствах инициировать парламентские дебаты или создавать комитеты по надзору.

110. Статья 107 Конституции определяет Счетную палату как высший ревизионный орган Кыргызской Республики.⁷⁰ Таким образом, если роль Счетной палаты заключается в проведении финансовых проверок политических партий, то это должно быть четко указано в законопроекте. Однако в этом случае целесообразно также указать, касается ли это всех или только наиболее крупных политических партий, и исключает ли это возможность назначения политическими партиями других аудиторов для проверки их финансовых отчетов. Помимо этого, важно оценить нынешний потенциал Счетной палаты и при необходимости предоставить ей дополнительные кадры и средства.
111. То же самое относится и к налоговым органам, которым потребуются значительные кадры и средства, чтобы контролировать финансовые отчеты всех политических партий в стране. Более того, статья 33 не содержит подробной информации о том, каким образом налоговые органы будут осуществлять надзор за политическими партиями, и будет ли это выходить за рамки простой проверки годовых финансовых отчетов.
112. В частности, из текста статьи 33 неясно, что произойдет в случае, если какой-либо орган выявит нарушения в финансовой деятельности политической партии. Похоже, ни Счетная палата, ни налоговый орган в настоящее время не имеют полномочий и возможностей для расследования предполагаемых нарушений в случае получения достоверной информации о фальсификации отчетов или других серьезных финансовых нарушениях. В настоящее время законопроект не предусматривает проведения такого рода расследований потенциальных правонарушений, а предполагает, что проверка ограничится анализом финансовых отчетов, результаты которого затем будут опубликованы (ч. 3 ст. 33). Однако без таких полномочий будет трудно обеспечивать адекватный и эффективный надзор за политическими партиями, поступлением и расходованием их средств.⁷¹
113. В дополнение к вышесказанному, в статье 33 следует четко указать, каким образом компетенция упомянутых в ней надзорных органов согласуется и соответствует частям 1 и 2 статьи 42 закона «О выборах», который регулирует надзор за финансированием избирательной кампании. В соответствии с этими положениями, надзор за финансированием избирательной кампании осуществляют избирательные комиссии, которые также создают для этого собственные ревизионные группы. Статья 33 законопроекта и статья 42 закона «О выборах» должны быть пересмотрены, а формулировка законопроекта адаптирована, чтобы обеспечить последовательность и избежать дублирования.

РЕКОМЕНДАЦИЯ J.

В отношении статьи 33: четко разграничить соответствующие мандаты, полномочия и компетенцию различных органов, осуществляющих надзор за политическими партиями, чтобы обеспечить сотрудничество между ними и избежать дублирования сфер компетенции;

⁷⁰ Согласно статье 107 Конституции, «Счетная палата осуществляет аудит исполнения республиканского и местных бюджетов, внебюджетных средств, использования государственной и муниципальной собственности».

⁷¹ См. в этой связи п. 220 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий. См. также п. 57 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по закону «О политических партиях Монголии» от 27 ноября 2019 г.

114. Наконец, законопроект не предусматривает каких-либо мер наказания на случай совершения политическими партиями противоправных действий с точки зрения поступления и расходования средств и представления соответственной отчетности. В «Руководящих принципах регулирования политических партий» конкретно говорится о том, что в законодательстве о политических партиях следует также указать виды и масштабы нарушений, требующих применения санкций. При этом отмечается, что нарушения в финансовой отчетности, несоблюдение правил финансовой отчетности или ненадлежащее использование государственных средств должны приводить к потере партией всех или части этих средств или к административным штрафам.⁷²
115. В целом все меры наказания должны быть эффективными, соразмерными и носить сдерживающий характер.⁷³ Соответствующие суммы денежных средств, наличие попыток скрыть нарушение и повторяющийся характер нарушений – все это факторы, которые необходимо учитывать при выборе санкций. Желательно иметь целый ряд административных мер; уголовные санкции должны применяться только в случаях серьезных нарушений, которые подрывают принципы подотчетности обществу.⁷⁴
116. В целом, законопроект следует дополнить, включив в него надлежащий и эффективный механизм надзора за деятельностью политических партий и их финансовыми средствами, конкретизировав надзорные полномочия компетентных органов, дополнив их надлежащими следственными полномочиями, а также включив в законопроект перечень надлежащих соразмерных санкций за нарушения правил расходования финансовых средств и финансовой отчетности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ К.

