



Страсбург/Варшава, 23 октября 2009 г.

№ Заключения. 542 / 2009
№ Заключения БДИПЧ: POLIT-KYR/134/2009

CDL-AD(2009)041

ор. англ.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ЗАКОН
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

**СОВМЕСТНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

**подготовлено Венецианской комиссией
и ОБСЕ/БДИПЧ**

**Одобрено Венецианской Комиссией
На 80-ом Пленарном Заседании
(Венеция, 9-10 октября 2009 г.)**

**на основе комментариев
Г-на Евгения ТАНЧЕВА (член Венецианской комиссии,
Болгария)
Г-на Даниэля СМИЛОВА (Эксперт, БДИПЧ ОБСЕ)
Г-на Джесси ПИЛГРИМА (Эксперт, БДИПЧ ОБСЕ)**

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своем письме от 7 мая 2009 года, адресованном Заместителю Главы Центра ОБСЕ в Бишкеке, заместитель председателя комитета по этике и регламенту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики запросил ОБСЕ/БДИПЧ, и Европейскую Комиссию за демократию через право» (далее Венецианская Комиссия) рассмотреть Законопроект о политических партиях в Кыргызской Республике (далее Законопроект) CDL (2009)099).

2. Данное экспертное заключение было разработано в ответ на вышеупомянутый запрос. Данное Заключение основано на неофициальном переводе Законопроекта на английский язык, предоставленном Центром ОБСЕ в Бишкеке.

3. Данное Заключение было подготовлено господами Даниэлем Смилловым и Джесси Пилгеримом (эксперты ОБСЕ/БДИПЧ) и г-ном Евгением Танчевым, членом Венецианской комиссии.

4. Данное экспертное заключение было принято Венецианской комиссией на ее Восьмидесятом Пленарном заседании в октябре 2009 г.

II. ПРЕДМЕТ ОБЗОРА

5. Прежде всего, стоит отметить, что данное Заключение рассматривает Законопроект в основном в отрыве от остального Кыргызского законодательства, в частности по таким вопросам, как налогообложение, выборы, НПО и стандарты бухгалтерской отчетности.

6. Несмотря на то, что авторы данного Заключения пытались учитывать положения Конституции Кыргызстана и законодательства, о регистрации общественных объединений, всеобъемлющий анализ иных нормативных актов помог бы получить более ясную картину того, как предложенный Законопроект повлияет на правовое регулирование деятельности политических партий.

7. Данное Заключение по Законопроекту о политических партиях в Кыргызстане анализирует положения предложенного законодательства в свете их потенциального воздействия, проблем неправильного толкования или применения, а также соблюдения обязательств Кыргызстана в рамках ОБСЕ и международных принципов, закрепляющих право на свободу ассоциации. Данный анализ также рассматривает предложенную Законопроектом модель, в свете практики регулирования деятельности политических партий в устоявшихся демократиях.¹

¹ Позиция Венецианской комиссии в отношении стандартов в сфере политических партий содержится в ряде конкретных заключений для отдельных стран, в частности, CDL-AD(2009)006. Заключение о положениях конституции и законодательства в отношении запрета политических партий в Турции, принятое Венецианской комиссией на 78 пленарном заседании (Венеция, 13-14 марта 2009 г.); CDL-AD(2008)034 Заключение по проекту поправок в закон о политических партиях в Болгарии, принятое Венецианской комиссией на 77 пленарном заседании (Венеция, 12-13 декабря 2008 г.); CDL-AD(2008)002 Заключение по закону о финансировании политических партий в Боснии и Герцеговине, принятое Венецианской комиссией на 74 пленарном заседании (Венеция, 14-15 марта 2008 г.); CDLAD(2007)025 Комментарии к законопроекту о политических партиях в Молдове, принятые Венецианской комиссией на 71 пленарном заседании (Венеция, 1-2 июня 2007 г.); CDL-AD(2006)031 Комментарии к законопроекту о финансировании политических партий в Хорватии, принятые Венецианской комиссией на 68 пленарном заседании (Венеция, 13-14 октября 2006 г.); CDL-AD(2004)025 Заключение по законопроекту о политических партиях в Республике Азербайджан, принятое Венецианской комиссией на 59 пленарном заседании (Венеция, 18-19 июня 2004 г.).

8. Данное Заключение не умаляет значения любых иных рекомендаций, которые ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия могут разработать в отношении Законопроекта в будущем.

III. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

9. В общих чертах, Законопроект соответствует демократическим стандартам и общепринятой практике, закрепленным в ряде международных документов.² Однако решающим тестом на соответствие данного закона международным стандартам станет его практическое применение. В частности, ряд положений законопроекта необходимо усилить для полного обеспечения уважения права на свободу ассоциации, так как рассматриваемый текст в ряде своих статей необоснованно ограничивает это право. Изменение редакции некоторых положений также было бы полезным с точки зрения обеспечения ясности, доработки и совершенствования текста, в особенности в отношении правоприменительных процедур. В законопроекте ряд подходов предполагают некий политический выбор, оправданность которого может оказаться сомнительной - поэтому они заслуживают пересмотра. Далее, некоторые неясные и неопределенные аспекты, встречающиеся в Законопроекте, возможно, являются результатом более общих политических проблем, которые должны решаться комплексно, а не только в области регулирования политических партий. В этой связи некоторые из рекомендаций по улучшению данного Законопроекта можно сформулировать следующим образом:

A. Можно доработать определение политических партий, содержащееся в Законопроекте, таким образом, чтобы подчеркнуть особую роль политических партий в сравнении с другими общественными объединениями.

