



Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности

Правозащитный Центр
«Граждане против коррупции»



Бишкек 2012

Отчет подготовлен **Правозащитным Центром «Граждане против коррупции»** в рамках реализации проекта «Прозрачность доходов политических партий и политических лидеров при парламентской системе правления через гражданскую экспертизу» при финансовой поддержке Национального Фонда за Демократию, Национального Демократического Института Международных отношений США и Демократической комиссии Посольства США в Кыргызской Республике.

Мнения, выводы и заключения или рекомендации, выраженные здесь, представляют мнения авторов и не обязательно отображают точку зрения Национального Фонда за Демократию, Национального Демократического Института Международных отношений США и Государственного Департамента»

Авторы:

Руководитель группы консультантов и экспертов:

Э.К. Илибеева – к.э.н., директор Центра изучения общественного мнения и прогнозирования «Эл-Пикир»

Консультанты и эксперты:

Л.К. Илибеева – ОФ «Центр исследования демократических процессов»

С.А. Бердикеев – директор ОО «Результат»

З.К. Курманов - доктор исторических наук, профессор, заслуженный работник образования КР

И.Н. Байназаров - эксперт по правовым вопросам

Лоббирование рекомендаций, разработанных по результатам исследования, осуществляется экспертным составом, директором ПЦ «Граждане против коррупции» Толекан Исмаиловой и партнерской сетью солидарности «Люди, меняющие мир» при ПЦ «Граждане против коррупции».

Координатор проекта Аида Байжуманова

Благодарности:

ПЦ «Граждане против коррупции» выражает искреннюю признательность всем экспертам и депутатам, принявшим участие в проведении исследования и подготовке данного отчета, Национальному Фонду за Демократию, Национальному Демократическому Институту Международных отношений США, Демократической комиссии Посольства США в Кыргызской Республике за поддержку исследования и публикацию данного издания.

Особая благодарность адресуется руководителю и членам рабочей группы по реформированию бюджета, депутатам Жогорку Кенеш Кыргызской Республики О.А. Абдырахманову, К.С. Дыйканбаеву, Б.Дж. Джетигенову, Р.Б. Жээнбекову, У.Т. Кочкорову, Р.Ж. Сапарбаеву и Д.О.Тербишалиеву за усилия по разработке механизмов повышения эффективности и прозрачности работы парламента.

При использовании материалов из данной публикации просим делать ссылку и соблюдать авторское право ПЦ «Граждане против коррупции».

Оглавление

1.	Введение	5
1.1.	Актуальность исследования	5
1.2.	Цели, задачи, методология исследования	6
2.	Международный опыт обеспечения прозрачности и эффективности деятельности парламента.....	7
2.1.	Прозрачность деятельности парламента	7
2.2.	Ключевые функции парламента в международной практике	8
2.3.	Международная практика обеспечения прозрачности и подотчетности деятельности парламента.....	9
3.	Развитие парламентаризма в Кыргызстане	14
3.1.	I созыв Жогорку Кенеша (1995-2000).....	14
3.2.	II созыв Жогорку Кенеша (2000-2005).....	15
3.3.	III созыв Жогорку Кенеша (2005-2007)	16
3.4.	IV внеочередной созыв Жогорку Кенеша (2007-2010)	17
3.5.	V внеочередной созыв Жогорку Кенеша (2010 -2015).....	18
	Общая характеристика Жогорку Кенеша V созыва	18
	Распределение по фракциям.....	19
	Возрастные характеристики	19
	Представленность депутатов по полу	20
	Образование и специальность	21
	Трудовая деятельность до выборов	25
4.	Оценка эффективности Жогорку Кенеша	27
4.1.	Время работы и количество штатных единиц	28
4.2.	Сведения о бюджете парламента	31
4.3.	Законотворческая деятельность	32
4.4.	Законодательные инициативы	34
4.5.	Присутствие депутатов на заседаниях в дни голосования	35
4.6.	Оценка заработных плат и доходов	36
4.7.	Контрольная функция.....	39
4.8.	Доверие и восприятие парламента населением	40
5.	Вопросы прозрачности и оптимизации бюджета Жогорку Кенеша	41
5.1.	Прозрачность бюджета Жогорку Кенеша	41
5.2.	Инициативы депутатов Жогорку Кенеша по оптимизации бюджета парламента	46

6.	Законодательство в области партийного строительства	48
6.1.	Организационно-правовая форма партий	49
6.2.	Источники и прозрачность финансирования политических партий	49
6.3.	Финансирование избирательных кампаний по выборам в Жогорку Кенеш	51
6.4.	Новые требования к партийному строительству	53
7.	Партийная и электоральная коррупция в Кыргызской Республике	55
7.1.	Общая информация о коррупции	55
7.2.	Аспекты партийной и электоральной коррупции	58
7.3.	Факторы коррупционного риска	61
7.4.	Коррупционные и неэтичные моменты в деятельности депутатов Жогорку Кенеша V созыва	67
8.	Краткие выводы	72
9.	Основные рекомендации	78
	Приложение 1. Анализ формы правления в Кыргызской Республике, проблемы соответствия парламентской форме правления	81
	Приложение 2. Жогорку Кенеш и 12 парламентов мира: сходства и различия.....	85
	Приложение 3. Обзор международно-правовых основ противодействия партийной и электоральной коррупции.....	86
	Антикоррупционные стандарты ООН.....	86
	Антикоррупционные акты Совета Европы	87
	Антикоррупционные акты ОБСЕ.....	89
	Антикоррупционные акты стран Содружества независимых государств (СНГ)	91
	Приложение 4. Некоторые запросы и письма, направляемые в Жогорку Кенеш и другие государственные органы при проведении сбора информации для исследования	98

1. Введение

1.1. Актуальность исследования

В 2010 году народ Кыргызской Республики на референдуме принял новую Конституцию. Согласно ей в стране значительно усилилась роль Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (парламента), что привело к трансформации формы правления из полупрезидентской в парламентскую¹.

Возросшая роль Жогорку Кенеша соответственно требует и высокой ответственности, как самого института, так и депутатов за свою деятельность. В этом контексте усилилось давление общественности, требующей прозрачности, подотчетности и эффективности деятельности парламента и депутатов.

Стоит отметить, что к Жогорку Кенешу и непосредственно к депутатам приковано большое внимание в результате последних громких скандалов, таких, как возможные коррупционные проявления при проведении судебной реформы, непрозрачное и неэффективное использование бюджета парламента и фонда спикера, открытое лоббирование личных интересов при решении паспортного вопроса.

Скандалы в законодательном органе, с одной стороны, могут говорить о возросшей конкуренции между политиками и партиями, а с другой - свидетельствуют о необходимости широкого внедрения вопросов прозрачности и подотчетности деятельности парламента для предупреждения (профилактики) недобросовестной и коррупционной деятельности. В этом аспекте показательны примеры развитых стран, где после какого-либо скандала предметно анализируются его причины и принимаются соответствующие решения.

Например, после скандалов, связанных с коррупцией в парламенте, Европейский парламент был вынужден пересмотреть действующие правила и принять меры по ужесточению внутреннего кодекса поведения, включая более высокие внутренние штрафные санкции. Это также стало результатом общей тенденции большей прозрачности и подотчетности в государственном секторе. Бурное развитие информационных систем и Интернета предопределило возросшую подотчетность политиков и государственных служащих перед общественностью: «Политики и государственные служащие должны отчитываться за каждый израсходованный евро и за каждое принятое решение»².

Таким образом, комплексные и системные меры крайне необходимы для повышения прозрачности, подотчетности и эффективности деятельности парламента. Несомненно, повышение им эффективности выполнения собственных функций повысит эффективность всей системы государственного управления. Парламент в этом смысле должен стать своеобразным «локомотивом» реформ и примером для подражания в области прозрачности и подотчетности.

¹ Изменение формы правления в стране из президентской в парламентскую не носит явного характера, т.к. отдельные эксперты больше говорят о переходе на премьер-президентскую форму правления, поскольку за президентом сохранились эффективные функции такие, как право вето на законы, назначение некоторых членов правительства, определение внешней политики, кураторство за силовым блоком и др.

² Источник: http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/codes_of_conduct_FINAL-ENforweb.pdf

В связи с этим, Правозащитный Центр «Граждане против коррупции» в рамках проекта «Прозрачность доходов политических партий и политических лидеров при парламентской системе правления через гражданскую экспертизу» инициировал исследование, направленное на изучение эффективности финансового менеджмента Жогорку Кенеша, вопросов прозрачности, подотчетности и выявления коррупционных механизмов.

С этой целью с 1 марта 2012 года по 31 января 2013 года реализуется деятельность, направленная на проведение анализа формирования и использования бюджета Жогорку Кенеша, оценки финансового менеджмента Парламента, анализа выполнения парламентскими партиями предвыборных платформ.

По результатам исследования, планируется проведение ряда мероприятий по обсуждению и выработке рекомендаций, содействующих обеспечению прозрачности источников финансирования и использования бюджетных средств Жогорку Кенеша.

Проект реализуется при поддержке Национального Фонда за Демократию, Национального Демократического Института и Демократической Комиссии Посольства Соединенных Штатов Америки.

1.2. Цели, задачи, методология исследования

Целью исследования является анализ вопросов прозрачности и эффективности деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики через призму бюджета парламента.

Для достижения цели исследования приняты меры по решению следующих задач:

1. Сбор данных: отправка запросов в Жогорку Кенеш³ (приложение 4), встреча с экспертами, обзор открытых источников информации.
2. Анализ собранных данных и подготовка на его базе рекомендаций по улучшению прозрачности деятельности Жогорку Кенеша.
3. Подготовка рекомендаций по повышению прозрачности и эффективности деятельности Жогорку Кенеша с учетом проведенного анализа.

Методология включала исследование и анализ нормативно-правовых актов, документов, литературы, статистических данных, а также интервью с экспертами, работающими в сфере парламентаризма.

Кроме этого, было проведено анкетирование депутатов ЖК, направленное на выявление мнений и их отношения к вопросам повышения прозрачности и эффективности деятельности парламента. Проведение анкетирования сопровождалось трудностями - всего 36 депутатов (30%) ответили на вопросы анкеты, несмотря на неоднократные просьбы и напоминания со стороны исследователей.

В процессе работы исследовательская группа столкнулась с несколькими проблемами. Во-первых, не хватало информации и исследований о парламенте предыдущих созывов. Во-вторых, отсутствовала методология для оценки эффективности деятельности парламента, а, следовательно, и оценочные индикаторы, позволяющие провести эту работу. В силу того, что в стране происходит реформа по переходу от одной формы правления к другой, ряд процессов и механизмов находятся в состоянии выстраивания, многие вопросы, затрагиваемые в исследовании, требуют дальнейшего, более глубокого изучения и анализа.

³ Всего в ходе исследования было направлено 25 запросов по вопросам бюджетирования Тогага ЖК, соответствующие комитеты, Аппарат ЖК, МФ КР, ЦИК, а также 198 писем депутатам ЖК

2. Международный опыт обеспечения прозрачности и эффективности деятельности парламента

2.1. Прозрачность деятельности парламента

В международной практике существует много определений прозрачности. В данном исследовании в целях упрощения понимания этого термина **прозрачность может быть определена как наличие и доступность соответствующей информации о деятельности государства**⁴. При этом прозрачность не самоцель, а лишь инструмент, позволяющий держать государственные органы и чиновников подотчетными за результаты своей деятельности, т.е. позволяет определить эффективность их деятельности.

В отношении парламента прозрачность деятельности (включая вопросы формирования и использования бюджета) предопределена целью его создания и продиктована спецификой его деятельности. Как институт, призванный обеспечить прозрачность и подотчетность деятельности государственных органов и бюджетных организаций, он сам должен обеспечить прозрачность и подотчетность своей деятельности перед общественностью.

Почему к парламентам предъявляются особые требования по прозрачности?

Парламент должен быть примером для подражания. Требуя прозрачности и подотчетности исполнительной власти, сам парламент должен установить высокие требования прозрачности и подотчетности своей деятельности перед общественностью. Парламент как государственный институт, функционально ответственный за разработку и принятие законодательства, осуществление контроля за деятельностью исполнительной власти, определение бюджетной политики и утверждение использования государственных ресурсов, а также представление интересов общества, выполняет крайне важные функции в системе государственного управления. Указанные функции призваны повысить прозрачность и подотчетность, а тем самым и эффективность деятельности системы государственного управления. В данном контексте парламент играет важную роль в создании демократического государства и формировании добросовестного государственного управления.

Парламент должен быть голосом народа. Демократически избранный парламент представляет широкий спектр интересов населения и соответственно выступает площадкой для рассмотрения обращений, запросов и предложений общественности, а также местом определения приоритетов населения с последующим интегрированием их в соответствующую политику и законодательство. По сути, он является органом, направленным на защиту интересов избирателей от произвола исполнительной власти. Легитимность парламента в конечном итоге определяется его способностью представлять интересы избирателей и выражать волю его избирателей.

В парламенте должен быть открытый формат принятия решений. По сравнению с исполнительной и судебной ветвями власти законодательная власть характеризуется более открытым механизмом принятия решений, когда обсуждение тех или иных вопросов проводится при непосредственном участии общественности. Примером могут служить открытые парламентские слушания, участие граждан в заседаниях парламента.

⁴ Источник:

<http://www.transparencyslgov.com/LinkClick.aspx?fileticket=Nr4kdYBf3CU%3D&tabid=57&mid=379>

Подобные механизмы вовлечения населения в процесс принятия решений являются отличительной чертой парламента. Так, например, в исполнительной власти чиновники принимают решения за закрытыми дверями, в то время как судьи - в одиночестве.

Суммируя вышесказанное, можно выделить три отличительные черты парламента от других ветвей власти. Во-первых, **парламент – это представительный орган в демократическом обществе.** Во-вторых, **это орган, требующий прозрачности и подотчетности государственных органов, и поэтому он сам должен отвечать высоким требованиям прозрачности и подотчетности.** В-третьих, **парламент отличается процедурами и организацией своей деятельности, призванной быть ближе к народу**⁵.

Таким образом, прозрачная и подотчетная деятельность парламента перед общественностью предопределена природой и спецификой деятельности данного института, поэтому каждый парламент должен принимать серьезные шаги, направленные на достижение прозрачности и подотчетности.

2.2. Ключевые функции парламента в международной практике

В международной практике существует множество классификаций функций парламента. При этом количество его функций в разных странах может варьироваться от двух до 30 и выше. Вместе с тем, для того, чтобы оценить эффективность деятельности парламента, необходимо определить основные направления деятельности данного института. Как правило, выделяют 4 ключевые функции парламента.

1. Законодательство. Парламент как законодательный орган функционально ответственен за разработку и утверждение законодательных актов, устанавливающих правовые рамки в стране. Для оценки законодательной функции необходимо определить, насколько хорошо парламент разрабатывает, обсуждает и утверждает законопроекты. Качество их разработки зависит от множества факторов: тщательности проработки законопроектов, представляемых на рассмотрение в Парламент; эффективности организационной структуры парламента и ее деятельности при обсуждении и анализе законодательства; обеспеченности ресурсами (финансовыми, человеческими, техническими и др.) для деятельности парламента, а также от других факторов.

2. Парламентский контроль. Это инструмент, посредством которого парламент контролирует деятельность исполнительной власти (правительство). Парламентский контроль реализуется посредством заслушивания и оценки регулярных отчетов руководителей государственных органов за свою работу и политику, проводимую их ведомствами. При этом важно, чтобы парламент имел доступ к информации, возможность анализа деятельности государственных органов, эффективную систему заслушивания отчетов как на заседаниях комитетов, так и на пленарных сессиях.

3. Представление интересов избирателей. Парламент как представительный орган призван представлять интересы и выражать волю избирателей. Для реализации данной функции организуется эффективная система коммуникации между депутатами и избирателями (парламентские слушания, ответы на запросы, встречи, интерактивное

⁵ Источник: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/UNDP%20-%20Transparency%20and%20Accountability%20of%20Parliament%20-%20EN%20-%202009.pdf>

общение, СМИ и др.) и отстаивания прав и интересов избирателей. При этом необходимо, чтобы депутаты или парламент в целом не увлекались лоббированием интересов группы избирателей. В этом вопросе важным критерием является прозрачность рассмотрения, обсуждения и принятия решений.

Для оценки деятельности политических партий и депутатов необходимо определить, насколько выполняются предвыборные обещания, насколько доступны депутаты для рядовых избирателей и насколько они отзывчивы на запросы избирателей.

4. Бюджетный контроль. Одной из основных возможностей определения приоритетов в стране является распределение ресурсов государственного бюджета. Бюджетный контроль необходим для подотчетности деятельности исполнительной власти и эффективности использования ограниченных ресурсов. Для улучшения реализации бюджетного контроля важными являются доступ депутатов к полному и детальному бюджету государственных органов, обеспечение доступа общественности к бюджетной информации, взаимодействие с гражданскими организациями для анализа эффективности использования ресурсов бюджета, а также другие факторы.

Вышеуказанные функции парламента позволяют систематизировать работу по оценке эффективности его деятельности. Например, если нас волнуют вопросы совершенства национального законодательства, эффективности принятия законопроектов, предотвращения лоббирования «коррупционных» законодательных поправок, мы задаемся вопросом: насколько открыто, качественно и оперативно готовятся и принимаются законопроекты?

Вместе с тем следует признать, что отсутствие информации (ее просто не собирают) и отсутствие доступа к имеющейся информации не позволяют оценить эффективность деятельности парламента в тех или иных странах (включая Кыргызстан) по основным направлениям его деятельности.

2.3. Международная практика обеспечения прозрачности и подотчетности деятельности парламента

Поскольку парламента и депутаты напрямую подотчетны только избирателям, в мировой практике внедрили и внедряют широкий спектр механизмов, позволяющих обеспечить гражданский контроль деятельности парламентариев⁶. Чтобы понять, как это делается, в данном разделе представлено несколько наглядных примеров.

Исходя из того, что одной из основных функций парламента является **законодательная**, предлагаем взглянуть на процедуру рассмотрения и одобрения законопроектов депутатами внутри парламента (рис. 1). На примере Кении и Южной Африки можно увидеть, что на рассмотрение парламентарских комитетов вносится много законопроектов, при этом они вносят поправки в большинство из них. В этой связи можно отметить относительно высокую эффективность работы комитетов парламента.

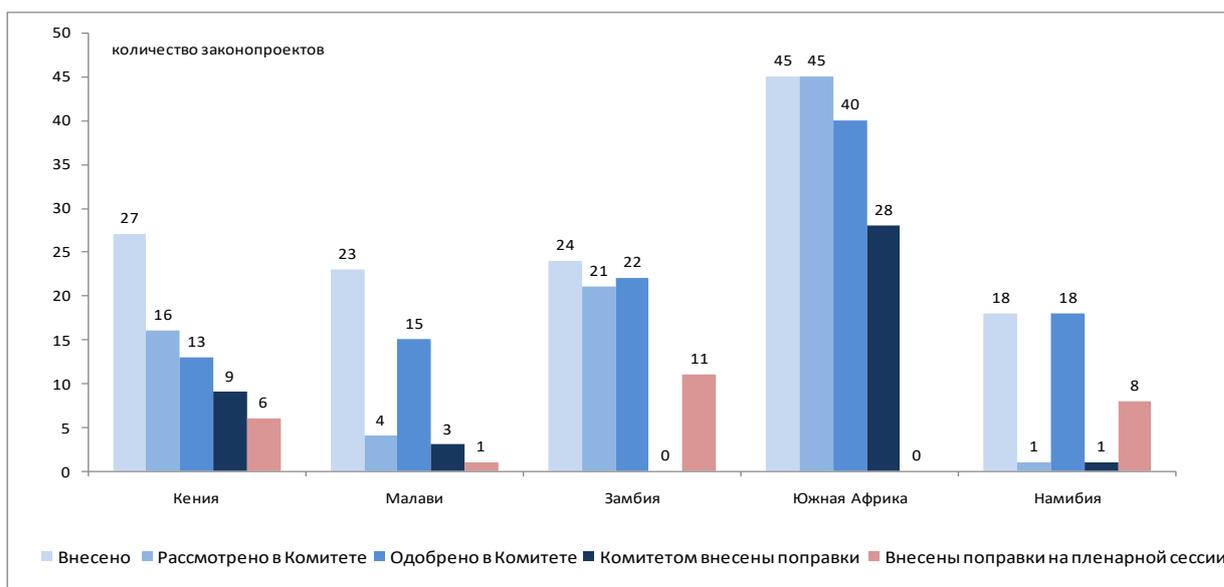
В свою очередь комитеты парламента Замбии рассматривают практически все внесенные в парламента законопроекты, но не играют никакой роли в процессе внесения поправок, который осуществляется только при рассмотрении законопроектов на пленарных сессиях. В Намибии же комитеты играют слабую роль в законодательном процессе, но парламента в целом вносит поправки в 44% внесенных законопроектов на пленарных заседаниях.

⁶ Напомним, что для депутатов ЖК КР V созыва не предусмотрена процедура отзыва

В других странах, таких, как Замбия и Намибия, заметна слабая роль комитетов при внесении поправок в ходе рассмотрения их в комитетах, т.е. при этом на пленарных сессиях вносятся поправки в законопроекты.

Подобный анализ работы аппарата, комитетов и пленарных заседаний можно провести в Жогорку Кенеше перед рассмотрением его организационной структуры в рамках функционального анализа.

Рисунок 1. «Законодательная настойчивость»⁷



В вопросе исполнения функций по **представлению интересов избирателей** интересен опыт Камбоджи, где гражданский сектор провел анализ для выявления целей встреч депутатов трех парламентских партий в избирательных округах. Он показал, что более 70% встреч депутатов всех трех политических партий связано с вручением подарков, празднованием и усилением партийной сети. При этом в двух партиях 1-2% встреч депутатов были проведены с целью решения проблем избирателей, а в другой партии около 8% встреч депутатов ставили целью вовлечение в проблемы электората (рис. 2). Проведение данного анализа позволило обратить внимание общественности на деятельность депутатов и большую подотчетность последних населению.

Подобное исследование в нашей стране позволит оценить работу депутатов не во время выборной кампании, а уже в процессе реализации парламентских полномочий. Его следует подкрепить оценкой выполнения предвыборных обещаний политическими фракциями.

⁷ Источник: National Democratic Institute and World Bank Institute, *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information*, 2011

Рисунок 2. Цели визитов депутатов политических партий в рамках работы парламентариев в избирательных округах⁸

Цели 1 757 встреч 108 парламентариев с избирателями	Политическая партия			Всего
	I партия - 69 депутатов	II партия - 24 депутата	III партия - 15 депутатов	
Визит, вручение подарков, празднование вступления в должность	537	176	44	757 (43%)
Усиление партийной сети	338	172	35	545 (31%)
Сопровождение своих лидеров (групповые встречи)	223	48	6	277 (13%)
Участие в общественных собраниях	44	41	38	123 (7%)
Вовлечение в проблемы населения	15	38	2	55 (3%)
Всего	1 157	475	125	1 757 (100%)

Относительно прозрачности использования бюджета парламента показателен пример Великобритании, где на официальном веб-сайте можно найти отчет о расходовании бюджетных ресурсов и детальный финансовый отчет о предыдущей и текущей деятельности каждого депутата, его заработках и имуществе (табл.1 и 2).

Таблица 1. Пособие для покрытия расходов депутатов палаты общин⁹

Депутат	Суточные	Расходы в Лондоне	Офисные расходы	Персонал	Поездки	Страхование персонала	Связь
Роберт Близард	£632	£0	£1,360	£11,586	£222	£0	£0
Криспин Блант	£1,284	£0	£132	£10,041	£0	£0	£0
Дэвид Бланкет	£729	£0	£1,879	£2,067	£0	£0	£0
...

В таблице 1 представлены детальные расходы отдельных депутатов палаты общин, где поштатейно отражено сколько и на что потрачено. Данная таблица может быть интегрирована в деятельность нашего парламента для того, чтобы избиратель имел возможность видеть и сравнивать расходы народных избранников.

Таблица 2. Финансовый отчет депутата Дэвида Бланкета (сжатый вариант)¹⁰

Дата	Деятельность/Работодатель	Сумма (£)
Апрель - сентябрь 2012 г.	Лекции, Лондонская школа бизнеса и экономики	20 00
28 ноября 2011 г.	Доклад, компания «Сисмекс»	2 000
31 октября 2011 г.	Публикация статьи, «Йоркшир Пост»	150
27 сентября 2011 г.	Доклад, Британская федерация безопасности	4 250
...

⁸ Источник: National Democratic Institute and World Bank Institute, *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information*, 2011

⁹ Источник: <http://www.parliament.uk/documents/foi/Allowances/Travel-expenditure-10-11.pdf>

¹⁰ Более детальный вариант доступен на:

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/121001/blunkett_david.htm

Дата	Имущество	Сумма (£)
	Дом в Лондоне	
	Акции в «Хадав Продакшн» и «Инвестмент»	
...

Поскольку деятельность государственного работника, а парламентария в особенности, предоставляет возможности для коррупции и злоупотребления полномочиями, в Великобритании также на официальном веб-сайте парламента публикуется финансовый отчет каждого депутата, где очень детально и структурированно представлены данные о доходах, наименовании работодателя, об имуществе парламентариев. В нашем случае парламенту или его аппарату следует публиковать декларации депутатов на веб-сайте Жогорку Кенеша в удобной форме для избирателя.

Крайне полезный и удобный механизм разработал Африканский институт лидерства, который представляет собой систему показателей для оценки индивидуальной деятельности депутата (рис. 3). Она в удобной форме представляет населению возможность оценить, как работает парламентарий по таким направлениям, как посещение заседаний, поддержка инициатив правительства, качество работы, аналитические навыки, умение работать в команде, осуществление **парламентского контроля**, поведение в обществе. Несомненно, внедрение подобных механизмов оценки деятельности парламентариев повышает эффективность деятельности не только депутатов, но и парламента в целом. В этой связи предлагаемая система показателей должна быть внедрена и в нашем парламенте, учитывая имеющиеся проблемы с посещаемостью заседаний комитетов и парламента, низкую активность отдельных депутатов и др.

Представленные практики повышения прозрачности и подотчетности деятельности депутатов в частности и Парламента в целом призваны повышать эффективность деятельности законодательной ветви власти.

Опыт Грузии показывает, что депутаты оплачивают мобильную связь и покупают бензин из своей заработной платы.¹¹ К тому же у них нет служебного транспорта. Согласно грузинским законам, автомобили предусмотрены только для спикера парламента, его заместителей и глав комитетов.

Проблему отсутствия депутатов на рабочих местах и недисциплинированность в Грузии решили путем штрафов. **Депутатов штрафуют за отсутствие на заседаниях и за использование чужого пульта для голосования.** Деньги от штрафов идут в благотворительные фонды. В настоящее время суммы штрафов составляют в год от 3000–4200\$.

Кроме этого для депутатов не предусмотрено **никаких льгот, например, санаториев, дач или служебных квартир.** Каждому иногороднему депутату, не имеющему жилплощади в столице, **ежемесячно выделяется по \$300 на оплату жилья.** Но эти деньги не выдаются им на руки - **платежи проходят официально, через бухгалтерию парламента.**

¹¹ Ежемесячно депутаты Грузинского парламента со всеми надбавками получают 1000 евро (\$1335). У спикера парламента эта сумма чуть выше — 1500 евро (\$2000). Источник: <http://focus.ua/politics/226250/>

3. Развитие парламентаризма в Кыргызстане

В общественных науках нет единого понимания парламентаризма. Существуют разные его оценки как формы политического режима, формы правления, института народного представительства, политологической категории или системы, учения о парламенте и т. д. Все это свидетельствует о сложности парламентаризма как социально-политического и правового явления.

Исходя из разных оценок, условно можно утверждать, что под **парламентаризмом** подразумевается **система государственного управления, где существует разделение ветвей власти при привилегированном положении парламента.**

Во избежание методологических ошибок, связанных с неверным толкованием парламентаризма, хотелось бы сразу отметить, что, во-первых, форма правления государства определяется не местом в системе государственной власти – парламента, а местом и ролью в этой системе главы государства. Во-вторых, понятие «доминирование» парламента носит условный характер. Суть в том, **что парламента в силу своей природы и особенностей организации не может доминировать над исполнительной властью,** которая в лице президента или премьер-министра сильнее любого, даже самого сильного парламента. Надежда, что парламента может всеми управлять и командовать – не более чем иллюзия. **В парламентарской системе главной политической фигурой является премьер-министр.**

3.1. I созыв Жогорку Кенеша (1995-2000)

I созыв Жогорку Кенеша был избран на основе мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства (50% + 1 голос). В Собрание народных представителей (СНП), работавшее на сессионной основе, были избраны 70 депутатов, в Законодательное собрание (ЗС), работающее на постоянной основе, – 35. Кандидаты в депутаты выдвигались главным образом от трудовых коллективов, собраний избирателей и как самовыдвиженцы. Депутаты не вовлекались в образовательный процесс по основам парламентаризма, т.к. у страны не было необходимого потенциала.

Новое в деятельности. Создан профессионально действующий парламента. Депутаты имели свободный мандат, избирались благодаря своим заслугам и возможностям. Впервые появились выдвиженцы от политических партий, но это пока еще редкость. Поэтому в ЖК не произошло политической идентификации, образования депутатских фракций. Депутаты преимущественно представляли самих себя, свои трудовые коллективы и жителей своего округа, редко – свои политические партии (Текебаев, Жекшеев).

Положительные стороны. Налицо политический плюрализм. Присутствует государственная деятельность, что является преимущественно заслугой Президента и правительства. Парламент может влиять на политику Президента, правительства и изменять ее.

Недостатки. Деятельность парламента плохо организована. Она испытывает сильное влияние советского парламентаризма и политического наследия. Отсюда небрежность в законодательной работе и к процессу контроля над деятельностью правительства.

Социально парламент уже состоит преимущественно из чиновников и руководителей производств, он больше склонен к конформизму на условиях личных предпочтений. Реже стало представительство женщин, депутатов других национальностей, представителей простых профессий. Наметилась тенденция к бюрократизации, олигархизму, дефеминизации и мононационализации парламента. Фрагментация ЖК идет не по политическим мотивам, а преимущественно по личным, профессиональным интересам, а также приятельским, региональным и трайбалистским признакам. Оппозиция организационно не оформилась, состав ее расплывчат, аморфны и политические требования. Процветают теневой лоббизм и коррупция (заправки, казино, Кумтор и т. д.), в которых участвуют все представители власти. Невысок уровень посещаемости заседаний комитетов, не пропорционально число депутатов в комитетах.

Президент имеет неформальное большинство, право роспуска ЖК, а ЖК вправе объявить ему импичмент. Правительство подотчетно ЖК и ответственно перед Президентом. Завершил свою деятельность в связи с истечением срока.

3.2. II созыв Жогорку Кенеша (2000-2005)

II созыв Жогорку Кенеша был избран на основе мажоритарно-пропорциональной избирательной системы. СНП состояло из 45 депутатов, ЗС – из 60, из которых 15 были избраны на основе партийных списков. В выборах участвовало 9 партий и 2 избирательных блока. Прошли в парламент представители пяти партий. Депутаты имеют свободный мандат.

Попытка политической идентификации предпринимается в СНП, где было создано две депутатские группы, которые не сыграли в политической жизни никакой роли. Основная фрагментация в этой палате идет тоже по личным и земляческим признакам.

