

УДК 342

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/77/55>

МЕСТО И РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ КЕНЕШЕЙ

©*Аманалиев У. О.*, ORCID: 0000-0002-7438-8752, SPIN-код: 9833-2091, д-р юрид. наук,
Высшая школа администрирования, Академия государственного управления
при Президенте Кыргызской Республики имени Ж. Абдрахманова,
г. Бишкек, Кыргызстан, aurmato@mail.ru

©*Сейдахматова Н.*, Академия государственного управления при Президенте Кыргызской
Республики имени Ж. Абдрахманова, г. Бишкек, Кыргызстан, aurmato@mail.ru

PLACE AND ROLE OF POLITICAL PARTIES IN THE ELECTIONS OF DEPUTIES OF LOCAL KENESHES

©*Amanaliyev U.*, ORCID: 0000-0002-7438-8752, SPIN-code: 9833-2091, Dr. habil.,
Graduate School of Administration, Academy of State Administration under the President of the
Kyrgyz Republic named after Zh. Abdrakhmanov, Bishkek, Kyrgyzstan, aurmato@mail.ru

©*Seidakhmatova N.*, Academy of State Administration under the President of the Kyrgyz Republic
named after Zh. Abdrakhmanov, Bishkek, Kyrgyzstan, aurmato@mail.ru

Аннотация. Авторы в данной статье исследовали выборы депутатов местных кенешей, а также роль политических партий в проведении выборов представительного органа местного самоуправления. Местное самоуправление, как форма непосредственного осуществления народовластия давно и прочно получило признание и осуществляется практически во всем мире. Народ может и должен самостоятельно решать насущные проблемы муниципального образования, в котором проживает. Это его естественное право. Реализация народом права на самоуправление формирует народовластие, из которого вырастает демократия. Выборы – ключевой элемент механизма осуществления власти народа и неотъемлемая составляющая политической системы любого демократического государства, само существование которого невозможно представить без периодического проведения свободных выборов, обеспечивающих реализацию таких основополагающих принципов республиканской формы правления как сменяемость власти и осуществление контроля над ней со стороны общества. Как следствие, право избирать и быть избранным является важнейшей основой демократии, признается и гарантируется на конституционном уровне в подавляющем большинстве государств мира. Вместе с тем, механизм реализации данного права представляет собой комплексное явление политико–правовой действительности, конкретное содержательное наполнение которого всецело зависит от уровня развития общества, политического строя, исторических традиций и иных факторов. Все они в конечном итоге определяют характер избирательного права и типы избирательных систем, используемые для формирования выборных органов публичной власти в том или ином государстве. Авторы постарались в максимальной степени учесть накопленный в этой предметной сфере теоретический и эмпирический материал, предложенные теорией политических партий современные версии понимания их роли и значения в процессе развития местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Abstract. The authors in this article studied the elections of deputies of local keneshes, as well as the role of political parties in the elections of a representative body of local self-government.

Local self-government, as a form of direct implementation of democracy, has long and firmly gained recognition and is carried out practically all over the world. The people can and must independently solve the pressing problems of the municipality in which they live. This is his natural right. The realization by the people of the right to self-government forms the power of the people, from which democracy grows. Elections are a key element in the mechanism for exercising the power of the people and an integral part of the political system of any democratic state, the very existence of which cannot be imagined without periodic free elections that ensure the implementation of such fundamental principles of the republican form of government as the change of power and control over it by society. As a result, the right to elect and be elected is the most important foundation of democracy, recognized and guaranteed at the constitutional level in the vast majority of the world's states. At the same time, the mechanism for the implementation of this right is a complex phenomenon of political and legal reality, the specific content of which depends entirely on the level of development of society, the political system, historical traditions and other factors. All of them ultimately determine the nature of the electoral right and the types of electoral systems used to form elected public authorities in a particular state. The authors tried to take into account the theoretical and empirical material accumulated in this subject area, modern versions of understanding of their role and significance in the development of local self-government in the Kyrgyz Republic proposed by the theory of political parties.

