

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Общественного фонда «Правовая Клиника «Адилет»  
к проекту Закона КР «О политических партиях в Кыргызской Республике»,  
инициированному депутатом Жогорку Кенеша КР А.Алтыбаевой

11 июня 2018 года на официальном сайте Жогорку Кенеша КР <https://kenesh.kg> был размещен инициированный депутатом Жогорку Кенеша КР А. Алтыбаевой проект Закона КР «О политических партиях в Кыргызской Республике» для общественного обсуждения.

Учитывая важнейшую роль политических партий в деле построения демократического общества и парламентаризма, Правовая Клиника «Адилет» провела анализ положений вышеуказанного законопроекта на соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституции и законодательству Кыргызстана.

Действующий Закон КР «О политических партиях» был принят в 1999 году и с тех пор не подвергался каким-либо изменениям в связи с чем, некоторые его нормативные положения устарели и не соответствуют Конституции КР, а также другим нормативным правовым актам.

Разработка нового закона обусловлена объективной необходимостью идти в ногу со временем, в особенности учитывая, что Конституция КР наделила партии высоким статусом в общественно-политической жизни государства, предоставив исключительное право формирования законодательной и исполнительной ветвей власти. С данной точки зрения подготовленный законопроект отвечает современным реалиям и требованиям нормотворческой техники.

Вместе с тем, рассматриваемый проект Закона содержит множество положений, ограничивающих право на свободу ассоциации, которые окажут негативное воздействие на процессы партийного строительства в Кыргызстане. Отдельные нормы инициированного проекта прямо противоречат международным стандартам права на свободу объединения, а также конституционным гарантиям соблюдения данного права и законодательству республики.

Право на свободу объединений относится к фундаментальным правам человека, находящимся под особой защитой международного права. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов<sup>1</sup>.

Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Конституция КР гарантирует каждому право на свободу объединения, устанавливает, что политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и

---

<sup>1</sup> Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах

общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов<sup>2</sup>.

Политические партии представляют собой коллективную организационную платформу для выражения основных прав личности на объединение и на свободу высказывания своего мнения<sup>3</sup>.

Ниже представляем углубленный анализ проекта Закона КР «О политических партиях в Кыргызской Республике» с предложением соответствующих рекомендаций.

## **Раздел I. Ужесточение правил создания политических партий**

**1.1. Согласно части 1 статьи 11 проекта 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 его полномочия не более трех месяцев.***

**В соответствии с частью 2 статьи 13 рассматриваемого законопроекта Учредительный съезд считается правомочным, если в его работе приняли участие *не менее 250 делегатов.***

Таким образом, предлагается установить количественный ценз, несоблюдение которого влечет невозможность реализации права на свободу объединений.

Введение обязательного условия о минимальном количестве граждан, необходимом для создания политической партии значительно ущемляет право на свободу ассоциации, что является нарушением положений части 2 статьи 22 Международного Пакта о гражданских и политических правах<sup>4</sup>, частей 1, 2 статьи 20, статьи 35 Конституции КР, согласно которым пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Необходимо особо отметить, что в соответствии с частью 3 статьи 20 Конституции КР *законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией КР.*

Однако, возможность реализации права на свободу объединений только при условии соблюдения количественного ценза при создании политической партии никак не отвечает критериям, предъявляемым к введению ограничения прав и свобод человека.

Конституция КР, принятая референдумом от 27 июня 2010 года, установила курс на построение демократического государства с парламентской формой правления. При этом, правом участия в выборах и формирования законодательной и исполнительной ветвей власти обладают только политические партии<sup>5</sup>. Государству следует содействовать укреплению партийного строительства, в особенности, учитывая, что в Кыргызстане

---

<sup>2</sup> Статьи 4, 35 Конституции КР

<sup>3</sup> основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий. – Кишинев, 2016г.

<sup>4</sup> Кыргызская Республика присоединилась к Международному Пакту о гражданских и политических правах постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХП

<sup>5</sup> Статьи 70, 74, 84 Конституции КР

признается политическое многообразие и многопартийность<sup>6</sup>. В этой связи, установление излишних препятствий при создании политических партий не отвечает демократическим принципам построения парламентской республики. Не имеющие широкой общественной поддержки политические партии попросту не смогут одержать победу на выборах, их деятельность будет угасать, следовательно, в данном случае отсутствует необходимость государственного регулирования.

Кроме того, неизвестно какими критериями руководствовались разработчики законопроекта, устанавливая минимальные требования к количественному составу Учредительного съезда. В справке-обосновании к проекту сведения об этом отсутствуют.