Депутаты слабо вовлечены в образовательный процесс основ парламентаризма, хотя у страны уже имеется небольшой потенциал. По составу парламент оставался преимущественно бюрократическим и олигархическим.

Новое в деятельности. Появилась широкая прослойка представителей бизнеса. По сравнению с предыдущим созывом увеличилась доля женщин. За счет партийной квоты в парламент снова вернулись представители простых профессий. Начался процесс политической идентификации парламента через создание фракций и депутатских групп. Организационно оформились правое, центристское и левое крыло парламента, а также парламентская оппозиция.

Положительные стороны. Сохраняется система политического плюрализма. Присутствует государственная деятельность, что является преимущественно заслугой Президента и правительства. Парламент сохранил способность влиять на политику и изменять ее.

Недостатки. Деятельность парламента по-прежнему плохо организована с точки зрения внедрения современных парламентских стандартов и технологий. Продолжается тенденция к олигархизму, бюрократизации и мононационализации парламента. Состав фракций и депутатских групп носит аморфный и непостоянный характер. Нет законодательных требований партийной дисциплины, т. к. фундамент всех фракций составляли непартийные депутаты. Состав оппозиции непостоянен и непредсказуем в зависимости от политической конъюнктуры, требования – аморфны. Недостаточный удельный вес партийных депутатов не смог создать институциональные и необратимые условия формирования системы парламентской демократии. Политическая фрагментация

ЖК по-прежнему мелкая. Сохраняется идентификация преимущественно по личным интересам, профессиональным, приятельским, дружеским, региональным и трайбалистским отношениям. Процветают теневой лоббизм и коррупция (заправки, казино, Кумтор, «Импаш-Манас», вывоз трупов за границу, сигареты «Мальборо» и т. д.), в которых снова участвуют все силы, причем вперемешку, в т. ч. представители исполнительной власти. Невысок уровень посещаемости заседаний парламента. Абсурдна структура комитетов (в ЗС - 28 комитетов на 60 депутатов).

Президент. Имеет неформальное большинство. Пропрезидентский блок занял на пропорциональных выборах второе место после ПКК – 4 мандата. Этот недостаток был ликвидирован за счет «приведения» в парламент лояльных Президенту членов через мажоритарные избирательные округа.. Президент имеет право роспуска ЖК, а ЖК вправе объявить ему импичмент. Правительство подотчетно ЖК и ответственно перед Президентом.

Завершил свою деятельность в связи с истечением срока.

3.3. III созыв Жогорку Кенеша (2005-2007)

III созыв Жогорку Кенеша был избран на основе избирательной системы абсолютного большинства в количестве 75 депутатов. Выдвижение кандидатов шло сразу по двум каналам: самовыдвиженцы и политические партии. В целом победу на выборах одержали две пропрезидентские партии - «Алга, Кыргызстан!» и «Адилет», которые получили вместе около половины мандатов. Депутаты имели свободный мандат. Политический плюрализм набирает силу, но не имеет эффективных каналов реализации через качественное законодательство и контроль. Состав депутатов ярко выраженный олигархическо-бюрократический. Бизнес представлен в основном крупными торговыми предпринимателями, склонными к еще большему конформизму.

Новое в деятельности. Выборы прошли с грубым нарушением законодательства и вызвали взрыв народного возмущения, закончившийся государственным переворотом 24 марта 2005 г. Народные массы требовали роспуска этого созыва, но он был сохранен в интересах достижения стабильности и в связи с массовым переходом депутатов на позиции новой власти. Полный возврат к мажоритарной системе абсолютного большинства. Предпринята попытка создать пропрезидентское большинство через систему мажоритарных выборов, используя административный ресурс и финансовые возможности лояльных президенту предпринимателей. Полное отсутствие представительства женщин. Предпринимается попытка политической структуризации. Возникает несколько депутатских фракций и групп (6-8), объединенных на основе симбиоза политики, личных интересов, региональной близости и национальной идентичности. Президент не имеет надежного большинства. Парламент впервые делает попытки принять Конституцию, минуя референдум, и установить новые правила в организации власти и их взаимодействия. Но решением Конституционного суда все они были признаны недействительными, т. к. их принятие сопровождалось многочисленными нарушениями существующих правил и процедур. Решением ЖК за систематическое отсутствие на работе были лишены мандатов несколько депутатов.

Положительные моменты. Парламент на первых порах становится очень влиятельной силой, предпринимает попытку изменить конституционный строй через принятие новой Конституции. Однако с восстановлением вертикали власти и конформизмом большей части депутатов он теряет свои начальные позиции. С восстановлением управляемости страны начинается появляться государственная деятельность, связанная с возвращением Президенту статуса-кво.

Недостатки. Фрагментированность парламента мелкая и неэффективная. На первых порах нет никакой государственной деятельности, наблюдаются хаос, беспорядок, вето накладывается на каждый второй-третий принятый законопроект. Как и прежде, процветают теневой лоббизм (заправки, казино, Кумтор, бензин, спирт, авиабаза и т. д.), в которых снова участвуют все заинтересованные лица, независимо от политических предпочтений. Низок уровень посещаемости заседаний парламента. Множественность комитетов.

Президент. Не имеет твердого большинства, но обладает правом роспуска ЖК, а ЖК вправе объявить ему импичмент. Правительство подотчетно ЖК и ответственно перед Президентом.

Досрочно распущен указом Президента по причине невозможности дальнейшего сотрудничества и взаимодействия.

3.4. IV внеочередной созыв Жогорку Кенеша (2007-2010)

IV внеочередной созыв Жогорку Кенеша из 90 депутатов избран на основе пропорционального избирательного права. Прошло в парламент 3 партии из 20, принявших участие в выборах. Абсолютное большинство получила пропрезидентская партия «Ак Жол» (71 мандат), 11 мест - СДПК и 8 мандатов - ПКК. Доля чиновничества и богатых людей по-прежнему остается высокой. Депутаты разделены на фракции. Две из них объявили себя оппозиционными (СДПК и ПКК). Политический плюрализм сохранен. По-прежнему продолжается идентификация по земляческим, родоплеменным основаниям, кругу интересов, независимо от фракционной принадлежности. ЖК дал согласие на лишение двух депутатов своих мандатов по причине отсутствия на работе и обвинения в совершении преступления.

Новое в деятельности. Центр переместился с трибуны парламента в комитеты и фракции, с докладов и речей на рутинную работу с законопроектами. Правительство по Конституции впервые стало формироваться партийным большинством. Де-факто все решения принимал Президент. Он не имеет права роспуска ЖК. Мандат депутата – преимущественно императивный. Выборы только по партийным спискам. Более разнообразный состав депутатов достигнут за счет введения специальных квот для женщин (30%), представителей молодежи (30%) и национальных меньшинств (15%). Среди депутатов снова появляются представители простых профессий – рабочие, учителя, врачи, ученые, работники гражданского сектора и т. д., что надо связывать с введением пропорциональной системы и квотированием. Появилось понятие «фракционная дисциплина».

Положительные моменты. Принципиально изменился формат работы ЖК. Он стал более соответствовать мировой парламентской практике. Появились секретариаты фракций, основной упор сделан в сторону работы комитетов и фракций, существенно сокращено количество пленарных заседаний, а также численность комитетов парламента. Создан орган координации деятельности ЖК – Координационный совет, включающий спикера, вице-спикеров, руководителей фракций и председателей комитетов. Появилось понятие «консолидированного» и «автономного» голосования. Активно стали использоваться инструменты первого, второго и третьего чтений законопроектов. Введено обязательное правило проведения пяти видов экспертиз. Началось планирование контрольной деятельности. Комитеты парламента формируются по партийному признаку. Руководство комитетов - по принципу партийного большинства и меньшинства. Выделены дни недели для проведения заседаний фракций и комитетов. Впервые депутаты перед началом своей работы прошли трехдневное обучение по основам парламентаризма.

Недостатки. Спикером и вице-спикерами избираются только члены партии большинства. Хромает фракционная дисциплина. Парламентские процедуры исполняются некачественно или вовсе плохо. Процветают теневой лоббизм и коррупция, несмотря на требования строгой партийной дисциплины (заправки, казино, Кумтор, бензин, авиабаза «Манас», правый руль, диабетические шприцы и т. д.). В этом участвуют отдельные депутаты и представители исполнительной власти. Лоббирование стало осуществляться открыто, откинув в сторону приличия, в т. ч. отдельными членами правительства в обход всего кабинета министров. Высокий уровень посещаемости заседаний парламента. Качественный состав депутатов низкий, невысок удельный вес юристов и экономистов высшей квалификации (3 доктора, 2 кандидата юридических наук). Отсюда низкий уровень законодательства.

Президент. Имеет конституционное большинство, но не обладает правом роспуска ЖК, однако ЖК имеет право объявить ему импичмент. Правительство по-прежнему подотчетно ЖК и ответственно перед Президентом.

Распущен после государственного переворота 7 апреля декретом Временного правительства от 8 апреля 2010 г.

3.5. V внеочередной созыв Жогорку Кенеша (2010 -2015)¹³

V внеочередной созыв Жогорку Кенеша состоит из 120 депутатов, избираемых по пропорциональной избирательной системе. В результате выборов в парламент прошло 5 партий из 28 участвовавших в выборах.

Новое в деятельности. Введение в действие Конституции с премьер-президентской формой правления (более подробный анализ формы правления и проблемы соответствия парламентской форме правления в приложении 1). Установление новой для Кыргызстана многопартийной системы. Мандат депутата снова стал преимущественно свободным. Парламент стал больше влиять на политику, чем прежде.

Общая характеристика Жогорку Кенеша V созыва

Положительные моменты. Нет диктата со стороны внепарламентских центров власти. Происходит процесс самостоятельного формирования депутатами парламента коалиций большинства и меньшинства. Разрабатываются и выполняются коалиционные соглашения. Складываются традиции преемственности в политике, фракционного сотрудничества и оппонирования, новая политическая культура. Принят новый регламент, который существенно модернизирует парламентскую деятельность ЖК с точки зрения признания и введения в практику мировых парламентских стандартов. Процедура обсуждения законопроектов отделена от процедуры голосования, что является большим достижением.

Недостатки. Свободный мандат приводит к развалу фракционной деятельности и партий. Нет борьбы идей, борьбы за развитие, за альтернативные пути, усиливается борьба персон. Регламент и установленные правила соблюдаются формально, нет борьбы за качество. Хромает уровень исполнительской дисциплины. Правила часто меняются в угоду личным и конъюнктурным интересам. Многие вносимые изменения сомнительны

¹³ При подготовке данного раздела исследователи опирались на биографии депутатов, которые представлены на официальном сайте Жогорку Кенеша КР : www.kenesh.kg

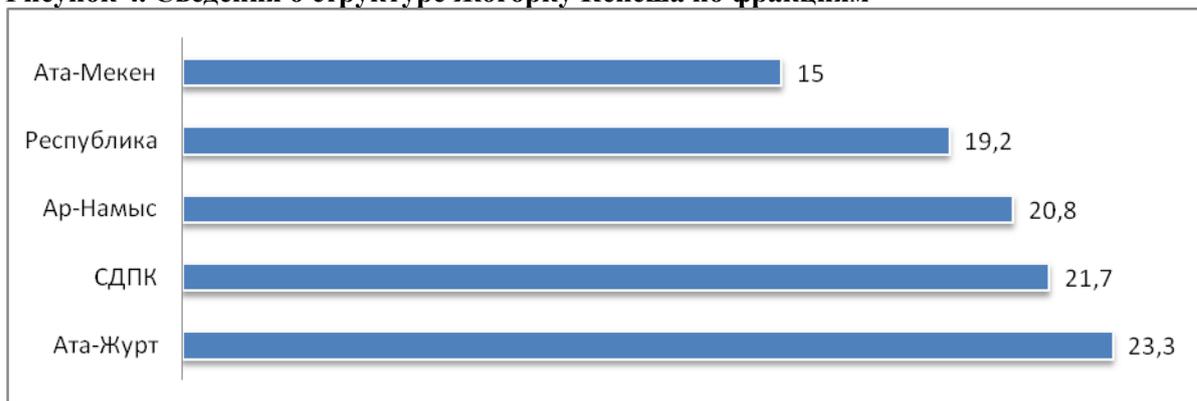
и не имеют ничего общего ни с теорией, ни с практикой конституционного и парламентского права (например, избрание судей Верховного суда в зависимости от числа присутствующих, а не от конституционного состава. Неясно при этом будет осуществлен отзыв. Влияние фракций на формирование состава комитетов незначительное и формальное. Процветают теневой лоббизм и коррупция (казино, Кумтор, контрабанда бензина, авиабаза «Манас», изготовление паспортов и т. д.). В них участвуют отдельные депутаты и представители исполнительной власти. Продолжается открытое лоббирование.

Президент. Не имеет парламентского большинства. В этом виде он относительно слабая политическая фигура, не может распустить парламент, но ЖК может отправить его в отставку. Правительство подотчетно перед парламентом, но Президент может один раз спасти правительство от отставки.

Распределение по фракциям

По своему партийному составу Жогорку Кенеш является мелко фрагментированным, где каждая фракция занимает от 15% до 23,3% мест. Мелкофрагментированность парламента на практике привела к трудностям в создании парламентского большинства и определенным проблемам при принятии решения.

Рисунок 4. Сведения о структуре Жогорку Кенеша по фракциям

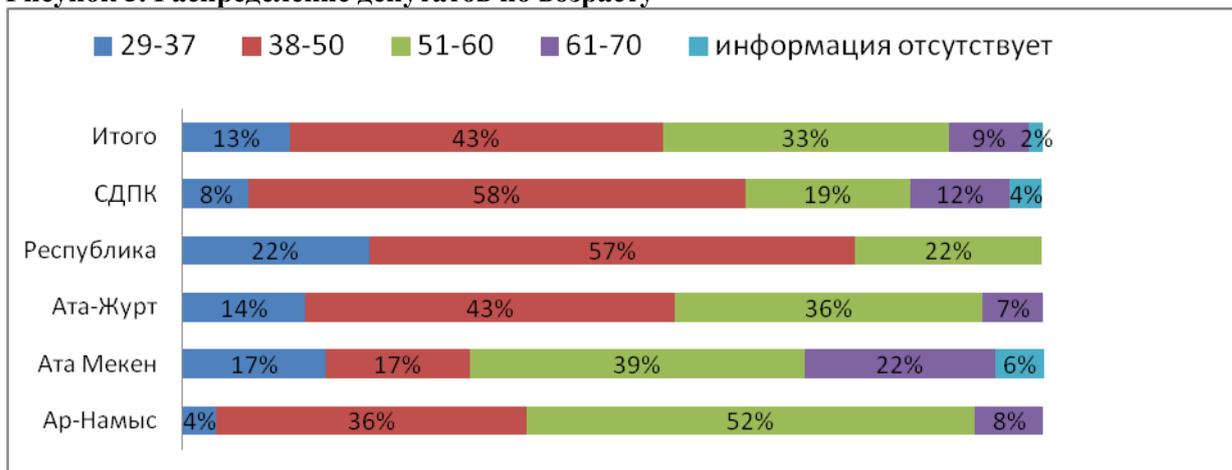


Возрастные характеристики

Анализ возрастных характеристик депутатов показывает, что в парламенте представлены разные возрастные группы, но относительное большинство (43%) составляют люди в возрасте 38-50 лет. Второй по численности группой являются депутаты в возрасте 51-60 лет (33%), молодежь, которая прошла по возрастной квоте до 35 лет¹⁴, составляет 13%. Самой малочисленной группой являются депутаты старше 51 года – 9%. Следует отметить, что благодаря возрастной квоте в парламенте присутствуют депутаты различных возрастов.

¹⁴ В настоящее время тем, кто прошел в парламент в возрасте 35 лет, - 37 лет.

Рисунок 5. Распределение депутатов по возрасту¹⁵



Фракция «Ар-Намыс» выделяются тем, что в ней более половины депутатов (52%) старше 50 лет.

Фракция «Республика» выделяется наибольшим представительством депутатов, которые пришли по возрастной квоте до 35 лет, в целом в возрасте до 50 лет в этой фракции 79% депутатов.

Среднему депутату ЖК V созыва 48,7¹⁶ года, он старше среднего депутата II созыва (47, 5 года), но моложе депутата I созыва (52,4 года)¹⁷.

Самой молодой является фракция «Республика» – средний возраст ее депутатов составляет 43 года. Средний возраст депутатов «Ата-Журт» - 47,9 года, СДПК – 48,4 года. Самыми старшими являются депутаты от «Ар-Намыса» и «Ата-Мекена», средний возраст которых составляет 51,3 и 51,6 года.

Представленность депутатов по полу

Анализ состава депутатов по полу показывает, что, несмотря на обязательность присутствия в избирательных списках партий не менее 30% лиц одного пола, в действующем парламенте женщин заметно меньше – 21%.

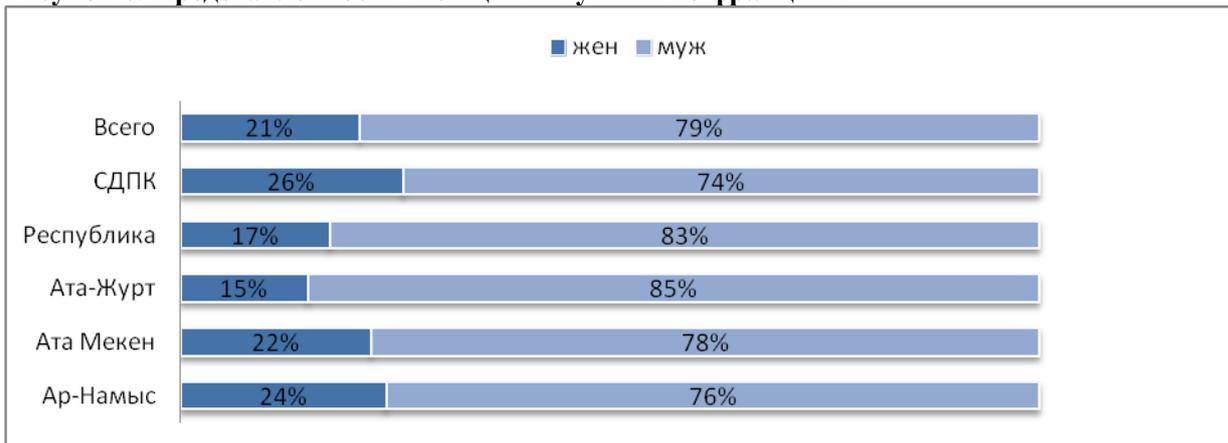
Это произошло в связи с тем, что сразу после подведения итогов голосования во многих партиях началась внутренняя борьба за депутатские мандаты, в результате которой часть женщин отстранили от депутатства с разными формулировками. Такая возможность появилась из-за несовершенства законодательства, которое позволяет партиям уже после выборов заменять лиц одного пола другим.

¹⁵ Информация подготовлена на основе данных о 118 депутатах.

¹⁶ Среднее рассчитано на основе данных о 115 депутатах.

¹⁷ Материалы научно-практической конференции «Становление и развитие парламента и парламентаризма в Кыргызстане», Курманов З.К., д.и.н., профессор, председатель Комитета Жогорку Кенеша КР. «Парламентаризм в Кыргызстане: анализ пройденных этапов (1995-2005 гг.)», 2009 г

Рисунок 6. Представленность женщин и мужчин по фракциям



Представительство женщин во фракции СДПК является самым высоким - 26%. Чуть меньше женщин (24%) во фракции «Ар-Намыс». Во фракции «Ата-Мекен» женщины составляют 22%, в «Республике» -17%. Меньше всего женщин во фракции «Ата-Журт» - 15%.

Тем, не менее, благодаря квотированию число женщин в парламенте V созыва значительно выросло (21%) по сравнению с предыдущими созывами – I (3,8%), II (6,7%) III (нулевое представительство женщин).

Образование и специальность

Анализ образовательного уровня депутатов показывает, что по первому образованию среди депутатов преобладают преподаватели и учителя (19%), а также инженеры (19%).

36%¹⁸ депутатов имеют 2 и более высших образования, которое в большинстве случаев получали заочно: 65% по юриспруденции и 10 % - по экономике.

В тоже время три депутата (2,5%) пока не имеют высшего образования, двое из них заочно учатся в ВУЗе и один имеет среднее-профессиональное образование¹⁹.

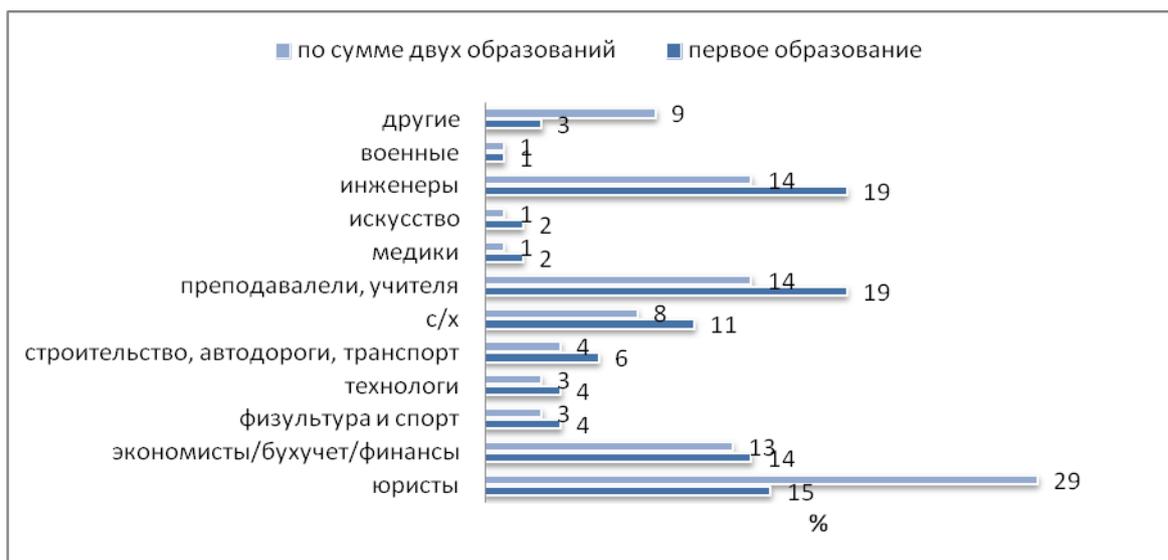
Обратим внимание, что, согласно проведенным исследованиям, коррупция в вузах особенно процветает на отделениях заочного обучения, по причине чего системой образования предпринимались попытки запретить такую форму получения высшего образования²⁰.

¹⁸ 11 депутатов V созыва имеют три и более высших образования, 32 депутата получили два высших образования. Источник: <http://www.kenesh.kg/RU/Pages/ViewNews.aspx?id=8&NewsID=10453>

¹⁹ Источник: <http://kg.akipress.org/news:564069>

²⁰ Коррупция в странах Центральной Азии и Урало-Сибирского региона России/ Центр изучения общественного мнения и прогнозирования, Бишкек:2002. Коррупция в Кыргызстане/ Центр изучения общественного мнения и прогнозирования, Бишкек:2001.

Рисунок 7. Сведения о специальностях депутатов по двум образованиям²¹



Таким образом, с учетом двух образований 29% депутатов составляют юристы (половина из которых получили его заочно), по 14% - педагоги и инженеры, 13% - экономисты, специалисты в области сельского хозяйства – 8%. В то же время присутствуют и представители других профессий – строители, технологи, медицинские работники, представители искусства и военные.

Общая численность докторов и кандидатов наук в V созыве составляет 15,0%²². В то же время в V созыве **очень низок удельный вес юристов и экономистов высшей квалификации - 1,6%** (1 кандидат экономических наук, 1 кандидат юридических наук).

По сумме двух образований во фракции «Ата-Журт» больше всего юристов (42%), экономистов и инженеров (по 16%). В «Республике» - юристов (30%), экономистов (26%). В «Ата-Мекене» преобладают педагоги (35%) и юристы (20%). В СДПК – юристы (22%) и инженеры (19%), в «Ар-Намысе» – юристы (24%) и педагоги (15%).

Из интервью с экспертом

В депутаты приходят мало подготовленные для законотворческой работы люди. В общем они не должны уметь писать законы, но должны понимать термины, представлять, как двигаются законы, как в итоге они будут исполняться. Депутат должен уметь правильно разбираться в политических вопросах, уметь слышать народ, чувствовать его требования, уметь ясно излагать свои мысли. А все остальное должен делать аппарат. Но проблема в том, что сейчас ни сами депутаты, ни их аппарат не являются профессионалами. Часто в аппарат приводят родственников или знакомых, ставят на должности, и они не работают. Потенциал и депутатов, и их аппаратов слабый. Отсюда и низкая законотворческая работа.

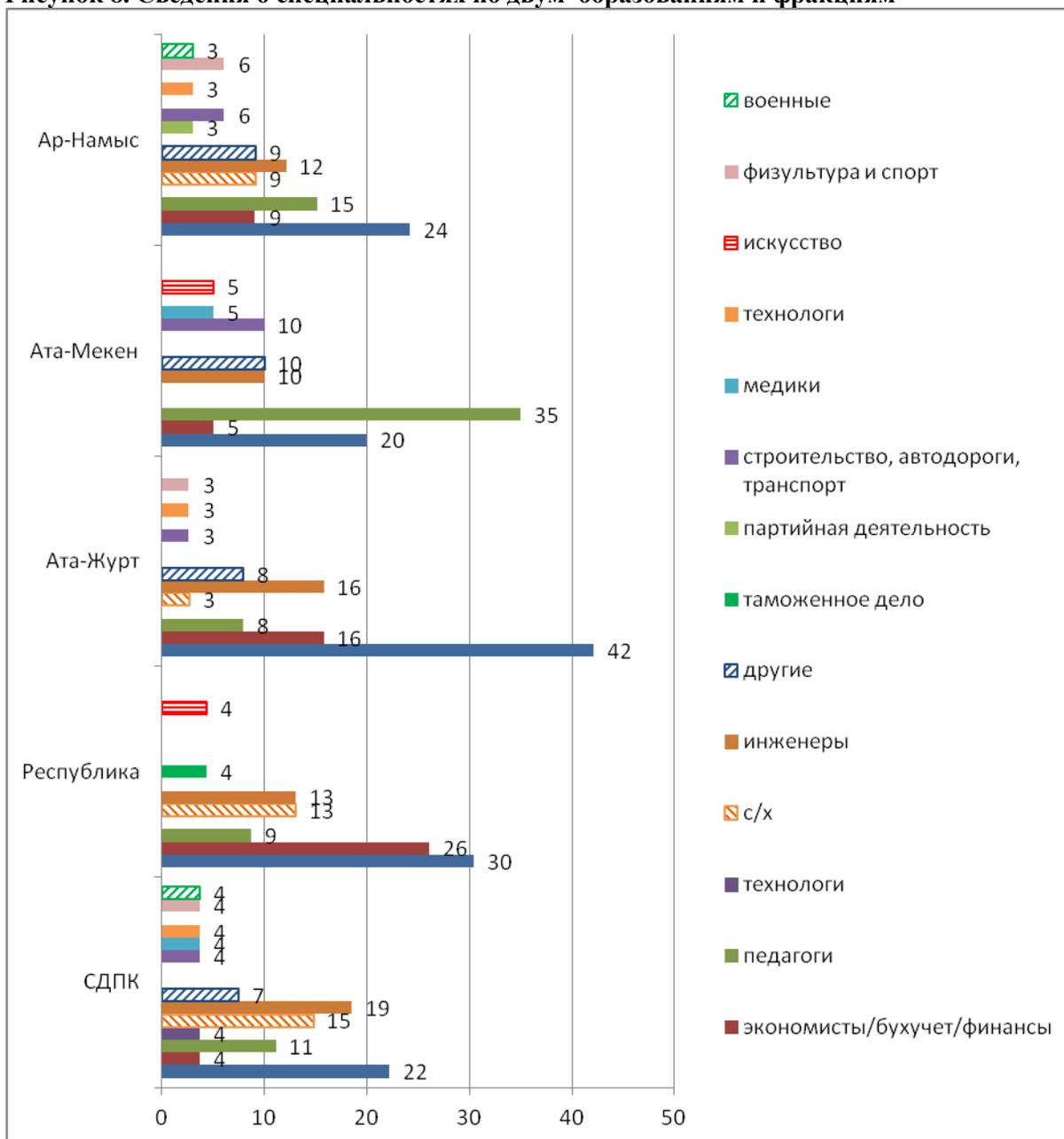
²¹ Сведения представлены по данным о 104 депутатах, по которым имелись данные о специальности

²² В Жогорку Кенеша V созыва 5 докторов наук и 13 кандидатов наук. Источник: <http://www.for.kg/news-198439-ru.html>

Из интервью с экс-депутатом

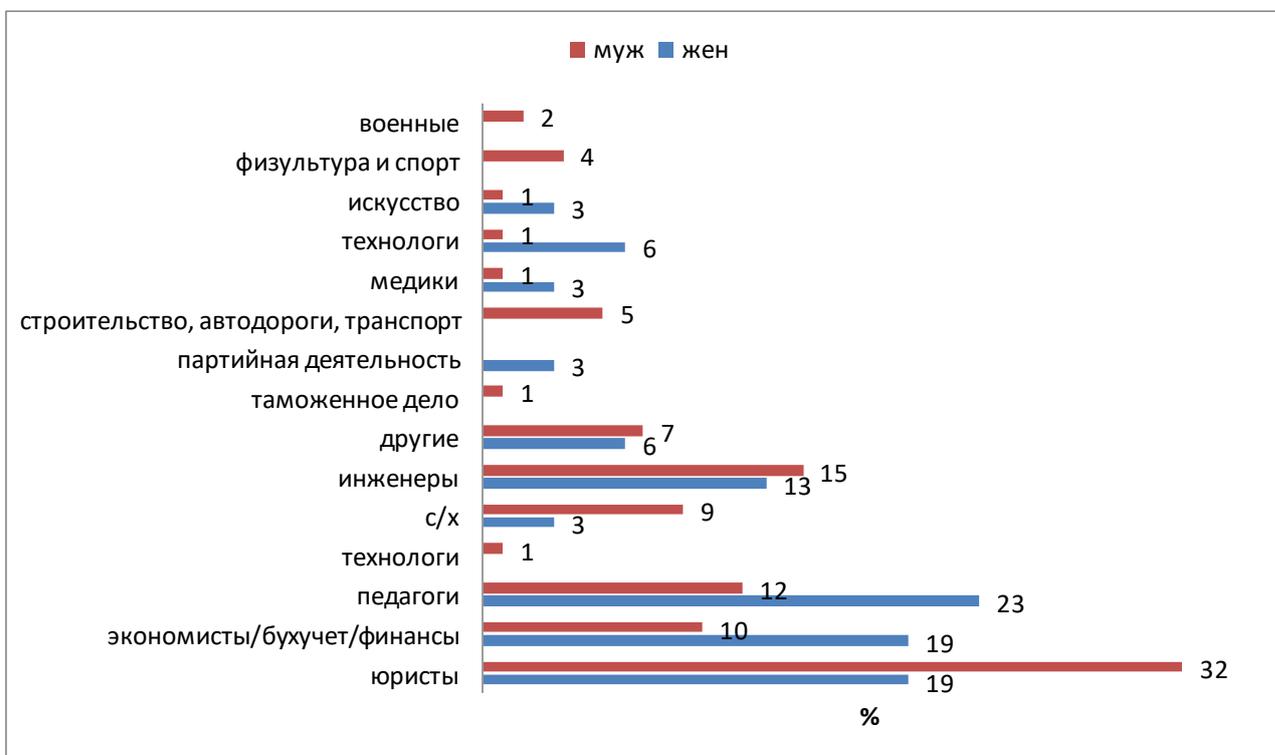
Образовательный уровень нынешнего созыва как никогда низкий, многие нуждаются в повышении квалификации. Невозможно заниматься законотворчеством, когда обсуждают законы, но не имеют понятия, что такое норма, где у нее диспозиция, я уже не говорю о вопросах гармонизации. Отсюда и низкая эффективность в принятии законов, низкое качество. Нельзя принимать закон на авось – пороботает, если что – поправим. Последствия от некачественного закона могут быть колоссальными. Многие не понимают, думают, что это можно быстро исправить.