включить в законопроект перечень убедительных и эффективных, но соразмерных санкций за различные виды конкретных перечисленных нарушений;

7. УЧАСТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ В ВЫБОРАХ

117. Глава VII содержит две статьи, которые регулируют участие политических партий в выборах, а именно статьи 34 и 35. Поскольку выдвижение и регистрация кандидатов уже охвачены законом «О выборах», следует пересмотреть необходимость сохранения главы VII.
118. Следует также пересмотреть часть 4 статьи 34, согласно которой политические партии обязаны публиковать свои программы в республиканских печатных СМИ. Политические партии, выдвинувшие кандидатов на выборы, будут публиковать много информации, не ограничиваясь при этом партийными программами и

⁷² См. п. 215 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

⁷³ См. п. 215 Руководящих принципов деятельности политических партий; далее см. статью 16 Приложения к Рекомендации 2003(4) Комитета министров Совета Европы государствам-членам СЕ «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний», принятой 8 апреля 2003 г., хотя она напрямую и не применима к Кыргызстану.

⁷⁴ См. п.п. 216-217 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

печатными СМИ. Авторам законопроекта следует рассмотреть вопрос об исключении этой статьи.

119. Часть 2 статьи 35 гласит, что политическая партия, не принимавшая в течение пяти лет участия в президентских, парламентских и местных выборах подлежит ликвидации согласно часть 3(4) статьи 39 законопроекта. Это кажется чрезмерно жестким требованием, поскольку роспуск партии, иными словами, полный запрет на существование партии, является крайней мерой, которая может быть применена только в крайних случаях, например, если партия практикует насилие и угрожает гражданскому миру, когда все менее серьезные меры будут сочтены недейственными.⁷⁵ Как уже отмечалось в отношении законопроекта 2009 года, свобода объединений, сформулированная в обязательствах ОБСЕ и региональных и международных документах в сфере прав человека, не зависит от позиции или участия кандидатов или политической партии в выборах. Отказ от выдвижения или участия выборах также не следует рассматривать как угрозу конституционному строю или государственным институтам.⁷⁶ Кроме того, использование союза «и» при перечислении различных типов выборов предполагает, что партия может подлежать роспуску уже в том случае, если не участвует в выборах на всех трех уровнях: президентских, парламентских и местных. Если только это формулировка не является неверным переводом, то она является чрезмерно жесткой и приведет к ликвидации любых небольших партий, не имеющих достаточных средств для участия в выборах на всех уровнях, а также партий, которые действуют только на национальном или местном уровне. Само требование участвовать в выборах под угрозой роспуска является несоразмерной мерой, независимо от того, подразумевается ли при этом участие в выборах на одном или на всех уровне.

РЕКОМЕНДАЦИЯ L.

В отношении части 2 статьи 35: пересмотреть вопрос о роспуске партий, не принимавших в течение пяти лет участия в президентских, парламентских и местных выборах;

8. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НАДЗОРА НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ И ЛИКВИДАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

120. Глава VIII регулирует условия, при которых государство вправе приостановить деятельность политической партии или полностью ее ликвидировать. Поскольку первая статья этой главы – статья 36 – касается надзора и контроля над политическими партиями в целом, но не содержит подробной информации, в частности, о приостановлении деятельности или роспуске партий, следовало бы уточнить название этой главы.

⁷⁵ См. п.п. 89-92 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

⁷⁶ См. п. 42 Совместного экспертного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» от 23 октября 2009 г. См. п. 41 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по закону «О политических партиях Монголии» от 27 ноября 2019 г. и п.п. 29-30 Заключения БДИПЧ ОБСЕ по закону «О внесении поправок в «Закон о государственном бюджете Республики Болгария на 2019 г.».