➤ Учитывая, что предлагаемое законопроектом ограничение права на свободу объединения в виде установления количественного ценза не отвечает целям защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц, редакцию предложения первой части 2 статьи 13, а также части 1 статьи 11 законопроекта следует пересмотреть в сторону значительного снижения минимального количества граждан, дающего право на создание политической организации.

➤ Аналогичные предложения относительно пункта 7 части 1 статьи 15 исследуемого проекта Закона (предоставление списка членов Организационного комитета – учредителей политической партии в количестве не менее 50 человек при государственной регистрации создания партии).

➤ По этим же основаниям необходимо внести соответствующие изменения в пункт 10 части 1 статьи 15 проекта Закона (предоставление при регистрации партии документа, подтверждающего участие в учредительном съезде не менее 250 делегатов).

**1.2.** Частью 1 статьи 11 законопроекта предлагается установить фиксированный срок полномочий Организационного комитета в три месяца. При этом, согласно требованиям частей 1 и 4 статьи 12 проекта *Организационный комитет прекращает свою деятельность, если партия не будет создана за это время*. Также, пункт 6 части 1 статьи 17 законопроекта предусматривает в качестве одного из оснований для отказа в государственной регистрации политической партии *нарушение сроков представления документов*.

По сути, упомянутое выше означает, что государство вводит жесткие временные рамки на решение организационных вопросов, связанных с созданием политической партии, и в случае пропуска этого срока, последует отказ в регистрации партии, то есть будет ограничена реализация права на свободу собраний на основании нарушения трехмесячного срока.

Однако, как указано выше, согласно требованиям международных стандартов прав и свобод человека право на свободу ассоциации может быть ограничено только при условиях соблюдения определенных критериев.

➤ В целях недопущения противоречий с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также конституционными гарантиями права на свободу объединения нормативные положения относительно сроков полномочий

---

<sup>6</sup> Часть 1 статьи 4 Конституции КР

Организационного комитета и дальнейшего представления документов для государственной регистрации партии, содержащиеся в части 1 статьи 11, частях 1, 4 статьи 12, пункте 6 части 1 статьи 17 анализируемого проекта, необходимо исключить.

**1.3.** Частью 3 статьи 13 исследуемого проекта Закона предусматривается обязать Организационный комитет в письменной форме уведомить Министерство юстиции КР о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии.

При этом, *Министерство юстиции КР направляет своего представителя для удостоверения участия в учредительном съезде политической партии требуемого частью 2 данной статьи количества делегатов.*

Установление указанных обязанностей не соответствует общепризнанным международным стандартам и конституционным гарантиям права на свободу объединения. Обязательное участие представителя Министерства юстиции КР в учредительном съезде политической партии является вмешательством государства в частную жизнь граждан по реализации своих политических взглядов.

Упомянутое положение противоречит части 1 статьи 8 законопроекта, согласно которой *вмешательство органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность политической партии, равно как и вмешательство политической партии в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц не допускается.*

➤ Учитывая изложенные выше рекомендации относительно пересмотра положений законопроекта, устанавливающих определенное количество граждан в качестве обязательного условия для создания политической партии, часть 3 статьи 13 проекта Закона необходимо исключить.

**1.4.** Частью 2 статьи 10 законопроекта провозглашается, что политическая партия *считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о создании политической партии, утверждения устава и т.д.*

Между тем, в соответствии со статьей 4 исследуемого проекта Закона под политической партией понимается добровольное объединение граждан Кыргызской Республики, созданное на основе общности взглядов, интересов и убеждений *в форме некоммерческой организации.*

Однако, согласно части 3 статьи 84 Гражданского кодекса КР правоспособность юридического лица возникает в момент его создания. При этом, частью 2 статьи 86 названного Кодекса установлено, что *юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации.*

Таким образом, политические партии приобретают правоспособность только после получения соответствующего свидетельства о государственной регистрации, выдаваемого регистрирующим органом.

➤ Редакцию абзаца первого части 2 статьи 10 рассматриваемого проекта необходимо пересмотреть с учетом требований Гражданского кодекса КР, обладающего по сравнению с законом более высокой юридической силой<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Статьи 6, 32, 33 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»

**1.5.** Частью 1 статьи 13 проекта Закона предлагается обязать Организационный комитет *опубликовать в республиканских печатных средствах массовой информации* сведения о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии, а также основные положения проектов устава и программы политической партии.