Ключевые слова: выбор, партия, местное самоуправление, мэр, министерство, Президент.

Keywords: choice, party, local self-government, mayor, ministry, President.

После обретения суверенитета и выбора курса демократических свобод на политическую арену вышло большое количество политических партий. В ноябре 1991 года Министерством юстиции было зарегистрировано 65 партий и движений. Значительная часть из них распалась. Так на 1 июля 1995 года было зарегистрировано только 12 политических партий и 6 общественно-политических движений[1, с. 276].

Термин «партия» (от лат. *pars, partis* – часть чего-либо) предназначался для обозначения группы лиц, которые выступали в защиту интересов определенной части населения, и были известны еще в Древней Греции в V–IV вв. до нашей эры. Как правило, это были объединения в поддержку какого-либо политического деятеля. Такие группы сосредотачивали свои усилия для достижения своих целей в интересах определенной личности и его сторонников[2, с. 146].

В Кыргызстане, на сентябрь 2021-года зарегистрировано 290 политических партий (<https://24.kg/vlast/205762>), хотя из них только несколько партий являются более-менее активными в политической жизни страны. В настоящее время в седьмом созыве Жогорку Кенеша Киргизской Республики представлены 6 политических партий: Бүтүн Кыргызстан, Бийман Нуру, Ата Журт Кыргызстан, Ынтымак, Альянс и Ишеним.

Существующая нормативно-правовая база не устанавливает каких-либо существенных препятствий для формирования и функционирования политических партий. Право граждан Киргизской Республики «создавать политические партии и участвовать в их деятельности» гарантируется в соответствии с Конституцией (<https://clck.ru/bNNX8>). В Киргизской Республике признается политическое многообразие и многопартийность. Политические партии могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности

интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов. Политические партии содействуют выражению политического волеизъявления граждан, принимают участие в выборах депутатов Парламента, Президента и органов местного самоуправления [3, с. 14]. Конституция содержит норму о праве на свободу объединения. Деятельность общественных объединений регулирует Гражданский кодекс и Закон КР «О политических партиях» (с даты опубликования не было ни одного внесения изменений). Согласно законодательству Кыргызстана, политические партии проходят процедуру регистрации в качестве юридического лица в государственном регистрирующем органе. Для регистрации партия предоставляет перечень документов, установленных законом. Государственная регистрация политических партий осуществляется в течение 30 дней с момента предоставления полного пакета документов в регистрирующий орган. Политические партии создаются по инициативе не менее 10 граждан КР. Инициаторы создания политической партии созывают учредительный съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав, и формируются руководящие органы. При государственной регистрации политической партии к регистрационному заявлению с пакетом документов прилагается утвержденная программа политической партии. При государственной регистрации филиала (представительства) политической партии дополнительно к документам представляют в регистрирующий орган список членов политической партии состоящих в соответствующем филиале с указанием данных, адреса и даты приема в члены политической партии. Политическая партия должна иметь устав, открытый для всеобщего сведения (<https://clck.ru/epAux>).

Согласно закону «О политических партиях», деятельность политических партий финансируется за счет средств этих партий без выделения ассигнований из государственного бюджета. Запрещено финансирование деятельности партий иностранными государствами, зарубежными партиями, а также юридическими и физическими лицами иностранных государств. Финансовые средства политических партий образуются за счет членских взносов, добровольных пожертвований, кредитов, доходов от имущества, от мероприятий, распространения печатных изданий и публикаций, а также других поступлений, не запрещенных законом. Не допускается создание и деятельность политических партий, имеющих целью и методом действий свержение, насильственное изменение конституционного строя, подрыв суверенитета и т.д. которое, противоречит конституционному строю КР и не совместим с общепризнанными нормами международного права. На территории КР не допускается создание и деятельность политических партий зарубежных государств, а также их подразделений. Избирательные комиссии организуют подготовку и проведение выборов в Киргизской Республике, обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Киргизской Республики.