Рисунок 8. Сведения о специальностях по двум образованиям и фракциям



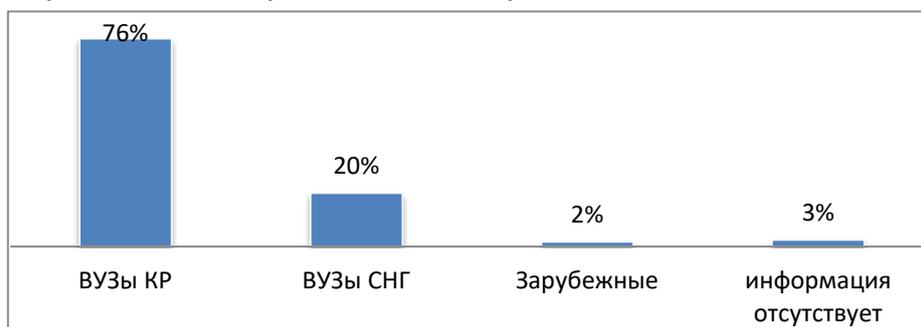
Анализ данных по полу показывает, что среди депутатов-мужчин по специальности преобладают юристы (32%), а среди женщин - педагоги (23%). Все женщины, имеющие юридическое образование (19%), получили его в качестве второго.

Рисунок 9. Сведения о специальностях по первому и второму образованию по полу



Три пятых (76%) депутатов окончили вузы Кыргызстана, и пятая часть (20%) – вузы стран СНГ. Немаловажно, что первое образование получали в странах СНГ депутаты старше 40 лет, т.е. те, кто застал советский период, депутаты более молодого возраста учились в большинстве случаев в Кыргызстане.

Рисунок 10. Какие вузы окончили депутаты



Зарубежные вузы окончили только несколько депутатов, в том числе один – в области искусства, а другой – в области юриспруденции.

Трудовая деятельность до выборов

Анализ данных о последнем месте работы показывает, что в составе парламента V созыва главными группами являются государственные служащие и представители бизнеса – по 31%.

Следующей по численности группой являются депутаты предыдущих созывов Жогорку Кенеша и местных кенешей – 15%. Отметим, что присутствие в парламенте депутатов прошлых созывов прежде всего свидетельствует об уровне профессионализма парламентариев. Например, за рубежом депутат, отработавший два срока, считается профессиональным политиком, имеющим опыт, он также является носителем профессиональной этики и традиций парламента. Поэтому в странах с развитой демократией приветствуется, когда депутаты имеют опыт парламентаризма, а в некоторых европейских парламентах им выделяют первые места в зале заседаний.

Каждый десятый депутат пришел в парламента с опытом работы в общественных организациях и партиях (11%) и по 5% до избрания были преподавателями и муниципальными служащими.

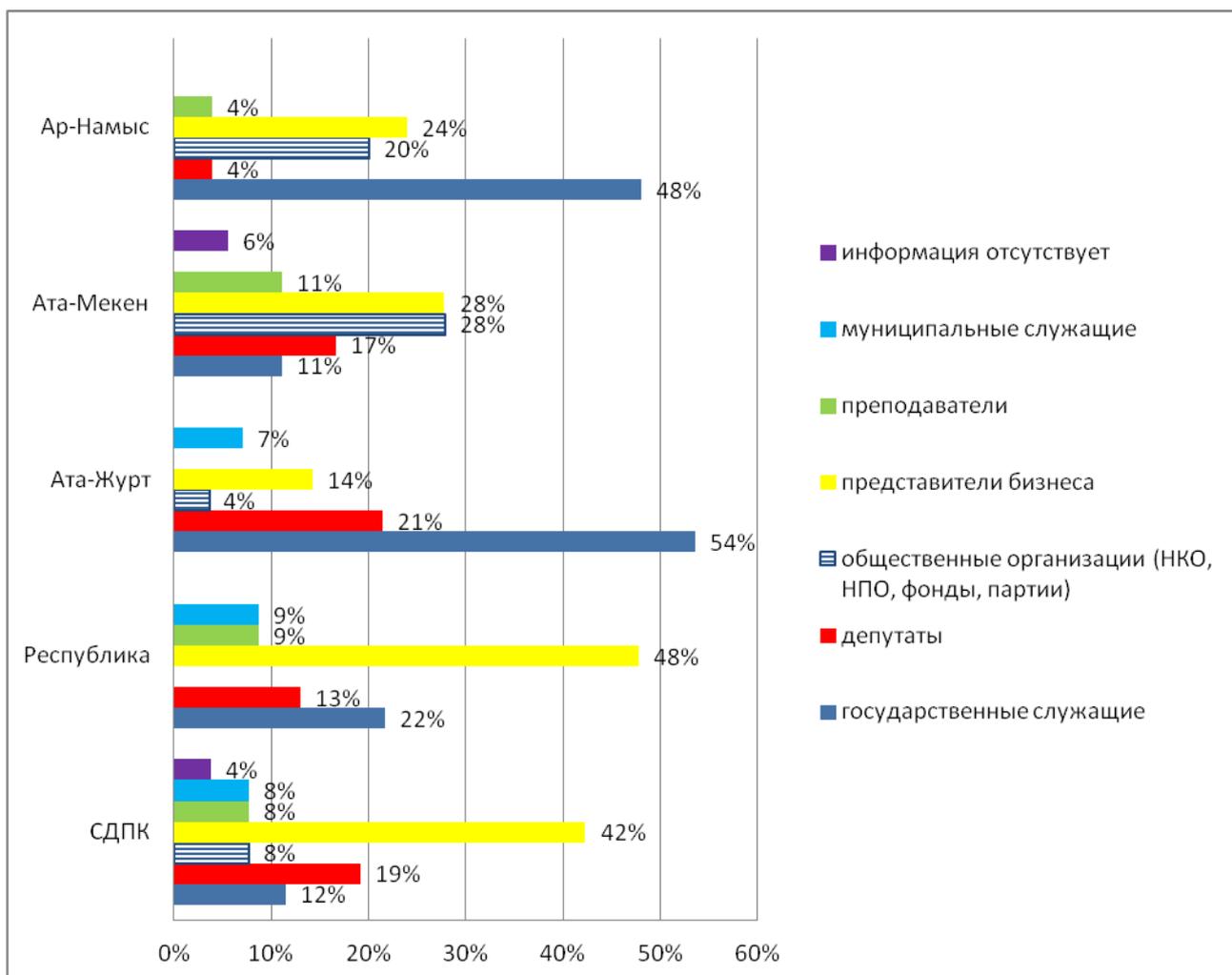
Рисунок 11. Сфера занятости депутатов перед выборами в ЖК²³



Несмотря на разнообразный состав депутатов, начиная с I созыва наблюдается тенденция роста удельного веса чиновников и бизнесменов, который в V созыве почти достиг двух третьих – 62%. Это свидетельствует, что даже после 2-х т.н. «демократических революций» в Кыргызстане продолжается процесс бюрократизации и олигархизации власти. Известно, что высокий удельный вес чиновников и богатых предпринимателей делает парламента глухим к народным чаяниям, а депутаты-бизнесмены и чиновники довольно часто занимаются лоббированием своих интересов.

²³ Данные представлены на основе сведений о 120 депутатах.

Рисунок 12 Сфера занятости депутатов до выборов в ЖК по фракциям



Анализ деятельности депутатов по фракциям позволяет увидеть существенное превосходство одной из групп. Так, во фракциях доминируют следующие группы:

- «Ата-Журт» – госслужащие (54%);
- «Республика» - представители бизнеса (48%);
- «Ар-Намыс» – госслужащие (48%);
- СДПК - представители бизнеса (42%).

Фракция «Ата-Мекен» выделяется большей разнородностью; доминирование наиболее многочисленных групп (представители бизнеса и преподаватели - по 28%) выражено не так существенно.

С точки зрения наличия во фракции политиков со стажем, имеющих опыт парламентаризма, выделяются «Ата-Журт» (21%) СДПК (19%) и «Ата-Мекен» (17%), где наиболее широко представлены депутаты парламента и местных кенешей прошлых лет.

В целом, исходя из того, представителями каких секторов представлены фракции, имеется большая вероятность, что фракции от «Ата-Журта» и «Ар-Намыса» будут более чувствительны и активны в продвижении интересов госслужащих, а СДПК и «Республика» – бизнесменов.

4. Оценка эффективности Жогорку Кенеша

Эффективность власти – одна из наиболее важных интегральных характеристик власти, показывающая степень выполнения ею своих задач и функций²⁴ в политической системе и обществе, реализации ожиданий граждан. Эффективность власти – величина меняющаяся. Она может нарастать, и тогда власть в обществе пользуется поддержкой, но может и снижаться, что часто становится причиной наступающего кризиса власти.

Таким образом, **критерии эффективности парламента** как законодательной власти следует искать не только в **выполнении прямых функций** (законодательной и контрольной), но и в **степени воздействия парламента на государственную политику, экономику, социальное развитие, а также на восприятие и отношение к парламенту граждан.**

Следовательно, критерием эффективности парламента может выступать **количество принятых законодательных актов.** Этот показатель должен коррелироваться с **критериями качества и практической эффективности принятых им законов.** Таким образом, если, например, были приняты поправки в налоговое законодательство, направленные на увеличение поступления налогов, то принятый законодательный акт не только должен быть оперативно принят и быть качественным, т.е. согласованным со всей остальной законодательной базой, но и дать практический результат – т.е. должно последовать реальное поступление налогов в бюджет. При таком подходе **законы, направленные не на развитие государства, а преследующие интересы отдельных групп, будут признаваться некачественными, а функция парламента неэффективной,** несмотря на рост количественного показателя принятых законодательных норм.

Кроме этого, на разработку и принятие того или иного закона **тратится определенное количество бюджетных средств** (работа аппарата, проведение обсуждений, рабочие дни сотрудников аппарата и пр.), что также может служить критерием эффективности работы парламента.

Немаловажным критерием оценки работы парламента **должно быть выполнение контрольной функции,** т.е. недостаточно принять качественный закон, необходимо контролировать его исполнение.

В то же время, когда речь идет об отношении общества к парламенту, актуализируется проблема **доверия граждан.** Причину доверия или недоверия парламенту следует искать в **наличии или отсутствии законопроектов, способных облегчить жизнь граждан.** При этом уровень доверия к законодательному органу не может быть измерен количеством принятых законопроектов. Следовательно, для его оценки потребуется специальный механизм.

Приведенный перечень возможных критериев не является исчерпывающим, поэтому в интегральный показатель можно включать и другие критерии, не отраженные выше.

²⁴ Политический словарь. http://mirslovarei.com/content_pol/JEFFEKTIVNOST-VLASTI-5462.html

Анализируя деятельность парламентов пяти созывов, приходится признать, что **за всю 17-летнюю историю парламентаризма до сегодняшнего дня в республике не создан адекватный механизм оценки деятельности законодательной власти и лиц, ее осуществляющих.**

Как правило, о результатах своей работы парламент отчитывается количеством принятых законов, постановлений, проведенными заседаниями, а также комментариями скандальных ситуаций, участниками которых были депутаты. Не стал в этом смысле исключением и парламент V созыва²⁵.

В связи с этим в данном разделе мы попытаемся взглянуть и оценить работу парламента с иной позиции, используя некоторые из приведенных выше критериев.

4.1. Время работы и количество штатных единиц

Таким, образом, депутаты I и II созывов без каникул и выходных отработали 48 и 49 рабочих месяцев. В отличие от них депутаты III и IV созывов, распущенные через 2 года после начала своей работы, отработали около половины срока – 24 и 23 месяца без каникул и выходных. Депутаты V созыва к 1 июля т. г. отработали без каникул и выходных 17 месяцев.

²⁵ На прошлой неделе завершила свою работу вторая сессия пятого созыва парламента. Торага Жогорку Кенеша А.Жээнбеков провел пресс-конференцию, на которой огласил итоги десятимесячной деятельности. За время второй сессии (с сентября 2011 года по июнь 2012-го) Жогорку Кенешем было проведено 83 пленарных заседания, для сравнения — за время первой сессии проведено 54 заседания. Показатель хороший, даже учитывая более короткий срок работы первой сессии — с 10 ноября по 30 июня. Видимо, сказались внеочередные заседания, которые назначались для обсуждения важных вопросов. Например, в конце июня парламента провел два внеочередных заседания, одно из них — по итогам работы депутатской комиссии по Кумтору.

Всего второй сессией рассмотрено 370 законопроектов (первая сессия – 219 законопроектов), из которых 250 были приняты (первая сессия – 171), 192 — подписаны главой государства (первая сессия – 60). Из этих цифр можно сделать вывод, что работа парламента идет по нарастающей. Депутаты стали активнее по части законотворчества, количество рассмотренных законопроектов увеличилось более чем на 50 процентов. Да и противоречий с Президентом стало намного меньше — возражений главы государства не так много, почти 80 процентов принятых законопроектов им подписано.

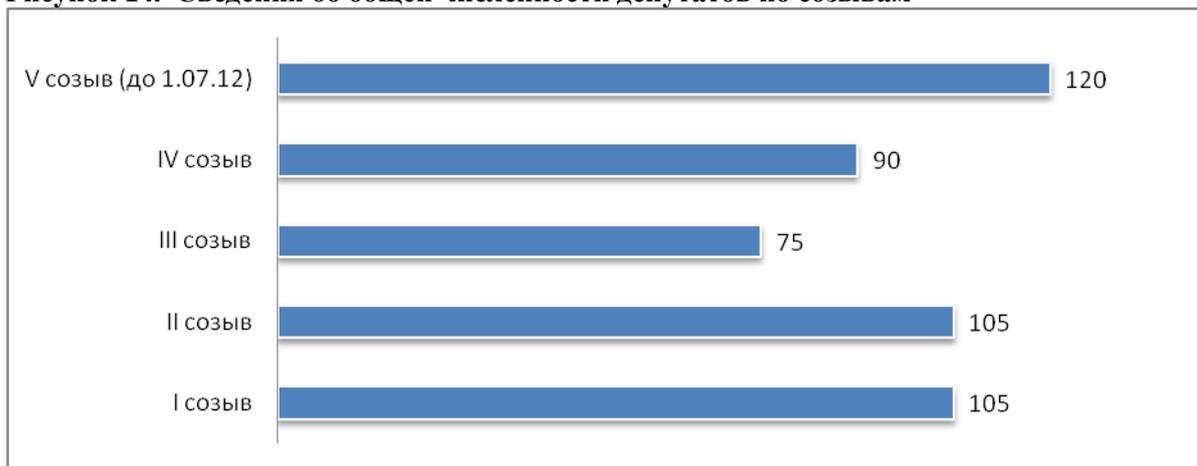
Принято постановлений на второй сессии 1 150 (первая сессия – 921) и 129 протокольных поручений (первая сессия – 106). Можно даже отметить небольшой рост активности парламента. В целом положительные сдвиги следует отнести в том числе и к накопленному опыту. Первый год работы парламента был достаточно конфликтным — депутаты притирались друг к другу, роль публичных политиков ещё не освоили, помнится, дело дошло даже до драки, которую устроили депутаты К.Ташиев и А. Сулайманов. Коллегам во главе с экс-торага Жогорку Кенеша А.Келдибековым пришлось их публично мирить, но о низком уровне политической культуры в народе говорят до сих пор. Вторая сессия подобными эксцессами не отмечена, хотя страсти во время обсуждений иногда кипят нешуточные. Ещё один показатель — 47% всех проектов законов инициировано парламентариями, 53% — правительством. Мирлан Алымбеков, КНИА «Кабар».

Рисунок 13. Количество рабочих месяцев работы Жогорку Кенеша по созывам



Развитие парламентаризма в республике сопровождалось изменениями структуры парламента и поиском оптимальной численности депутатов. Так, первые два созыва Жогорку Кенеша были двухпалатными, три последующих - однопалатными. Общая численность депутатов то сокращалась, то вновь увеличивалась. Самым малочисленным по количеству депутатов был третий созыв (75), самым многочисленным является пятый (120 депутатов).

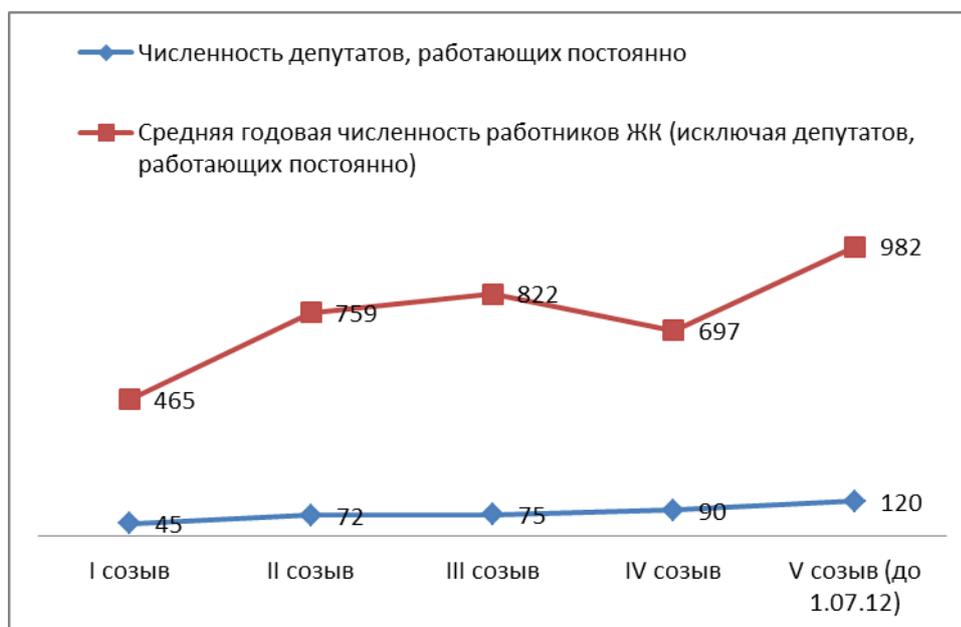
Рисунок 14. Сведения об общей численности депутатов по созывам



За 15 лет развития парламентаризма численность депутатов, работающих на постоянной основе, выросла в 3,4 раза - с 35 депутатов в 1995 году до 120 депутатов в 2010-м.

Вопрос о численности парламента является довольно спорным, нет единого мнения о том, сколько депутатов должно быть в парламенте. В тоже время, изучая мировой опыт можно увидеть зависимость между количеством депутатов в парламентах и численностью избирателей. В приложении 2 приведены сравнительные характеристики парламентам стран с количеством избирателей от 2,2 до 4 млн. человек. Согласно приведенных данных численность избирателей на одного депутата в Кыргызстане составила 23,8 тыс. человек. Для сравнения в Молдове – 26,4 тыс. избирателей, Дании- 22,8, Грузии – 23,1, Армении – 17,7.

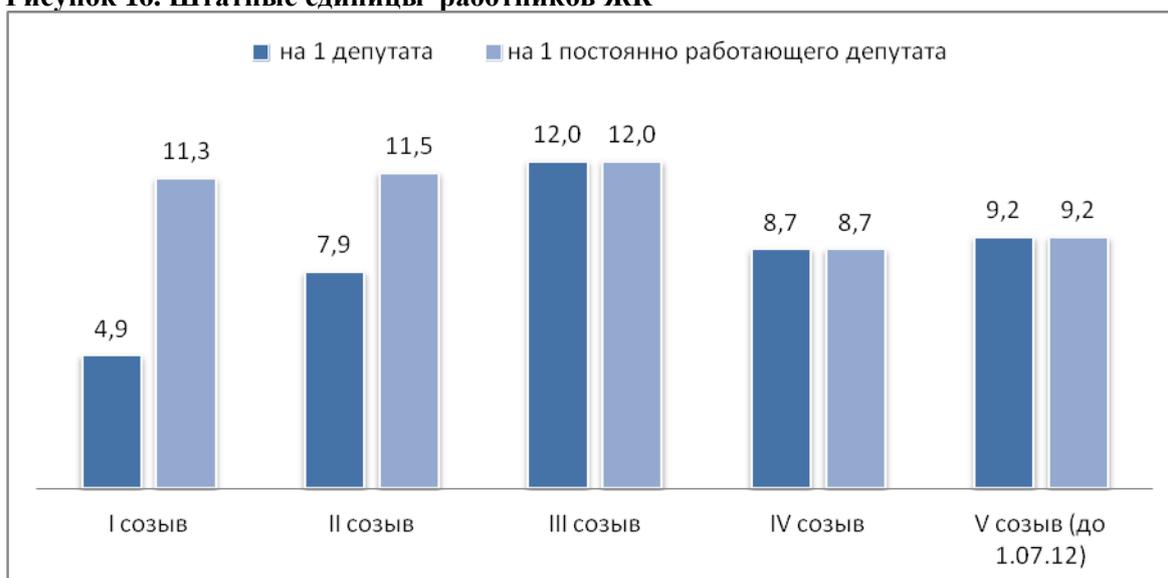
Рисунок 15. Сведения о численности депутатов, работающих на постоянной основе, и о среднегодовой численности работников ЖК (исключая депутатов, работающих постоянно) по созывам



В связи с изменениями роста численности депутатов менялась и численность работников, обеспечивающих их деятельность. В то же время динамика роста их численности во всех созывах опережала прирост численности депутатов.

Количество штатных единиц на одного постоянно работающего депутата V созыва составляет 9,2, это выше, чем в IV созыве (8,7 единицы), но ниже показателей III (12,0), II (11,5) и I (11,3) созывов.

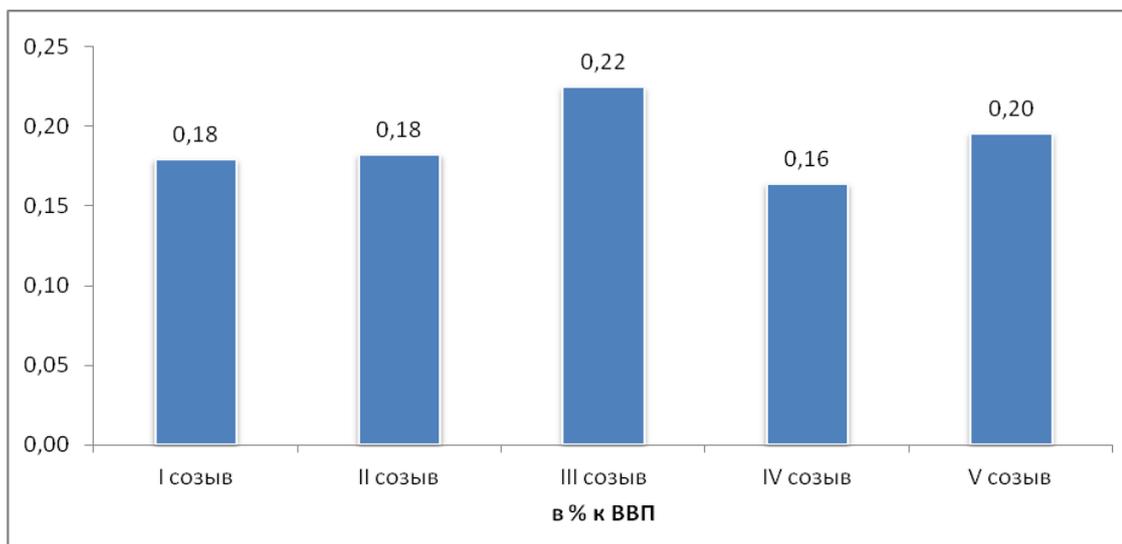
Рисунок 16. Штатные единицы работников ЖК



4.2. Сведения о бюджете парламентов

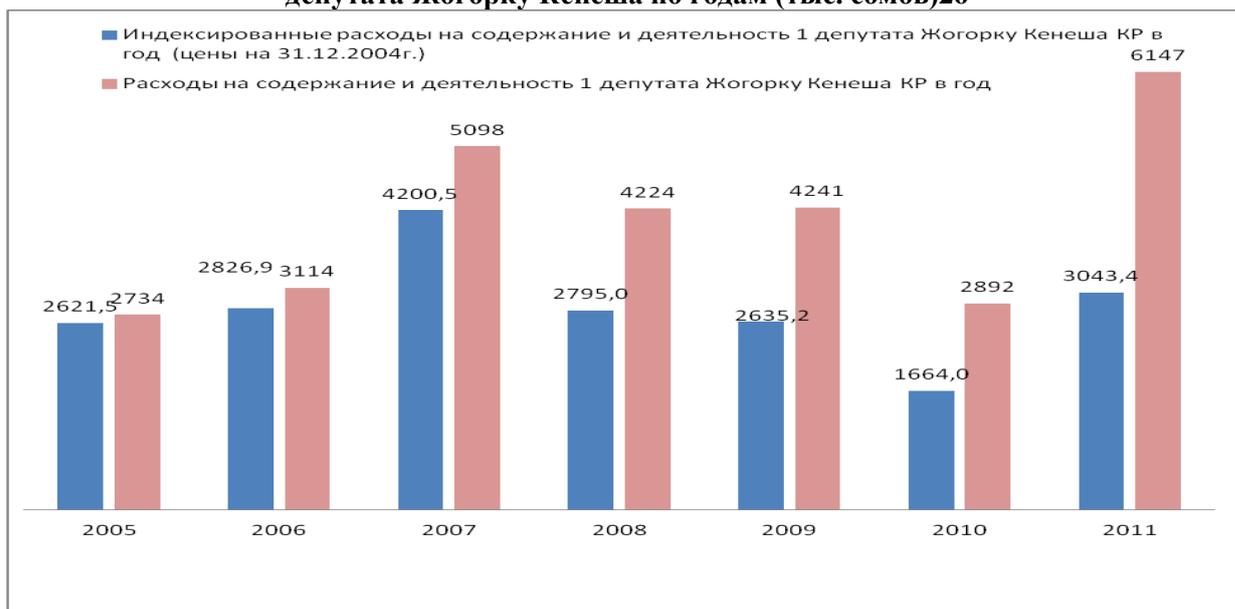
Начиная с первого созыва растет доля расходов бюджета на парламент в номинальном объеме ВВП с 0,18% в I созыве до 0,22% в III и 0,20% в V созыве. Снижение расходов было лишь однажды, в IV созыве, однако это связано с тем, что страна почти полгода жила без парламента.

Рисунок 17. Удельный вес расходов парламента к номинальному объему ВВП за период работы созыва (в % к ВВП)



Анализ проиндексированных расходов бюджета на Жогорку Кенеш показывает, что в целом начиная с 2005 года расходы на содержание и обеспечение деятельности одного депутата выросли в 1,2 раза - с 2 621,5 тыс. сомов в 2005 году до 3 043,4 тыс. в 2011-м.

Рисунок 18. Реальные (индексированные) расходы на содержание и деятельность одного депутата Жогорку Кенеша по годам (тыс. сомов)²⁶



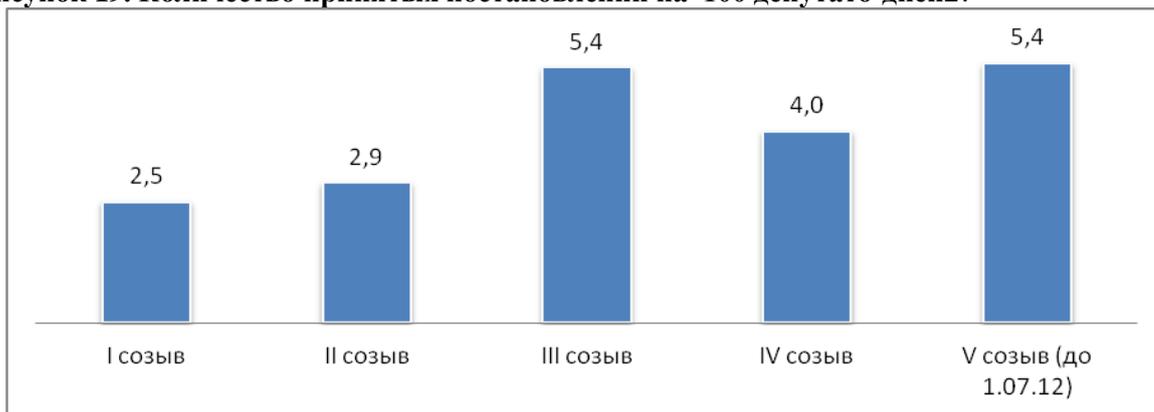
²⁶ Источник данных по номинальным расходам МФ КР. Реальные расходы рассчитаны с учетом индексов инфляции за соответствующие периоды, источник: НСК КР, <http://www.stat.kg>

Наиболее высокий рост индексированных расходов на содержание и деятельность одного депутата наблюдался в 2007 году (4 200,5 тыс. сомов). Следующий пик роста зафиксирован в 2011-м.

4.3. Законотворческая деятельность

Анализ количества принятых постановлений за период работы парламента показывает, что депутаты V и III созывов принимали по 5,4 постановления за 100 дней. Это гораздо продуктивнее, чем работа депутатов IV (4,0), II (2,9) и особенно I (2,5) созывов.

Рисунок 19. Количество принятых постановлений на 100 депутато-дней²⁷



Из интервью с экспертами

С количеством законов, принятых ЖК, вообще мрачная картина. В 2011 году произошел очень показательный эпизод, когда спикер объявил, что все могут идти по рабочим местам, так как на повестку дня не внесено ни одного законопроекта. Зачем тогда ЖК?

До сих пор законы в Кыргызстане принимаются по принципу «смены обложки». То есть берется за основу какой-то российский закон или закон другой страны и заменяется название страны по всему тексту закона. Зачем тогда такие расходы на Жогорку Кенеш? А если подсчитать расходы на Жогорку Кенеш в расчете на один принятый закон, то получится, что сейчас у нас прямо золотые законы.

В тоже время анализ количества подписанных Президентом законов за 100 депутато-дней показывает, что **эффективность законодательства парламента V созыва невысока (0,9)** и находится на уровне показателя III созыва (0,8). Результативность IV и III созывов (1,5 и 1,4 закона за 100 депутато-дней) заметно выше.

Главной причиной снижения данного показателя, по мнению экспертов, является низкое качество законов, а также отсутствие единых подходов к определению приоритетных направлений развития страны между самими парламентариями, а также между парламентом и Президентом.

²⁷ Методика расчета показателя: С учетом от срока работы созыва были подсчитаны рабочие дни, при этом все выходные и праздничные дни были исключены. Затем для каждого созыва было подсчитано общее количество отработанных депутато-дней. После этого были произведен расчет количества принятых постановлений за 100 депутато-дней. Используемая методика расчета позволяет сравнивать показатель по всем созывам.