Следует отметить, что законодательством Кыргызской Республики не предусмотрено нормативных положений, согласно которым то или иное издательство можно будет определить в качестве республиканского печатного СМИ.

Аналогичные положения относительно республиканских печатных СМИ содержатся также в части 4 статьи 11, пункте 9 части 1 статьи 15, части 1 статьи 16, части 3 статьи 33, части 4 статьи 34 рассматриваемого проекта Закона.

## **Раздел II. Ответственность политических партий**

**2.1.** В соответствии с частью 1 статьи 37 рассматриваемого проекта Закона в случае нарушения политической партией Конституции и законодательства республики, а также совершения действий, нарушающих права и свободы граждан, министр юстиции КР вносит в руководящий орган политической партии представление об устранении указанных нарушений и устанавливает срок, не превышающий трех месяцев для их устранения.

Если в установленный срок эти нарушения не устранены, деятельность политической партии приостанавливается на срок до шести месяцев решением Верховного суда Кыргызской Республики на основании заявления министра юстиции по его инициативе либо на основании обоснованного обращения физических/юридических лиц.

Вместе с тем, частью 3 статьи 38 законопроекта предусматривается ввести правовую норму, согласно которой в случае не устранения политической партией нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности, Министерство юстиции КР вносит в соответствующий суд заявление о ликвидации данной политической партии или ее представительства (территориального отделения).

Требования законодательства обязательны для всех субъектов правоотношений, в том числе, и политических партий. Установление определенных видов правовой ответственности является необходимой мерой обеспечения силы закона. Однако, предлагаемые законопроектом положения серьезно ограничивают права граждан на свободу ассоциации, причем в данном случае нарушен принцип соразмерности, поскольку за любые нарушения независимо от их тяжести предусматривается единственный вид наказания – приостановление деятельности партии, а также дальнейшая принудительная ликвидация.

Предлагаемые меры являются значительным ограничением права каждого на свободу ассоциации и могут быть применимы только в крайних случаях за грубые нарушения закона в виде публичных призывов к насилию, возбуждения вражды на основе дискриминационных признаков и т.д. Право каждого на свободу собраний находится под особой защитой общепризнанных принципов и норм международного права, Конституции КР, поскольку деятельность политических партий имеет основополагающее значение в любом демократическом и правовом государстве. Его реализация должна безусловно обеспечиваться надлежащим образом. Введение отдельных ограничений упомянутого

права может допускаться лишь при точном соответствии установленным Конституцией КР целям, а также принципу соразмерности.

Необходимо создать структурированную систему ответственности политических организаций, предусмотрев несколько видов применяемых мер воздействия, каждая из которых будет более жесткой по сравнению с предыдущей. К примеру, за незначительные нарушения можно объявлять предупреждения, далее штрафы определенных размеров и т.д. Ограничение деятельности партии может иметь место лишь в качестве исключительной меры ответственности за грубые нарушения требований законов, повлекшие значительный ущерб правам и свободам третьих лиц.

➤ Предлагаем пересмотреть редакцию части 1 статьи 37, части 3 статьи 38 законопроекта в целях приведения в соответствие с международными стандартами прав человека и обеспечения должного соблюдения права каждого на свободу объединения.

➤ Часть 3 статьи 39 рассматриваемого проекта также необходимо доработать с учетом изложенных выше рекомендаций, четко установив исчерпывающий перечень оснований для ликвидации политической партии.

➤ Аналогичные предложения относительно части 3 статьи 37 проекта Закона.

**2.2. Статья 35 анализируемого законопроекта, констатирующая факт участия политической партии в выборах, предусматривает принудительную ликвидацию политической партии в случае, если она не принимает участия в выборах в течение пяти лет.**

Данная норма грубым образом нарушает права и свободы человека, признаваемые основополагающими международными договорами и Конституцией КР, в том числе, право на свободу ассоциации, право на свободу убеждений и их свободное выражение.

Предлагаемое существенное ограничение прав и свобод человека не направлено на защиту национальной безопасности, общественного порядка, охрану здоровья и нравственности населения, защиту прав и свобод других лиц.

Следует особо отметить, что согласно части 3 статьи 20 Конституции КР *законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией КР.*

Конституция и законодательство республики предоставляют каждому человеку право на свободу объединения, в том числе, в целях реализации своих политических взглядов. Деятельность политической партии не обязательно должна быть связана с участием в плебисците, партии вправе проводить любые мероприятия, не запрещенные законом, устраивать благотворительные акции, проводить мирные собрания для привлечения внимания общественности по наиболее важным вопросам повестки дня и т.д.