B. Запрет на «основание политических партий на основе...национальной, этнической принадлежности граждан» и «религии» необходимо прояснить во избежание излишне ограничительной интерпретации с целью уважения права на свободу ассоциации. Похвально, что нормативная база и практика интерпретации подобных ограничительных положений в Кыргызстане принимает во внимание прецедентное право Европейского Суда по Правам Человека, которое обеспечивает общий справедливый баланс между легитимными соображениями государственной безопасности и правом на свободу ассоциации. Особенно важно, чтобы Законопроект не понимался как инструмент запрета политических партий, члены, сторонники или лидеры которых происходят из отдельной этнической группы или религиозного течения, или же тех партий, название которых содержит название отдельной религии, или которые направлены на достижение социальных и конституциональных перемен, которые по своей природе демократичны и достигаются законными и демократичными способами.³

² Для получения общих рекомендаций Венецианской комиссии см. также: CDL-AD(2009)002 Кодекс рекомендуемой практики в сфере политических партий, принятый Венецианской комиссией на 77 пленарной сессии (Венеция, 12-13 декабря 2008 г.); CDL-AD(2006)025 Отчет об участии политических партий в выборах, принятый Советом по демократическим выборам на 16 заседании (Венеция, 16 марта 2006 г.) и Венецианской комиссией на 67 пленарном заседании (Венеция, 9-10 июня 2006 г.); CDL-AD(2004)007rev Руководство и пояснительный отчет о законодательстве о политических партиях: некоторые особые вопросы, принятые Венецианской комиссией на 58 пленарной сессии (Венеция, 12-13 марта 2004 г.); CDL-INF(2000)001 Руководство по запрету и роспуску политических партий и аналогичным мерам, принятое Венецианской комиссией на 41 пленарном заседании (Венеция, 10-11 декабря 1999 г.)

³ По данному вопросу см. прецедентное право ЕСПЧ по теме роспуска политических партий в Турции: *Объединенная коммунистическая партия Турции против Турции* (30 января 1998 г.), *Социалистическая партия против Турции* (25 мая 1998 г.) и *Партия свободы и демократии (Оздел) против Турции* (8 декабря 1999 г.). См. также CDL-AD(2009)006. Заключение по конституционным и правовым положениям в отношении запрета политических партий в Турции, принятое Венецианской комиссией на 78 пленарном заседании (Венеция, 13-14 марта 2009 г.).

C. Запрет политических партий на основе *профессиональной принадлежности* можно пересмотреть как не только крайне необычный для современных демократий, но и как сомнительный на предмет его соответствия праву на свободу ассоциации. Статья 6 Законопроекта также, похоже, излишне ограничительно вводит формальные требования не только для вступления в политическую партию, но и для выхода из нее.

D. Таким же образом, запрет политических партий «основанных на религии» может быть неправильно истолкован, а потому рекомендуется его пересмотреть так, чтобы он не запрещал все политические партии, члены, сторонники или лидеры которых происходят из отдельного религиозного течения.

E. Положение о запрете деятельности международных политических партий и их представительств, хотя и является легитимным, не должно исключать возможность сотрудничества национальных политических партий с иностранными партиями, которое может оказаться полезным для развития системы политических партий в Кыргызстане.

F. Необходимо закрепить более ясные требования к формированию политических партий на основе демократических принципов. Рекомендуется разработать отдельное положение в Законопроекте с учетом того, однако, что Законопроект не должен излишне вмешиваться в вопросы внутренней организации партий.⁴

G. Рекомендуется прояснить требования по «фиксированному членству».

H. Положение Законопроекта об уставе партии и программах политических партий должно быть исключительно формальным, не подразумевая оценки партийной идеологии по существу. Единственным требованием к программам и уставам партий должно быть их соответствие требованиям закона и конституции.

I. Законопроекту необходимо установить позитивное обязательство Министерства юстиции рассматривать заявления на регистрацию партии в разумные сроки. Законопроект должен четко предписывать, что в случае невыполнения Министерством юстиции требований по рассмотрению заявления, партия имеет право обращаться в суд.

J. Положение о том, что «Министерство юстиции имеет право требовать объяснений со стороны руководящих органов политических партий по вопросам, связанными с нарушениями устава политической партии и законодательства», необходимо сузить для исключения возможности чрезмерного вмешательства Министерства в дела политических партий.⁵ Концепция перерегистрации, которая впервые упоминается в статье 11, также может оказаться проблематичной в свете международных стандартов.

K. Для укрепления партийной системы, Законопроект мог бы наделить политические партии особыми привилегиями по сравнению с другими общественными объединениями: например, предусмотрев государственную поддержку в проведении их основной деятельности (либо материальную, либо финансовую). Данный вариант особенно рекомендован, так как он поддерживает развитие стабильной системы

⁴ CDL-AD(2009)002 Кодекс хорошей практики в сфере политических партий, принятый Венецианской комиссией на ее 77 пленарном заседании (Венеция, 12-13 декабря 2008 г.).

⁵ CDL-AD(2009)006. Заключение по конституционным и правовым положениям в отношении запрета политических партий в Турции, принятое Венецианской комиссией на 78 пленарном заседании (Венеция, 13-14 марта 2009 г.).

политических партий.

L. Полномочия Министерства, позволяющие ему делать предупреждения «в случаях, когда политическая партия предпринимает действия, *выходящие за пределы ее целей и задач, определенных в Уставе*, или не выполняет требования действующего законодательства» необходимо сузить для того, чтобы предотвратить чрезмерно предвзятую оценку сути целей и задач политической партии со стороны Министерства.