121. В соответствии с частью 1 статьи 36, надзор за «точным и единообразным исполнением законодательства» политической партией и ее представительствами / отделениями осуществляет Министерство юстиции. Министерство также осуществляет надзор за соответствием деятельности политической партии и ее представительств (территориального отделения) положениям, целям и задачам, определенным уставом и программой политической партии, запрашивая у политической партии документы о ее представительствах / отделениях и количестве членов, и направляя своих представителей для участия в проводимых политической партией открытых мероприятиях (ч. 2 ст. 36). В случае осуществления партией деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам политической партии, определенным ее уставом и программой, Министерство выносит партии письменное предупреждение (ч. 3 ст. 36).
122. В этой связи важно помнить, что надзорным органам следует воздерживаться от чрезмерного контроля над партийной деятельностью, поскольку внутрипартийные вопросы доводятся до сведения государственных органов только в исключительных случаях.⁷⁷ Это также относится к уставу партии и способам его реализации. Как отмечалось в отношении законопроекта 2009 года, будет чрезвычайно проблематичным, если административный или судебный орган будет заниматься изучением рациональности и согласованности политической программы, целей и принципов партии и выносить решения относительно того, выполняет ли их партия. Судить об этом должны общественность и избиратели.⁷⁸ Государство может вмешиваться в деятельность политических партий только в том случае, если эта деятельность незаконна или направлена на пропаганду насилия или свержение конституционного строя.⁷⁹ Кроме того, как уже указывалось в пункте 81 выше, политические партии не обязаны допускать представителей Министерства на свои мероприятия. По этим причинам часть 2 статьи 36 следует пересмотреть и либо существенно отредактировать, либо исключить из законопроекта.
123. Статья 37 гласит, что в случае нарушения политической партией Конституции Кыргызской Республики, законопроекта и иных нормативных правовых актов, а также совершения действий, нарушающих права и свободы граждан, министр юстиции вправе «внести в руководящий орган политической партии представление об устранении указанных нарушений» в течение срока, не превышающего трех месяцев. Как и другие положения законопроекта, которые содержат расплывчатые ссылки на другие неконкретизированные правовые акты, эта часть статьи 37 не содержит четкого и краткого перечня действий, которые считаются серьезным нарушением вышеуказанных законов и могут послужить причиной для приостановления деятельности партии. В нынешнем виде неточная формулировка статьи 37 допускает различные толкования и как следствие – принятие потенциально произвольных решений. В такой ситуации любое нарушение положений законопроекта (или любого другого закона) может привести к приостановке деятельности партии. Рекомендуется удалить эту формулировку из части 1 статьи 37 и заменить ее перечнем (серьезных) нарушений, которые могут послужить причиной для приостановления деятельности партии.

⁷⁷ См. п. 221 документа, приведенного в сноске 10: Руководящие принципы регулирования политических партий.

⁷⁸ См. п. 26 Совместного экспертного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» от 23 октября 2009 г.

⁷⁹ См. п. 38 Совместного экспертного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по проекту закона «О политических партиях в Кыргызской Республике» от 23 октября 2009 г.