Кроме того, предвыборная кампания в любой стране мира требует определенного количества финансовых и материальных средств и для того, чтобы каждые пять лет принимать участие в выборах партия должна обладать большими ресурсами, что может себе позволить не каждая политическая организация.

В данном случае принудительная ликвидация будет являться проявлением дискриминации по признаку имущественного и материального положения, что является недопустимым во всех демократических государствах.

- Статью 35 законопроекта необходимо исключить ввиду несоответствия международным стандартам прав и свобод человека.
- Аналогичное предложение по части 2 статьи 37 законопроекта.

**2.3. Частью 1 статьи 41 законопроекта предлагается норма, согласно которой материальные и финансовые средства после завершения расчетов по обязательствам политической партии направляются на цели, предусмотренные уставом и программой политической партии, если ликвидация осуществлена по решению съезда политической партии; *в доход государства, если ликвидация политической партии осуществлена по решению суда.***

Данная норма содержит в себе серьезные риски и угрозы демократическим ценностям, основополагающим правам и свободам человека, поскольку у государства помимо желания обеспечить незыблемость конституционного строя и общественной безопасности появляется альтернативный интерес, способный предать дополнительную решимость при решении вопроса о ликвидации политической партии для дальнейшего завладения ее имуществом. Политические партии в правовом государстве ведут непрерывную борьбу за власть и зачастую в ход идут недозволенные методы. Занимающие доминирующее положение политические силы с целью сохранить статус-кво могут прибегнуть к любым доступным способам, в том числе, выдвиганию формальных обвинений в нарушении законности, чтобы разорить своих оппонентов и не дать им возможности для продолжения борьбы.

- Предлагаем изменить редакцию части 1 статьи 41, установив положения, согласно которым материальные и финансовые средства политической партии будут направлены на предусмотренные ее уставом цели независимо от оснований ликвидации.

### **Раздел III. Судебные процедуры привлечения политических партий к ответственности**

**3.1. в соответствии с абзацем вторым части 1 статьи 37 исследуемого проекта Закона если политическая партия в установленный срок не устранил допущенные нарушения закона, ее деятельность приостанавливается на срок до шести месяцев решением Верховного суда КР.**

Конституция КР гарантирует каждому право на повторное рассмотрение дела вышестоящим судом, при этом, организация и порядок деятельности судов определяются законом<sup>8</sup>. В данном случае вопрос принудительной ликвидации политической партии будет рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства, которое регулируется нормами Гражданского процессуального кодекса КР.

- Во избежание противоречий Конституции КР и процессуальному законодательству республики редакцию абзаца второго части 1 статьи 37 законопроекта необходимо пересмотреть.

- По этим же основаниям редакция части 1 статьи 39 законопроекта подлежит изменению в целях приведения в соответствие с законодательством Кыргызстана.

---

<sup>8</sup> Пункт 3 части 5 статьи 20, часть 3 статьи 93 Конституции КР

**3.2.** В части 2 статьи 38 анализируемого проекта Закона в целях недопущения нарушений прав и свобод граждан на реализацию политических взглядов, а также каких-либо злоупотреблений со стороны государственных органов следует прописать положение об обязательном издании уполномоченным органом государственной власти соответствующего акта о возобновлении деятельности политической партии в полном объеме.

#### **Раздел IV. Взаимоотношения политических партий с органами государственной власти и местного самоуправления**

**4.1. Частью 1 статьи 36 исследуемого проекта Закона предусматривается установить, что Министерство юстиции КР будет осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законодательства республики политической партией и ее представительством.**

При этом, частью 2 упомянутой статьи *предлагается наделить указанный государственный орган правом запрашивать у руководящих органов политической партии и ее представительства распорядительные и иные документы, подтверждающие наличие представительства и необходимое количество членов политической партии, а также направлять своих представителей для участия в проводимых политической партией открытых мероприятиях.*

Предлагаемые положения не соответствуют общепризнанным принципам и нормам международного права, а также провозглашенным конституционным гарантиям, поскольку серьезно ограничивает право на свободу собраний.

Так, термин «надзор» означает наблюдение с целью проверки, разновидность контроля<sup>9</sup>. В толковом словаре Д. Н. Ушакова слово «надзирать» определяется как заниматься наблюдением за чем-либо, присмотром, неся за это ответственность.

Таким образом, надзор подразумевает постоянный контроль со стороны Министерства юстиции КР за деятельностью политической партии и, следовательно, право в любое время вызывать должностных лиц и членов партии для проведения различных проверок, а также иметь доступ к служебным документам организации.