M. Законопроект должен четко указать, что деятельность политической партии не может быть приостановлена вследствие относительно мелких нарушений законодательства. Положение, которое предусматривает особую защиту от приостановления деятельности партий, представленных в парламенте, противоречит принципам, требующим отсутствия дискриминации и обеспечения равных прав перед законом. Это положение рекомендуется перефразировать с тем, чтобы отразить данные принципы в тексте. Положение Законопроекта, предусматривающее приостановление деятельности политической партии в случае ее неучастия в двух избирательных кампаниях, необходимо пересмотреть и признать, что политические партии могут играть свою роль не только на выборах, но также и в разработке государственной политики и ведении государственных дел.⁶ Это положение необходимо улучшить с тем, чтобы оно гласило, что политическая партия может легитимно существовать, даже если она не выдвигает кандидатов на выборах.⁷

N. Положение законопроекта, которое гласит, что «прекращение деятельности политической партии влечет за собой прекращение деятельности ее парламентской фракции» необходимо переработать с тем, чтобы гарантировать сохранение мандата избранного депутата вне зависимости от продолжения деятельности политической партии.

O. Законопроект должен предусматривать гораздо более совершенный механизм правоприменительной деятельности, включая штрафы за относительно мелкие нарушения, а также предупреждения, приостановление деятельности и роспуск только за очень серьезные нарушения. Приостановление деятельности и роспуск, таким образом, рекомендуется ограничить лишь случаями серьезных нарушений, упомянутых в статье 3 и процессуальными требованиями статьи 5 Законопроекта.⁸

P. Настоятельно рекомендуется включить в Законопроект ограничения по частным пожертвованиям (или запрет на пожертвования выше определенного предела). Более того, можно рассмотреть вариант предоставления политическим партиям государственной поддержки в том или ином виде.

Q. В основном, политическим партиям не рекомендуется владеть фирмами и

⁶ CDL-AD(2004)007rev Руководство по законодательству в сфере политических партий: некоторые особые вопросы (X.X. Фогель, К. Туори): «Любое вмешательство государственных органов в деятельность политических партий, такое, к примеру, как отказ в регистрации, потеря статуса политической партии если та или иная партия не получает репрезентации в законодательных органах (если применимо), должно быть мотивировано, и законодательство должно предоставлять партии возможность обжаловать подобное решение или действие в суде».

⁷ Существуют государства, в которых партии, которые не принимают участия в выборах, могут потерять свой статус партии. К примеру, в Финляндии партия, которая не получает ни одного места в двух последовательных парламентских выборах, вычеркивается из реестра, но может вновь подать заявку. Еще один пример – это Канада, где партии, которые не выдвигают кандидатов как минимум в 50 избирательных округах, вычеркиваются из реестра, но это, конечно, не мешает членам этих организаций выдвигаться на выборах на индивидуальной основе. Стоит подчеркнуть, что требования по регистрации партий в обеих этих странах не являются ограничительными.

⁸ См. также CDL-INF(2000)001 Руководство по запретам и роспуску политических партий и аналогичным мерам, принятое Венецианской комиссией на 41 пленарном заседании (Венеция, 10-11 декабря 1999 г.).

компаниями, так как это ведет к патронажу и (возможно) коррупции. Подобное владение должно ограничиваться издательствами и прочей деловой деятельностью, играющей ключевую роль в их деятельности.

R. Законопроект должен предусматривать публикацию годовых финансовых отчетов политических партий в официальной государственной газете или на веб-сайте Министерства юстиции.⁹

S. В финансовой отчетности по расходам было бы полезно, если бы Законопроект требовал от политических партий раскрывать их расходы на связи с общественностью и рекламу в средствах массовой информации отдельно. Касательно доходов, было бы полезно, чтобы Законопроект разграничивал финансовые и материальные пожертвования.

IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

10. Одна из целей законодательства о политических партиях заключается в том, чтобы подчеркнуть их центральную роль в функционировании демократии. Соответственно, законы о политических партиях, как правило, подчеркивают особую роль политических партий в «формировании волеизъявления народа».¹⁰ Однако Законопроект, похоже, не содействует развитию этой особой роли политических партий в сравнении с другими объединениями. Можно рассмотреть вопрос включения в Законопроект положения, предложенного Кодексом рекомендуемой практики в области политических партий Венецианской комиссии.¹¹

11. Более того, определение политической партии в Законопроекте указывает, что политическая партия должна «реализовывать политическую волю отдельной части общества». Это приемлемое (плюралистическое) определение партийной конкуренции, но при этом Законопроекту не обязательно сводиться к этой ограниченной точке зрения. Возможно наличие политических партий, которые заявляют о том, что представляют интересы общества в целом, а не в рамках какого-либо ограниченного подхода. В действительности, во многих современных демократиях это стало доминирующей формой партийного представительства.

12. Некоторые части статьи 3 двусмысленны и проблематичны. Во-первых, запрет на «создание политических партий на основе профессиональной, расовой, национальной, этнической принадлежности граждан» слишком широк и проблематичен. Стоит отметить, что это положение Законопроекта выходит за рамки ограничительных положений о формировании политических партий, закрепленных и в Конституции Кыргызстана (Статья 8). Подобное положение должно одновременно сопровождаться иными критериями, такими, как дискриминационный или закрытый характер членства, или формирование полувоенных организаций или же объединений, которые прибегают к применению силы в реализации своей политики.

13. Требуется доработать предлагаемый запрет. Во-первых, запрет политических

⁹ CDL(2008)148 Конференция «Международные стандарты в области финансирования политических партий и предвыборных кампаний» (Отель Ожан Интерконтиненталь, Астана, Казахстан, 1 декабря 2008 г.): Отчеты. CDL-AD(2008)002 Заключение по закону о финансировании политических партий в Боснии и Герцеговине, принятое Венецианской комиссией на 74 пленарном заседании (Венеция, 14-15 марта 2008 г.)