Для политических партий в избирательном законодательстве, в частности, в Законе КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года №98 не установлены ограничения для выдвижения кандидатов в депутаты от политических партий (<https://clck.ru/epAsw>). Политические партии тоже могут участвовать в выборах айылных кенешей и выдвигать своих кандидатов в депутаты. Есть только разница в порядке выдвижения политическими партиями своих кандидатов в депутаты городских кенешей и в депутаты айылных кенешей, поскольку в городах выборы в депутаты в городские кенеша проводятся по пропорциональной системе, где территория города является единым избирательным округом, а в айылных кенешах выборы проводятся по мажоритарной системе, где территория айыльного аймака делится на многомандатные избирательные округа.

В первые поствыборные годы практика показала, что партийные кенешы столкнулись со множеством проблем, разделение на фракции не позволяло быстро и эффективно находить компромиссные решения, много трудностей возникло с выборами глав исполнительных органов МСУ, в рамках уже вышеупомянутого удалось выяснить следующее:

- депутаты разделены по фракциям, первичны — личные амбиции депутатов, а проблемы города вторичны;
- слишком долго рассматривали кандидатуры мэра, вице-мэров и аппарат мэрии, потом взялись за руководителей городских структур;

Отношения между мэрией и горкенешем очень тяжелые, депутаты мешают работе мэрии, из-за несвоевременного рассмотрения вопроса мэрия не может выполнить ту или иную задачу. Из этих комментариев видно, что в местные кенешы пришли люди, с одной стороны, амбициозные, стремящиеся к власти и контролю, с другой — явно не обладающие необходимыми для этого знаниями. Очень напоминает симптомы «болезни роста» всей системы управления.

Институт политики развития регулярно проводит различные замеры состояния развития местного самоуправления в Киргизской Республике, что позволяет проводить сравнения между различными параметрами и находить корреляции — связи. В рамках работы над Национальным докладом о человеческом развитии «Здесь и сейчас» проведено сравнение отношения граждан к влиянию политических партий с Индексом возможностей местного самоуправления. В докладе, опубликованном в 2012 году, был впервые введен Индекс возможностей местного самоуправления — ИВМСУ. Данный индекс состоит из трех областей: демографические возможности территории (демографическая нагрузка и коэффициент смертности), социальные услуги (площадь жилых помещений и количество учителей), экономические возможности (основные фонды и заработная плата). Каждый индикатор может быть как позитивным (то есть увеличивать потенциал территории, создавать ресурсы), так и негативным (уменьшать потенциал территории, потреблять ресурсы).

ИВМСУ был рассчитан для каждого муниципалитета, но для сравнения между областями использовались относительные данные — доля «сильных» и доля «слабых» МСУ. Под «слабыми» МСУ здесь понимались муниципалитеты, чей потенциал был в нижней четверти (все муниципалитеты в зависимости от значения индекса возможностей делились на четверти — квантили; при этом в первый квартиль — сильных — попадали муниципалитеты с наилучшим значением индекса, в четвертый — с наихудшим). При сопоставлении доли «слабых» МСУ и отношением граждан к партийному фактору была выявлена закономерность. Заметно, что кроме Таласской области, регионы демонстрируют тесную прямую связь между двумя данными параметрами — чем ниже потенциал муниципалитета, тем меньше там людей, которые верят во влияние партийного фактора. Есть ли этому простое объяснение? Думается, что «бедные» муниципалитеты не представляют большого интереса для политических партий — там нечего делить, не за что бороться. Поэтому партии не проявляют себя перед гражданами в работе кенеша в «бедных» муниципалитетах. В разрезе «город-село» исследование показало предсказуемый результат — в городах активность партий в кенешах выше, более чем в два раза. Это связано с тем, что, согласно законодательству, именно в городах местные кенешы формируются исключительно по партийному принципу.