В соответствии с Конституцией КР государство вправе контролировать деятельность политических партий только в целях недопущения противоправных действий на религиозной, этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей и т.д.

Установление надзора за деятельностью политических организаций серьезно ущемляет право каждого на свободу ассоциации и может быть введено только в определенных Конституцией КР целях.

➤ Часть 1, пункты 1, 2 части 2 статьи 36 законопроекта следует исключить ввиду их несоответствия содержанию права каждого на свободу объединения.

**4.2. Пунктом 6 части 1 статьи 24 рассматриваемого законопроекта предлагается установить обязанность политической партии предоставлять по запросам**

---

<sup>9</sup> Юридический словарь. А. Н. Азрилян. – Москва, 2007г.



***Министерства юстиции, избирательных комиссий заверенные копии решений руководящих органов и должностных лиц политической партии.***

Необходимо отметить, что статьей 15 проекта Закона установлен широкий перечень сведений, которые партия должны предоставить регистрирующему органу для осуществления государственной регистрации создания партии.

Кроме того, пунктом 5 части статьи 24 упомянутого выше проекта Закона на политические партии возлагается обязанность *ежегодно предоставлять в Министерство юстиции КР данные о своей деятельности в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр политических партий.*

Таким образом, Министерство юстиции КР будет располагать всеми сведениями, необходимыми для осуществления государственного контроля за соблюдением политическими партиями определенных ограничений, в том числе, относительно недопустимости членства военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей, создания партий на религиозной, этнической основе и т.д.

Однако, обязанность политических партий предоставлять копии принимаемых ими решений, в особенности касающихся их внутренней деятельности, является серьезным нарушением международных стандартов права на свободу объединения, а также несоразмерным и неоправданным вмешательством в дела политических партий.

Вместе с тем, полномочия избирательных комиссий и Министерства юстиции КР, в том числе, предоставляющие названным органам право запрашивать у юридических лиц определенную информацию, закреплены в соответствующих нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность указанных органов, в связи с чем, отсутствует необходимость их дублирования в законодательстве о политических партиях.

➤ В пункте 6 части 1 статьи 24 рассматриваемого проекта необходимо исключить нормативные предписания, обязывающие политические партии предоставлять Министерству юстиции КР, а также избирательным комиссиям заверенные копии решений руководящих органов и должностных лиц политической партии.

***4.3. Согласно пункту 7 части 1 статьи 24 исследуемого проекта Закона политические партии обязаны допускать представителей Министерства юстиции КР на открытые мероприятия (в том числе съезды, конференции), проводимые политической партией и ее представительством (территориальным отделением).***

Предлагаемое нововведение является серьезным нарушением общепризнанных принципов и норм международного права, а также конституционных гарантий права каждого на свободу ассоциации.

Разработчики предлагают наделить государство в лице Министерства юстиции КР широкими полномочиями в вопросах создания, государственной регистрации политических партий, а также контроля за их деятельностью. В определенных случаях это действительно необходимо в целях недопущения осуществления партиями запрещенной деятельности.

Однако, обязанность допускать представителей упомянутого органа государственной власти на мероприятия политической партии является недопустимым в демократическом и правовом государстве ущемлением прав граждан на свободу объединения, а также вмешательством во внутренние дела партии. В соответствии с международными стандартами и конституционным принципами прав человека подобные

ограничения могут быть введены только в случае необходимости защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, а также защиты прав и свобод других лиц. В данном случае предлагаемые законопроектом ограничения прав граждан на свободу ассоциации не имеют отношения к обозначенным целям, и, следовательно, не могут быть установлены.

Следует особо отметить, что согласно части 3 статьи 20 Конституции КР *законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией КР.*

➤ В связи с изложенным, пункт 7 части 1 статьи 24 анализируемого проекта Закона необходимо исключить.

➤ Аналогичные предложения по пункту 8 части 1 статьи 24 законопроекта.

**4.4. Частью 2 статьи 33 исследуемого проекта Закона предлагается ввести норму, согласно которой проверка поступлений и целевого использования политической партией финансовых и иных средств может быть осуществлена также Жогорку Кенешем КР на основании обращения не менее одной трети от общего числа депутатов.**

Необходимо отметить, что исчерпывающий перечень полномочий Жогорку Кенеша КР указан в статье 74 Конституции КР. При этом, согласно части 9 данной статьи Жогорку Кенеш КР *осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией КР.* Таким образом, круг полномочий Жогорку Кенеша КР четко определен Конституцией КР, в которой не содержится положений, предоставляющих законодательному органу право осуществления проверок поступлений и целевого использования политическими партиями финансовых и иных средств.