124. Если партия не выполнит «представление» министра в течение указанного срока, министр вносит в Верховный суд заявление о приостановлении деятельности партии по своей инициативе или на основании «обоснованного обращения» физических/юридических лиц. Эти формулировки довольно расплывчаты, поскольку неясно, что представляет собой «обоснованное обращение», и прежде всего, какие физические или юридические лица имеют право подать такое обращение. Кроме того, трехмесячного периода не всегда достаточно для устранения нарушения. В этом отношении следует уточнить часть 1 статьи 37.
125. На основании заявления министра деятельность политической партии приостанавливается на срок до шести месяцев решением Верховного суда. Приветствуется тот факт, что такие решения принимаются судом, и предполагается, что решение о приостановлении будет принято в надлежащем судебном порядке, в соответствии с принципами равенства сторон, и соответствующей политической партии будет предоставлено достаточно времени и возможность изложить свою позицию (хотя определенность формулировки «приостанавливается» подразумевает иное). В целях обеспечения ясности и прозрачности рекомендуется обговорить это в статье 37, также включив в нее пункт, предоставляющий партии право и возможность обжаловать решение о приостановлении ее деятельности. То же относится и к части 3 статьи 37, допускающей приостановление деятельности представительства / территориального отделения партии.
126. В соответствии с частью 4 статьи 37, Министерство юстиции вправе подать заявление в суд о приостановлении деятельности политической партии после письменного предупреждения в соответствии с частью 2(3) статьи 36 настоящего Закона, если это предупреждение не было обжаловано. Эта формулировка несколько неясна, поэтому рекомендуется пересмотреть часть 4 статьи 37, уточнив, что заявление о приостановлении деятельности направляется не на основании письменного предупреждения как такового, а только в том случае, если письменное предупреждение не было принято во внимание в течение установленного срока.
127. В то же время это положение означает, что в случае, если партия не прекратит действия, которые, по мнению Министерства, являются нарушением устава или программы партии, то это может привести к приостановлению деятельности партии. По изложенным выше причинам такая мера была бы чрезвычайной и несоразмерной, поскольку приостановление деятельности политической партии допустимо исключительно в качестве крайней меры и в серьезных случаях.
128. В статье 39 законопроекта изложены основания и порядок роспуска политической партии, который происходит по решению Верховного суда. Некоторые из этих оснований совпадают с основаниями для приостановления деятельности политической партии, а именно, нарушение партией требований настоящего законопроекта и иных нормативных правовых актов или принятие решений, нарушающих права и свободы граждан. В числе других перечисленных оснований указано неустранение нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности политической партии, и неучастие в выборах в соответствии со статьей 35 настоящего законопроекта (в этом отношении см. п.п. 118-120 выше).
129. Опасения, высказанные выше в отношении расплывчатой формулировки и потенциальной несоразмерности приостановления деятельности партии,

предусмотренного статьей 37, в еще большей степени относятся к роспуску партии, в результате которого партия перестает существовать. Важно помнить, с одной стороны, о правах на свободу объединений и участие в политической жизни, а с другой - о принципах необходимости и соразмерности. Серьезное ограничение вышеуказанных прав путем ликвидации политической партии может быть применено исключительно в чрезвычайно серьезных случаях, когда политическая партия занимается серьезной незаконной деятельностью или пропагандирует насилие или угрожает насильственным свержением конституционного строя. Во всех других случаях политические партии могут подвергнуться санкциям, но не могут быть ликвидированы. По этой причине расплывчатых ссылок на законопроект в целом или на другие неконкретизированные законы или нарушения прав и свобод других лиц недостаточно для обоснования роспуска партии.

РЕКОМЕНДАЦИЯ М.

В отношении статей 37 и 39: указать, что только чрезвычайно серьезные нарушения могут послужить основанием для приостановления деятельности или роспуска партии, поскольку роспуск является крайней мерой в случае, когда политическая партия занимается серьезной незаконной деятельностью или пропагандирует насилие или угрожает насильственным свержением конституционного строя.

130. В целом и в дополнение к предыдущему замечанию относительно отсутствия надлежащего перечня конкретных запрещенных действий отмечается, что законопроект предусматривает только три вида санкций, а именно: предупреждение, приостановление деятельности и роспуск политической партии. Поэтапного применения санкций не предусмотрено; напротив, невыполнение предупреждения немедленно ставит под угрозу всю партию и ее существование.
131. Исходя из выводов данного Заключения, законодателям следует в целом пересмотреть свой подход к санкциям за нарушения в законопроекта, в частности, в отношении того, какие именно действия будут считаться нарушением требований законопроекта, и какие эффективные и сдерживающие, но соразмерные санкции могут быть применены в таком случае. Так, незначительные нарушения, такие как непредставление правильной, полной или своевременной документации, могут повлечь за собой штраф или аналогичные незначительные административные санкции, в то время как в случае несоблюдения партией правил финансирования политических партий она может быть оштрафована или, в зависимости от серьезности нарушения, обязана вернуть средства или передать их в государственную казну. К другим санкциям относятся урезывание объема государственного финансирования определенных политических партий или лишение их права на государственное финансирование или выдвижение кандидатов на выборах (на определенных срок). В случае серьезных преступлений и нарушений или совершения политической партией насильственных действий или создания угрозы конституционному строю, деятельность партии действительно может быть приостановлена или партия может быть ликвидирована, но только в том случае, если никакие другие менее суровые меры не достигли желаемого результата. Действия отдельных членов партии, которые объективно являются преступными, естественно, влечет за собой уголовную ответственность этих лиц.