¹⁰ Политические партии играют первичную роль в демократическом государстве и являются формой ассоциаций, которая чрезвычайно важна для соответствующего функционирования демократии (Объединенная Коммунистическая Партия – судебное решение, § 25).

¹¹ Параграф 11 CDL-AD(2009) 021

партий, сформированных на основе профессиональной принадлежности, необычен, и не соответствует принципам демократического плюрализма. Этот запрет также не совместим с правом на свободу ассоциации, которое может быть ограничено лишь в крайнем случае, когда ограничение действительно необходимо в демократическом обществе. По форме эта статья, похоже, запрещает также партии трудящихся,¹² партии бизнесменов, и любые другие партии, сформированные вокруг общей цели, которая возникает из выбранной человеком профессии или способа жизнеобеспечения. Подобный запрет противоречит принципам свободы ассоциации и равного отношения перед законом. Данное положение необходимо пересмотреть. Во-вторых, запрет политических партий, сформированных на национальной или этнической основе, также потенциально слишком широк и не соответствует принципу свободы ассоциации. Для того, чтобы подобное положение было принято как разумное ограничение свободы ассоциации, которое действительно необходимо в демократическом обществе, необходимо доказать, что деятельность или цели политической партии представляют реальную угрозу для государства и его институтов. Трудно принять заключение о том, что все политические партии, сформированные на основе национальной или этнической принадлежности, учитывая исключительно юридический текст без учета всех существующих фактов, должны считаться угрозой для государства. Хотя, согласно заявлению Европейского Суда по Правам Человека, запрет политической партии, которая демонстрирует «неуважение» к конституционному порядку в государстве, может считаться приемлемым, доказательства подобного отношения должны основываться на фактах, а не на общей презумпции, применимой ко всем национальностям и этническим группам. Для того чтобы подобные запреты были приемлемыми, судьи и прочие должностные лица должны очень узко их интерпретировать и применять на практике. Ведь если эти положения рассматривать в широком смысле, к примеру, в случае запрета партий, члены или руководители которой - это преимущественно представители определенной этнической группы (меньшинства), запреты могут считаться недемократичными. Возможности различной интерпретации, которые возникают из формулировки, создают возможности для злоупотреблений. Возможность развития конституционно обоснованной практики также не исключается, но и не гарантируется. А потому рекомендуется пересмотреть и прояснить данное положение во избежание ситуации, когда административные и судебные органы могут действовать по своему усмотрению, и для устранения возможностей для злоупотреблений.¹³

14. Далее, запрет политических партий «на основе религии», хотя и является конституционным требованием в Кыргызстане (Статья 8), создает те же возможности для неправильного толкования, как описано выше. При всех обстоятельствах данный запрет должен рассматриваться очень узко - с целью запрета формирования партий, чья воинствующая религиозная природа представляет собой серьезную и непосредственную угрозу для конституционного порядка. Похвально, что нормативная база и практика интерпретации подобных ограничительных («воинствующая демократия») положений в Кыргызстане учитывает прецедентное право Европейского Суда по Правам Человека по данной теме, которое создает справедливый баланс между легитимными соображениями государственной безопасности и правом на

¹² См. процитированное выше дело *Объединенная коммунистическая партия Турции против Турции* (30 января 1998 г.): «в отсутствие всяческих конкретных доказательств того, что решив назвать себя «коммунистической», the TBKP выбрала политику, которая представляла реальную угрозу турецкому обществу или турецкому государству, Суд не может принять мнения о том, что название партии ведет к ее роспуску».

¹³ CDL-AD(2006)025 Руководство по запретам и роспуску политических партий и аналогичным мерам, принятое Венецианской комиссией на 41 пленарном заседании (Венеция, 10-11 декабря 1999 г.); CDLAD(2009)006. Заключение по конституционным и правовым положениям в отношении запрета политических партий в Турции, принятое Венецианской комиссией ее 78 пленарном заседании (Венеция, 13-14 марта 2009 г.)

свободу ассоциации. Особенно важно, чтобы данное положение Законопроекта не рассматривалось как запрещающее все партии, чьи члены, сторонники или лидеры происходят из отдельного религиозного течения, или же те партии, официальное наименование которых попросту включает название отдельной религии, или же которые стремятся к достижению социальных и конституционных перемен, которые по своей природе демократичны и достигаются законными и демократическими способами. В его нынешней редакции данное положение не дает гарантий того, что в будущем удастся избежать таких опасных и чрезмерно ограничительных интерпретаций.¹⁴

15. И, наконец, последний параграф статьи 3 – запрет на деятельность международных политических партий и их представительств – является, конечно, легитимным суверенным выбором каждого государства. Однако он представляется чрезмерно широким и может привести к исчезновению определенных форм международного сотрудничества, которые могли бы оказаться полезными для развития системы политических партий в Кыргызстане. Данный запрет легитимен, если он распространяется на иностранные политические партии, которые пытаются конкурировать на выборах в Кыргызстане или в общественных дебатах. Однако данное положение может считаться излишне ограничительным, если оно запрещает сотрудничество между национальными и иностранными политическими партиями в области обучения активистов, разработки программ и платформ, семинаров, конференций и участия в региональных программах,.

16. Похвально, что статья 4 Законопроекта содержит принцип равных возможностей в том, что касается членов политических партий. В общем, данное положение содержит самые важные принципы, которые должны соблюдать партии. Европейская Комиссия Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия) предложила более ограниченное и структурированное описание этих принципов как указано ниже.¹⁵

а. Верховенство закона

17. Политические партии обязаны соблюдать ценности, закрепленные в международных правилах в области реализации гражданских и политических прав (Пакт ООН и ЕСПЧ). Партии должны соблюдать Конституцию и законодательство. Однако ничто не может мешать им законными способами стремиться к изменению как Конституции, так и законодательства.