➤ В целях приведения в соответствие с Конституцией КР часть 2 статьи 33 законопроекта подлежит исключению.

**4.5. Статьей 7 рассматриваемого законопроекта предлагается запретить политическим партиям осуществлять деятельность в органах государственной власти, местного самоуправления, Вооруженных силах КР, правоохранительных и иных государственных органах, а также создание структурных подразделений партий в упомянутых организациях.**

При этом, допускается отступление от устанавливаемых ограничений, в частности, *разрешается деятельность политических организаций в Жогорку Кенеше КР и местных кенешах.*

Однако, в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 4 Конституции КР в нашей стране запрещается слияние государственных, муниципальных и партийных институтов; *образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях;* осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности.

➤ В этой связи, положения частей 4, 5 статьи 7 законопроекта, предоставляющих политическим партиям право на осуществление деятельности в Жогорку Кенеше КР и

местных кенешах республики, необходимо исключить ввиду их противоречия статье 4 Конституции КР, обладающей высшей юридической силой и прямым действием<sup>10</sup>.

**4.6. В соответствии с частью 3 статьи 8 анализируемого проекта Закона лица, замещающие государственные должности и должности в органах местного самоуправления, находящиеся на государственной службе и службе в органах местного самоуправления *не вправе использовать преимущества своего должностного (служебного) положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей, не могут быть связаны решением политической партии при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей.***

Данные правовые нормы содержат в себе противоречия, которые следует устранить. Из текста предложения второй части 3 статьи 8 следует, что политические партии вправе обязывать своих членов, являющихся депутатами Жогорку Кенеша КР и местных кенешей, принимать определенные решения при исполнении должностных обязанностей. При этом, в первом предложении этого же структурного элемента устанавливается запрет на использование лицами, замещающие государственные должности и должности в органах местного самоуправления, преимуществ должностного положения в интересах политической партии.

Необходимо отметить, что пунктом 1 части 4 статьи 4 Конституции КР в Кыргызстане *запрещается слияние государственных, муниципальных и партийных институтов.*

Вместе с тем, решением Конституционной палаты Верховного суда КР от 4 июня 2014 года № 32-р были признаны противоречащими Конституции КР отдельные правовые нормы Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей», Закона КР «О местном самоуправлении» и Закона КР «О статусе депутатов местных кенешей», которые предоставляли политическим партиям возможность отзыва депутатов местных кенешей.

В качестве одного из оснований Конституционной палатой отмечено, что *«кандидат с момента становления депутатом городского кенеша, в первую очередь, становится ответственным перед местным сообществом. По данному статусу депутат обязан защищать интересы этого сообщества.*

По вопросам, выходящим за пределы партийной программы, *или в случае несогласия по каким-либо причинам с указаниями партии, депутат вправе свободно излагать свое мнение и обязан голосовать, руководствуясь своими внутренними убеждениями и совестью.* Возможность отзыва депутата местного кенеша руководящим органом политической партии означает превосходство руководящего органа партии и фракции над независимым выражением мнения депутата местного кенеша и его свободой волеизъявления».

➤ Учитывая, обозначенные выводы Конституционной палаты, устанавливающие, в том числе, логическую взаимосвязь с нормативными положениями части 1 статьи 73 Конституции КР о том, что депутат Жогорку Кенеша КР не связан императивным мандатом и его отзыв не допускается, в предложении втором части 3 статьи 8 законопроекта слова

---

<sup>10</sup> Часть 1 статьи 6 Конституции КР

«за исключением депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей,» следует исключить.

➤ Аналогичные рекомендации относительно части 7 статьи 20 вышеназванного проекта Закона.

## **Раздел V. Участие политических партий в выборах и отзыв депутатов**

**5.1. Пунктами 12, 13 части 2 статьи 18 исследуемого законопроекта предусматривается установить нормы, регламентирующие порядок выдвижения от политической партии кандидатов в депутаты, формирования списков кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша КР, на иные выборные должности органов государственной власти и органов местного самоуправления.**

В соответствии с частью 2 статьи 62 и частью 2 статьи 70 Конституции КР порядок выборов Президента КР, а также избрания депутатов Жогорку Кенеша КР определяется конституционным законом. Так, конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», обладающий по сравнению с законом более высокой юридической силой, регулирует все вопросы, связанные с подготовкой и проведением указанных видов плебисцита.