132. Статья 40 описывает процесс реорганизации политической партии. Как отмечалось в пункте 14 выше, неясно, что это означает, и почему реорганизация имеет столь далеко идущие последствия. Рекомендуется прояснить этот момент, а также рассмотреть вопрос о том, всегда ли данный процесс должен приводить к передаче имущества политической партии, прекращению ее деятельности, аннулированию свидетельства о государственной регистрации партии и исключению ее из единого государственного реестра, как указано в частях 2 и 3 статьи 41.

9. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

133. Разработчики подготовили справку-обоснование к законопроекту, в которой перечислен ряд оснований для предполагаемой реформы, но не упоминаются исследования и анализ регулятивного воздействия, которые позволили сделать такие выводы. Как говорится в справке, «поскольку данный законопроект не затрагивает вопросы предпринимательской деятельности, проведение анализа регулятивного воздействия не требуется». Однако анализ воздействия требуется не только для законопроектов, которые могут повлиять на предпринимательскую деятельность. Напротив, необходима углубленная оценка регулятивного воздействия этого законопроекта, учитывая его потенциальное влияние на политические партии, их создание, статус, финансирование и другие аспекты. Такая оценка должна быть основана на надлежащем анализе проблем с использованием фактических данных, с целью определения наиболее эффективного и действенного варианта регулирования (включая вариант «без регулирования»)⁸⁰. В случае, если такая оценка еще не проводилась, разработчикам законопроекта рекомендуется провести такой углубленный анализ, выявить существующие проблемы и соответствующим образом адаптировать предложенные решения.⁸¹
134. БДИПЧ / ОБСЕ приветствует факт проведения публичных консультаций при подготовке законопроекта. Осмысленно проведенные общественные дискуссии и открытые и инклюзивные дебаты расширяют понимание всеми заинтересованными сторонами различных факторов и укрепляют доверие к принятому законодательству и к соответствующим государственным учреждениям в целом. Особенно полезно участие во всесторонних консультациях неправительственных организаций, представляющих интересы конкретных групп гражданского общества, в том числе женщин, лиц с ограниченными возможностями, национальных меньшинств и молодежи, поскольку благодаря этому заинтересованные группы могут в полной мере понять содержание проекта законодательства и предоставить свои мнения до его принятия. Обязательства ОБСЕ требуют, чтобы законы принимались «в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Московский документ 1991 года, п. 18.1).⁸² Законодателю рекомендуется обеспечить проведение широких консультаций по поводу законопроекта вплоть до его принятия.

⁸⁰ См. п.п. 50-53 отчета БДИПЧ ОБСЕ «Оценка законодательного процесса в Кыргызской республике» (октябрь 2015 г.) на сайте: <https://www.legislationline.org/legislative-process/section/process/country/20>.

⁸¹ См. на сайте: <<http://www.osce.org/fr/odhr/elections/14310>>.

135. Наконец, статья 42 законопроекта гласит, что закон вступает в силу со дня его официального опубликования. Учитывая довольно существенные изменения, которые предусматривает законопроект как для политических партий, так и для государственных органов, в частности тех, на которые возложены широкие надзорные полномочия, рекомендуется предусмотреть в статье 42 разумный срок до вступления закона в силу, что предоставило бы определенным органам и учреждениям некоторое время, чтобы подготовиться к тем изменениям, которые наступят после принятия и опубликования закона.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]