б. Демократия

18. Партии являются неотделимой частью демократии, и их деятельность должна способствовать ее хорошему функционированию. Следовательно, приверженность к внутреннему демократическому устройству подкрепляет эту функцию. Хотя некоторые европейских государств детально регламентируют это требование, несколько стран требуют, чтобы внутренняя структура и деятельность партий были демократичными. Этим позитивным опытом можно было бы обменяться с различными странами-участницами Совета Европы.

с. Недопустимость дискриминации

¹⁴ CDL-AD(2006)025 Руководство по запретам и роспуску политических партий и аналогичным мерам, принятое Венецианской комиссией на 41 пленарном заседании (Венеция, 10-11 декабря 1999 г.).

¹⁵ CDL-AD(2009)002 Кодекс хорошей практики в сфере политических партий, принятый Венецианской комиссией на 77 пленарном заседании (Венеция, 12-13 декабря 2008 г.).

19. Политические партии не должны действовать в нарушение ценностей ЕСПЧ и принципа равноправия. Партии должны не допускать дискриминации в отношении лиц на любом основании, запрещенном ЕСПЧ.

d. Прозрачность и открытость

20. Партии должны предоставлять доступ к своим программным и идеологическим документам и дискуссиям, к процедурам принятия решений и партийным счетам для повышения уровня прозрачности в соответствии с законными принципами надлежащего добросовестного управления.

21. Законопроект выходит за рамки этих требований и включает дополнительные принципы, такие, как «коллегиальность» и «гуманизм», которые понимаются как элементы внутренней демократии, закрепленные в Конституции. Если рассматривать их в контексте вышеупомянутых ценностей, эти два определения не представляются проблематичными.

22. Термин «гласность» необходимо интерпретировать как полный эквивалент прозрачности в соответствии с европейским конституционным наследием. Особенно в последние годы прозрачность тесно связана с деятельностью по борьбе с коррупцией. Поскольку партийное финансирование является важной областью для потенциальной коррупционной деятельности, здесь особенно важно подчеркивать прозрачность.

23. Процедура формирования политических партий, закрепленная в статье 5 Законопроекта, следует основным принципам современной демократии и не является необоснованно жесткой за исключением ограничений, связанных с требованиями по географическому охвату и количеству членов политических партий. Относительно требуемого числа членов, стоит отметить, что поскольку Законопроект не дает политическим партиям никаких значимых «особых привилегий», требования по количеству членов не представляются обоснованными. Более того, поскольку тенденция заключается скорее в «местном контроле» и децентрализации государственных служб (см. Европейскую Хартию о Местном Самоуправлении), не представляется абсолютно необходимым требованием законом такой жесткой иерархической структуры для формирования политической партии. Еще одним потенциально обременительным требованием является требование региональных филиалов и *отделений*. В целом, лучше, когда требование концентрируется на членстве и реестре членов, нежели на отделениях и партийной инфраструктуре, которые могут быть дорогостоящими и послужить препятствием для формирования партии.

24. Требование «фиксированного членства» неясно. Является ли это требованием по регистрации членов и ведения реестров? Если так, то данное положение может быть излишним. Или же это положение требует того, чтобы в любой момент времени в той или иной партии состояло не менее 1,800 членов? Законопроект выиграл бы от прояснения этого вопроса.

25. Второй параграф статьи 7 указывает на то, что внутренние дела политических партий должны быть организованы демократическим образом. Это было бы лучше предоставить в отдельном положении Законопроекта. С другой стороны, Законопроект должен предоставлять своего рода указания путем точного описания минимальных демократических требований, которым должна следовать политическая партия. К примеру, имеют ли все члены партии равную силу голоса на выборах лидера (один человек – один голос)? Как часто необходимо проводить выборы лидера, и каким должен быть максимальный промежуток времени между выборами? Какие должности

являются выборными? Самым лучшим местом для подобных разъяснений представляется статья 8, которая регламентирует вопросы устава (относительно программ политических партий) политических партий.¹⁶

26. Важно, чтобы необходимые условия статьи 9 Законопроекта не превращались в требующие обязательного исполнения содержательные стандарты для оценки целостности и политического качества программ политических партий. Эти условия должны быть скорее формального характера, не обязывающими политическую партию следовать конкретной содержательной идеологии, набору принципов или требованиям к партийной деятельности. Было бы чрезвычайно проблематично, если бы административные или судебные органы рассматривали рациональность и целостность политической программы, целей и принципов партии и выносили суждения на предмет того, выполняет ли их партия. Подобную оценку должны проводить общественность и избиратели.

27. В дополнение к вышесказанному, если программа будет воинственно антидемократична, власти будут уполномочены принять соответствующие меры. Однако формулировки Законопроекта должны четко указывать на то, что до тех пор, пока программа партии соответствует конституционным и юридическим стандартам, она может иметь любое содержание, даже если судьям и административным лицам оно представляется поверхностным, непоследовательным и проблематичным.

28. Статья 11 играет ключевую роль в Законопроекте. Она определяет процедуру регистрации партии Министерством юстиции Кыргызстана. В целом, существуют две основные модели регистрации партий: регистрация по решению суда, и регистрация административным органом. Обе модели имеют свои преимущества и недостатки. В обоих случаях необходим судебный контроль и право на обжалование решений. В целом, Законопроект отвечает основным условиям, требуемым для регистрации партий. Однако, двухмесячный период, данный Министерству для регистрации политической партии или предоставления мотивированного отказа в регистрации, характеризуется потенциальной неясностью. Законопроекту необходимо установить положительную обязанность Министерства юстиции рассмотреть заявления о регистрации политической партии в разумные сроки. Необходимо, чтобы Законопроект ясно указывал на то, что в случае не рассмотрения заявления Министерством юстиции, партия имеет право обратиться в суд. Более того, Законопроекту необходимо четко указать суд, ответственный за рассмотрение обжалований отказа в регистрации Министерством юстиции, и определить разумные сроки вынесения судебного решения, а также предусмотреть возможности его дальнейшего обжалования.