Вместе с тем, организация и порядок выборов депутатов местных кенешей регламентированы Законом КР «О выборах депутатов местных кенешей».

➤ В целях недопустимости возникновения противоречий в правоприменительной практике по причине дублирования положений законодательства пункты 12, 13 части 2 статьи 18 упомянутого выше законопроекта следует исключить.

**5.2. Частью 2 статьи 24 анализируемого проекта Закона предлагается обязать политические партии представлять в Министерство юстиции КР сведения о количестве выдвинутых ею зарегистрированных кандидатов в депутаты, на иные выборные должности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также о зарегистрированных избирательными комиссиями кандидатов (списков кандидатов) в депутаты.**

Данное положение является недопустимым ограничением права каждого на свободу ассоциации, а также безосновательным вмешательством в деятельность политических партий. Подобное ущемление прав и свобод политических партий не может иметь места в законодательстве, поскольку не отвечает целям, позволяющим устанавливать такие ограничения.

Необходимо также отметить, что в период подготовки к выборам ЦИК не позднее 5 календарных дней после регистрации кандидатов в Президенты КР, а также списка кандидатов в Жогорку Кенеш КР публикует в печати сообщение о регистрации с указанием персональных данных каждого кандидата, *сведений о его партийной принадлежности, а также кандидатов, включенных в список от политических партий*<sup>11</sup>.

В случае необходимости Министерство юстиции КР вправе запросить указанные сведения из ЦИК в рабочем порядке.

---

<sup>11</sup> Часть 10 статьи 53, часть 11 статьи 61 конституционного Закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»

➤ Ввиду отсутствия необходимости в установлении обязанности политических партий передавать Министерству юстиции КР списки выдвигаемых ими кандидатов часть 2 статьи 24 законопроекта подлежит исключению.

**5.3. Пунктом 15 части 2 статьи 18 анализируемого законопроекта предлагается установить основания и порядок отзыва депутатов местных кенешей, выдвинутых политической партией по ее списку, для досрочного прекращения их полномочий.**

Следует отметить, что Законом КР «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 16 октября 2013 года № 192 в Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей», Закон КР «О местном самоуправлении» и Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей» были введены отдельные поправки, в том числе, устанавливающие возможность отзыва депутатов местных кенешей руководящим органом политической партии на основании предложения соответствующей депутатской фракции.

Однако, решением Конституционной палаты Верховного суда КР от 4 июня 2014 года № 32-р нормативные положения относительно отзыва депутатов по инициативе политической партии были признаны противоречащими Конституции КР в связи с тем, что это создает условия для нарушения содержания права гражданина быть избранным в органы местного самоуправления.

➤ Во избежание противоречий Конституции КР в свете упомянутого выше решения Конституционной палаты Верховного суда КР пункт 15 части 2 статьи 18 законопроекта подлежит исключению.

## **Раздел VI. Государственное финансирование политических партий**

**6.1. Частью 2 статьи 9 исследуемого проекта Закона предусматривается осуществление государственной поддержки политических партий путем их финансирования.**

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 27 законопроекта одним из источников финансирования партий будут средства государственного бюджета.

При этом, статьей 29 проекта Закона устанавливаются основания и порядок предоставления бюджетных средств. Так, предлагается обеспечивать финансирование политических партий, *получивших по результатам выборов в Жогорку Кенеш КР не менее пяти процентов голосов избирателей.* При этом, общий объем средств определяется Правительством КР ежегодно.

Практика государственной поддержки политических партий в виде предоставления бюджетных средств встречается в некоторых странах ближнего и дальнего зарубежья. При этом, целесообразность внедрения подобной системы должна быть рассмотрена со всех ракурсов с изучением сильных и слабых сторон.

На наш взгляд, установление системы государственного финансирования политических партий представляется, как минимум, несвоевременным в условиях острого

дефицита бюджета, огромного государственного долга и тяжелого социально-экономического положения в стране<sup>12</sup>.

Согласно данным, приведенным в Среднесрочном прогнозе социально-экономического развития Кыргызской Республики на 2018-2020 годы, утвержденном постановлением Правительства КР 13 июня 2017 года № 368, среднемесячная заработная плата в нашей стране в 2018 году равна **16 577** сом, при этом прожиточный минимум – 5185 сом, а уровень бедности населения составляет **31,7 %**, *то есть почти треть граждан живет за чертой бедности*.