Иногда, интересуешься вопросам, в чем выражается партийное влияние? Как изменилось качество работы местных кенешей после выборов 2012-2013 годов, когда

впервые в истории страны местные советы формировались с активным участием политических партий? Справедливы ли были подозрения экспертов о том, что партийные кенешы противоречат идее местного самоуправления, а их интересы конфликтуют с интересами местного сообщества.

По данным центральной комиссии, каждый пятый житель Баткенской и Чуйской областей заметили, что местные кенешы, сформированные по партийному принципу, стали строже следить за работой исполнительных органов. Но среди жителей Иссык-Кульской и Ошской областей таких почти нет. Каждый третий житель Чуйской области считает, что местный кенеш «помолодел»; а каждый четвертый житель Таласской области уверен, что местный кенеш подчиняется командам политических партий и игнорирует интересы местных сообществ. В целом, восприятие работы местных кенешей от области к области очень отличается, но все же больше отмечено улучшение качества работы (24%) и усиление контроля за исполнительными органами (31%) (<https://clck.ru/epAsC>).

Сравнение с результатами опроса, проведенного в 2012 году, показало, что существенно снизилась доля респондентов, кто был уверен в наступлении негативных последствий партийных выборов – торможение в принятии решений из-за разделения на фракции. В 2012 году эта доля составляла 87%, в 2015 году — только 11%. Можно было бы принять за «неоправдавшиеся опасения», если бы не одно «но», которое заключается в том, что пик споров пришелся на 2013 год, когда фракции боролись за посты руководителей исполнительных органов МСУ — глав айыл аймагы и мэров городов. Общеизвестно, что борьба была острой, многие кенешы были даже распущены из-за неспособности договориться, особенно городские. А к 2015 году проблема была решена просто потому, что постов не осталось, и можно смело предположить, что респонденты просто констатируют решение этой проблемы (<https://clck.ru/epAsC>).

Значить, активность политических партий в кенешах существенно различается в различных областях. Наибольшую активность партии проявляют в кенешах Таласской и Чуйской областей, немного меньше — в кенешах Ошской, Нарынской и Иссык-Кульской областей, и почти не активны в кенешах Баткенской и Джалал-Абадской областей. Также, политические партии не проявляют своей активности в кенешах муниципалитетов с низким потенциалом: чем беднее муниципалитет, тем ниже активность политических партий. Кроме того, граждане считают, что качество работы местных кенешей, избранных по партийному принципу, улучшилось, но не поддерживают идею о том, что местные кенешы должны быть партийными. Десять лет назад каждый второй кыргызстанец считал, что местным кенешам нужно доверить выбор главы муниципалитета. Теперь так думает только каждый пятый житель страны. За десять лет число сторонников косвенных выборов глав МСУ снизилось втрое. Кабинет Министру и парламенту стоит учесть региональные различия и подумать о введении диспозитивных норм в выборное законодательство. Международная практика позволяет, а население ожидает.

После октябрьских событий и смены власти Президент С. Жапаров назначил местные выборы на 11 апреля 2021 года. Более того плебисцит состоялся в один день с выборами депутатов местных кенешей. Соответствующий закон о проведении референдума по Конституции был принят Парламентом Киргизской Республики (Жогорку Кенеш) большинством голосов и был подписан президентом С. Жапаровым в марте 2021 года.

В то же время, октябрьские события 2020 года значительно повлияли на гражданскую активность, что привело к образованию новых политических партий, не обладающих большими финансовыми ресурсами, однако пользующихся поддержкой части населения. В

соответствии с законодательством, на предвыборную агитацию в городские кенешы выделяется 30 дней, а в местные кенешы — 20. Желая стать депутатами городского кенеша должны выдвигаться в составе какой-либо партии. Всего по республике в выборах местных кенешей участвуют 56 политических партий. Выборы были назначены в 28 городских и 420 местных кенешах в Киргизской Республике. Однако основная борьба между партиями осуществлялась за мандаты в столичный парламент. По уровню конкуренции выборы в Бишкекский городской кенеш (далее — БГК) обошли даже выборы в Жогорку Кенеш КР, прошедшие в октябре 2020 года. Так на выборы в БГК было зарегистрировано 25 партий, от которых на 45 мандатов претендовали более 1,800 кандидатов. Такой уровень конкуренции привел к тому, что политические партии применяли как законные, так и незаконные методы воздействия на выбор избирателей (<https://clck.ru/epAnq>).