29. Далее, партия обязана сообщать Министерству (в течение месяца) о разных событиях, включая снижение числа членов до уровня ниже минимального требования. Это положение несколько размыто, что может привести к потенциальным злоупотреблениям. На какой момент возникает обязательство направить сообщение? Есть ли какая-то отсрочка, во время которой партия может привлечь новых членов до наступления обязательства о сообщении о снижении числа членов?

30. Более того, концепция перерегистрации, которая впервые упоминается в статье 11 Законопроекта, считается потенциально проблематичной.

31. Статья 12 перечисляет – хоть и не полностью - основные права политических партий, необходимые для выполнения ими их основной деятельности. Возможно, было бы полезно четко упомянуть привлечение финансовых средств в числе основных

¹⁶ CDL-AD(2009)002 Кодекс хорошей практики в сфере политических партий, принятый Венецианской комиссией на 77 пленарном заседании (Венеция, 12-13 декабря 2008 г.).

видов деятельности, поскольку политика подразумевает деньги, и политические партии должны иметь четко выраженное право на привлечение финансовых средств.¹⁷

32. Далее, Законопроект не наделяет политические партии правом на получение государственной поддержки в том или ином виде (в денежной или материальной форме) для выполнения ими своей основной деятельности. В современных политических системах государство, как правило, такую поддержку предоставляет. Большинство демократий предусматривают различные формы государственной поддержки политических партий в свете понимания их ключевой роли в выборах и формировании государственной политики. Многие страны проводили специальные кампании и программы для укрепления своих политических партий. Финансовые или материальные субсидии играют ключевую роль в подобных кампаниях. Демократия в Кыргызстане выиграла бы в случае предоставления какой-либо специальной государственной поддержки политическим партиям в целях справедливого и плюралистического укрепления их ресурсов.¹⁸ Рекомендуется, чтобы уровень государственных субсидий зависел от участия политических партий в последних выборах.

33. Конечно, не исключено, что Кыргызстан принял решение о предоставлении государственной поддержки через свое избирательное законодательство (или прочее законодательство). Однако важно отметить, что помимо расходов, связанных с выборами, партии несут и повседневные расходы в период между выборами. Здоровая партийная система состоит из политических партий, которые проявляют активность и соответственно функционируют не только во время выборов, но и в течение всего избирательного цикла. Следовательно, в случае принятия политического решения о поддержке партий и укреплении партийной системы, должен существовать закон о политических партиях, предусматривающий разные формы государственной поддержки и помощи.

34. Второй и третий параграфы статьи 13 вызывают некоторые вопросы и опасения. Второй параграф представляется слишком широким («... за исключением случаев, предусмотренных законом») и в действительности может привести к принятию законодательства, мешающего деятельности политических партий. Необходимо ясно указать, что вмешательство государства должно производиться лишь в исключительных случаях, и только в ограниченных целях, четко предусмотренных требованиями конституции и прочего законодательства, регулирующего вопросы политических партий. Создание возможностей для вмешательства через иное законодательство является проблематичным, так как подрывает норму, закрепленную в Законопроекте. В целом, вмешательство должно быть возможным только тогда, когда партия не выполняет свои основные юридические обязанности, и когда присутствует непосредственная и серьезная угроза для конституционного порядка со стороны деятельности партии.

35. Положение о том, что «Министерство юстиции имеет право требовать объяснений со стороны руководящих органов политических партий по вопросам, связанным с нарушением устава политических партий и законодательства», очень широко и предоставляет слишком большие полномочия административной власти. К примеру,

¹⁷ CDL(2008)148 Конференция «Международные стандарты в области финансирования политических партий и предвыборных кампаний» (Отель Ожан Интерконтиненталь, Астана, Казахстан, 1 декабря 2008 г.): Отчеты.

¹⁸ CDL(2008)148 Конференция «Международные стандарты в области финансирования политических партий и предвыборных кампаний» (Отель Ожан Интерконтиненталь, Астана, Казахстан, 1 декабря 2008 г.): Отчеты.

говорится, что устав включает «цели и задачи» политической партии. Нынешняя редакция статьи предполагает, что Министерство может требовать объяснений по вопросу того, почему партия не преследует эти цели и задачи, или почему партия преследует их тем или иным определенным образом. Министерство не должно иметь полномочий по вынесению политических суждений в отношении целей и задач партий. В отсутствие достаточных гарантий защиты от подобного вмешательства рекомендуется пересмотреть это положение.

36. Далее, Министерство может требовать объяснений по вопросу любых нарушений кыргызского законодательства со стороны политических партий. Можно представить себе такую ситуацию, в которой отдельная партия не платит за аренду помещения или нарушает трудовое законодательство в отношении некоторых из своих сотрудников. Очевиден тот факт, что подобные нарушения не могут быть основанием для административного вмешательства в дела партии, которое может привести к приостановлению деятельности партии или ее закрытию. В нынешней редакции Законопроект не исключает подобной возможности для злоупотреблений, а потому рекомендуется доработать и прояснить данное положение.

37. Статья 14 дает Министерству юстиции возможность осуществлять надзор за деятельностью политических партий. В случае нарушения партией действующего законодательства, партия может получить официальное предупреждение от Министерства – шаг, который может впоследствии привести к приостановлению деятельности или закрытию партии. Данная процедура должна со всей серьезностью принимать во внимание право политических партий на внутреннюю автономию, которая является ключевой частью их свободы ассоциации.