Из Интервью Вице-спикера Жогорку Кенеша от фракции «Ата Мекен» Асии Сасыкбаевой агентству K-News:

Вы говорили о конкуренции между 5 фракциями, всегда ли она здоровая и не мешает ли нормальной работе?

Конечно, были случаи, когда один депутат не проголосовал за законопроект другого депутата, и доходило даже до нецензурного ругательства, и это внутри одной фракции. Иногда не голосуют только потому, что не любят того или иного парламентария. Это показывает низкий уровень депутата и его безответственность. Представьте себе, что только из-за личной неприязни не проголосовать за полезный законопроект, который помог бы облегчить людям жизнь. Есть, конечно, понятие зависти, ревности, или еще чего-то. Это же люди, и человеческий фактор не отменишь. Хотя, я лично считаю, что в парламент должны проходить люди преданные своему народу и стране.

Источник: http://www.knews.kg/ru/parlament_chro/19186/

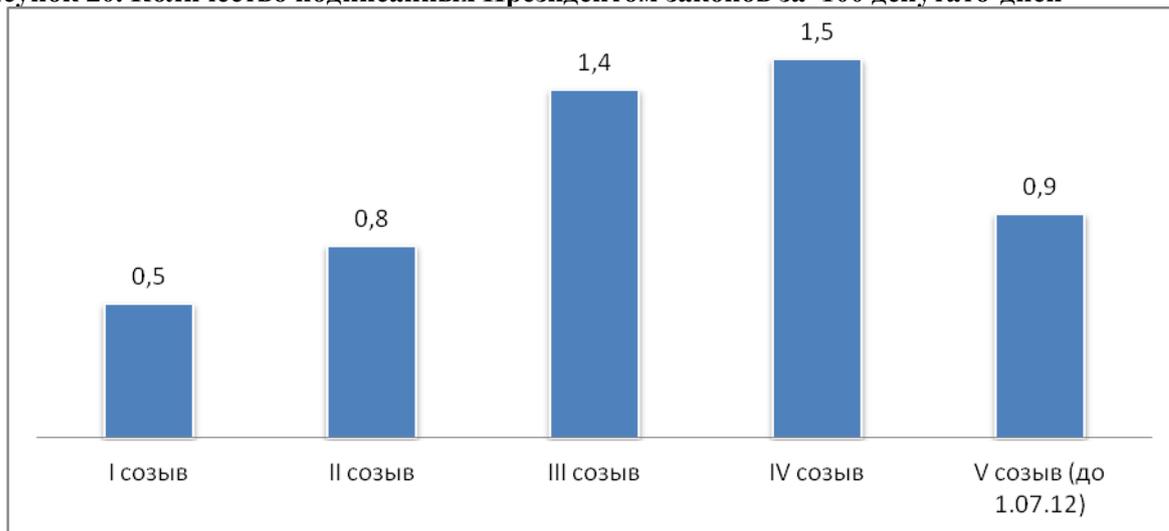
Дастан Бекешев:

"Мы в течение двух лет принимаем бесполезные законы", - заявил депутат от фракции "Ар-Намыс" Дастан Бекешев сегодня, 22 ноября, на пленарном заседании парламента во время обсуждения проекта редакционных поправок в Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» .

Бекешев возмутился, почему парламент обсуждает "такие мелочи". "Все равно при принятии закона ни один депутат не читает его, кроме самого инициатора", - уверен нардеп.

Источник: http://www.vb.kg/doc/206605_dastan_bekeshe...ye_zakony_.html

Рисунок 20. Количество подписанных Президентом законов за 100 депутато-дней



Из интервью с экспертом в области парламентаризма

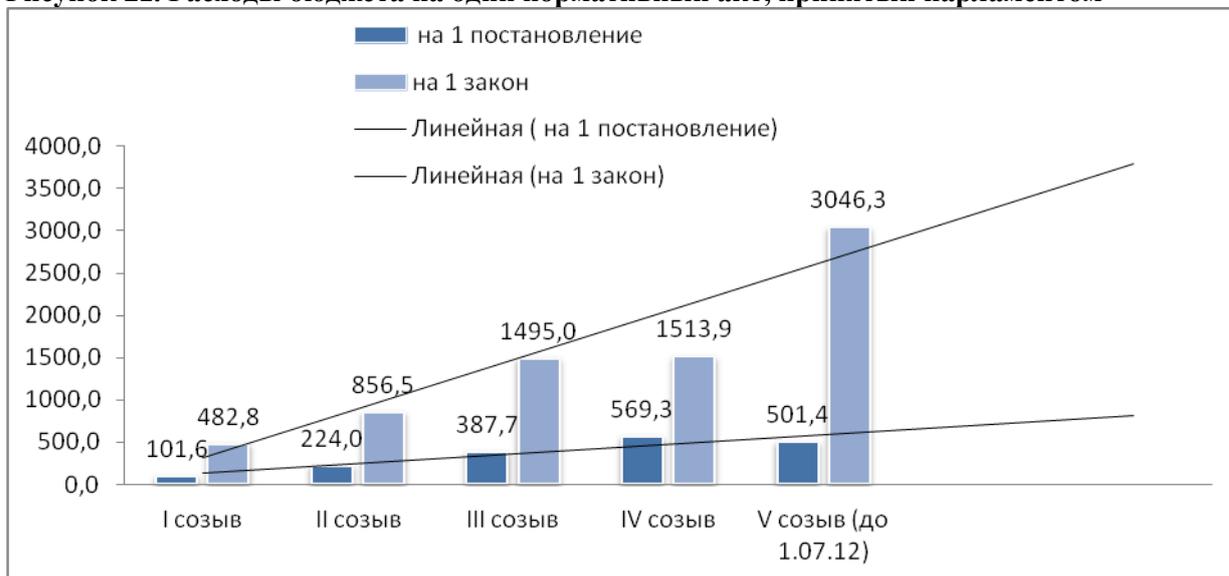
В настоящее время парламент мелкофрагментированный, в нем много случайных людей, далеких как от парламентаризма, так и от своих партий. Они плохо разбираются во многих вопросах, поэтому законы все время тормозятся, т.к. приходится проводить ликбез, потом нужно преодолевать межличностные вопросы, на это тратится много времени. Кроме этого, часто просто нет кворума для принятия закона.

Из интервью с представителем НПО

Сейчас с парламентом очень сложно работать. Даже когда готовишь «круглый стол», все время контролируешь, кого из депутатов звать, с кем кто из них дружит. Бывало, что пригласили несколько человек, а потом выяснилось, что у них какие-то личные мотивы. В результате нас поставили перед выбором: или он, или я. Но мы же не в песочнице. Когда согласия нет, когда личные амбиции выше, тогда и законы они принять не могут, т.к. голосуют не за закон, а за того, кто его двигает.

Анализ средств, расходуемых на принятие одного постановления и закона парламента, показывает, что начиная с первого созыва растет «себестоимость» каждого нормативно-правового акта, издаваемого депутатами.

Рисунок 21. Расходы бюджета на один нормативный акт, принятый парламентом²⁸



Так, если на разработку и принятие одного постановления I созывом Жогорку Кенеша тратилось 101,6 тыс. сомов, то депутаты V созыва выполняют эту работу в 5 раз дороже – 501,4 тыс. сомов. В то же время принятие одного закона за этот же период подорожало в 6,3 раза и достигло 3 046,3 тыс. сомов. Линии тренда указывают на тенденцию дальнейшего роста этих показателей в последующие годы.

Следует отметить, что комплексная оценка продуктивности работы парламента должна проводиться с учетом качества принимаемых законов и постановлений. Т.е. необходимо рассматривать, насколько принимаемые законы гармонизированы с существующей законодательной базой, насколько четко прописаны в них нормы, насколько законы и постановления отвечали потребностям общества, были ли постановления реализованы правительством, проверял ли парламента выполнение принятых законов и постановлений и т.д. При этом следует учитывать, что когда речь идет о качестве законопроектов, то необходимо учитывать, что оно определяется не только работой депутатов, но и качеством работы аппарата, а также правительства, которое также имеет право законодательной инициативы. Однако это должно стать темой отдельного исследования.

Отдельного изучения так же, требует вопрос о том, насколько новые требования к принятию законов (три чтения, проведение пяти видов экспертиз), а также возросшая конкуренция между фракциями, которой не хватало в предыдущих созывах, повлияли на количество и качество принимаемых законов.

4.4. Законодательные инициативы

По данным анализа, из 166 рассмотренных депутатами V созыва законопроектов с 10 ноября 2010-го по 30 мая 2011 года 49,1% было инициировано депутатами, 48,2% – правительством и 2,7% – согласованные проекты.

²⁸ Для расчета данного показателя общий бюджет созыва и делился на количество принятых законов и постановлений

Следует отметить, что в условиях, когда численность депутатов была увеличена на треть, а число сотрудников министерств и ведомств сокращается, вполне правомерно ожидать более высокой законодательной инициативы со стороны парламента как главного законодательного органа.

4.5. Присутствие депутатов на заседаниях в дни голосования

В целом в V созыве отмечается **низкий уровень посещения депутатами дней голосования**. Так, например, 10 мая 2012 года в день голосования отсутствовало 20% депутатов, 17 мая – 37,6%, 24 мая – 34,2%, 31 мая – 30,0%. В том числе часть депутатов отсутствовала по уважительным причинам (состояние здоровья, командировки, встречи с избирателями и просто по уважительной причине). **В целом в мае 2012-го было пропущено 35% депутато-дней голосования.**

Рисунок 22. Количество депутатов, отсутствовавших в дни голосования в мае 2012 г.²⁹

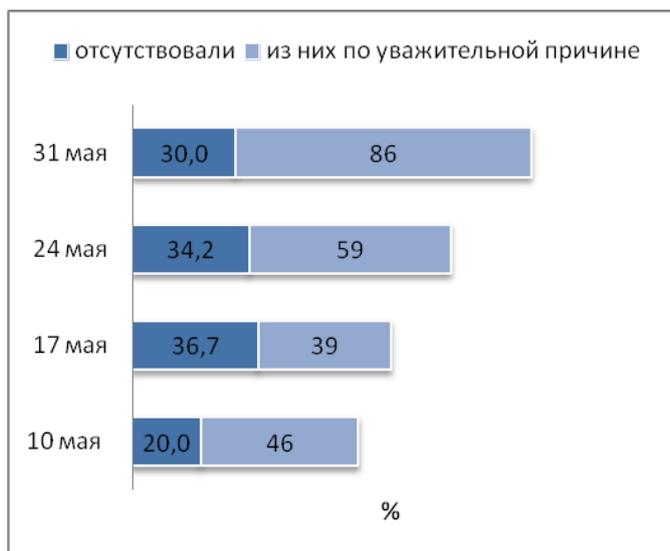
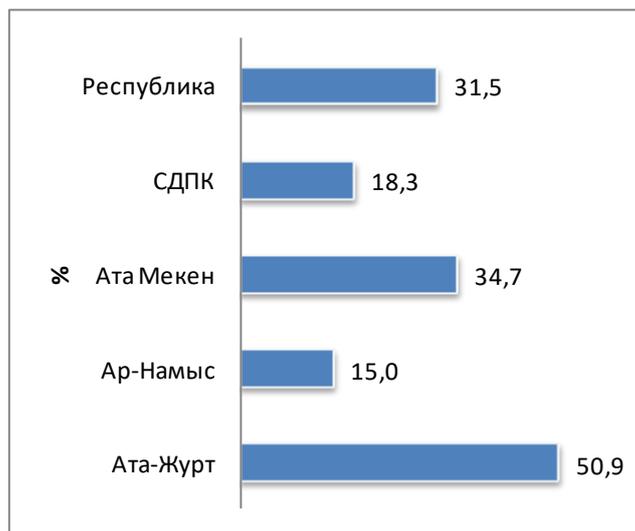


Рисунок 23. Количество пропущенных фракцией депутато-дней за май 2012 г.



Данные в разрезе фракций показывают, что самый низкий уровень посещаемости - во фракции «Ата-Журт», депутаты которой пропустили в мае 2012 года 51% депутато-дней в дни голосования.

Второй по пропускам является фракция «Ата-Мекен», которая в сумме пропустила 34,7% депутато-дней голосования, «Республика» – 31,5%. Меньше других пропускают дни заседания депутаты фракции «Ар-Намыс» (15%).

Практика показывает, что спикер, руководители фракций и аппарата не принимают никаких действенных мер воздействия к прогульщикам.

²⁹ Источник: <http://www.kenesh.kg>

В парламенте Кыргызстана после обеденного перерыва на заседании присутствуют всего 30 из 120 депутатов.

Напомним, что сегодня в Жогорку Кенеше день голосования (по четвергам), однако после обеда в зале не собралось и трети депутатского корпуса.

А накануне на заседании присутствовали и вовсе всего 10 парламентариев.

В аппарате Жогорку Кенеша не видят ничего предосудительного в отсутствии большей части народных избранников на своих рабочих местах. «Они же заняты», - поясняют чиновники.

Источник: <http://www.24.kg/parlament/138644-dujshenbek-chotkaraev-k-nam-postupilo-zayavlenie.html>

Из интервью вице-спикера Жогорку Кенеша от фракции «Ата-Мекен» Асии Сасыкбаевой агентству **K-News:**

- Что вы можете сказать по поводу пропусков депутатов?

- Было много нареканий, что депутаты не ходят на заседания, и я согласна с этой критикой. На самом деле были парламентарии, которые игнорировали заседания и пропускали их без причин. Я считаю, что это неправильно, потому что именно на заседаниях депутаты получают опыт, новые знания, узнают о новых инициативах, учатся работать над законопроектами.

Честно говоря, в последнее время прогульщики прописывают в газетах, по телевизору показывают, чтобы было общественное порицание. Но оно важно только для совестливых людей, а для остальных это ничего не значит.

Источник: http://www.knews.kg/ru/parlament_chro/19186/

ЖК не может начать работу из-за отсутствия кворума: Зарегистрировались 68 депутатов, но присутствуют 17

Депутаты Жогорку Кенеша после перерыва не могут начать работу из-за отсутствия кворума.

«Позор! Зарегистрировались 68 депутатов, а по факту присутствуют 17 депутатов», - сказал 22 ноября в парламенте депутат от фракции СДПК Эркин Сакебаев. Его мнение поддержал лидер фракции «Ата-Журт» Мыктыбек Абдылдаев. «Мы авторитет в конец потеряем. Либо надо остановить работу, либо принять другое решение», - отметил он.

Источник: <http://www.ca-news.org/news:1049039/>

В тоже время в Кодексе о депутатской этике имеется мера воздействия на прогульщиков, которая по неизвестным причинам не применяется³⁰.

Курмантай Абдиев: Ни один депутат-прогульщик не был оштрафован

Парламентарий Эльмира Джумалиева (Республика) поинтересовалась, какие меры были предприняты в отношении депутатов, 2 года не присутствовавших на заседаниях парламента.

Как сообщил нардеп Курмантай Абдиев, ни один депутат-прогульщик не был оштрафован.

Источник: http://www.knews.kg/ru/parlament_chro/24865/

4.6. Оценка заработных плат и доходов

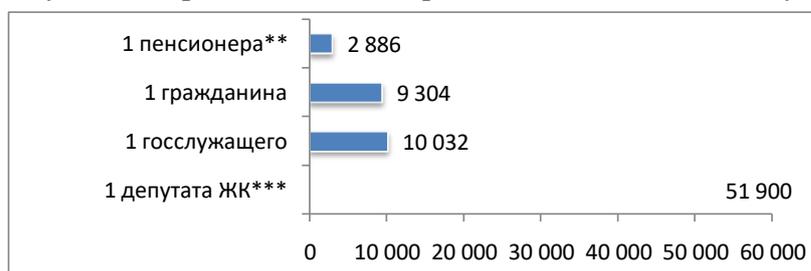
Несмотря на высокие показатели прогулов, депутаты являются одной из самых высокооплачиваемых категорий государственных работников в республике³¹.

³⁰ Комитет по этике и регламенту Жогорку Кенеша вправе рекомендовать вычет из ежемесячных депутатских выплат 1/22 части за каждый день отсутствия на заседании Жогорку Кенеша без уважительных причин. Источник: Кодекс об этике депутата от 20 июня 2008 года N 548-IV, статья 10.3.

³¹ По сведениям депутатов прошлых созывов заработная плата депутата II созыва без пакета составляла 12 тыс. сом, депутаты III и IV созыва по 18 тыс. сом (без пакета). Информационное агентство «КирТАГ» в конце 2011 года обнародовало информацию о зарплате парламентариев. Согласно данным агентства, зарплата спикера в 2011 году составляла 53550 сомов в месяц. У лидеров фракций и комитетов она составляла 47313 сомов, в то время как «рядовые депутаты» получали 45788 сомов в месяц.

Анализ среднемесячных заработных плат показывает, что депутаты за свою работу получают в 5 раз больше госслужащего, в 5,5 раза больше гражданина и в 18 раз больше пенсионера.

Рисунок 24. Среднемесячные заработные платы в 2011 году³², сом



Соотношение заработных плат парламентариев к ВВП на душу населения в Кыргызстане является весьма высоким по сравнению с другими странами мира: почти в 10 раз больше, чем в Испании, в 3 раза выше, чем в Японии, и в 1,3 раза выше, чем в Индии, почти в два раза выше, чем в Грузии и Украине.

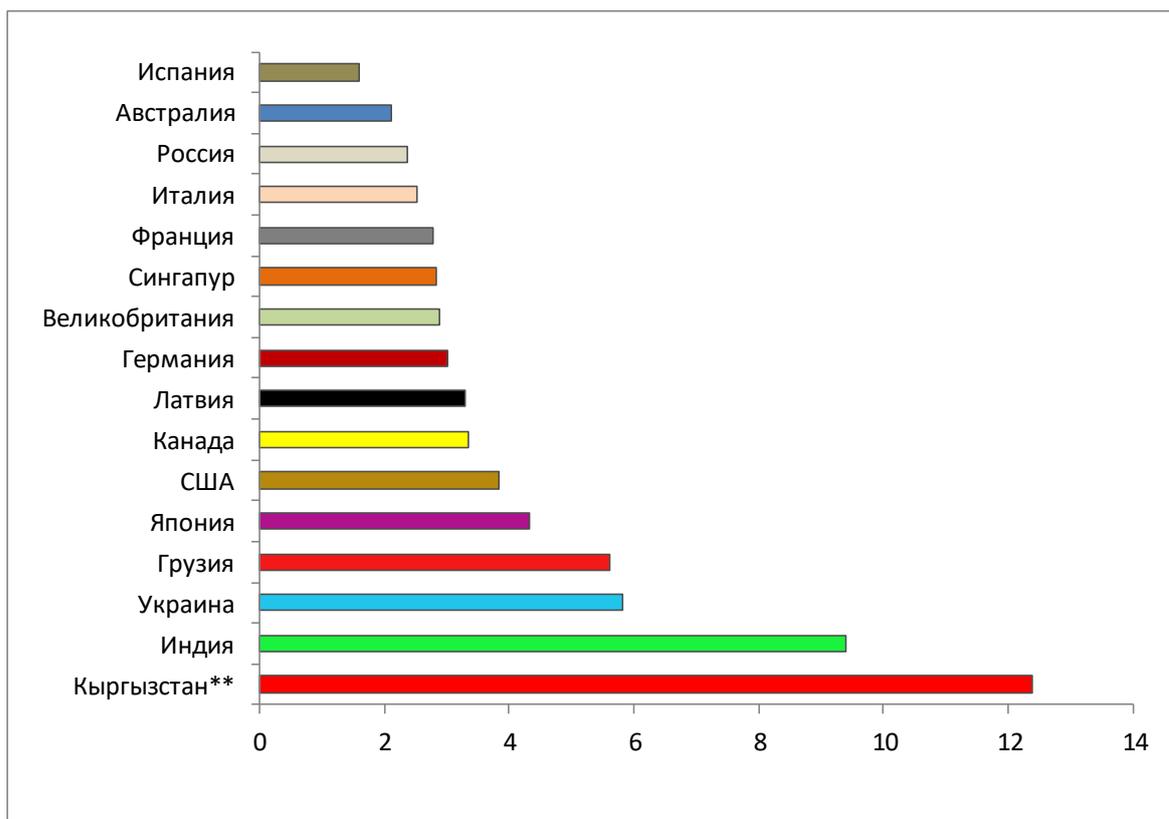
Исследователи далеки от мысли, что заработные платы депутатов должны быть на уровне пенсий, но в тоже время при дефиците республиканского бюджета, большом внешнем долге и высокими безработицей и бедностью, по крайней мере производительность и качество работы депутатов должны быть улучшены, а привилегии должны быть сведены до минимума³³.

³² * источник: <http://www.stat.kg>; ** указана среднемесячная пенсия по всем пенсионерам;

*** источник: <http://www.vb.kg>

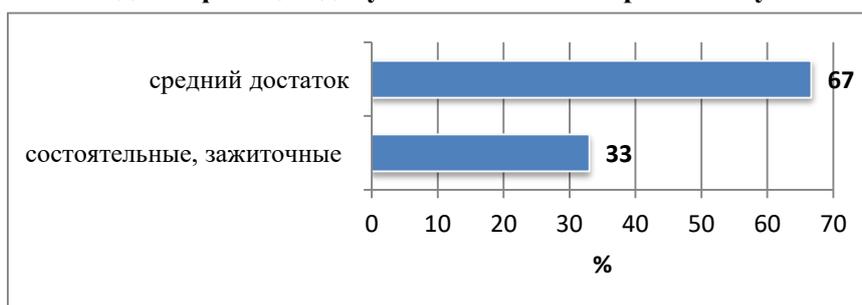
³³ По данным Министерства финансов к концу 2012 года внешний долг Кыргызстана составит 3,2 млрд долларов. Дефицит бюджета Кыргызстана на 15 ноября 2012 года составил 11 млрд 9 млн 682,6 тыс. 566,72 сома. Источник: портал «Открытый бюджет».

Рисунок 25. Отношение зарплат парламентариев к ВВП на душу населения в отдельных странах, 2010 г. *³⁴



Несмотря на столь высокие заработные платы относительно средних заработных плат в республике, большинство опрошенных депутатов не считают себя богатыми людьми. Так, по данным анкетирования, треть депутатов, заполнивших анкеты (33%), считают себя «зажиточными» и «состоятельными» людьми и две трети (67%) относят себя к среднему слою населения.

Рисунок 26. Самоидентификация депутатов ЖК по материальному положению

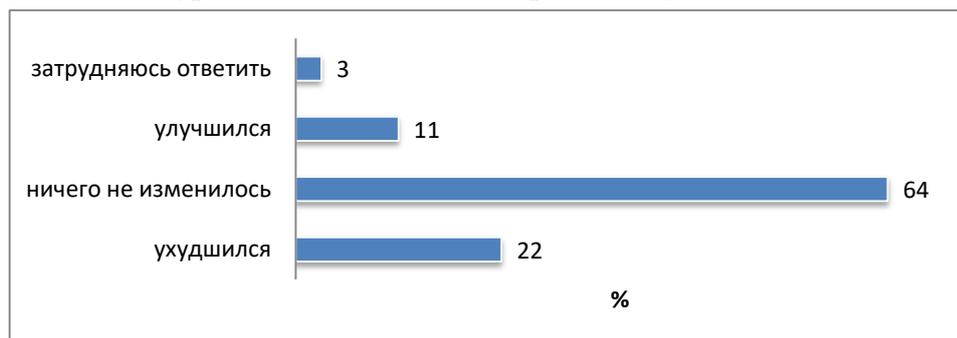


При оценке изменения уровня своего достатка после избрания депутатом парламента почти две трети опрошенных (64%) ответили, что относительно материального благополучия у них «ничего не изменилось». Пятая часть депутатов (22%), заполнивших анкеты, сообщила, что после избрания депутатами их материальное положение

³⁴ * источник: <http://ibnlive.in.com>, данные ООН, МВФ; ** показатель для Кыргызстана рассчитан на основе 2011-2012 годов

«ухудшилось». Лишь один из десяти признался, что после избрания его материальное положение «улучшилось».

Рисунок 27. Изменение уровня достатка после избрания депутатом ЖК



Однако необходимо признать, что многие депутаты возглавляют рейтинг самых богатых людей Кыргызстана³⁵.

4.7. Контрольная функция

Дать сравнение исполнения контрольной функции по пяти созывам в связи с отсутствием данных не представляется возможным, поэтому приводим данные только по V созыву.

По состоянию на 01.07.12 г., в Жогорку Кенеше находилось на контроле:

- постановления - 498, из них исполнено - 366, находится на исполнении - 132;
- протокольные поручения - 246, из них исполнено - 185, находится на исполнении - 61;
- запросы депутатов - 362, из них получен ответ - на 338, на исполнении - 24.

Таблица 3. Сведения об исполнении постановлений, протокольных поручений и запросов депутатов Жогорку Кенеша по состоянию на 01.07.12г.

V созыв (до 1.07.12)	Всего на контроле	На 1 депутата	на 1 депутато-день	в месяц
Постановления	498	4,2	1,4	29,3
Протокольные поручения	246	2,1	0,7	14,5
Запросы депутатов	362	3,0	1,0	21,3

Из интервью с экспертами

Контроль – это самая слабая сторона деятельности Жогорку Кенеша. Парламент до сих не может эффективно контролировать исполнение законов и деятельность исполнительной власти. Беда в том, что контрольная функция не считается приоритетной.

Депутаты активно используют только 2 формы контроля - запрос и постановления. Парламентские слушания с участием ГО проводятся довольно редко и почти всегда благодаря донорской помощи. Почти не практикуют мониторинг исполнения закона, хотя это очень действенно.

Эксперты, принимавшие участие в исследовании, отмечали, что одной из краеугольных проблем парламентского контроля является **отсутствие закона о парламентском контроле, который бы определил круг полномочий и критерии оценки деятельности каждого исполнительного органа власти.**

³⁵ Самые богатые депутаты Жогорку Кенеша (рейтинг). ИА Tazabek.

В 2010 году был проведен анализ использования парламентом различных форм контроля, где определили ряд проблем при их осуществлении. Среди главных названы неясность целей проводимого контроля, стихийный подход, отсутствие индикаторов контроля/оценки, слабое взаимодействие комитетов при осуществлении контроля, а также конфликт интересов членов комитета с курируемыми ведомствами.

4.8. Доверие и восприятие парламента населением

Данные исследования показывают, что в республике практически не изучаются вопросы, направленные на выявление мнения населения относительно развития парламентаризма и доверия парламенту.

Следует отметить, что в рамках антикоррупционной программы Национальным агентством Кыргызской Республики по предупреждению коррупции утверждены методология исследования и оценки коррупции в стране, которая предполагает, не только замер показателей коррупции, но и замер уровня доверия населения к органам государственной власти. В первом квартале 2012 года такая работа была проделана, однако исследование охватило только органы исполнительной власти, а парламент не был включен.

В целом за весь период парламентаризма удалось найти только два исследования, где по единой методологии проводились замеры общественного мнения по доверию жителей Бишкек и Ош к парламенту. Они проводились при содействии Парламентского проекта Европейской комиссии и ПРООН в 2005-м и 2007 годах³⁶.

Международный Республиканский Институт в течение почти десяти последних лет делает развернутые соцопросы, включающие замеры общественного мнения, по вопросам социального самочувствия, экономики и политики, но вопросы доверия к институтам госвласти в исследованиях затрагиваются не всегда³⁷.

Таким образом, сегодня на национальном уровне судить о динамике роста/снижения уровня доверия граждан к парламенту пока не представляется возможным. Тем не менее этот показатель является весьма важным, т. к. утрата доверия народа непременно приводит к кризису власти, состоянию, которое характеризуется нарушением привычных взаимоотношений между властью и народом и приводит к нарушению стабильности в обществе.

³⁶ Из исследования «Усиление связи Жогорку Кенеша с избирателями» Программы развития ООН и Центра изучения общественного мнения «Эл-Пикир» при содействии Парламентского проекта Европейской комиссии и ПРООН. Европейская комиссия финансирует проект. Бишкек, 2005, 2007.

³⁷ http://www.iri.org/news-events-press-center/news-iri/show_for_country/1166

5. Вопросы прозрачности и оптимизации бюджета Жогорку Кенеша

5.1. Прозрачность бюджета Жогорку Кенеша³⁸

Парламент должен быть самым открытым и прозрачным органом управления. Отчасти это связано с тем, что он рассматривается как институт гражданского общества. В этом его особенность и специфика как органа власти. «Парламент избирается народом, ради народа и для народа». Защита интересов своих избирателей есть главная миссия депутатов и основа прозрачности ее работы. Парламент устроен как «круглый стол», за которым собираются представители главы государства, правительства, народные избранники - депутаты, заинтересованные стороны, зрители на балконах, чтобы все видели, как представители народа совместно с представителями правительства «ищут истину». Поэтому обязательны требования открытости и прозрачности всех пленарных заседаний, свободный доступ к материалам, постановлениям, решениям парламента, размещение парламентских актов, протоколов, стенограмм на парламентских интернет-сайтах, трансляция заседаний в открытом эфире, свободный вход в здание для посетителей, экскурсии для школьников, студентов и т. д. **У депутатов не должно быть тайн от своих работодателей.** По таким принципам живут все парламенты современных демократических стран. Отсюда и высокие требования к этической стороне дела.

Слуги народа не являются государственными чиновниками. На работу их нанимают избиратели, народ, а не государство. Поэтому авторам новой Конституции **надо было заложить в ней хотя бы робкую возможность отзыва депутатов**, чтобы появилась хоть какая-то подотчетность Жогорку Кенеша населению, которой сейчас нет. История показывает, что свободный мандат депутатов, освобождающий их от какой-либо ответственности, вкупе с недостаточно зрелым сознанием и отсутствием возможности отзыва всегда создают основу для злоупотребления властью в стенах парламента.

Другая проблема возникает **с труднодоступностью здания парламента.** Жогорку Кенеш огорожен высоким забором, а также двумя рядами охраны. **Поистине народная власть не может отгораживаться от своего народа частоколом барьеров.**

Депутаты представляют народ, и этические требования к ним особые. Население ожидает, что они – носители ценностей избирателей, разделяют с народом все его тяготы, не отличаются особыми привилегиями, скромны, отзывчивы, трудолюбивы, помогают людям решать их проблемы. Эти ценности распространены и действуют даже в самых богатых странах. Однако в Кыргызстане не вполне развита культура парламентаризма. В глазах населения депутаты - это больше чиновники, чем носители чаяний народа. Поэтому очень важно поднять общий репутационный имидж парламента через принятие соответствующих мер. **Главный путь к достижению этой цели – повышение уровня прозрачности и открытости парламента.**

³⁸ Кыргызстан занимает низкое место в международном индексе бюджетной открытости за 2010 год – наименьший рейтинг среди стран региона (15 баллов из 100). Это связано с предоставлением недостаточной информации о бюджете и финансовой деятельности правительства страны, а также со слабым контролем за исполнением бюджета. Источник: Второй раунд мониторинга Кыргызская Республика Отчет о мониторинге утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий 24 февраля 2012 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже.С.79.
http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/KyrgyzRepublic_Russian.pdf

Открытость и прозрачность парламента можно рассматривать с двух сторон: 1) изнутри - прозрачность и открытость внутри самого депутатского корпуса для каждого депутата и 2) снаружи – открытость и прозрачность парламента в целом для общества.

Рассмотрим обе составляющие раздельно.