Если взять другие города, о своем желании участвовать в выборах в Караколе заявили 18 партий, в Балыкчи — 14, Кызыл-Кие — 12, Таласе и Кадамжае — по 11, Оше, Баткене и Канте — по 10. В других городах — по 5-6 партий. Но если поделить число кандидатов на количество мандатов, то на одно место претендует 30-40 человек (<https://rus.azattyk.org>).

В заключении можно сделать следующие выводы:

1. Внести дополнения и изменения в закон «О политических партиях» по усилению прозрачности и подотчетности финансирования политических партий. Все пожертвования как в денежном виде, так и в натуральном выражении с указанием суммы, даты получения и личных данных донора, а также ежегодные декларации политических партий должны публиковаться и быть доступны в системе онлайн.

2. Для уравнивания шансов политических партий, не имеющих достаточного финансирования внести изменения и дополнения в законодательство о политических партиях, где рассмотреть возможность финансирования из государственного бюджета при определенных критериях.

3. Создать постоянный надзорный орган либо возложить функции на определенный госорган по осуществлению контроля над финансированием политических партий и за соблюдением положений по распределению финансирования избирательных кампаний.

Законодательство каждой страны особым образом регулирует роль и статус политических партий. Так, например, основной закон ФРГ закреплял за партиями функцию сотрудничества для формирования политической воли народа, а также принимал закон о государственном и общественном финансировании партий (<https://clck.ru/epAmt>).

В итальянской конституции записано, что партии обязаны вносить свой вклад в «определение национальной политики» (ст. 49) [4, с. 65].

4. Норма о гарантиях от внешнего вмешательства в деятельность политических партий на практике крайне не эффективна и подрывает здоровую политическую конкуренцию. В соответствии со статьей 12 Закона КР «О политических партиях» необходимо разработать механизм устанавливающий ответственность и последствия необоснованного вмешательства в деятельность политических партий. Так как законом установлено, что вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом, но не предписано, что будет госоргану и должностным лицам, какие налагаются санкции в случае реального или опосредованного вмешательства.

Список литературы:

1. Выборы депутатов Жогорку Кенеша Киргизской Республики. Цифры и факты. Бишкек. 2000. 276 с.

2. Трухин А. С. Исторические предпосылки становления и развития политических партий: Дисс. ... канд. полит. наук. М., 2005.
3. Богатырев В. Место и роль политических партий в киргизском обществе. Бишкек, 2006. 14 с.
4. Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств. М., 2003.

References:

1. Vybory deputatov Zhogorku Kenesha Kirgizskoi Respubliki. Tsifry i fakty. (2000). Bishkek.
2. Trukhin, A. S. (2005). Istoricheskie predposylki stanovleniya i razvitiya politicheskikh partii: Diss. ... kand. polit. nauk. Moscow. (in Russian).
3. Bogatyrev, V. (2006). Mesto i rol' politicheskikh partii v kirgizskom obshchestve. Bishkek.
4. Maklakov, V. V. (2003). Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv. Moscow. (in Russian).

*Работа поступила
в редакцию 01.03.2022 г.*

*Принята к публикации
05.03.2022 г.*

Ссылка для цитирования:

Аманалиев У. О., Сейдахматова Н. Место и роль политических партий в выборах депутатов местных кенешей // Бюллетень науки и практики. 2022. Т. 8. №4. С. 477-483. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/77/55>

Cite as (APA):

Amanaliyev, U., & Seidakhmatova, N. (2022). Place and Role of Political Parties in the Elections of Deputies of Local Keneshes. *Bulletin of Science and Practice*, 8(4), 477-483. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/77/55>