38. В дополнение к вышесказанному, формулировка статьи 14 поднимает некоторые вопросы к предыдущим разделам. Министерство, к примеру, может выдать предупреждение «в случае, если политическая партия предпринимает действия, выходящие за пределы целей и задач, определенных в ее уставе, или не выполняет требования действующего законодательства». В его нынешней редакции, данное положение наделяет Министерство полномочиями по оценке содержания целей и задач политической партии. К примеру, если партия имеет своей целью представление интересов сельского населения, но не поддерживает повышение государственных субсидий фермерам, требуется ли выдать ей предупреждение об отклонении от своих целей и задач? Или если партия внезапно принимает решение пропагандировать конституционные изменения, которые не указаны в числе ее конкретных целей и задач, считается ли это «выходением за пределы» ее целей? В связи с этими возможностями для злоупотреблений необходимо более детально описать только серьезные нарушения, которые могут обосновать вмешательство со стороны Министерства юстиции в деятельность политической партии.

39. Статья 15 описывает процедуру «приостановления деятельности» политической партии судом после двух официальных предупреждений со стороны Министерства юстиции. В целом, считается очень позитивной практикой, когда именно независимый судебный орган принимает решение по вопросу подобного серьезного вмешательства в свободу ассоциации, как приостановление политической деятельности. Однако остается некоторая неясность, которая потенциально может стать источником проблем. А потому Законопроект мог бы выиграть за счет указания соответствующего суда для обжалования подобного решения о приостановлении.

40. В дополнение к вышесказанному, неясно, может ли приостановление деятельности инициироваться только после двух официальных предупреждений по одному и тому же вопросу, или же после двух предупреждений по разным вопросам. Предположительно, верно первое - в случае неудовлетворенности Министерства

действиями, предпринятыми политической партией по решению конкретной проблемы после двух предупреждений. Иначе было бы возможным инициировать приостановление деятельности после двух отдельных предупреждений по разным и потенциально мелким вопросам, которые партия может решать в ходе процедуры приостановления. Рекомендуется несколько прояснить данный вопрос, так как текст подразумевает более чем одно толкование.

41. Однако, опасение, что приостановление может инициироваться и применяться вследствие относительно мелких нарушений законодательства, является более значимым. Фактически, Законопроект четко прописывает, что политические партии (за исключением представленных в парламенте) могут подвергнуться приостановлению деятельности за нарушения, не закрепленные в статье 3 – серьезные нарушения, за которые политические партии при обычных обстоятельствах запрещаются, или же их деятельность приостанавливается. Таким образом, закон в действительности предусматривает, что партии, представленные в парламенте, имеют более высокую степень защиты от приостановления их деятельности, чем партии, не представленные в парламенте. Эта ситуация подразумевает противоречия конституционным нормам в области дискриминации и равноправия. Она также противоречит обязательствам в рамках ОБСЕ и рекомендациям Венецианской комиссии, а также международным принципам, которые требуют недопущения дискриминации и равноправия перед законом. Кроме того, подобная ситуация предполагает действия по усмотрению со стороны Министерства юстиции и судов в отношении партий, не представленных в парламенте. Если они требовательны и стремятся к реализации политики ограничений и наказаний, они вполне смогут счесть два нарушения правил в отношении политических партий (партийное финансирование, аудит, налогообложение и т.д.) достаточными для инициирования и наложения требования о приостановлении деятельности политической партии. Таким образом, закон не предоставляет достаточных гарантий справедливого и произвольного применения процедур по приостановлению деятельности политических партий. Конечно, возможно, что суды и Министерство юстиции разработают справедливую практику даже при существовании положений, схожих с теми, что содержатся в Законопроекте, но, говоря юридическим языком, возможности для злоупотреблений остаются. Это важный вопрос, который должен рассматриваться в законе, включая дискриминационную природу закона по форме и потенциал для злоупотреблений в субъективном применении закона.

42. Статья 16 описывает процедуру роспуска политических партий и основания для него. Прежде всего, позитивен тот факт, что решение о роспуске политической партии должно приниматься судом. Далее, Законопроект гласит, что партия, которая не принимает участие в двух периодических (последовательных?) выборах, распускается автоматически. Хотя это положение похоже на систему в других странах, отсутствует обоснование требования о лишении права на свободу ассоциации в связи с тем, что политическая партия не принимала участие в выборах. Свобода ассоциации, согласно формулировкам в обязательствах в рамках ОБСЕ и региональных и международных инструментов по правам человека, не зависит от участия кандидатов в выборах или других форм участия в выборах. Отсутствие кандидатов или неучастие в выборах также не должно считаться угрозой конституционному устройству или государственным институтам. По наблюдениям Европейского Суда по Правам Человека, политические партии играют роль не только на выборах, но также и в вопросах формирования государственной политики и государственных делах. Таким образом, статью 16 необходимо усовершенствовать с тем, чтобы она отражала тот факт, что политическая партия может существовать легитимно и не выдвигая кандидатов на выборах.

43. Еще одним потенциально проблематичным элементом статьи 16 Законопроекта являются основания для роспуска партии по решению суда. Во-первых, это

нормально, что политические партии могут быть распущены за нарушения, предусмотренные статьей 3 (см. комментарии к статье 3 о возможностях злоупотреблений). Однако Законопроект предусматривает еще одну возможность роспуска - на основании того, что не предпринимаются меры после приостановления деятельности политической партии. Как указано в предыдущем комментарии, данное положение создает потенциал для возможного произвольного закрытия в частности партий, не представленных в парламенте. Следовательно, беспроблемное применение статьи 16 потребует пересмотра и перефразирования данной статьи, а также статей 3 и 15 в соответствии с предлагаемыми поправками, упомянутыми в предыдущих комментариях.