Прозрачность финансового управления для депутатов ЖК³⁹

Для определения прозрачности всем участникам опроса было предложено оценить по 5-балльной шкале (где 1 - минимальная оценка, 5 - максимальная) мероприятия по финансовому управлению бюджетом ЖК КР.

Ответы депутатов, ответивших на вопросы, приведены в таблице. В целом они оценили мероприятия по финансовому управлению бюджетом Жогорку Кенеша КР на 2,9 балла, что недотягивает до оценки «удовлетворительно».

Таблица 4. Оценка финансового управления бюджетом Жогорку Кенеша по пятибалльной шкале, где 1 - минимальная оценка, 5 - максимальная

№	Мероприятия по финансовому управлению бюджетом Жогорку Кенеша КР	Средняя оценка
4	Информирование о расходовании депутатами бюджетных средств парламента	3,5
6	Формирование заработной платы сотрудников аппарата	3,4
7	Формирование заработной платы консультантам/помощникам депутатов	3,4
1	Обеспечение прозрачности по использованию бюджетных средств парламентом	3,3
2	Информирование об использовании резервного фонда торага	3,3
3	Информирование об использовании фонда депутатской фракции	3,3
5	Формирование заработной платы депутатов	3,3
8	Финансирование выезда депутата в зарубежные командировки	3,1
9	Оказание материальной помощи сотрудникам парламента	2,8
10	Оказание материальной помощи по обращениям граждан	2,7
11	Спонсорская помощь депутатами/парламентом	2,6

³⁹ В разделе данные приводятся на основе опроса 36 депутатов, принявших участие в исследовании

Из ответов депутатов, принявших участие в анкетировании

О какой прозрачности для народа может идти речь, когда мы сами ничего по расходованию средств парламента не знаем?

Не имею представления и не получаю информации об исполнении бюджета парламента.

Мне ничего не известно как расходуются фонды Торага и фракций

Только знаю, что Торага много оказывает помощи гражданам и депутатам, и что эти суммы значительные.

Резервный фонд Торага к сожалению не открыт. Отсутствует прозрачность. Никогда не слышал кому и как и за что выделяли эти средства.

Об использовании резерв. Фонда Торага и фонда депутатской фракции не имею информации.

Как оказывается мат. помощь сотрудникам ЖК мне не известно.

Одни депутаты часто ездят в поездки, другие редко, вообще не понятно, почему ездят одни и те же?

Почти нет информации по командировкам, некоторые депутаты расходуют слишком много средств, но не видно отдачи от этих командировок и других поездок по регионам.

Кто сколько потратил на зарубежные командировки, информации не имеем, иногда узнаем из прессы.

Кто пользуется пансионатом не имею понятия.

Никто не должен оказывать спонсорскую помощь депутатам, это недопустимо, хотя некоторые ее получают.

Выше всего оцениваются информирование о расходовании депутатами бюджетных средств парламента (3,5 балла), формирование заработной платы сотрудников аппарата и формирование заработной платы консультантам/помощникам депутатов (по 3,4 балла). Хуже всего были оценены такие мероприятия, как «оказание материальной помощи сотрудникам парламента и гражданам», а также «спонсорская помощь» (2,8- 2,6 балла).

В то же время многие участники опроса отмечали **недостаточную прозрачность использования бюджетных средств парламентом не только для общества, но и для самих депутатов.** Так, например, выяснилось, что значительная часть опрошенных не получают отчеты об исполнении бюджета и затруднились рассказать о структуре бюджета парламента, т.е. не могли сказать, какой процент заложен в бюджете на переговоры или командировочные расходы.

Многие участники анкетирования сообщили, что им ничего не известно о том, как расходуются средства торага и фракций. Большинство не владеют информацией о критериях начисления депутатам надбавок, предоставлении материальной помощи, не владеют информацией о расходовании средств на командировочные расходы, транспорт и

связь. Некоторые участники отмечали, что, по их данным, некоторые депутаты получают спонсорскую помощь от граждан, но более детальной информации об этом у них нет.

Следует отметить, что отсутствие этой информации негативно сказывается на морально-психологическом климате в самом парламенте, т.к. **у депутатов складывается ощущение «социальной несправедливости», «обделенности», «неравности», порождаются различные слухи, размежевание на депутатов «высшей категории, для которых поездки в зарубежные страны», и «низшей, удел которой - сидеть на заседаниях».**

Все это в конечном итоге ведет к росту напряжения внутри депутатского корпуса, снижает его работоспособность и эффективность. Парламент является коллегиальным органом, и каждый принятый закон - результат совместных усилий. Именно поэтому является крайне важным поддержание нормальных высококультурных взаимоотношений, открытости и прозрачности как для самих депутатов, так и для всего общества.

В то же время, по словам отдельных опрошенных депутатов, проводятся определенные мероприятия фракциями для оказания положительного влияния на обеспечение прозрачности формирования и использования парламентарными партиями бюджета Жогорку Кенеша. Например, во фракции «Ар-Намыс» рассматривали вопрос об урегулировании зарубежных поездок депутатов. По словам другого респондента, фракция «Ата-Мекен» «первой подняла вопрос обеспечения прозрачности формирования и использования бюджета ЖК, что позволило в значительной степени оптимизировать этот вопрос». Представитель фракции «Республика» отмечает, что они «инициировали вопрос оптимизации структуры ЖК».

Часть опрошенных высказывали и критические замечания, что «фракции не занимаются вопросами повышения прозрачности парламента», распространена точка зрения, что «фракции заняты более «важными» делами: распределением мест в правительстве, «толканием своих на нужные должности».

Таким образом, даже на такой относительно небольшой выборке становится очевидным, что парламента не является прозрачным даже для самих депутатов, и что сами они нуждаются в том, чтобы вопросы, решаемые руководителями фракций, комитетов и спикерами, стали прозрачными для остальных депутатов.

Второй раунд мониторинга. Кыргызская Республика. Отчет о мониторинге. Отчет был утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий 24 февраля 2012 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже

Рекомендация 27 по выполнению Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией Кыргызской Республикой

Предусмотреть в законе (а не в каком-либо внутреннем документе, инструкции и т.п.) максимально точный список документации, находящейся в распоряжении органов государственной власти и не подлежащей раскрытию; максимально ограничить право должностных лиц принимать произвольные решения в отношении того, что относится к подобного рода информации.

По состоянию на сентябрь 2007 года Рекомендация 27 Кыргызской Республикой выполнена частично.

Финансовое управление бюджетом Жогорку Кенеша КР

Для финансового обеспечения Жогорку Кенеша его соответствующее финансовое подразделение разрабатывает проект бюджета на следующий бюджетный год и направляет до 1 июля текущего года в Министерство финансов.

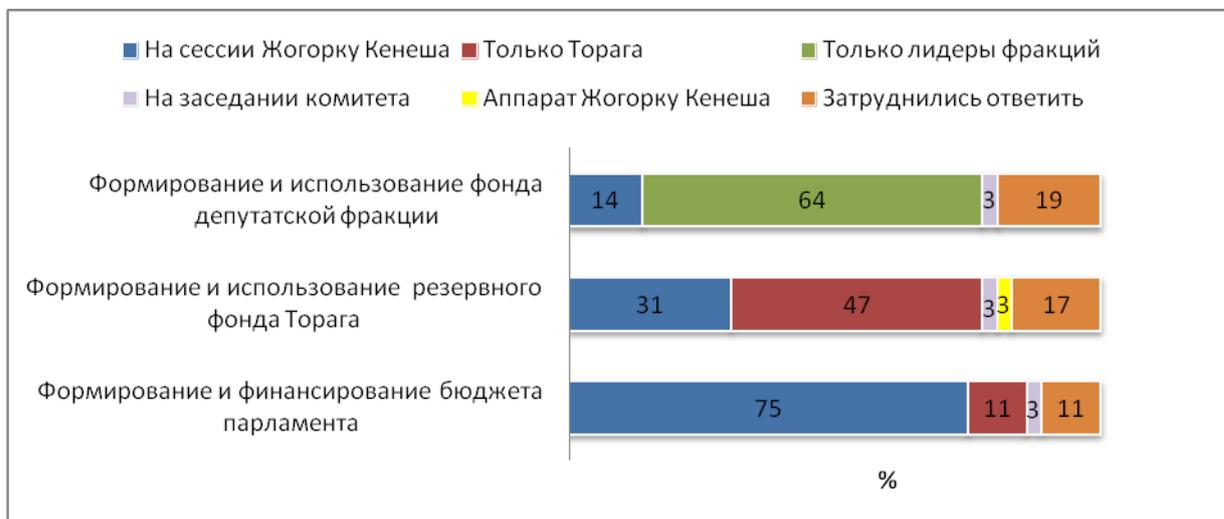
Для осуществления функций Жогорку Кенеша создаются:

- 1) резервный фонд торага, формируемый в соответствии с требованиями законодательства о бюджетном праве, объем которого определяется законом о республиканском бюджете на соответствующий год;
- 2) фонд депутатской фракции, формируемый ежегодно в пределах средств, выделяемых из бюджета для финансирования депутатской деятельности.

Всем депутатам, принявшим участие в исследовании, было предложено ответить на вопрос: Кто на практике осуществляет формирование и управление фондами и бюджетами Жогорку Кенеша?

По данным анкетирования, 75% депутатов сообщили, что формирование и финансирование бюджета парламента осуществляется на сессии Жогорку Кенеша. В то же время 11% считают, что на самом деле «управляет бюджетом парламента только торага». Еще столько же (10%) депутатов затруднились ответить на вопрос, кто управляет бюджетом парламента, что в целом можно трактовать как сомнение относительно того, что бюджет ЖК формируется и управляется коллегиально.

Рисунок 28. Кто осуществляет управление бюджетными фондами Жогорку Кенеша



Почти половина участников опроса (47%) считают, что использованием и управлением фонда торага занимается только торага, треть (31%) признает, что распределение фонда торага происходит на сессии парламента, и 17% ничего не могут сказать об управлении фондом торага.

Две трети (64%) депутатов-участников опроса заявили, что формированием и использованием фонда фракций занимаются только руководители фракций, и почти каждый пятый участник опроса (19%) ничего не мог сказать об управлении фондом фракций.

50% опрошенных депутатов сообщили, что вопросы оказания материальной помощи депутатам, сотрудникам аппарата и гражданам находятся в исключительной компетенции торага.

Две трети (61%) депутатов, заполнивших анкеты, признают, что распределение заработных плат депутатов определяется на сессии, однако 11% считают, что этот вопрос решает аппарат парламента, и еще столько же участников опроса затруднились ответить на вопрос.

Таким образом, проведенный опрос показал, что **уровень информированности о бюджетной политике парламента самих депутатов является недостаточным.**

Безусловно, в ситуации, **когда часть депутатов не имеет информации** о критериях надбавок к должностным окладам, не знают и не понимают, кто из них и за какие заслуги получает надбавки к заработной плате, когда депутаты не имеют информации о расходовании и принципах получения материальной помощи из фонда торага, когда не имеют информации о расходах своих коллег на связь и командировки, **вопрос о доступе к этой информации общественности, т.е. налогоплательщиков, которые в конечном**

счете оплачивают все эти расходы, становится еще более сложным. Если сами депутаты не могут внутри парламента обеспечить бюджетную прозрачность, вполне понятно, что они всеми силами будут стараться закрыть эту информацию от своих избирателей.

Следует также отметить, что Жогорку Кенеш сам формирует законодательную базу по всем вопросам, включая парламентский бюджет, который формируется «в соответствии с требованиями законодательства о бюджетном праве, объем которого определяется законом о республиканском бюджете на соответствующий год»⁴⁰. Здесь налицо безграничная монополия, которая ничем, кроме добросовестного управления, не ограничивается.

Такое положение является в принципе опасным, так как любая власть, в том числе и законодательная, стремится расширить зону своего влияния в обществе. Одним из первых процесс накопления власти описал немецкий ученый Роберт Михельс (1876 – 1936). Он подчеркивал, что государственная власть, нуждаясь в управленческом аппарате, порождает слой людей, которые занимаются только отправлением власти. Это их профессия и источник доходов, поэтому естественно, что они стремятся увеличить свою власть, т.е. поставить под свой контроль многие сферы общественной жизни. Иными словами, **не встречая препятствий в обществе, власть «растекается», концентрируя в своих руках все больше и больше функций.** Эта тенденция называется законом накопления власти.

Поскольку власть имеет тенденцию к накоплению, не допустить этого можно, лишь проведя ее разделение по горизонтали и вертикали. Смысл разделения властей – не только в четком разграничении функций, но и во взаимном сдерживании ветвей друг другом.

Именно поэтому необходимы действенные сдержки и противовесы, не позволяющие в нашем случае законодательной власти накапливать власть и подменять другие ветви власти – исполнительную и судебную.

Таким образом, можно констатировать, что пока Жогорку Кенеш не является прозрачным ни для самих депутатов, ни для общества, он так и не стал примером открытости и прозрачности для других ветвей власти.

5.2. Инициативы депутатов Жогорку Кенеша по оптимизации бюджета парламента

В Жогорку Кенеше ряд депутатов выступил с инициативами оптимизации расходов парламента. Фракция «Ата-Мекен» в начале 2012 года выступила с инициативой отказа от служебных автомашин и аукциона на парламентамский пансионат.

Данная инициатива вызвала разную реакцию у партийных фракций и отдельных депутатов.

⁴⁰ Статья 163 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 года № 223.

Из Интернета

Бишкек. 10 января. КирТАГ – Гульнара Болотбек кызы.

Парламентская фракция «Ата Мекен» намерена инициировать предложение об упразднении гаража Жогорку Кенеша.

«Мы будем настаивать на упразднении гаража и предлагаем депутатам отказаться от служебных машин. Передать все депутатские автомашины в правительство, которые потом путем аукциона должно будет продать эти автомобили», - сообщил источник.

По его словам, фракция «Ата Мекен» предлагает сократить бюджет парламента на 300 млн. сомов. «Фракция сегодня на закры

том заседании приняла решение сократить бюджет парламента на 300 млн. сомов за счет сокращения штатной численности и изменения структуры парламента», - сообщил источник.

Также стало известно, что фракция «Ата Мекен» будет выступать за продажу исык-кульского пансионата «Алтын-Кол», который находится на балансе Жогорку Кенеша.

Из Интернета

Бишкек. 16 января. КирТАГ - Жылдыз Турусбекова. Как депутаты торгуются за свои привилегии?

Однако вариант сокращения расходов, предложенный фракцией («Ата-Мекен»), вызвал неоднозначную реакцию, а оппозиционная фракция «Ата-Журт» на своем заседании отклонила структуру аппарата ЖК, предложенную коалицией. Атажуртовцы высказались против предлагаемых сокращений, отметив отсутствие анализа при разработке структуры и государственного подхода. «Нельзя механически сокращать штат, надо предварительно провести анализ. Ломать всегда легче. А если кто-то из депутатов хочет отказаться от персональной машины и водителя, пусть отказывается», - отметил депутат этой фракции Ахматбек Келдибеков.

«Во многих европейских странах депутаты обходятся без персональных автомашин. Мы также могли бы последовать их примеру», - сказал Ч. Турсунбеков. Он настоятельно рекомендовал социал-демократам перешагнуть через личные интересы и поставить выше государственные.

Но часть депутатов фракции (СДПК) назвала популизмом предложение атамекеновцев отказаться от привилегий, ссылаясь на возможности изыскать другие источники сокращения расходов. По их мнению, отказ от персональных автомашин нарушает права депутатов, в том числе тех, кто приехал из регионов.

Депутат Жогорку Кенеша О. Абдрахманов на основе проведенного анализа предложил меры реформирования бюджета парламента. Данное решение одобрил Комитет по бюджету и финансам Жогорку Кенеша.

Рассмотрев предложения О. Абдрахманова, можно отметить, что отдельные выводы депутата, а именно предоставление большей независимости депутатам при распределении средств парламента, схожи со сложившейся системой обеспечения деятельности депутатов в других странах, например, в Великобритании и Индии. Там, кроме зарплат, депутаты обеспечиваются дополнительными финансовыми ресурсами для ведения своей деятельности (найма консультантов, покупки канцтоваров, на командировочные и др.).

Инициатива О. Абдрахманова

Текущая ситуация:

- ✓ Бюджет ЖК в 2012 году – 679,6 млн. сомов
- ✓ Фонд оплаты труда 120 депутатов – 132,7 млн. сомов
- ✓ Фонд оплаты 281 сотрудника аппарата ЖК – 178,4 млн. сомов
- ✓ Фонд оплаты 183 сотрудников Управделами ЖК – 82,5 млн. сомов
- ✓ Фонд оплаты 198 сотрудников гаража ЖК – 63,7 млн. сомов
- ✓ Фонд оплаты 243 помощников и консультантов – 136,2 млн. сомов
- ✓ Фонд оплаты 7 советников спикеров и вице-спикеров – 3,3 млн. сомов
- ✓ Фонд оплаты 1 пресс-секретаря – 0,5 млн. сомов
- ✓ Деятельность 120 депутатов обслуживают 913 служащих

Предлагаемые меры:

- ✓ сокращение численности Управделами ЖК на 55 человек и объединение его с аппаратом ЖК;
- ✓ расформировать гараж ЖК, выставить на аукцион 40 автомашин и здание гаража, заключить соглашения с депутатами об использовании автомашин, распределить средства по обслуживанию машин среди депутатов;
- ✓ установление 20%-ной предельной разницы между самой высокой и самой низкой зарплатой депутатов;
- ✓ отправление на рассмотрение прокуратуры незаконного удержания 1% из зарплаты депутатов и сотрудников ЖК для направления в профсоюз;
- ✓ реализация пансионата ЖК «Алтын Кол» на аукционе.

Экономия бюджета

- ✓ 50 млн. сомов, которые можно распределить среди депутатов

Вместе с тем следует отметить, что предлагаемая реформа бюджета парламента должна проводиться в комплексе с беспрецедентными мерами по прозрачности, подотчетности и эффективности деятельности депутатов. Кроме этого, предлагаемые нововведения должны широко обсуждаться гражданским и экспертным сообществом, особенно в части выработки индикаторов качества и производительности труда депутатов, которые должны быть привязаны к бюджету депутатов.

6. Законодательство в области партийного строительства

Кыргызстан находится только в начале процесса развития системы партийного строительства, которая получила новый импульс в связи с установлением новой формы правления, вызвавшей бурный рост численности политических партий. До сегодняшнего дня основным законом, регулирующим этот процесс является Закон КР «О политических партиях», принятый в 1999 г.

В настоящее время в республике зарегистрирована 181 политическая партия. В последних парламентских выборах 2010 г. участвовали 29 из них, места в парламенте получили представители пяти партий.

6.1. Организационно-правовая форма партий

Политические партии создаются в целях реализации политической воли определенной части населения и ставят основной задачей участие в управлении делами государства в формах:

- выдвижения своих кандидатов для избрания в Жогорку Кенеш, на государственные должности и в органы местного самоуправления;
- формирования фракций в представительных органах.

Не допускается создание и деятельность политических партий, имеющих целью и методом действий свержение, насильственное изменение конституционного строя, подрыв суверенитета и нарушение целостности территории, пропаганду войны, насилия и жестокости, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни и вражды, совершение иных деяний, противоречащих конституционному строю Кыргызской Республики и не совместимых с общепризнанными нормами международного права.

Закон о политических партиях дает определение политической партии как некоммерческой организации, доходы от деятельности которой не могут распределяться между членами партии и используются лишь для достижения уставных задач. В соответствии с законом, **политическая партия должна иметь устав, открытый для всеобщего сведения**, где должны быть отражены:

- название политической партии, ее местонахождение;
- структура политической партии, порядок формирования, компетенция и сроки полномочия ее руководящих органов;
- сроки созыва конференций, съездов;
- условия и порядок приема в члены политической партии и выхода из нее;
- права и обязанности членов политической партии;
- порядок принятия решений, их осуществления и формы контроля;
- источники образования средств и иного имущества политической партии;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии;
- порядок прекращения деятельности политической партии и судьба ее имущества.

6.2. Источники и прозрачность финансирования политических партий

К источникам, которые могут быть использованы для образования финансовых средств политических партий, законодательно отнесены:

- членские взносы,
- добровольные пожертвования,
- кредиты, доходы от имущества, мероприятий, распространения печатных изданий и публикаций,
- другие поступления, не запрещенные законом.

Действующий закон о политических партиях не устанавливает никаких ограничений по объему финансовой помощи политическими партиями (статья 17 Закона КР «О политических партиях»). Законом определено, что деятельность политических партий финансируется за счет средств этих партий без выделения ассигнований из

государственного бюджета, за исключением финансирования избирательных кампаний, которое ведется в соответствии с законом о выборах депутатов. Политические партии также не могут финансироваться иностранными государствами, зарубежными партиями, а также юридическими и физическими лицами иностранных государств.

Политические партии и организации, создаваемые ими, могут иметь в собственности движимое и недвижимое имущество, оборудование, издательства, типографии, а также иное имущество, необходимое для выполнения уставных задач. Партии вправе пользоваться зданиями и иным имуществом в соответствии с договором о ссуде или аренде, заключенным с юридическими или физическими лицами. Доходы от деятельности этих предприятий и организаций не могут распределяться между членами партии и должны использоваться только для достижения уставных задач. В тоже время закон допускает использование доходов на благотворительные цели и для актов милосердия вне зависимости от требований устава (статья 19 Закона КР «О политических партиях»).

Материальные и финансовые средства политической партии, решением съезда (конференции) объявившей о самороспуске, направляются только на цели, предусмотренные ее уставом.

Законом предусмотрены санкции за нарушение законодательства о политических партиях, которые включают предупреждение и запрещение деятельности политической партии на срок до двух месяцев. В особых случаях, предусмотренных законом, возможен роспуск партии решением суда. Имущество политической партии, распущенной решением суда, обращается безвозмездно в пользу государства (статья 21 Закона КР «О политических партиях»).

Финансовая отчетность политических партий ведется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Контроль над источниками доходов политической партии, размерами полученных ею средств и уплатой налогов возложен на территориальные органы Государственной налоговой службы Кыргызской Республики. Налоговые службы в рамках своих полномочий контролируют только правильность, своевременность начисления налогов и налоговых платежей. Вместе с тем остается непонятным, как налоговая служба проводит контроль над источниками доходов политических партий.

Действующие положения о финансировании, определенные в законе о политических партиях, не содержат требований прозрачности формирования бюджетов партий. Закон не обязывает партии подавать отчеты о доходах, расходах и собственности и публиковать такие данные ежегодно в национальных средствах массовой информации.

Таким образом, **политические партии функционируют как обычные некоммерческие организации**, а существующая правовая и институциональная система контроля над финансированием партий слабо обеспечивает защиту от незаконного финансирования, недоступность сведений о юридических и физических лицах, финансирующих партии, чем может способствовать процветанию теневого лобби и партийной коррупции.

В то же время на международном уровне выработаны подходы к противодействию партийной и электоральной коррупции, видное место среди них занимают Рекомендация ПАСЕ 1516 (2001) «О финансировании политических партий» и Руководящие принципы

финансирования политических партий Венецианской комиссии (2001). В данных документах установлено, что финансирование политических партий должно быть прозрачным, что от политической партии требуются учет всех доходов и расходов, ежегодное представление финансовых отчетов, независимого аудита, а также идентификация спонсоров, которые оказывали партии финансовую поддержку, превышающую определенный размер. Документы также предусматривают, что при нарушении установленного порядка финансирования политические партии должны подвергаться санкциям, в том числе наказываться штрафами. В случае персональной ответственности санкции предполагают лишение избранным лицом депутатского мандата или временную дисквалификацию⁴¹.

6.3. Финансирование избирательных кампаний по выборам в Жогорку Кенеш

Существуют определенные правила финансирования избирательных фондов в период избирательных кампаний. Так, в статье 41 Закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» установлено, что кандидаты, политические партии, выдвинувшие списки кандидатов, после регистрации продолжают ведение открытых счетов собственных избирательных фондов для финансирования предвыборной агитации. В тоже время кандидаты, баллотирующиеся в составе списка кандидатов, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

Во время парламентских выборов, избирательные фонды политических партий могут создаваться за счет собственных средств кандидата, политической партии, а так же за счет добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Не допускаются пожертвования в виде наличных взносов, от иностранных государств, иностранных юридических и физических лиц; международных организаций; лиц без гражданства; органов государственной власти; местного самоуправления; государственных и муниципальных учреждений; предприятий, имеющих государственную или муниципальную долю в уставном капитале; воинских частей; правоохранительных органов, судов; благотворительных и религиозных организаций. Запрещены также анонимные пожертвования.

Кроме этого, запрещаются бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам работ, услуг, реализация товаров, прямо или косвенно связанных с выборами юридическими лицами, их филиалами, представительствами, а также физическими лицами. Кандидатам и политическим партиям запрещается использовать иные денежные средства для оплаты работ по сбору подписей избирателей, ведению предвыборной агитации, осуществлению других предвыборных мероприятий, кроме средств, поступивших в их избирательные фонды.

По избирательным фондам установлены следующие ограничения:

- собственные средства кандидата не могут превышать расчетный показатель⁴² более чем в 5 000 раз;
- собственные средства политической партии - в 200 000 раз;
- пожертвования физических лиц - в 1 000 раз;
- пожертвования юридических лиц в 5 000 раз.

⁴¹ Более подробно см. Приложение 3

⁴² Согласно Постановления ЖК КР от 15.06.2006 г. №1115-III «Об утверждении расчетного показателя» Размер расчетного показателя установлен с 1 января 2006 г. утвержден в размере 100 сом в месяц.

Законом установлена предельная сумма расходов политической партии, выдвинувшей список кандидатов, за счет средств избирательного фонда, которая не может превышать расчетный показатель более чем в 1 000 000 раз.

Контроль над порядком формирования и расходования средств избирательных фондов кандидатов, политических партий осуществляется избирательными комиссиями. Рабочим органом, осуществляющим данную функцию, является контрольно-ревизионная группа при Центральной избирательной комиссии⁴³. Контрольно-ревизионная группа по письменному поручению Центральной избирательной комиссии:

- проверяет финансовые отчеты кандидатов, политических партий, нижестоящих избирательных комиссий;
- запрашивает и получает от кандидатов, политических партий, избирательных комиссий информацию по всем вопросам, входящим в ее компетенцию;
- контролирует соблюдение установленного порядка финансирования проведения предвыборной агитации, осуществления иных мероприятий, непосредственно связанных с проведением избирательной кампании кандидатов, политических партий;
- обращается в государственные органы, организации независимо от форм собственности, а также к гражданам по вопросам, отнесенным к ведению контрольно-ревизионной группы, запрашивает необходимые сведения и материалы, связанные с финансовым обеспечением выборов. Ответы на обращения контрольно-ревизионной группы и запрашиваемые ею материалы предоставляются в 3-дневный срок, а за 5 и менее дней до дня голосования и в день голосования - немедленно;
- составляет документы о финансовых нарушениях при финансировании выборов;
- ставит перед соответствующей избирательной комиссией вопросы применения мер ответственности к кандидатам, политическим партиям, а также к гражданам и юридическим лицам за нарушения, допущенные ими при финансировании избирательной кампании кандидатов, политических партий;
- привлекает экспертов к проведению проверок, подготовке заключений и экспертных оценок.

Банковские или иные учреждения обязаны еженедельно, а по требованию Центральной избирательной комиссии - в течение 24 часов представлять в Центральную избирательную комиссию информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на специальном счете кандидата, политической партии. Указанная информация по мере поступления подлежит обязательному размещению Центральной избирательной комиссией на официальном сайте.

В 2012 году КоАО КР был дополнен статьей 58-2, которая предусматривает ответственность в виде административного штрафа от пятидесяти до ста расчетных показателей за неразмещение на официальном интернет-сайте ответственным лицом Центральной избирательной комиссии информации о списках избирателей по всем избирательным участкам, о поступлении и расходовании средств, находящихся на специальном счете кандидата, политической партии, выдвинувшей список кандидатов, для финансирования предвыборной агитации. В то же время ответственность за неразмещение информации о юридических и физических лицах, пополняющих избирательные фонды, не предусмотрена, как и за неразмещение детализированной информации о расходовании избирательных фондов.

⁴³ Статья 42 Закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года N 68

ЦИК не является органом, достаточно независимым от политических партий, поскольку две трети избираются депутатами ЖК, являющимися представителями политических партий. Таким образом, нарушается принцип независимости контроля за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов политических партий.

В сложившихся условиях неопределима роль и инициативы гражданского общества, как относительно независимой стороны способной подключиться к процессу мониторинга избирательных фондов партий, а также по повышению прозрачности, подотчетности и ликвидации теневых потоков в избирательных кампаниях.

Пункт 32 Плана мероприятий правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы⁴⁴, обязывает ЦИК (по согласованию), Минюст, Генпрокуратуру (по согласованию), АКС ГКНБ до конца 2012 года дать определение понятию «административные ресурсы», используемому действующими кандидатами для финансирования ими своих избирательных кампаний, и разработать механизмы, препятствующие использованию этих «административных ресурсов». Пункт 32 также предусматривает обязанность ЦИК обеспечить публичную отчетность о финансировании политических партий, кандидатов и избирательных кампаний с тем, чтобы не возникало возможности дискриминации в отношении отдельных партий и кандидатов, гарантировать прозрачность формирования и использования избирательных фондов.

За нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии предусмотрена уголовная ответственность (УК КР, статья 140-1 Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, политической партии, деятельности инициативной группы по проведению референдума). За эти преступления санкции могут достигать штрафа до 20 тысяч расчетных показателей⁴⁵ либо наказываться лишением свободы на срок от двух до пяти лет.

Таким образом, на настоящий момент, существует довольно прогрессивная законодательная база, регламентирующая избирательные фонды, которая требует дальнейшего совершенствования в свете новых реалий и вызовов парламентской формы правления. Следует признать, что сейчас крайне важно выработать действенные механизмы реализации имеющихся законодательных норм, особенно в части прозрачности формирования и использования избирательных фондов, предотвращения использования теневых финансовых потоков, бесплатного использования трудовых ресурсов. В этом деле необходимы комплексный подход к повышению ответственности деятельности политических партий и широкое вовлечение организаций гражданского общества в процессы мониторинга.

6.4. Новые требования к партийному строительству

С момента принятия закона о политических партиях, в республике шел поиск наиболее оптимальной системы устройства законодательной власти, неоднократно менялись и структура парламента, и избирательная система.

⁴⁴ Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 августа 2012 года № 596 в соответствии с Указом Президента Кыргызской УП № 26 от 2 февраля 2012 года

⁴⁵ В настоящее время расчетный показатель составляет 100 сом

Конституционная реформа, проведенная в 2010 году, существенно повысила роль политических партий, которые теперь через парламент не только определяют направление развития страны, но и оказывают реальное влияние на жизнедеятельность всего общества.

Переход к парламентской форме правления выдвинул новые, более высокие требования к партийному строительству, которые сегодня не имеют адекватного отражения в действующем законе о политических партиях. По многим вопросам он не отвечает требованиям сегодняшнего дня и требует пересмотра.

Необходимо отметить, что с 1999 года принимались и принимаются меры по разработке и принятию нового закона о политических партиях. Так, в 2008 году были разработаны изменения и дополнения в закон о политических партиях, подготовленные депутатами IV созыва. Основные инновации законопроекта 2008 года: увеличение численности учредителей при создании партии, фиксированное членство, условие создания на местах региональных отделений партии и возможность финансирования партий из госбюджета⁴⁶. Однако данный законопроект не вступил в законную силу.