Следует отметить, о том, что справка-обоснование к проекту не содержит информации о причинах необходимости введения системы государственного финансирования политических партий. Указано лишь о том, что планируется внедрить финансирование политических партий, *прошедших в парламент*.

Однако, согласно части 2 статьи 70 Конституции КР порядок избрания депутатов Жогорку Кенеша КР, *включая избирательный порог для прохождения в парламент*, определяется конституционным законом<sup>13</sup>.

➤ Государственная поддержка политических партий будет чрезмерно обременительной для бюджета при условии отсутствия конкретных целей и задач. При этом, подобная система финансирования создаст неравенство для развития политических партий, не представленных в парламенте.

➤ Кроме того, в статье 29 необходимо уточнить, каким именно партиям будет предоставлено право на получение средств из государственного бюджета, в случае одобрения введения подобной системы.

## **Раздел VII. Партийное устройство**

**7.1. В соответствии с частью 1 статьи 20 рассматриваемого законопроекта предлагается установить, что членство в политической партии является фиксированным.**

В данном случае представляется неясным, что означает фиксированное членство в партии. В любом случае установление какого-либо максимально допустимого количества членов политической партии является необоснованным ограничением права на свободу ассоциации в связи с чем, слово «фиксированным» в части 1 статьи 20 проекта необходимо исключить.

**7.2. Частью 4 статьи 25 исследуемого проекта Закона предлагается норма, согласно которой представительство (территориальное отделение) политической партии будет отвечать по своим обязательствам, находящимся в его распоряжении имуществом. При недостаточности указанного имущества субсидиарную ответственность по обязательствам представительства (территориального отделения) несет политическая партия.**

---

<sup>12</sup> По состоянию на 28 февраля 2018 года госдолг Кыргызстана составил 299 миллиардов 760 миллионов сомов. – доступно на [www.akchabar.kg](http://www.akchabar.kg)

<sup>13</sup> Конституционный Закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»

Следует отметить, что данные положения противоречат части 1 статьи 90 Гражданского кодекса КР, согласно которой представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее представительство и защиту интересов юридического лица, *совершающее от его имени сделки и иные юридические действия*.

В соответствии с частью 3 данной статьи Гражданского кодекса КР *представительства и филиалы не являются юридическими лицами*. Они наделяются имуществом создавшим их юридическим лицом и действуют на основании утвержденных им положений. Руководители представительств и филиалов назначаются юридическим лицом и действуют на основании его доверенности.

➤ В целях недопущения противоречий с нормами Гражданского кодекса КР часть 4 статьи 25 законопроекта необходимо исключить.

**7.3. Частью 3 статьи 26 иницированного законопроекта предлагается установить, что политическая партия *не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, не указанной в части 2 данной статьи*.**

Следует отметить, что под предпринимательской понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на получение прибыли лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке<sup>14</sup>. Общественные объединения являются некоммерческими организациями, они вправе осуществлять производственную и иную хозяйственную деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям<sup>15</sup>.

➤ В этой связи, часть 3 статьи 26 необходимо исключить, а также в целях приведения положений законопроекта в соответствие с нормами Гражданского кодекса КР слова «предпринимательская деятельность» по всему тексту законопроекта следует заменить словами «хозяйственная деятельность» в различных падежах и формах.

## **Выводы**

По результатам проведенного анализа положений проекта Закона КР «О политических партиях в Кыргызской Республике» можно сделать вывод о том, что данный законопроект в размещенной для официального обсуждения редакции содержит массу правовых норм, несущих серьезные вызовы и угрозы демократическим ценностям правового государства. Отдельные структурные элементы проекта противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права, а также конституционным гарантиям права на свободу ассоциации. Особую обеспокоенность вызывают статьи законопроекта, регламентирующие вопросы минимального количества граждан, необходимого для реализации права на свободу объединения, надзора за деятельностью партий со стороны Министерства юстиции КР, а также относительно оснований и порядка приостановления деятельности и ликвидации политических партий.

---

<sup>14</sup> Часть 4 статьи 1 Гражданского кодекса КР

<sup>15</sup> Часть 1 статьи 161 Гражданского кодекса КР

Настоящий анализ направлен на обеспечение соблюдения Кыргызской Республикой взятых на себя обязательств в рамках международных договоров, провозглашающих основные права и свободы человека, а также гарантий, установленных Конституцией КР.

Изложенные выше рекомендации направляются в качестве предложений в рамках общественного обсуждения согласно статье 22 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и по итогам их обработки просим предоставить информацию о включении либо невключения их в проект Закона с указанием обоснования принятого решения.