44. Статья 16 также гласит, что «прекращение деятельности политической партии влечет за собой прекращение деятельности ее депутатской фракции». Хотя это можно интерпретировать по-разному, было бы проблематично, если бы это толковалось как обязанность избранного депутата сдать депутатский мандат потому, что «прекратилась деятельность» политической партии этого депутата. Прецедентное право Европейского Суда по Правам Человека и нескольких национальных судов четко устанавливает принцип того, что сохранение мандата избранного депутата не зависит от продолжения деятельности его политической партии. Это связано с тем, что право быть избранным является индивидуальным правом человека.¹⁹

45. Статья 17 Законопроекта запрещает определенные формы финансирования политических партий путем запрета ряда возможных источников финансирования. Эти запреты не нарушают нормальных демократических и конституционных принципов. Возможно, делается излишний акцент на запрет всех форм иностранных пожертвований, но это политический выбор. Законопроект также содержит две явно анти-коррупционные меры: запрет анонимных пожертвований и запрет на пожертвования финансовых средств от недавно созданных юридических лиц.²⁰

46. Настоятельно рекомендуется ввести в Законопроект ограничения по частным пожертвованиям (или запрет на пожертвования выше определенного предела). Если подобный предел не существует в прочих нормативных актах, кыргызская модель позволила бы неограниченные частные (и корпоративные) пожертвования. Эта практика, как правило, нетипична для Европы и Северной Америки, и все реже встречается в современных развитых демократиях.

47. Статья 18 указывает легитимные источники финансирования политических партий. Все формы государственной поддержки из этого списка исключены. Это является исключением из общей практики в развивающейся демократии, которой необходимо развивать сильную и стабильную партийную систему. Список источников не является исчерпывающим, что оставляет возможности для некоторых форм государственной поддержки, которые можно было бы предусмотреть в других законодательных актах (бюджетное законодательство, выборное, налоговое законодательство). Однако

¹⁹ Статья 3 Протокола 1 на первый взгляд отличается от остальных положений Конвенции и ее Протоколов, которые гарантируют права, поскольку она сформулирована с точки зрения обязательств Высоких Договаривающихся Сторон проводить выборы, которые обеспечивают свободное выражение мнения народа, а не в свете конкретного права или свободы. Однако, ссылаясь на *travaux préparatoires (подготовительные работы)* статьи 3 Протокола и на то, как интерпретировалось данное положение в контексте Конвенции в целом, Суд установил, что Статья 3 Протокола 2 также подразумевает индивидуальные права, включая право голосовать и участвовать в выборах (см. *Матье-Мохин и Клерфайт против Бельгии*, 2 марта 1987 года, §§ 46-51; *Дело Зданок против Латвии*, 16 марта 2006 г., § 102; *Юмак и Садак против Турции*, 8 июля 2008, § 108).

²⁰ CDL-AD(2006)014 Заключение по запрету на финансовые пожертвования политическим партиям из иностранных источников, принятое Венецианской комиссией на 66 пленарном заседании (Венеция, 17-18 марта 2006 г.).

отсутствие государственной поддержки в Законопроекте является нечастым выбором для новой демократии.

48. Статьи 18 и 19 регламентируют вопросы собственности политических партий и распределения их доходов. В общем, политическим партиям позволено владеть движимым и недвижимым имуществом. Им позволено создавать компании в целях реализации своих программ (в основном издательства). Однако закон не исключает возможности владения компаниями со стороны политических партий. В действительности одно положение позволяет предположить, что они это могут: *«Члены партии не имеют прав на доход и имущество предприятий и организаций, основанных политической партией, и не несут ответственности по их обязательствам»*. Рекомендуется внести в Законопроект большую точность по данному вопросу. В целом, политическим партиям не рекомендуется владеть сетями фирм и компаний, поскольку это ведет к патронажу и, возможно, коррупции, а также отвлекает должностных лиц партии от их основной деятельности. Если партии полагаются на собственные компании для финансирования, было бы лучше прекратить эту практику и заменить ее на некоторые формы государственной поддержки в целях компенсации первичного финансового шока.

49. Статья 21 предусматривает процедуру ежегодной отчетности перед Министерством юстиции. Положительные элементы данной процедуры заключаются, прежде всего, в том, что отчет должен содержать имена партийных доноров (частных и юридических лиц) и суммы их пожертвований. Во-вторых, закон предусматривает публичное раскрытие годовых отчетов партий через средства массовой информации (*«... с копией соответствующего печатного средства массовой информации...»*).

50. В дополнение к вышесказанному, Законопроект бы выиграл от положения о публикации годовых отчетов политических партий в официальной государственной газете или на веб-сайте Министерства юстиции. Это облегчило бы сравнение отчетов разных партий и предоставило бы возможность отслеживать тенденции в финансировании на протяжении нескольких лет.

51. Законопроект представляет попытку разбить доходы и расходы политических партий на категории, представляющие общественный интерес. В отношении расходов, было бы полезно, если бы закон требовал от партий раздельного разглашения их расходов на связи с общественностью и рекламу. Что касается доходов, было бы полезно, если бы закон разграничивал финансовые и материальные пожертвования. Общая слабость данного положения заключается в том, что оно не учитывает со всей ясностью возможности материальной поддержки политических партий, которая временами может быть очень значительной. Раскрытие подобных пожертвований также немаловажно.

52. Хотелось бы положительно отметить статью 23 Законопроекта, которая не требует перерегистрации уже существующих партий при его вступлении в силу. Подобные положения в других странах вели к административным злоупотреблениям в отношении отдельных партий.