Еще один новый законопроект подготовлен депутатами V созыва и в ноябре 2011 года был вынесен на общественное обсуждение⁴⁷. Законопроект содержит значительные преобразования в партийном строительстве, во многом отвечающие международным требованиям, такие, как гласность и доступность финансирования партий, ежегодная финансовая отчетность партий, и др.

В законопроекте дается детализированное понятие политической партии, предусматривается, что партия должна иметь территориальные подразделения, не допускается создание партий по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной, этнической, гендерной или религиозной принадлежности. В законопроекте детализирована процедура создания партии начиная с создания оргкомитета, подготовки и созыва учредительного съезда, решение которого о создании партии считается правомочным, если в его работе приняли участие не менее 250 человек. Положительным моментом законопроекта является исчерпывающий перечень документов, необходимых для государственной регистрации партии, а также перечень оснований для отказа в регистрации.

В разделе «Общие условия деятельности политической партии» детализированы требования к уставу и программе, прописана процедура членства, введены требования к периодичности выборов руководящих органов партии, определен круг наиболее важных вопросов (таких, как утверждение устава и программы, избрание руководящих органов, выдвижение кандидатов в депутаты и др.), которые должны осуществляться на съезде с участием не менее половины областных территориальных подразделений.

Законопроект предусматривает повышение прозрачности финансирования политических партий, которые базируются на принципах законности, открытости, гласности и доступности сведений о финансировании и отчетности политических партий для широкой общественности. При этом законопроект предлагает установить государственное финансирование партиям, прошедшим в парламент пропорционально полученным голосам.

⁴⁶ Источник: <http://www.zakon.kz/www.akipress.org>

⁴⁷ Источник: <http://www.kenesh.kg/RU/Pages/ViewNews.aspx?id=667&NewsID=4600>

В настоящее время необходимо, чтобы к процессу доработки и обсуждению законопроекта **подключилось гражданское общество и политические партии. НПО и экспертное сообщество могут обеспечить информационную площадку для широких общественных обсуждений, подготовку предложений, рекомендаций для совершенствования законопроекта и его лоббирования. Эта работа должна стать одним из важных компонентов предупреждения политической коррупции.**

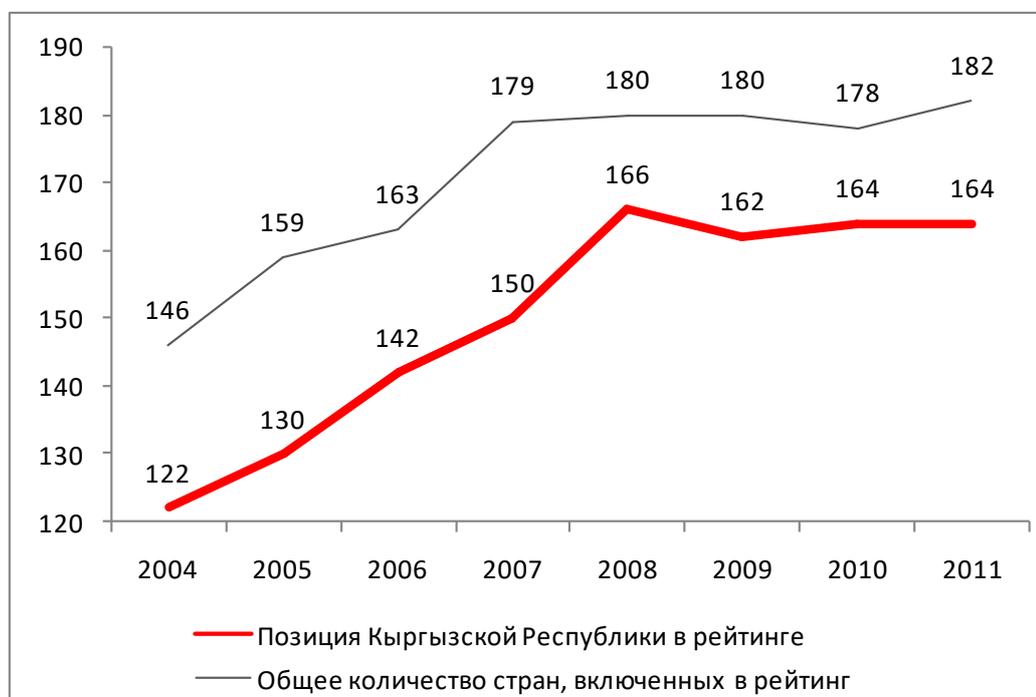
Отметим, что только при обеспечении условий прозрачности финансирования политических партий и доступности этих сведений для общественности можно ожидать развития парламентаризма, недопущения партийной, а, следовательно, и политической коррупции в парламенте.

7. Партийная и электоральная коррупция в Кыргызской Республике

7.1. Общая информация о коррупции

По данным различных независимых источников, коррупция проникла практически во все сферы жизнедеятельности нашего общества. И хотя государственные органы на протяжении ряда лет предпринимают определенные усилия, уровень коррупции по-прежнему остается высоким. Так, согласно данным международного индекса восприятия коррупции, за последние 4 года Кыргызская Республика стабильно входит в двадцатку самых коррумпированных стран мира.

Рисунок 29. Рейтинг Кыргызстана в международном индексе восприятия коррупции, 2004-2011 годы. Источник: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi



Следует признать, что пока слабо используются **системные и комплексные подходы к борьбе с коррупцией**, которые были бы в первую очередь направлены на профилактику коррупции, т. е. на **анализ и устранение причин коррупции, ликвидацию коррупционного поля**, особенно в системе государственного управления.

Шамиль Атаханов: Мы чувствуем колоссальное сопротивление

- На днях депутаты предложили расформировать Антикоррупционную службу при ГКНБ - борьба с коррупцией сопровождается драматическими моментами. Видно, кому-то не нравится, что вы рьяно взялись за дело. Каждый день общественность узнает о новых задержаниях взяточников. Но очень мало громких дел. Так нужна ли эта служба?

- Сегодня самым большим препятствием для развития государства стали коррупционные схемы в государственном управлении и экономике. Нужен орган, который разработает стратегию и тактику борьбы с этим явлением. Оно ужасно! Коррупция угрожает безопасности страны, самому существованию государства. То, что сегодня делает Антикоррупционная служба при ГКНБ, - **необходимость времени. То есть главным образом мы занимаемся уголовным преследованием за коррупционную деятельность.** Но предстоит проделать огромную трудоемкую работу по созданию антикоррупционного законодательства.

...

-Не думаете, что нужно срочно менять законы и ужесточать ответственность за коррупцию в госструктурах?

- Цель поставлена, надо менять законодательство. Возьмем, скажем, обязательную подачу деклараций о доходах. Никто не занимается вопросом, как расходуются декларированные чиновниками средства. Каково соотношение доходов и расходов. В развитых странах, к примеру, чиновником быть не выгодно. Там его загоняют в очень жесткие рамки законодательства: можно иметь доходы только от госслужбы. При этом имеется полный соцпакет. Но вместе с тем госчиновник просвечивается насквозь. А у нас отсутствует борьба с нетрудовыми доходами госслужащих. Полноценных законов, позволяющих наказать нечестных работников, нет. Получается, целый пласт антикоррупционных мер, на котором должна основываться борьба с мздоимством, отсутствует!

...

- Впереди много громких дел? Услышим ли мы о разоблачениях коррумпированной верхушки?

- Это очень сложно. Мимикрия таких чиновников очень высокая.

- **Выходит, АКС бессильна?**

- **В некоторых случаях да. Потому что мы находимся на начальном пути понимания борьбы с коррупцией. Еще не сформирована общегосударственная система работы.** Но уже видно, что надо делать, потому действуем, а не говорим. Поразительно, но на этом фоне некоторые законодатели выглядят до абсурда примитивно. Имея юридическое образование, они уверенно заявляют, что экономические преступления - это не коррупционные преступления.

Источник: Бермет Маликова, Ирэн Саакян "Вечерний Бишкек" от 24 февраля 2012 года N 29

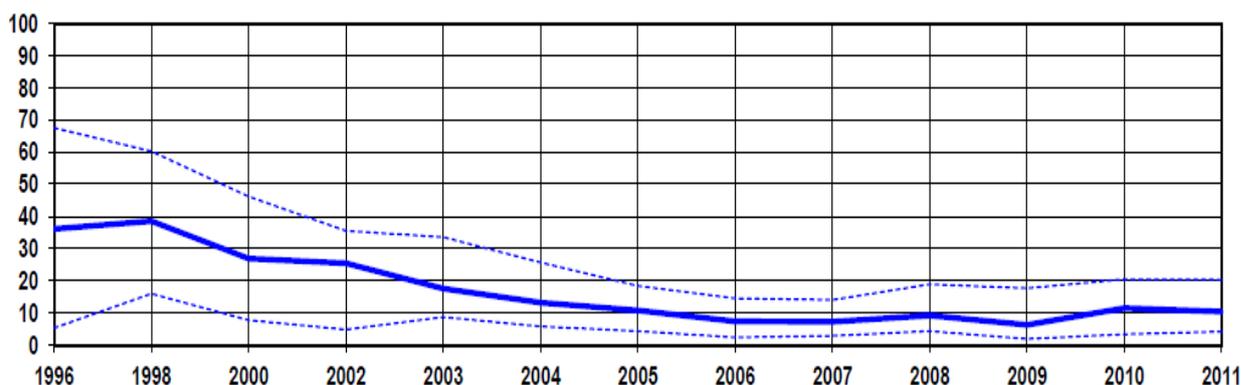
В настоящее время акцент больше ставится на борьбе с уже имевшими место коррупционными правонарушениями и их последствиями. Однако в условиях коррумпированности правоохранительных и судебных органов, это часто ведет к увеличению коррупционных выплат и числа людей, втянутых в коррупционные отношения.

Рисунок, представленный на рисунке, показывает, что на основе **Международных индикаторов управления**⁴⁸, ежегодно рассчитываемых Всемирным банком, начиная с 2005 года **Кыргызская Республика находится в одном ряду с самыми коррумпированными странами мира**⁴⁹.

⁴⁸ Международные индикаторы управления отражают широкий спектр вопросов государственного управления и включают в себя 6 направлений управления: (1) свобода слова и подотчетность, (2) политическая стабильность и отсутствие насилия, (3) эффективность правительства, (4) качество государственного регулирования, (5) верховенство закона и (6) контроль коррупции.

⁴⁹ Согласно рисунку 30, Кыргызская Республика входит в 10% стран от общего числа, которые меньше всех преуспели в борьбе с коррупцией.

Рисунок 30. Кыргызская Республика 1996-2011 годы. Агрегированный индикатор: контроль коррупции. Источник: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c117.pdf>



Согласно другому международному индексу, **Глобальному индексу честности** от 2008 года⁵⁰, Кыргызская Республика попала в группу «слабых стран» (всего разрядов существует четыре: «сильный», «средний», «слабый» и «очень слабый»), набрав 64 балла из 100.

В результате анализа данного индекса и его компонентов составителями индекса сделаны следующие основные выводы:⁵¹

- **правовая антикоррупционная база** в Кыргызской Республике является относительно **сильной, но большинство законов исполняется неэффективно** из-за отсутствия сотрудничества между различными правоохранительными органами, включая органы внутренних дел, антикоррупционным агентством, институтом омбудсмена и судебной ветвью власти;
- влияние правящей политической партии проникает во все государственные органы;
- в **судебной системе**, призванной бороться с коррупцией, на самом деле широко **процветает взяточничество**;
- **слабая подотчетность правоохранительных органов**, а также проблема контрабанды остаются широко распространенными задачами в Кыргызской Республике.

Таким образом, международно признанные рейтинги констатируют крайне высокий уровень коррупции в Кыргызской Республике. При этом независимые исследования, проведенные в Кыргызстане⁵², показывают, что коррупция в стране имеет системный характер и присутствует во всех сферах деятельности общества.

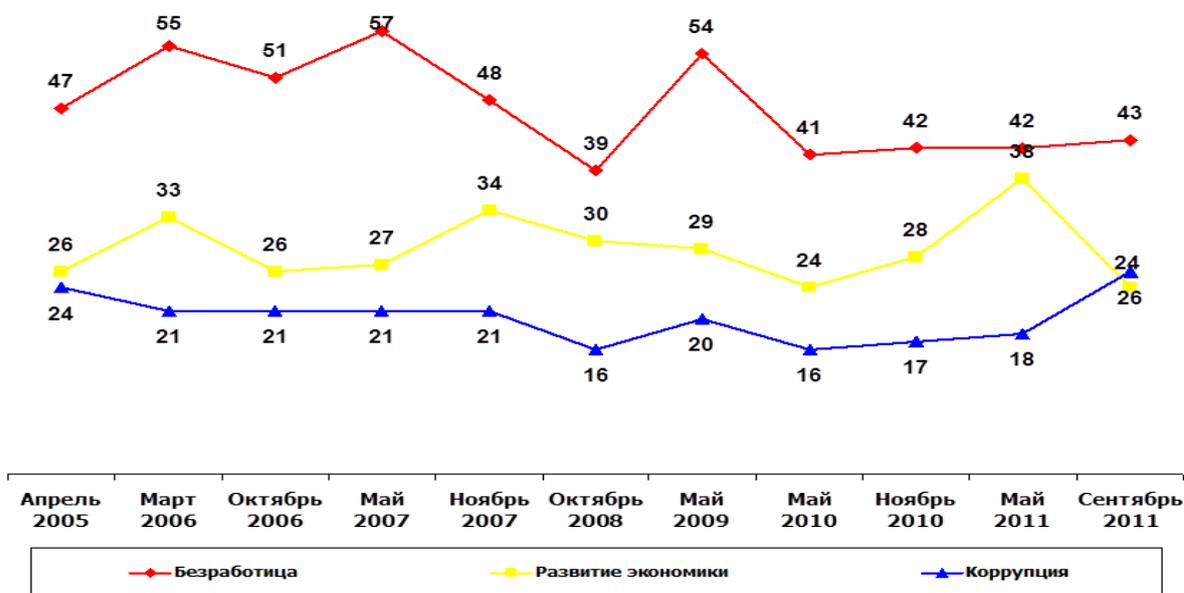
Следует также отметить рост беспокойности населения состоянием коррупции в последние годы. Так, по данным соцопросов коррупция, как главная проблема, стоящая перед Кыргызстаном, упоминается наряду с безработицей и развитием экономики. При этом количество людей, считающих коррупцию главной проблемой (26%), в 2012 году превысило показатель 2005 года (24%).

⁵⁰ Источник: <http://report.globalintegrity.org/Kyrgyz%20Republic/2008>

⁵¹ Там же

⁵² Коррупция в странах Центральной Азии и Урало-Сибирского региона России/ Центр изучения общественного мнения и прогнозирования, Бишкек:2002. Коррупция в Кыргызстане/ Центр изучения общественного мнения и прогнозирования, Бишкек:2001. Полученный опыт и рекомендации от консультантов Ниль Юнге и Эльвиры Илибеговой по проекту АБР по предоставлению инфраструктурных услуг на уровне населенных пунктов (CBI SSP-S) в Кыргызской Республике, август, 2012 г.

Рисунок 31. Главные проблемы, стоящие перед Кыргызстаном⁵³



Столь высокая общая коррумпированность в Кыргызстане увеличивает риски существования и масштабы политической коррупции. Отметим, что мировое сообщество разработало широкий спектр антикоррупционных политик для противодействия партийной и электоральной коррупции. Кыргызстан, являясь участником многих международных соглашений, должен продолжать активно совершенствовать законодательные механизмы противодействия коррупции. Обзор международных правовых мер противодействия партийной и электоральной коррупции приведен в Приложении 3.

7.2. Аспекты партийной и электоральной коррупции⁵⁴

⁵³Национальный опрос жителей Кыргызстана. Исследование проводилось по заказу МРИ, при спонсорстве USAID. Исследование подготовили, координировали и анализировали МРИ и компания Baltic Surveys / The Gallup Organization (Dr. R. Alisauskienė). Опрос провело агентство SIAR Research&Consulting. http://www.iri.org/news-events-press-center/news-iri/show_for_country/1166

⁵⁴ **Коррупция** - умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающие угрозу интересам общества или государства. Источник: Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» №153 от 08.08.2012, ст.1.

Политическая коррупция - коррупция среди политических деятелей. Источник: <http://www.korrupt.ru>.

Партийная коррупция – отстаивание интересов отдельных групп через теневое финансирование партий. Источник: <http://do.gendocs.ru/docs/index-237735.html>. **Электоральная коррупция**, понимается как коррупция, связанная с выборами. Источник: <http://www.korrupt.ru/index.php?s=5&id=127&d=9-&m=09&y=2008>.

К формам политической коррупции относят:

- Подкуп избирателей (или «покупку» голосов избирателей) со стороны кандидатов на избираемые должности или членами их групп поддержки.
- Подкуп доверенных лиц или кандидата на избираемую должность со стороны конкурентов или других лиц, либо снятие своей кандидатуры в пользу конкретного кандидата.
- Подкуп членов избирательных комиссий в целях, а также "приобретение" отказа этого лица в работе избирательной комиссии.
- Финансовые злоупотребления в избирательных кампаниях.
- Протекционизм, выгодное назначение на государственные должности,
- Использование депутатом своего должностного положения для предоставления родственникам, друзьям и сторонникам льгот и преимуществе любой сфере общественной жизни;
- Принятие законов, постановлений заинтересованными парламентскими фракциями в угоду отдельных экономических субъектов или политических партий
- Проведение юбилеев, и других торжеств, в рамках которых чиновники и депутаты легально, в качестве подарков получают вознаграждения от заинтересованных лиц.
- Принятие незаконных экономических и политических решений в пользу отдельных кланов и групп и тому подобное.

Специальными субъектами политической коррупции могут являться уже состоявшиеся политики, а также претенденты на выборные должности, при этом деяния субъектов политической коррупции направлены, прежде всего, на получение или сохранение определенной должности либо статуса, как для себя, так и других лиц. Кроме депутатов, субъектами политической коррупции в парламенте могут быть их помощники, работники аппарата (в качестве посредников). В качестве клиентов субъектами политической коррупции могут выступать бизнесмены и другие группы, а также граждане, включая «продающих» свои голоса.

Источник: Борьба с коррупцией в государственных органах Республики Казахстан: учебное пособие. Под ред. Е.О. Алауханова – Алматы: 2008 г. - 330 с. <http://www.allpravo.ru>

Политические процессы, происходящие в республике, диктуют **необходимость пересмотра коррупционной политики как с точки зрения подходов борьбы с ней, так и приоритетности направлений**. Распределение властных полномочий в пользу парламента и политических партий предопределяет **первоочередность борьбы с коррупцией в среде политических партий**.

Многочисленные и регулярные сообщения в средствах массовой информации о **коррупционных моментах в парламенте**, равно как и **многочисленные сообщения о правонарушениях во время предвыборных кампаний** (подкуп избирателей, скрытие реальных источников и доходов партий, продажа мест в партийных списках, использование административного ресурса), подтверждают **возможность наличия огромного коррупционного поля в сфере деятельности политических партий и их членов**, что напрямую угрожает национальной безопасности страны.

Прошедшие в ноябре текущего года выборы в местные кенешы еще раз показали **многочисленные проявления коррупции со стороны партий, как находящихся во власти, так и имеющих огромные финансовые ресурсы**. Примерами могут служить факты возможного использования так называемой «карусели», о которых сообщалось во всех СМИ. Даже учитывая возможность грязных политтехнологий во время выборов, надо иметь в виду возможность использования таких «каруселей».

В Интернет выложили видео организации "карусели" членами "Республики"

Героиня видео дает молодым людям четкие указания и просит подготовиться психологически.
Источник:

http://www.vb.kg/doc/207150_v_internet_vylojili_video_organizacii_karyseli_chlenami_respybliki_.html

В Интернете появилось видео об организации так называемой "карусели" на выборах членом партии-кандидата в Бишкекский горкенеш "Республика" ["Наргизой Ажибаевой"](#).

На видео Ажибаева объясняет группе молодых людей, как нужно проехать по избирательным участкам и проголосовать.

"Ситуация тяжелая. На наших участках карусели очень жестко. Сейчас мы выезжаем. Скажите, сколько у нас сейчас машин? У нас четыре машины, мы их (людей) раскидаем по четырем. Сейчас в первую очередь необходимо, чтобы вы были психологически готовы. В принципе, до 5 часов мы максимально пытались работать честно. Но уже ситуация выходит из-под контроля, в семь часов УИКи закрываются. И мы сейчас будем пропускать своих людей. Вас отвезут. Бахтияр знает, он едет впереди. Остальные за ним едут, но остальные останавливаются за 100 метров. И выходите по одному, там везде "пасут" СНБшники, милиционеры. Потом, пальцы все подготовили? Все стерли? Ни у кого пометок нет? Сейчас не нервничайте, себя не выдавайте. Первые четыре человека поехали на разведку. Если они пройдут, то толпой. Но это не значит гуськом, каждый друг за другом. Вдвоем зашли, прошло три минуты, один, вдвоем. За друг друга не держитесь. Ваша задача сейчас пройти на участок, подойди к Нуриля эже, вам не обязательно ее знать. Она сидит вторая с конца. От буквы Н до буквы Т. Придумайте себе фамилию на этом промежутке. Подумайте по дороге. Не палитесь. И спросите, УИК качан жабылат (когда закроется УИК)? Скажите это тихо. Она ответит: в семь часов, или не ответит. Главное - вы сказали контрольное слово. И под любой фамилией поставите роспись", - говорит Ажибаева на видео.

Женский голос за кадром добавляет: "Отмечаете "Республика" и выходите".

Ажибаева во время разговора объясняет, что все поедут на участок №1008, потом говорит, что ситуация поменялась, поедут на участок №1006. Затем сообщает группе молодых людей, что они поедут на участок на пересечении ул. Бейшеналиевой и Киевской, и просит подходить к женщине сельского вида по имени Эльнура...

В день голосования наблюдатели от партий и независимые наблюдатели фиксировали нарушения на избирательных участках.

Наблюдатели и интернет-пользователи сообщают о многочисленных нарушениях на выборах в горкенеш Бишкека. Информации о нарушениях в регионах пока не поступало.

Источник: <http://rus.kg/news/policy/8243-bishkek-hronika-vyborov-v-gorkenesh.html>

14:42 Корреспондента Kloop.kg пытаются выгнать из участка №1138 после того, как она сняла на видео словесную перепалку между избирательной комиссией и одним из голосующих.

14:39 Наблюдатели организации «Таза Шайлоо» зафиксировали только один факт «карусели» на участке №1047 в Бишкеке. Об этом Kloop.kg сообщила директор организации «Таза Шайлоо» Айнура Усупбекова. Она обратила внимание на другой факт, вызывающий ее обеспокоенность.

«Нас беспокоит активность вот этих квартальных, которые работают на кандидатов. Под их агитацией мы видим принуждение, но это происходит за пределами участков и это должны регулировать правоохранительные органы», – заявила Усупбекова.

14:20 Жизнь без Барьеров!@JashaKG

Наш наблюдатель зафиксировал ЗЖББ нарушение, где член УИК 1334 выдал бюллетень человеку без документов. Акт приложен [twitpic.com/bga7e5](https://twitter.com/bga7e5)

14:13 Раимкулова сообщила в «Фейсбуке» о «грубейшем нарушении» — на участке №1137 член комиссии выдавала бюллетени без соответствующей прописки. Составили акт.

13:59 Aida Kasymalieva@a_kasymalieva

Звонил Кеңешбек Сайназаров, канд от ЗЖББ, говорит на участке №1048 поймал карусельщика #shailoo2012

13:57 Нарын: корреспонденту Kloop.kg запретили голосовать на участке №4133.

13:47 Журналисты рассказали зампредседателю ЦИК о случаях, когда избиратели проходят на участок и узнают, что за них уже проголосовали.

Журабаева говорит, что такие факты необходимо фиксировать и заявлять о них в милицию.

«Возможно, иногда бывало такое, если две одинаковые фамилии рядом, и избиратель уже проголосовал по ошибке», — сказала она.

13:44 Urmat@urmat1

Короче у карусельщиков есть типа пароль, поэтому свободно проходят, охрана и комиссия в доле.

13:44 Зампредседателя ЦИК Гульнара Журабаева признает нарушения на выборах в местные кенешы.

«Я видела такие случаи, что УИКи ущемляют права избирателей, если эти факты будут зафиксированы и составлены акты, мы будем на них реагировать», — говорит она ...

Подобные факторы позволяют предположить наличие партийной, внутрипартийной и электоральной коррупции в нашей стране. Однако именно эти формы коррупционных проявлений остаются наименее изученными, и соответственно методы противодействия в отношении них наименее разработаны. Именно поэтому с учетом новых потребностей к партийному строительству необходимо разрабатывать законодательные механизмы снижения рисков партийной и электоральной коррупции.

7.3. Факторы коррупционного риска

Все партии, прошедшие в парламент V созыва, набрали в совокупности 36,3% от общего количества проголосовавших («Ата-Журт» – 8,47%, СДПК – 7,83%, «Ар-Намыс» – 7,57%, «Республика» – 6,93%, «Ата Мекен» – 5,49%).⁵⁵, что **убедительно свидетельствует об их слабости, неразвитости, а также об отсутствии поддержки со стороны больших групп населения.**

В то же время история учит, что **неразвитость партийно-политической системы и отсутствие сильных политических партий**, реально выражающих интересы больших групп населения, их поддерживающих, в том числе финансово, **приводят к тому, что партии на деле выражают интересы тех групп, благодаря которым они пришли во власть.**

Очевидно, что финансировать партии в условиях Кыргызстанав наибольшей степени могут либо крупный бизнес, криминальные структуры, либо бывшие чиновники, сформировавшие свой капитал в госструктурах. Таким образом, в республике имеется высокий риск того, что депутаты, придя в парламент, станут выразителями либо интересов бизнеса, в том числе собственного, либо криминальных групп.

К фактору коррупционного риска также следует отнести то, что **многие партии республики, по сути, являются партиями одного человека**, лидера или в лучшем случае небольшой группы лидеров. В результате этого **решения в партии зачастую принимаются единолично (лидером партии) или узким кругом партийной верхушки.**

⁵⁵ Источник: <http://www.shailoo.gov.kg>

Такая ситуация, особенно с учетом непрозрачности фондов партии, создает коррупционное поле для партийной верхушки.

Эта зависимость зачастую приводит к тому, что **места в избирательном списке партий покупаются, это сегодня считается вполне нормальным явлением.** Получение партией денег за включение кандидата в список не рассматривается как административное или уголовное правонарушение. Единственной эффективной формой реагирования на такие случаи является публичная огласка, которая случается крайне редко в связи с высокой латентностью таких действий.

Изучение вопроса о том, что способствует продаже мест в партийных списках, позволяет выявить несколько **важных моментов.** Во-первых, для того, чтобы участвовать в выборах от партии, не обязательно быть ее членом. Это приводит к тому, **что партии никак не заинтересованы в выращивании собственных профессиональных политиков.** Им гораздо удобнее и выгоднее «включить» в свой список уже состоявшегося, известного человека, получив еще при этом денежную компенсацию. Во-вторых, **депутатов нельзя отозвать, т. к. механизма его отзыва ни у партии, ни у населения нет.** Поэтому покупатель спокойно выкладывает требуемую сумму, зная, что место в парламенте обеспечено до следующих выборов.

Из интервью с депутатом ЖК КР Равшаном Жеенбековым

- Все партии в стране закрытые, они не имеют внутривнутрипартийных демократических процедур, в них нет здоровой конкуренции.

- Что вы имеете в виду, говоря о «закрытости» партий?

- Я имею в виду то, как привлекаются финансовые средства, как подбирают кадры. Все это свидетельствует о том, что партия – собственность одного человека. Кто будет министром, также решает только один человек, стоящий во главе партии. Если мы не имеем демократических процедур подбора кадров и принятия решений, если внутри партий мы не имеем права критиковать политику партии, причем жестко, вплоть до отставки лидера, - из-за того, что мы проиграли парламентские выборы, одни за другими проигрываем местные выборы, внутри партии возникают конфликты... Все это свидетельствует об отсутствии конкуренции внутри партии. И пока мы не хотим решать эти проблемы.

- И сколько стоит попасть в списки кандидатов в депутаты от партии?

- Сумма зависит от того, член ты партии или нет. Мы уже долго были членами партии. А те, кто пришел в «Ата-Мекен» только в 2010 году, чтобы пройти в парламент, заплатили до 300 тысяч долларов. Нет четкого критерия оплаты, почему я должен заплатить столько, а Абдрахманов, к примеру, столько. Из-за этого внутри партии возникают определенные конфликты.

- Получается, что в нашей политике купить можно все, и любой бандит может пройти в парламент, если у него есть деньги?

- У нас идет становление партий, поэтому мы не можем за один день сделать финансирование партий справедливым и законным. Если мы посмотрим на европейские страны, где партии давно состоялись, то они финансируются не теми, кто баллотируется (возможно, они и вносят вклады, но небольшие)... У нас ситуация другая, поэтому партии финансируются теми, кто идет в парламент.

- Все же – это финансирование партии или покупка места в парламенте?

- Называть можно по-разному, каждый будет отвечать по-своему.

Источник: <http://www.fergananews.com/article.php?id=7339>

Бишкек - 25 ноября /KGINFORM/. Наблюдатели «Таза шайлоо»: процесс подкупа избирателей наблюдался вчера, сегодня подкуп продолжается.

25 ноября, на выборах в местные кенешы представители «Таза шайлоо» наблюдают процесс подкупа избирателей. Представители ассоциации выражают обеспокоенность этими случаями.

В процессе подкупа участвуют домкомы и квартальные. Они активно работают в этом направлении. Кроме того, на ряде участков в Бишкеке наблюдается массовый подвоз избирателей. Особенно эти случаи фиксируются в жилмассивах столицы.

Источник: <http://www.kginform.com>

Заместитель генерального прокурора Учкун Каримов сообщил, что всего по Кыргызстану после выборов в местные кенешы было возбуждено 7 уголовных дел.

По его словам, по поступившим жалобам и обращениям была проведена 81 проверка.

«По ним было вынесено 55 предупреждений и возбуждено 7 уголовных дел. Уголовные дела находятся на производстве МВД. Из них 3 уголовных дела по Ошской области, 1 - по Баткену, 1 - по Таласу, 1 - по Джалал-Абаду и 1 - по городу Бишкеку. В Бишкеке – по видео с участием Наргизы Ажибаевой. По этому факту прокуратура провела проверку. Дело направлено в ГУВД города Бишкека».

Источник: http://www.knews.kg/ru/parlament_chro/24971/

Все указанные факты привели к тому, что сегодня попасть в избирательный список может любой человек, имеющий средства, независимо от своих политических или идейных убеждений. Это может быть спортсмен, актер, просто известный человек, родственник известного человека или представитель криминалитета. Именно этой причиной объясняется, присутствие в парламенте большой доли богатых людей, в том числе и случайных, которые были включены в избирательные списки партий лишь накануне их формирования. Немаловажно, что **при таком подходе представители научных кругов, интеллигенции, женщины, нацменьшинства, молодежь имеют меньше возможности попасть в партийные списки. В тоже время высоки риски проникновения в парламент криминала и наркодельцов.**

В целом такие практики могут приводить к тому, что депутаты одной фракции часто не объединены общими идеями, могут иметь совершенно разные подходы к решению одного и того же вопроса, выражать интересы разных групп и даже иметь приоритеты, отличные от партийных. При этом партии, как и избиратели, не имеют механизма воздействия ни на депутата, ни на фракцию в целом.

Рысалиев, член партии «Ата-Журт»: отсутствие партийной дисциплины – проблема, требующая немедленного решения, потому что в отсутствие дисциплины рушится сама структура парламента: Нынешний опыт показывает, что партия, вошедшая в парламент, может не иметь никакого влияния на образованную ей же фракцию. Та, в свою очередь, не имеет никакого влияния на своих депутатов. Часто становится непонятным, как голосует тот или иной депутат: как член коалиции или оппозиции? Нет никакого солидарного голосования.

Источник: <http://polit.kg>

Руководитель оппозиционной коалиции «За законность и справедливость» Мыктыбек Абдылдаев, депутат фракции «Ата Журт»

...в самой фракции есть кризис, и это сложно отрицать. Сегодня пять наших депутатов находятся под следствием, еще трое находятся в контакте с коалицией большинства. Нам надо четко определиться, сколько же нас осталось, чтобы продолжить оппозиционную деятельность. Во фракции «Республика» тоже неоднозначная ситуация. Там тоже из 23 депутатов 4 согласовали свои позиции с коалицией большинства, еще есть те, кто не определился, к кому примкнуть.

Источник: <http://rus.kg>, chalkan.kg

В то же время с учетом факторов коррупционного риска следует **осторожно подходить к вопросу отзыва депутата партией**. Важно проработать процедуры, чтобы отзыв не использовался в качестве карательной меры в отношении неудобных депутатов, например, отказавшихся участвовать в коррупционных схемах или высказавших критику в адрес партии, с целью замены их на послушных и управляемых.

Кроме этого, широко распространенная в прошлые годы **практика подкупа избирателей достаточно прочно закрепилась в сознании части кыргызских избирателей**, которые привыкли голосовать не за программу партии и даже не за человека - кандидата от партии, а за его подарки - деньги, сахар, муку, уголь, обещания решить какие-то вопросы и пр.

Доведение до суда и вынесение справедливого наказания лицам, в отношении которых были выявлены нарушения выборного процесса в период выборов в местные кенешы в ноябре 2012 года должно стать барометром определения готовности правоохранительных и судебных органов заниматься правонарушениями в сфере электоральной коррупции. Отметим, что санкции, предусмотренные за подкуп избирателей, могут применяться только к лицам, участвующим в подкупе⁵⁶. При этом партии остаются в стороне, хотя к ним можно было применить такие меры воздействия, публичная огласка, исключение из выборной кампании и др. Это является серьезным упущением в существующей нормативной базе, т.к. партии, как заказчик преступления остается безнаказанным.

Другим коррупционным риском являются **нестыковки в законодательстве касательно гендерной, молодежной и этнической квоты**. Так, согласно законодательству⁵⁷, при выдвижении кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша установлено, что в списке должно быть представительство:

- не более 70 процентов лиц одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций;
- не менее 15 процентов лиц не старше 35 лет;
- не менее 15 процентов граждан, имеющих различную национальную принадлежность;
- не менее 2 кандидатов - лица с ограниченными возможностями здоровья, при этом один из них должен быть включен в список первых 50 кандидатов.

Однако законом не предусмотрено, что в случае досрочного выбытия депутата, избранного в результате распределения депутатских мандатов между политическими партиями по спискам кандидатов, его мандат передается следующему по очереди кандидату из того же списка с сохранением гендерной, молодежной и этнической квоты. На практике это привело к вытеснению женщин из парламента при распределении депутатских мандатов⁵⁸.

⁵⁶ Статья 140 Уголовного Кодекса КР. Подкуп голосов избирателей.

(1) Подкуп голосов избирателей кандидатом в Президенты Кыргызской Республики, кандидатом в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики или местного кенеша, кандидатом в другие выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также их близкими родственниками, доверенными лицами и уполномоченными представителями путем дачи либо распространения материальных ценностей или содействия в получении какой-либо должности или иных благ - наказывается штрафом в размере от одной тысячи до трех тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок от трех до пяти лет.

(2) Голосование избирателем за другое лицо или группу лиц во время референдума, выборов Президента Кыргызской Республики, депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики или местных кенешей, а также глав местного самоуправления с целью повлиять на результаты референдума или выборов, а равно соучастие в таких действиях с той же целью - наказывается штрафом в размере от одной тысячи до двух тысяч расчетных показателей либо лишением свободы на срок до трех лет.

⁵⁷ Статья 60 Закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68

⁵⁸ Доля женщин во фракциях парламента V созыва: СДПК- 26%. «Ар-Намыс» -24%, «Ата-Мекен» - 22%, «Республика» -17%, «Ата-Журт» -15%.

Наличие таких норм в законодательстве создает поле для партийной и внутрипартийной коррупции, т.к. решение о выводе из списков принимается узкой партийной верхушкой, этот процесс является совершенно закрытым как для членов партии, так и для широкой общественности.

Фактором высокой латентности коррупции в парламенте является депутатский иммунитет, который не позволяет привлечь депутата Жогорку Кенеша к уголовной ответственности без согласия большинства депутатов парламента, за исключением случаев совершения особо тяжких преступлений⁵⁹.

Процедуры снятия иммунитета установлены в Конституции Кыргызской Республики, статье 28 Закона КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и в Законе «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Уголовное дело на члена парламента может быть заведено только Генеральным прокурором. Представление на получение согласия на привлечение депутата Жогорку Кенеша к уголовной ответственности Генеральный прокурор или суд, рассматривающий дело, вносит в Жогорку Кенеш. По получении такого представления Жогорку Кенеш в течение 48 часов должен создать специальную комиссию, которая должна в течение одного месяца рассмотреть представление о снятии неприкосновенности. Заключение специальной комиссии рассматривается на ближайшем пленарном заседании парламента. Отказ Жогорку Кенеша дать согласие на привлечение депутата парламента к уголовной ответственности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу в отношении данного депутата.

В Отчете о втором раунде мониторинга Кыргызской Республики по исполнению Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией **требование о создании специальной комиссии в течение 48 часов оценивается положительно**. Однако продолжительность рассмотрения представления комиссией (один месяц), а также тот факт, что отчет комиссии рассматривается только на следующем очередном пленарном заседании, представляются проблематичными, **так как это может значительно задержать проведение следствия и привести к его неэффективности**⁶⁰.

Однако практика Кыргызстана показала, что **Жогорку Кенешу V созыва не удалось** преодолеть практику внутрикорпоративного отказа о привлечении депутатов к уголовной ответственности.

Отметим, что в настоящее время пять депутатов парламента находятся под следствием. Они привлечены Генеральной прокуратурой к ответственности с формулировкой «за совершение особо тяжких преступлений».

Следующим фактором коррупционного риска является широко используемая депутатами практика воздействия на правоохранительные органы и суды путем подачи групповых ходатайств, например, об изменении меры пресечения в отношении обвиняемых по уголовным преступлениям, а также различного рода поручительства и гарантии.

59 Конституция Кыргызской Республики, статья 72. Статья 28. Закона Кыргызской Республики "О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики"

60 Источник: Второй раунд мониторинга Кыргызская Республика. Отчет о мониторинге. Отчет был утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий 24 февраля 2012 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже, с. 39

Токон Мамытов: «Я не за Тюлеева, а за правду»

- Токон Болотбекович, вы были среди 26 депутатов, которые ходатайствовали о том, чтобы Наримана Тюлеева выпустили из-под стражи?

- Я не был в числе тех, кто подписался под поручительством в защиту Тюлеева. Откровенно говоря, мне не нравится, когда кто-то из коллег ходит с бумагой по ЖК и просит подписаться за того или иного депутата. Дошло уже до того, что мы коллегиально, путем сбора подписей, решаем, назначить человека на должность или нет. Такая форма солидарности, на мой взгляд, имеет негативный оттенок. В связи с этим я решил, что больше не буду подписываться ни под одним таким документом. Не хочу сказать, что коллегиальность это - плохо. Но каким-то странным образом благие намерения часто выходят боком.

Источник: <http://rus.kg/news/obshetvo/6362-token-mamytov-ya-ne-za-tyuleeva-a-za-pravdu.html>

Среди других коррупционных рисков следует указать **возможность влияния на правоохранительные органы и суды через предоставленные Жогорку Кенешу властные полномочия.**

В соответствии с Законом «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» депутат парламента не может одновременно находиться на иной государственной или муниципальной службе, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Законодатель также не может входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, действующих на территории Кыргызской Республики. Парламентарий может заниматься научной, педагогической и иной творческой деятельностью.

В отличие от практики западных депутатов, которые придя во власть, отдают свой бизнес в трастовое управление, депутаты Жогорку Кенеша, как правило, передают компании в управление близким родственникам: родителям, супругам, детям, братьям, сестрам, и т.д. Эта практика является следующим коррупционным риском т.к. **создаются условия для распространения политической коррупции, которая связана с лоббированием интересов семейного бизнеса.**

Немаловажным коррупционным риском в условиях нашей страны, является **повсеместно распространенная практика трайбализма и кумовства**, когда на должности назначаются родственники, друзья, соплеменники, земляки и т.д., а главным критерием отбора кандидатов - личная преданность.

Политическая коррупция в парламенте также **коррелирует с административным вмешательством государства в экономические отношения, и является важным звеном коррупции в исполнительной и судебной власти.**

К проявлениям политической коррупции можно также отнести практику **злоупотребления законодательно предоставленными депутатам льготами и привилегиями в связи с тем, что депутаты сами устанавливают себе льготы.** Примером может служить обеспечение автотранспортом, пользование лечебно-оздоровительными учреждениями по льготным ценам, спецполиклиникой, питание по сниженным ценам и др.

Депутат Жогорку Кенеша от фракции "Ар-Намыс" Камила Талиева требует, чтобы депутаты и сотрудники парламента могли получать бесплатное лечение в спецбольнице Бишкека. По ее словам, сотрудникам парламента приходится покупать дорогие лекарства самим. "В 2010 году данной спецклинике было выделено 5 млн. 770 тыс. сомов. К тому же каждый месяц 2% от заработной платы уходит в Фонд обязательного медицинского страхования. Поэтому там должны полностью на бесплатной основе осуществлять лечение сотрудников", – говорит депутат.

Лидер фракции СДПК Чыныбай Турсунбеков предложил выдавать депутатам деньги из общего фонда на покупку сувениров в зарубежных командировках. "Я хотел бы предложить, чтобы часть этой суммы (экономленных средств – КирТАГ) мы могли бы потратить на сувениры, когда ездим за границу. Иначе за границей нам приходится на эти цели тратить свои личные деньги. Однако этой статьи расходов у нас нет", – сказал Турсунбеков. При этом "слуга народа" не уточнил, имеет ли он ввиду сувениры для иностранных политиков, или же это деньги на подарки семье и однопартийцам?

Источник: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1323289140>

Поэтому сокращение коррупции в партиях и парламенте должно стать отдельным направлением антикоррупционной работы.

По мнению некоторых участников исследования, это может существенно снизить эффективность антикоррупционных мер, т. к. *вследствие политической коррупции среди депутатов парламента из любой, даже самой передовой антикоррупционной программы могут быть выхолащены механизмы, вследствие чего она превратится в очередную имитацию борьбы.*

В целом, представляется, что **опасность коррупции внутри партий, особенно при парламентской форме правления, недооценена.**

В борьбе с коррупцией **безнравственные, коррупционные партии, а значит, коррупционные фракции и депутаты в принципе не могут разработать действенные механизмы противодействия коррупции, тем более проявить политическую волю для воплощения их в жизнь.**

Таким образом, **невозможно успешно противодействовать коррупции в экономике и исполнительной власти, не затрагивая политическую коррупцию в партиях и парламенте**, которая в конечном итоге оказывает влияние на все составляющие демократического общества.

7.4. Коррупционные и неэтичные моменты в деятельности депутатов Жогорку Кенеша V созыва

В парламенте, особенно в условиях демократического транзита, существует немало лазеек для коррупции и недобросовестного лоббирования. Известна, например, партийная коррупция при формировании партийных списков. Чем закрытее и непрозрачнее процедура выдвижения и голосования, тем больше может быть коррупция. Это можно преодолеть путем создания подлинно демократических партий, где все решения принимаются коллегиально и прозрачно.

История ЖК омрачается примерами коррупции и недобросовестного лоббирования. Некоторые дела имеют склонность иметь продолжение и стали хроническими. **По данным СМИ депутаты каждого нового созыва регулярно, а подчас и несколько раз**

за созыв, поднимают вопросы владельцев казино, заправок, предприятие «Кумтор», иностранных инвесторов, которые хотят войти на рынок Кыргызстана, например, «Импаш-Манас», который свернул работу и уехал из страны.

Известен скандальный случай с всемирно известным немецким хирургом-пластинологом д-ром Гюнтером Хагенсом, который публично в стенах Жогорку Кенеша и в средствах массовой информации объявлял о том, что некоторые **депутаты II созыва** у него вымогают 200 тыс. евро в обмен на молчание и невмешательство в его бизнес по вывозу бесхозных трупов из Кыргызстана.

Еще один случай имел место **в IV созыве**, когда группа депутатов и руководителей Министерства транспорта трижды предпринимала попытки лоббировать закон об запрете праворульного транспорта.

Во II созыве группа депутатов лоббировала интересы компании «Мальборо», расположенной в Казахстане, вышедшей с инициативой принятия закона о запрете рекламы табачных изделий. Этот закон шел вразрез с интересами национального производителя «Ремстма» - табачной фирмы, продукция которой была менее известна, а потому менее конкурентоспособна, чем у «Мальборо». Запрещение рекламы табакокурения была на руку «Мальборо», продукция которой не нуждается в рекламе.

Коррупция может проявляться не только в требованиях и получении взяток за те или иные услуги, лоббирование законов, написании нужных ответов и справок, запросов, «наездах» на исполнительную власть, в трудоустройстве подставных лиц, родственников и близких в коммерческих структурах, но и в требованиях средств на нужды выборов, на нужды партии, за «крышевание» бизнеса, обещание предоставления определенных льгот и т. д.

С началом нового, **V созыва Жогорку Кенеша** в СМИ начали появляться сообщения, разоблачающие деятельность того или иного депутата. Отдельные эксперты также предоставили информацию о деятельности, которая не красит наших депутатов.

Необходимо понимать, что **большое количество встречающихся в СМИ разоблачающих сообщений** о деятельности депутатов V созыва говорит как минимум о **нескольких вещах:**

- о том, среди депутатов в действительности имеют место коррупционность и неэтичность;
- о возрастающем уровне прозрачности парламента;
- о том, что вся эта информация стала доступной не в результате системной работы внутри парламента по повышению прозрачности и борьбы с коррупцией, а вследствие возросшей политической конкуренции между политиками.

Информация о коррупционности и неэтичном поведении депутатов V созыва

Фонд торага. Согласно информации, полученной из ЖК, из 40 млн. бюджета резервного фонда торага ЖК с 1 января по 4 ноября 2011 года израсходовано 28,2 млн. сомов. Финансовые ресурсы были выделены на материальную поддержку отдельных депутатов (например, на беспроцентную ссуду в размере 2,7 млн. сомов), материальную помощь сотрудникам аппарата, Управделами и гаража Жогорку Кенеша, отдельным гражданам и объединениям (в том числе школам, напр. № 61), на празднование юбилеев и поминки.

В связи с тем, что **не имеется четких и ясных для всех критериев выделения материальной помощи, при использовании средств фонда создается огромное поле для коррупции**, где выделение средств может зависеть от личных знакомств, трайбализма, землячества и др.

Госномера. Другим примером неэтичной деятельности может служить предоставление привилегированных государственных номеров серии KG большому числу советников и помощников торага ЖК. При этом в списке советников торага оказались руководители государственных органов (Тойчубеков Ю.Ж., Нарбаев К.Д.), за которыми и так закреплены государственные номера серии KG, предоставленные по линии правительства. После скандала, связанного с деятельностью торага ЖК А. Келдибекова, количество государственных номеров серии KG сократили до 120 единиц и закрепили за каждым депутатом ЖК.

Из Интернета

24 ноября 2011 г., Новости-kg. Спикер на широкую ногу, или что? Спикер, или "шкиппер"? У торага ЖК КР А. Келдибекова - 32 советника и помощника, кавалькада автомашин серии KG с государственного счета. Об этом 23 ноября сообщила депутат фракции «Ата Мекен» Ширин Айтматова на заседании парламента КР в Бишкеке. Можно сказать, в парламенте сегодня не 120 депутатов, а 152. Потому что 32 помощника - это как дополнительные депутаты. Согласно предоставленному прессе списку, спикер Жогорку Кенеша Ахматбек Келдибеков имеет 12 штатных советников, 14 общественных советников и 4 общественных помощников. Всего получается 32 нахлебника на шее народа, средства по которым разбазариваются "ханской волей" спикера парламента КР. Всем им выданы номера серии «KG».

Ее поддержала Асия Сасыкбаева, отметив, что с такими номерами правонарушения многих чиновников и их окружения остаются безнаказанными. «Из-за сложившейся практики чиновники ведут себя безобразно», - добавила она.

Авиаперелеты. Согласно информации, полученной из ЖК, депутаты осуществляли следующие авиаперелеты за счет бюджета парламента в 2011 году. Несмотря на то что в 2011 году сложился высокий уровень дефицита государственного бюджета, депутаты не отказывали себе в дорогостоящих авиаперелетах за счет налогоплательщиков.

Период	Направление	Сумма (тыс. сомов)
15.05.2011 – 17.05.2011	Бишкек-Санкт-Петербург – Казань – Бишкек	5 372,7
17.05.2011 – 19.05.2011	Бишкек – Казань – Набережные Челны	3 790,1
03.07.2011 – 05.07.2011	Бишкек – Баку – Бишкек	3 078,1
26.06.2011	Бишкек – Астана – Бишкек	378,4
10.07.2011 – 16.07.2011	Бишкек – Куала-Лумпур – Джакарта – Бали – Бишкек	10 284,7
Март 2011	Бишкек – Астана – Бишкек	1 559,2

Криминальные связи

По сообщениям СМИ, имена ряда депутатов «засветились» в связях с криминалом. К ним можно отнести встречу экс-торага ЖК А. Келдибекова с криминальным авторитетом К. Кольбаевым, связи депутата Р. Тологонова с обвиняемым в мародерстве А. Юсуповым и др. лицами.

Из Интернета: МВД официально подтвердило встречу Ахматбека Келдибекова с Камчы Кольбаевым

7 дек., 19:31. Автор: Аскар Акталов.

Об этом сегодня, 7 декабря, сообщил начальник Главного управления уголовного розыска МВД Тилек Алибаев на заседании комиссии по расследованию обвинений фракции «Ата Мекен» в адрес спикера Жогорку Кенеша Ахматбека Келдибекова.

«Встреча состоялась 1 января в 10 часов утра в ресторане отеля. Ахматбек Келдибеков и Камчы Кольбаев сидели за одним столом вместе со своими охранниками. Встреча зафиксирована на видеокамеру нашими сотрудниками, но содержание их беседы неизвестно, потому что сотрудники личной охраны Ахматбека Келдибекова не подпустили сотрудников МВД», - рассказал Тилек Алибаев.

МВД Кыргызстана: Депутат парламента Кыргызстана Райкан Тологонов связывался с Абдуллой Юсуповым 7 раз

«По распечаткам, депутат парламента Кыргызстана Райкан Тологонов связывался с Абдуллой Юсуповым 7 раз», - заявил сегодня на заседании комиссии по расследованию фактов мародерства в апреле 2010 года министр внутренних дел Зарылбек Рысалиев.

По его словам, Абдулла Юсупов звонил Райкану Тологонову один раз. «Звонки были с 6 по 12 апреля 2010 года. В основном звонил Райкан Тологонов. Звонки были в основном из мест, где проходили мародерства», - добавил Зарылбек Рысалиев.

Как отметил министр, 80 процентов показаний Абдуллы Юсупова проверены. «Из всех заявленных им объектов только по двум возбуждены уголовные дела. По остальным объектам нет заявлений», - добавил Зарылбек Рысалиев.

Неэтичное поведение. По сообщениям СМИ, общественность стала свидетелем драк и взаимных оскорблений в стенах парламента (напр., драка между К.Ташиевым и А.Сулаймановым), словесных перепалок между депутатами, даже между депутатами-женщинами (напр., между депутатами А. Сасыкбаевой и Ж. Жолдошевой). Кроме этого, в СМИ просачивалась периодически информация о вмешательстве депутатов в деятельность других ветвей власти, например, о вмешательстве экс-торага ЖК А. Келдибекова в судебное разбирательство по Мегакому и др.

Из Интернета

Источник: <http://www.barometer.kg/index.php/v-parlamente-kyrgyzstana-deputaty-nachali-brosatsya-butylkami.html>

В парламенте депутаты начали бросаться бутылками

Сегодня, 19 октября, прошло очередное заседание депутатской комиссии по проверке фактов мародерства 7-8 апреля 2010 года депутатами «Ата Мекена».

После просмотра видеопроса жителей Джалал-Абадской области депутат Бактыбек Калмаматов (Ата Мекен) поспорил с коллегами.

Абдыжапар Бекматов («Республика») спросил у коллеги, почему тот сам не поехал с ними в Джалал-Абад, если не верит показаниям, снятым на видео.

«Мы же купили тебе билет, а ты не поехал. А сейчас не веришь. Надо было самому ехать и смотреть», - возмутился нардеп.

В ответ атамекеновец нагрубил коллеге.

«Вы что, мой помощник, чтобы покупать мне билеты? Мой помощник сам купил бы мне билеты», - сказал нардеп, при этом не объяснив причину, почему не поехал вместе с другими членами комиссии в Джалал-Абадскую область.

Абдыжапар Бекматов обиделся на слова атамекеновца о помощнике и кинул в него бутылкой воды и стаканом.

«Я намного старше тебя, ты даже младше моего сына. Я просто тебя спросил, а ты говоришь, что я твой помощник», - возмутился нардеп.

Коллеги успокоили разнервничавшихся депутатов и вывели из зала заседаний.

Источник: Кодекс депутатской этики

1.5. Депутат должен воздерживаться от всякой деятельности и поступков, которые могут нанести ущерб его авторитету, а также авторитету Жогорку Кенеша и государству в целом.

1.6. Депутат должен уважать достоинство других депутатов, иных должностных лиц и граждан. Высказывания депутата, наносящие ущерб чести и достоинству другого депутата, а также высказывания, имеющие оскорбительную форму, не допускаются.

9.2. Депутат не вправе лоббировать какой-либо вопрос в Жогорку Кенеше за материальное вознаграждение

Коррупционные проявления. По сообщениям СМИ, в парламенте идет открытое лоббирование своих интересов при решении «паспортного вопроса», где Ф. Кулов поставил на должность руководителя Государственной регистрационной службы «своего человека», открытое вмешательство экс-председателя профильного комитета ЖК С. Жапарова в процесс выбора судей и др.

Из Интернета

Источник: <http://kabarlar.kg/index.php?newsid=3556>

Феликс Кулов пугает правительство паспортным кризисом

"Наступил паспортный кризис", - заявил сегодня, 5 октября, лидер партии Ар-Намыс Феликс Кулов. По его словам, "Интел Линкс" сказал, что договорные отношения завершены. "Руководство ГРС приостанавливает выдачу паспортов, а где оно было раньше, почему старое руководство ГРС, зная о том, что срок соглашения с "Интел Линкс" завершается в октябре, не предприняло никаких мер? И сейчас искусственно вводится кризис", - недоумевает Кулов.

Вместе с тем он отметил, что этим вопросом необходимо заниматься правительству.

По мнению Кулова, прежде всего, поскольку Айгуль Рыскулова и Эмиль Алиев ушли с поста глав ГРС, должны отвечать представители.

"Есть господин Абдраев, а где был раньше он? В первую очередь ответственность должны нести заместители и глава ГП "Инфоком". Но если будет доказана и вина Алиева, поскольку он наш ставленник, то, безусловно, по партийной линии мы будем разбираться. Он, как наш управленец, не сработался, я не настаиваю на продлении договора с компанией "Интел Линкс", я против того, чтобы в Кыргызстане был паспортный кризис", - сообщил политик.

Отметим, в интервью "ВБ" Феликс Кулов, лидер парламентской фракции "Ар-Намыс", назначившей главой Госрегистрационной службы своего кандидата, сказал, что никаких частных фирм по заполнению паспортов не должно быть, имея в виду ОсОО "Интел Линкс". Сегодня несколько часов назад он изменил мнение, сказав, что контракт с "Интел Линкс" нужно пролонгировать. И вот теперь мнение арнамысовца вновь поменялось.

Следует отметить, что по многим из приведенных фактов в парламенте были созданы комиссии, в том числе комиссия, изучавшая нарушения, допускаясь экс-спикером А. Келдибековым, однако фактически в обмен на приостановление работы комиссии Келдибеков ушел в отставку с поста спикера. Это не единственный пример, когда после разоблачения в СМИ создается депутатская комиссия, работа которой заканчивается таким «мирным» путем.

Добавим, что подобного рода «борьба» за чистоту рядов не прибавляет авторитета парламенту в обществе, оно понимает и видит, что коррупционность и неэтичность никак не пресекаются, они используются в борьбе за захват и передел сфер влияния. Ничего, кроме разочарования и раздражения в обществе, такая «борьба» не вызывает.

8. Краткие выводы

В целом по результатам обзора можно сделать следующие выводы:

Следует признать, что **среди трех ветвей власти, Жогорку Кенеш является наиболее открытым органом** благодаря тому, что сессии парламента передаются по радио, работу парламента освещают журналисты, определенная информация выставляется на сайте.

В тоже время по уровню открытости и прозрачности бюджета, Жогорку Кенеш V созыва пока не стал примером для других ветвей власти

-#-

- Депутаты V созыва имеют свободный мандат, отсутствует возможность отзыва. Сам этот факт говорит об отсутствии законодательной основы подотчетности Жогорку Кенеша населению. У населения нет реальных рычагов давления на недобросовестных депутатов. Как следствие кандидат в депутаты имеет главной целью любыми обещаниями пройти в парламент, при этом выполнение обещаний не является для него целью.

- За 17-летнюю историю парламентаризма о результатах своей работы парламент отчитывается только количеством принятых законов, постановлений, проведенных заседаний. За это период он ни разу не предпринимал попытку разработки критериев эффективности расходования бюджетных средств. С целью оптимизации бюджета никогда не проводился комплексный анализ эффективности постатейных расходов ЖК.
- Не измеряются индикаторы эффективности работы фракции и отдельных депутатов, не ведется мониторинг выполнения обещаний, данных избирателям, в виду отсутствия адекватного механизма оценки деятельности законодательной власти.
- Одной из краеугольных проблем парламентского контроля является отсутствие закона о парламентском контроле, который бы определил круг полномочий и критерии оценки деятельности каждого исполнительного органа власти.
- В республике практически нет исследований, в которых бы изучались вопросы, направленные на выявление мнения населения относительно развития парламентаризма и доверия парламенту.
- В рамках антикоррупционной программы Национальное агентство Кыргызской Республики по предупреждению коррупции утвердило методологию исследования и оценки коррупции в Кыргызской Республике, которая предполагает не только замер показателей коррупции, но и замер уровня доверия населения органам государственной власти. В первом квартале 2012 года такая работа была проделана, однако исследование охватило только органы исполнительной власти, а парламент не был включен в него.
- В парламенте существует немало лазеек для коррупции и недобросовестного лоббирования, начиная с партийной коррупции при формировании партийных списков.
- В целом можно констатировать, что не выстроены эффективные механизмы подотчетности ЖК перед избирателями.

-#-

- По своему партийному составу Жогорку Кенеш V созыва является мелко фрагментированным, где каждая фракция занимает от 15% до 23,3% мест. Мелкофрагментированность парламента, с одной стороны, ведет к политической нестабильности, частым сменам правительства, трудностям в создании парламентского большинства и порой к непреодолимым проблемам при принятии решений. С другой стороны, отсутствие партии большинства создает серьезную почву для политической конкуренции и развития демократии.
- Относительное большинство (43%) составляют депутаты в возрасте 38-50 лет. Второй по численности группой являются депутаты в возрасте 51-60 лет (33%). Самой малочисленной группой являются депутаты старше 51 года – 9%. Молодежь, которая прошла по возрастной квоте до 35 лет, составляет 13%.
- Среднему депутату ЖК V созыва - 48,7 года, он старше среднего депутата II созыва (47, 5 года), но моложе депутата I созыва (52,4 года).

- Самой относительно молодой по возрастному составу является фракция «Республика» – средний возраст ее депутатов составляет 43 года. Средний возраст депутатов «Ата-Журта» составляет 47,9 года, СДПК – 48,4 года. Самыми старшими являются депутаты «Ар-Намыса» и «Ата-Мекена», средний возраст которых составляет 51,3 и 51,6 года.
- Благодаря квотированию число женщин в парламенте V созыва значительно выросло (21%) по сравнению с некоторыми предыдущими созывами – I (3,8%), II (6,7%) III (нулевое представительство женщин).
- Представительство женщин во фракции СДПК является самым высоким – 26%. Чуть меньше их (24%) во фракции «Ар-Намыс». Во фракции «Ата-Мекена» женщины составляют 22%, в «Республике» – 17%. Меньше всего женщин во фракции «Ата-Журт» – 15%.
- Три депутата (2,5%) не имеют высшего образования. 36% депутатов имеют 2 и более высших образования, которое в большинстве случаев получали заочно: 65% по юриспруденции и 10% – по экономике.
- Общая численность докторов и кандидатов наук в V созыве составляет 15,0%. В то же время очень низок удельный вес юристов и экономистов высшей квалификации – 1,6% (1 кандидат экономических наук, 1 кандидат юридических наук).
- По первому образованию среди депутатов преобладают преподаватели и учителя (19%), а также инженеры (19%). Треть депутатов (36%) имеют 2 высших образования: 65% по юриспруденции и 10% – по экономике. С учетом двух образований 29% депутатов составляют юристы (половина из которых получили его заочно), по 14% – педагоги и инженеры, 13% – экономисты, специалисты в области сельского хозяйства – 8%. В то же время присутствуют и представители других профессий – строители, технологи, медицинские работники, представители искусства и военные.
- Три пятых (76%) депутатов окончили вузы Кыргызстана, и пятая часть (20%) – вузы стран СНГ. Зарубежные вузы окончили только несколько депутатов, в том числе один – в области искусства, а другой – в области юриспруденции.
- Начиная с I созыва наблюдается тенденция роста удельного веса чиновников и бизнесменов. В V созыве удельный вес чиновников и бизнесменов среди народных избранников достиг двух третей – 62%.
- По сфере деятельности депутатов фракций до прихода в парламент выявлены различия. Во фракциях доминируют: госслужащие – «Ата-Журт» (54%); «Ар-Намыс» — 48%. Представители бизнеса: «Республика» – 48%, СДПК – 42%. В «Ата-Мекене» нет такой ярко выраженной представленности одной группы – здесь доминируют представители бизнеса и преподаватели (каждая по 28%).
- Исходя из предыдущей деятельности депутатов, можно прогнозировать, что фракции «Ата-Журт» и «Ар-Намыс» будут более чувствительны и активны в продвижении интересов госслужащих, а СДПК и «Республика» – бизнесменов.
- С точки зрения наличия во фракции политиков со стажем, имеющих опыт парламентаризма, выделяются «Ата-Журт» (21%), СДПК (19%) и «Ата-Мекен» (17%), где наиболее широко представлены депутаты парламента и местных кенешей прошлых лет.

-#-

- **За 15 лет развития парламентаризма численность депутатов, работающих на постоянной основе, выросла в 3,4 раза - с 35 депутатов в 1995 году до 120 в 2010-м.**
- В связи с изменениями роста численности депутатов менялась и численность работников, обеспечивающих их деятельность, при этом динамика обслуживающего персонала во всех созывах опережала прирост численности депутатов.
- Количество **штатных единиц на одного постоянно работающего депутата V созыва составляет 9,2**, это выше, чем в IV созыве (8,7 единицы), но ниже показателей III (12,0), II (11,5) и I (11,3) созывов.
- Начиная с первого созыва растет **доля расходов бюджета на парламент в номинальном объеме ВВП - с 0,18% в I созыве до 0,20% в V**. Снижение расходов было лишь однажды, в IV созыве, однако это связано с тем, что страна почти полгода жила без парламента.
- Анализ проиндексированных расходов бюджета на Жогорку Кенеш показывает, что начиная с 2005 года расходы на содержание и обеспечение деятельности одного депутата выросли в 1,2 раза - с 2 621,5 тыс. сомов в 2005 году до 3 043,4 тыс. в 2011-м. По этому показателю зафиксировано 2 пика роста - в 2007-м и 2011 годах.
- **Депутаты V созыва принимают по 5,4 постановления** за 100 депутатодней. Это гораздо продуктивнее, чем работа депутатов IV (4,0), II (2,9) и особенно I (2,5) созывов.
Количество подписанных Президентом законов за 100 депутатодней у парламента V созыва составляет 0,9, это значительно ниже результативности IV и III созывов (1,4-1,5).
- «Себестоимость» нормотворческой деятельности парламента от созыва к созыву растет. Разработка и принятие одного постановления в V созыве обходятся в 501,4 тыс. сомов, это в 5 раз дороже, чем в I созыве.
- Принятие одного закона в V созыве по сравнению с I подорожало в 6,3 раза и достигло 3 046,3 тыс. сомов.
- При росте численности депутатов законодательная инициатива V созыва остается невысокой: с 10 ноября 2010-го по 30 мая 2011 года 49,1% законопроектов инициированы депутатами, 48,2% – правительством и 2,7% (3) – согласованные проекты.

-#-

- Отсутствие личной ответственности перед своими избирателями привело к тому, что для ЖК V созыва стала проблемой посещение депутатами заседаний.
- В V созыве отмечается низкий уровень посещения депутатами дней голосования. Например, в мае 2012 года было пропущено 35% депутатодней голосования. По результатам мая 2012-го самый низкий уровень посещаемости - во фракции «Ата-Журт», второй по пропускам является фракция «Ата-Мекен», затем «Республика». Меньше других пропустили в мае дни заседания депутаты фракции «Ар-Намыс».
- На уровне спикеров, руководителей фракций и аппарата парламента не принимаются действенные меры воздействия на прогульщиков. На сайте

парламента присутствует информация о количестве проголосовавших и информация о депутатах, отсутствующих на заседании по уважительной причине. Чтобы найти данные о прогульщиках, приходится сличать оба списка, кроме этого, нет консолидированной информации о прогулах по депутатам и фракциям.

- В то же время само присутствие в зале заседания еще не является гарантией усиленной работы. СМИ неоднократно показывают сюжеты со спящими на заседаниях депутатами.

-#-

- Данные о заработных платах и критериях надбавок являются закрытой информацией не только для населения, но и для самих депутатов. На уровне парламенте принимаются все возможные меры для сокрытия данной информации. Не дали результатов и обращения по этому поводу правозащитников в суд. В получении информации о заработной плате депутатов в рамках данного исследования отказано на всех уровнях, хотя в международной практике эти данные являются открытыми, их размещают на сайтах парламентов.
- Исходя из оценок экспертов и по данным СМИ следует, что депутаты V созыва за свою работу получают около 52 тысяч сомов, это в 5 раз больше зарплаты среднего госслужащего, в 5,5 раз больше заработка гражданина и в 18 раз больше, чем у пенсионера.
- Соотношение заработных плат парламентариев к ВВП на душу населения в Кыргызстане является весьма высоким по сравнению с другими странами мира: почти в 10 раз больше, чем в Испании, в 3 раза выше, чем в Японии, и в 1,3 раза выше, чем в Индии, в 2 раза больше, чем в Грузии и Украине.
- Несмотря на столь высокие заработные платы по сравнению со средними заработными платами в республике, большинство опрошенных депутатов не считают себя богатыми людьми. Так, по данным анкетирования, треть депутатов, заполнивших анкеты (33%), считают себя «зажиточными» и «состоятельными» людьми, и две трети (67%) относят себя к среднему слою населения. При этом, по данным отдельных СМИ, именно депутаты возглавляют рейтинги самых богатых людей Кыргызстана.
- Две трети опрошенных депутатов (64%) сообщили, что после избрания их материальное положение не изменилось. Пятая часть депутатов (22%), заполнивших анкеты, сообщила, что после избрания депутатами их материальное положение ухудшилось. Лишь один из десяти депутатов признался, что после избрания его материальное положение улучшилось.

-#-

- По данным опроса, депутаты оценили мероприятия по финансовому управлению бюджетом Жогорку Кенеша на 2,9 балла, что недотягивает до оценки «удовлетворительно».
- Уровень информированности о бюджетной политике парламента самих депутатов является невысоким, сами парламентарии нуждаются в увеличении прозрачности деятельности ЖК.

- Почти половина участников опроса (47%) считают, что использованием и управлением фонда торага занимается только он. 50% опрошенных депутатов сообщили, что вопросы оказания материальной помощи депутатам, сотрудникам аппарата и гражданам находятся в исключительной компетенции торага.
- Две трети (64%) депутатов-участников опроса заявили, что формированием и использованием фонда фракций занимаются только руководители фракций.
- 11% считают, что вопрос заработных плат и добавок решает аппарат парламента.
- Многие участники опроса не имеют информации, как происходит распределение зарубежных командировок и есть ли лимиты для командировочных, транспортных и расходов на связь.
- Отсутствие прозрачности о расходовании бюджета негативно сказывается на морально-психологическом климате в самом парламенте. У некоторых депутатов складывается ощущение «социальной несправедливости», «обделенности», «неравности», порождаются различные слухи, размежевание на депутатов «высшей» категории, для которых поездки в зарубежные страны, и «низшей» категории, удел которых - сидеть на заседаниях. В целом нездоровая атмосфера снижает уровень сотрудничества между депутатами и эффективности работы парламента в целом.

-#-

- Работа парламент V созыва сопровождается частным появлением в СМИ негативной информации о фактах коррупции и неэтичности.
- Это говорит как минимум о нескольких вещах: 1) о том, что среди депутатов в действительности имеют место коррупционность и неэтичность; 2) о возрастающем уровне прозрачности парламента; 3) о том, что вся эта информация стала доступной не в результате системной работы внутри парламента по повышению прозрачности и борьбы с коррупцией, а является следствием возросшей политической конкуренции между политиками за передел сфер влияния.
- Отсутствие реального наказания за недобросовестные деяния снижает доверие населения ЖК и ведет к разочарованию общества в институте парламентаризма.

-#-

- Переход к парламентской форме правления выдвинул новые, более высокие требования к партийному строительству, которые сегодня не имеют адекватного отражения в действующем законе о политических партиях. По многим вопросам он не отвечает требованиям сегодняшнего дня и требует пересмотра.
- Разработка нового законопроекта о политических партиях должна широко обсуждаться с гражданским обществом и политическими партиями, которые должны активно участвовать в этом процессе. Эта работа должна стать одним из важных компонентов предупреждения политической коррупции.
- Политические партии функционируют как обычные некоммерческие организации, а существующая правовая и институциональная система контроля над финансированием партий слабо обеспечивает защиту от незаконного финансирования, недоступность сведений о юридических и физических лицах, финансирующих партии, способствует процветанию теневого лобби и партийной коррупции.

- В вопросе прозрачности финансирования избирательных процессов, достигнут значительный прогресс. Вместе с тем, следует признать, уровень контроля исполнения имеющихся законодательных норм, особенно в части прозрачности формирования и использования избирательных фондов, предотвращения использования теневых финансовых потоков, бесплатного использования трудовых ресурсов, является недостаточным.
- Наличие многочисленных сообщений в СМИ о фактах нарушений во время избирательных кампаний позволяют предположить наличие партийной, внутрипартийной и электоральной коррупции в нашей стране. Однако именно эти формы коррупционных проявлений остаются наименее изученными, и соответственно методы противодействия в отношении них наименее разработаны.
- Отсутствие четких законодательных механизмов контроля в области партийного строительства создает поле для коррупционных рисков внутрипартийной, партийной, электоральной коррупции, а, следовательно, и коррупции в ЖК.
- В борьбе с коррупцией безнравственные, коррупционные партии, а значит, коррупционные фракции и депутаты в принципе не могут разработать действенные механизмы противодействия коррупции, тем более проявить политическую волю для воплощения их в жизнь.

9. Основные рекомендации

На основе проведенного исследования подготовлены представленные ниже **рекомендации** для Жогорку Кенеша ключевых заинтересованных сторон (аппарат и Управделами ЖК, доноры, НПО, эксперты, граждане).

Легко реализуемые, не затрагивающие глубокие системные изменения

- Разместить постатейные расходы бюджета парламента с тщательной детализацией по фракциям и депутатам на веб-сайте парламента.
- Разработать критерии разумного использования средств на командировочные расходы, транспорт и связь с обязательным существованием лимитов, расход сверх которых должны покрывать сами депутаты.
- Ввести в практику перед вступлением в должность депутата ЖК, а затем ежегодно публиковать на веб-сайте парламента декларацию о доходах.
- Улучшить сайт парламента путем размещения информации в наиболее удобном для избирателя виде, например в диаграммах. Публиковать сводную информацию о возрасте, поле, об образовании, о последнем месте работы, прогулах дней заседания. Информацию показывать сводную, а также в разрезе отдельного депутата и фракций.
- Разместить на сайте парламента информацию о критериях надбавок и реальные заработные платы депутатов в сравнении с другими категориями избирателей: государственными служащими, учителями, пенсионерами.
- Разместить на сайте парламента страницу о ежемесячных постатейных расходах фонда торага.
- Обязать все фракции проводить мониторинг исполнения предвыборных платформ парламентскими фракциями ЖК и размещать эту информацию на сайте парламента.
- Проводить независимый мониторинг исполнения предвыборных платформ парламентскими фракциями ЖК и размещать эту информацию на сайте парламента.

- Регулярно привлекать организации гражданского сектора к работе комиссий, рассматривающих вопросы коррупционного и неэтичного поведения депутатов.
- Провести углубленный анализ расходной части бюджета ЖК с привлечением независимых экспертов.
- Избавить парламент от несвойственных ему хозяйственных функций - ликвидировать подведомственные учреждения (напр., пансионат, строительное управление и др.), не отвечающие целям и задачам ЖК.
- Изучить опыт других стран по вопросам обеспечения равного доступа граждан к парламенту и соблюдения баланса между обеспечением доступа и безопасностью.
- Повысить требования к вопросам прозрачности, подотчетности и эффективности деятельности в ЖК и среди депутатов путем поддержки и реализации инициатив международной сети общественных организаций по мониторингу парламентов (www.openingparliament.org).

Более трудно реализуемые, направленные на системные преобразования

- Перевести ЖК на программное бюджетирование, ориентированное на результат.
- Внедрить систему интегральной оценки эффективности деятельности для депутатов и политических фракций на основе имеющихся международных практик с размещением результатов на веб-сайте. В критерии оценки включать такие показатели, как расходование, эффективность бюджетных средств, практическая польза от законопроекта, посещение заседаний, законодательные инициативы, индекс доверия населения, коррупционность норм, недобросовестное лоббирование и др. Размещать информацию об эффективности парламента на сайте ЖК по депутатам и фракциям.
- Разработать и реализовать стратегию развития ЖК (включая вопросы борьбы с коррупцией, прозрачности, подотчетности и эффективности расходования бюджетных средств).
- На основе бюджета ЖК сформировать фонд фракций/депутатов и вести тщательный мониторинг расходования средств с размещением информации о фондах на сайте.
- Внести поправки в Положение о фонде торага по прозрачности использования средств, критериям их выделения, независимой оценке использования ресурсов и др.
- Ограничить вмешательство депутатов в работу аппарата ЖК, предоставить ему большую самостоятельность и независимость. Набирать сотрудников аппарата ЖК через открытый конкурс в соответствии с законодательством о госслужбе.
- Интегрировать в законодательство понятие «презумпция виновности» для депутатов, т.е. при любом подозрении в коррупции депутат считается виновным до тех пор, пока он не докажет обратное, по примеру зарубежных стран.
- Провести функциональный анализ аппарата ЖК с целью оптимизации его численности и деятельности.

Представленные рекомендации могут стать частью плана действий с уточнением ответственных за исполнение мероприятий, сроков реализации, ожидаемых результатов и рисков, который может быть разработан в целях повышения прозрачности и подотчетности парламента.

В области улучшения партийного строительства предлагается:

- Подготовить законопроект о политических партиях с участием общественности и провести общественные слушания ввиду особой важности законопроекта. Предусмотреть в законопроекте меры обеспечения прозрачности формирования партийных фондов, в т. ч. установить предельный размер членских взносов и разовых пожертвований физических и юридических лиц на обычную (не связанную с выборами) деятельность политических партий. Обеспечить публикацию детальных подаваемых партиями отчетов об их доходах и расходах, а также обеспечить мониторинг вопросов их финансирования независимым государственным органом в соответствии с международными стандартами.
- На законодательном уровне предусмотреть публикацию детализированных данных о поступлении и расходовании избирательных фондов партий с указанием данных о лицах, финансирующих партии, а также расценки на полученные товары и услуги.
- В целях снижения риска нарушений в ходе голосования внести в единую базу данных избирателей сведения об участии в выборах по каждому избирателю с обязательным размещением на сайте ЦИК с тем, чтобы каждый избиратель, не принявший участие в голосовании, мог удостовериться, что его голос не был приписан какой-то партии/кандидату.
- Доработать законы о выборах в Президенты, Жогорку Кенеш и местные органы власти в части сохранения гендерной, возрастной и этнической квоты в окончательном избирательном списке партий.
- Предусмотреть ответственность политических партий за участие в подкупе голосов избирателей, вплоть до исключения партии из выборной кампании.
- Облегчить процедуру снятия иммунитета с депутатов Жогорку Кенеша и сократить время рассмотрения представления Генерального прокурора и судьи о привлечении депутата к ответственности.
- Внести в законодательство, регулирующее парламент, норму, запрещающую депутатам выступать с ходатайствами в правоохранительные органы, суды и органы госвласти.
- Образовать координационный совет НПО по мониторингу деятельности (включая политическую коррупцию) парламента и политических партий.
- Ввести понятие политической и партийной коррупции в законодательство и разработать комплекс мер по профилактике этих видов коррупции.
- Разработать и внедрить рейтинг партий с точки зрения прозрачности и подотчетности, а также эффективности деятельности

Приложение 1. Анализ формы правления в Кыргызской Республике, проблемы соответствия парламентской форме правления

При введении парламентской формы правления важно знать ее особенности, преимущества и недостатки, насколько можно адаптировать к условиям страны, просчитать возможные вызовы, риски и угрозы, последствия принятого решения. Например, при классической парламентской системе нет четкого разделения между ветвями власти, что считается недопустимым, например, для президентства или полупрезидентства. Президент в классической парламентской республике является продолжением парламента, депутаты могут быть одновременно министрами, а судьи выступать в качестве законодателей. Существует высокая автономность ветвей власти, действует принцип верховенства парламента, работает принцип «парламент может все»⁶¹.

Парламент избирает президента, формирует правительство, хотя есть и другие модели, когда президент избирается с использованием системы выборщиков, более широким собранием или всенародно. Проще говоря, для чистого президентства характерен независимый президент, а для чистого парламентаризма - взаимная зависимость и тесно переплетенные государственные, исполнительные и законодательные полномочия.

Правительство формируется парламентом из числа лидеров партий, располагающих большинством в парламенте. В случае образования коалиционного правительства оно формируется из членов коалиции, а кандидатуру лидера правительства называет глава государства из числа партий, формирующих коалицию.

Премьер-министр считается в большинстве случаев первым среди равных. Правительство несет ответственность перед парламентом, который может в любое время отозвать правительство. Правительство является органом с высоким уровнем коллегиальности в принятии решений и отправляется в отставку всем составом.

Президент на практике почти не оказывает никакого влияния на осуществление государственной власти. У него преимущественно представительские или церемониальные функции. Он не отвечает за деятельность правительства. Любые действия президента, например право роспуска парламента и законодательное вето, могут быть проведены в жизнь только с согласия премьер-министра. Акты президента имеют силу только после их контрасигнации (заверения) премьер-министром или соответствующим министром, которые несут за них персональную ответственность.

Парламентская система - это система взаимной зависимости: правительство несет ответственность перед парламентом, в случае выражения парламентом недоверия правительство отправляют в отставку. В то же время исполнительная власть имеет право распустить парламент (в некоторых странах это может сделать премьер-министр, а в некоторых - глава государства по настоянию премьер-министра).

⁶¹ Британскую модель парламента называют «полуавтономной» потому, что он находится в большой зависимости от премьер-министра. Отправить в отставку правительство там невозможно, но премьер-министр может пойти на роспуск парламента, сделав королю соответствующее предложение. Миссия парламента - докучать правительству своими запросами. Сила британского премьера кроется в однопартийном составе правительства. В Англии не бывает коалиционных правительств. Американский конгресс называют автономным. Парламент тоже не имеет возможности отправить президента в отставку, поэтому он больше сосредоточен на законодательной работе. В Кыргызстане построена модель «доминирующего» парламента, как в Италии. Такой тип парламента может сразу отправить в отставку правительство и премьера, поскольку он строится на коалиционной основе. Для такой модели парламентаризма характерны частые правительственные кризисы и отставки. В этой нестабильности и состоит ее главный недостаток и порок. Помимо названных, в мире есть еще полуподчиненная и полностью подчиненная модели парламента, которые находятся под полным или частичным контролем правительств. Такие модели характерны для развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки.

Действенность парламента как механизма демократического правления зависит от состава парламента в смысле количества и позиций политических партий, представленных в нем, т.е. парламентарская система тесно связана с типом избирательной системы, используемой на выборах. Это, как правило, одна из разновидностей пропорциональной избирательной системы.

Парламентарская система отличается высокой степенью включенности представительства всех групп в систему парламента и исполнительной власти, в т. ч. различных социальных меньшинств. Здесь не действует принцип «победитель получает все». При создании коалиции исполнительная власть обязана учитывать мнение всех групп. Правительственные портфели предлагаются даже для парламентарской оппозиции, чтобы она была лучше встроена в политическую систему, теснее взаимодействовала с властью и несла коллективную ответственность перед народом за свою политику и деятельность.

Парламентарская модель имеет преимущества, когда она соединена с определенной избирательной системой. Многие аргументы о достоинствах парламентаризма построены на предположении, что меньшинство, так же, как и большинство, будет представлено в парламенте, и что коалиционные правительства скорее будут нормой, чем правление одной партии. При таком выборе введение пропорциональной избирательной системы является решающим условием успеха парламентарской демократии.

Помимо положительных сторон и преимуществ, у парламентарской модели есть свои недостатки. К ним относятся:

1. Недостаточная оперативность и мобильность парламента, длительность процедур принятия решений.
2. Правительственная нестабильность или возможность частой смены правительств.
3. Слабая подотчетность парламента.
4. Слабая фрагментированность (политическая) парламента.
5. Угроза установления диктатуры большинства над меньшинством.

Вышеприведенные доказательства являются свидетельством того, что в Кыргызстане установлена не парламентарская форма правления, а премьер-президентская, являющаяся одной из разновидностей полупрезидентской формы правления. Эта модель существует в настоящее время во Франции (родоначальница), Польше, Финляндии, Португалии, Словакии, Литве и др.

Согласно Конституции и законодательству, кыргызский Президент определяет внешнюю политику, является Командующим Вооруженными силами, самостоятельно назначает министра обороны и председателя Службы безопасности, подписывает законы, накладывает на них вето, решает вопрос об отставке правительства. Все это свидетельствует, и не надо обманывать себя, что у Президента КР находится эффективная, а не только церемониальная власть, что является важной характеристикой парламентарского президента. В случае победы на парламентарских выборах президентской партии и получения большинства голосов он может стать сильной политической фигурой, если нет, то первой фигурой становится премьер-министр. В этом особенность французской системы и ее способность мимикрировать то в сторону усиления роли президента, как в США, то превращения его в английскую королеву в случае поражения на парламентарских выборах.

В мире из трех наиболее известных форм правления нет плохих аналогов. В каждом отдельном случае надо сделать оптимальный выбор с учетом национальных особенностей, менталитета народа и наличия человеческого потенциала. Чаще виноваты не формы правления, а негодные политики, становящиеся во главе государств и правительств.

За введение т. н. парламентской формы правления в Кыргызстане свидетельствовал неудачный опыт президентско-парламентского правления А. Акаева и К. Бакиева, а также некоторые исторические, социальные, политические, экономические факторы, особенности, тенденции и предпосылки. Прежде всего, это длительное отсутствие традиций национальной государственности, государственной службы, пережитки военной (народной) демократии, небольшой размер страны (территория, население). Огромные возможности, которые открываются в условиях информационной эпохи и глобализации (сокращение расстояний, пользование последними достижениями политической мысли в реальном времени и т.д.). Полигамный состав населения (более 80 народов на 5,5 млн. населения). Достаточно высокий уровень образования населения и степень развития гражданского общества (свыше 10 тыс.). Наличие множества групп интересов и высокий уровень конфликтности в обществе (отсутствие многочисленного среднего класса, высокая бедность населения, безработица, гендерные проблемы и т.п.). Необходимость форсирования процесса политической и экономической модернизации; а также использования возможностей оппозиции и ее потенциала в разных сферах жизнедеятельности (победитель не должен получать все, как это имеет место при президентской модели). Необходимость стимулирования развития демократической политической системы, политических партий, гражданского общества, преодоления политических последствий трайбализма и регионализма. Наличие реального политического плюрализма и харизматических политических лидеров. Учет реального существования проблем между севером и югом, наличие патриархально-клановых отношений. Влияние внешнего фактора и угроза возрождения семейно-кланового авторитарного правления (наличие авторитарных соседей), ближайшее соседство с парламентскими республиками – Индия и Монголия в Азии и Молдова в Европе. Неограниченная возможность удовлетворения политических амбиций для политической элиты (спикером парламента, премьер-министром, депутатом и т.д.), который открывает парламентаризм. В стране не должно быть одной главной должности. Победит «северный кандидат» - будет недоволен юг, и наоборот.

В годы обретения независимости Жогорку Кенеш проходит сложный путь обретения собственной национальной модели. Анализ различных миссий, типов, видов законодательных органов демонстрирует то, что кыргызский парламент окончательно не обрел еще своего лица, развивается без приоритетов, нестабильно, рывками. В разное время, в зависимости от тех или иных исторических условий, политической конъюнктуры, неожиданностей и случайностей он заимствует и демонстрирует определенные черты и свойства, характерные для разных вариантов парламента.

Развитие Жогорку Кенеша подвержено влиянию глобализации, воздействию внешних и внутренних факторов, различным колебаниям, индивидуальным настроениям, политическим приливам и отливам. Временами он становится похож на могущественный итальянский парламент, а порой превращается в «карманный» и демонстрирует подобострастие.

К явным недостаткам отечественного парламентаризма можно отнести отсутствие приоритетов, идеологических предпочтений, альтернатив. Плюрализма в избытке, но не видно конкуренции идей. Идет схватка персон, но не видно государственной деятельности. Все это мешает сосредоточиться на наиболее важных направлениях деятельности, эффективнее выполнять свои конституционные полномочия. Не думается, что шараханье из одной крайности в другую есть только результат молодости и неопытности кыргызской демократии, отсутствие надлежащего качества человеческого капитала, глубоких

культурных и политических традиций. Явно налицо и стремление определенных сил ограничить влияние парламента, превратить его во второстепенный орган, закабаленный исполнительной властью, разрушить систему управляемости государством. До сих пор никто всерьез, за исключением международных организаций по поддержке парламентаризма, а также лиц, стремившихся ослабить его влияние и авторитет, не занимался работой по проектированию парламента, реформой парламентаризма, деятельностью по конструированию эффективного парламентского дизайна и менеджмента. Отсюда мы имеем то, что за 20 лет независимости Кыргызстан так и не обрел оптимального варианта парламента, отвечающего целям развития и требованиям современности.

Сегодня законодательная власть редко законодательствует. Довольно часто высказывается мнение, что она вообще приходит в упадок. Но его следует признать слишком поверхностным и упрощенным. Конечно, давно прошли времена Ж.Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Дж. Локка и других классиков, когда еще можно было допустить, что многолюдное собрание станет эффективным орудием принятия решений. Современный парламент в большинстве случаев ничего не предпринимает сам, однако ни один другой из существующих институтов не способен успешнее выполнять важнейшую задачу - заставлять политиков и бюрократов действовать, сочетая решительность с ответственностью. Этому учит международный опыт развития парламентаризма. Этому учит и наш собственный, пока еще небольшой опыт парламентского строительства.

В настоящее время Жогорку Кенеш находится на этапе своего дальнейшего становления и развития. Идет процесс поиска его оптимальной модели, дальнейшего совершенствования его деятельности в условиях модернизации, трансформации и глобализации.

Приложение 2. Жогорку Кенеш и 12 парламентов мира: сходства и различия

Tazabek - Tazabek при содействии проекта Европейского Союза и ПРООН по поддержке правовой реформы в КР представляет инфографику «Сравнительные характеристики парламентов стран с количеством избирателей от 2,2 до 4 млн человек».

Источник: <http://www.tazabek.kg/news:264911/?from=rss>

Сравнительные характеристики парламентов стран с количеством избирателей от 2,2 до 4 млн человек

Название парламента	Национальное собрание	Парламент	Фолькетинг	Национальная Ассамблея	Жогорку Кенеш	Сейм	Национальная Ассамблея	Сейм	Парламент	Парламент	Стортинг	Национальная Ассамблея	Парламент
Год создания	1995	1997	1889	1971	1995	1923	1932	1923	1990	1959	1890	1963	1963
Количество депутатов	131	150	179	57	120	100	128	141	101	122	169	71	124
Страны	Армения	Грузия	Дания	Коста-Рика	Кыргызстан	Латвия	Ливан	Литва	Молдова	Новая Зеландия	Норвегия	Панама	Сьерра-Леоне
Всего избирателей (млн человек)	2,32	3,47	4,08	2,58	2,85	1,54	3,26	2,70	2,66	3,05	3,53	2,21	2,87
Количество избирателей на одного депутата (тыс. человек)	17,7	23,1	22,8	45,3	23,8	15,4	25,5	19,1	26,4	25,2	20,9	31,1	23,2
Срок работы депутатов	5 лет	4 года	4 года	4 года	5 лет	4 года	5 лет	4 года	4 года	3 года	4 года	5 лет	5 лет

Источники: <http://www.ipu.org>
<http://www.wikipedia.org>

журнал "Инвестиции сегодня", №1, 2011г.



Приложение 3. Обзор международно-правовых основ противодействия партийной и электоральной коррупции⁶²

Антикоррупционные стандарты ООН

Антикоррупционные стандарты ООН закреплены в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка⁶³, Международном кодексе поведения государственных должностных лиц⁶⁴, Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности⁶⁵ и Конвенции ООН против коррупции⁶⁶.

В Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка отмечается, что должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают акты коррупции. На должностных лиц возлагалась обязанность всемерно препятствовать любым таким актам и бороться с ними.

В Международном кодексе поведения государственных должностных лиц сформулировано определение государственной должности, положение о недопустимости конфликта между обязанностями и частными интересами государственных должностных лиц, закреплены требования о сообщении государственными должностными лицами сведений о личных активах и обязательствах, а также об активах и обязательствах супруга (супруги) и иждивенцев. В разделе VI Международного кодекса установлено, что государственные должностные лица участвуют в политической деятельности вне рамок их официальных обязанностей.

В ст. 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности дан перечень уголовно-наказуемых форм коррупции, а в ст. 9 указаны меры выявления и предупреждения коррупции среди публичных должностных лиц и наказания за нее⁶⁷.

Важнейшим международным документом в сфере противодействия партийной и электоральной коррупции является Конвенция ООН против коррупции⁶⁸. В преамбуле Конвенции отмечается, что порождаемые коррупцией угрозы подрывают демократические институты, наносят ущерб политической стабильности и устойчивому развитию государств. В статье 7 конвенции предоставляет возможность государств устанавливать критерии применительно к кандидатам и выборам на публичные должности, принимать законодательные и административные меры, чтобы усилить

⁶² В разделе приводится информация из публикации Красинского В.В. Международно-правовые основы противодействия партийной и электоральной коррупции на пространстве СНГ // Право и образование. 2012. № 7.

⁶³ Принят резолюцией ГА ООН 34/169 от 17 декабря 1979 года

⁶⁴ Приложение к Резолюции ГА ООН № 51/59 «Борьба с коррупцией» от 12 декабря 1996 года

⁶⁵ Принята в г. Палермо, 15 декабря 2000 года

⁶⁶ Принята на 58 сессии ГА ООН, 21 ноября 2003 года. (г. Мерида)

⁶⁷ Ратифицирована Законом КР «О ратификации Кыргызской Республикой Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года, Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее от 15 декабря 2000 года, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху от 15 декабря 2000 года, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности» от 15 апреля 2003 года N 74 68 Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 6 августа 2005 года N 128.

прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и финансировании политических партий. В соответствии с со ст. 63 Конвенции была учреждена Конференция государств – участников Конвенции. Каждое государство-участник обязалось представлять информацию о программах, планах, практике и законодательных и административных мерах борьбы с коррупцией.

Антикоррупционные акты Совета Европы

В развитие антикоррупционных положений Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция ГА ООН № 51/59 «Борьба с коррупцией» от 12 декабря 1996 года) Советом Европы 17 июня 1999 года и 11 мая 2000 года были приняты Европейский кодекс поведения для местных и региональных выборных представителей и Модельный кодекс поведения государственных служащих⁶⁹.

Согласно статье 8 Европейского кодекса поведения для местных и региональных выборных представителей выборные представители не выполняют своих функций и не исполняют своих должностных прерогатив в частных интересах отдельных лиц или групп с целью извлечения прямой или косвенной личной выгоды. При выполнении своих функций выборные представители воздерживаются от поступков, которые согласно действующим нормам внутреннего или международного уголовного права можно квалифицировать как дача или получение взяток (ст. 13). Выборные представители при вступлении в должность тщательно соблюдают любые требования действующего законодательства в отношении обнародования источников и сумм доходов, которые были предназначены для финансирования избирательных кампаний, а также характера и сумм расходов.

Модельный кодекс поведения государственных служащих Совета Европы имеет несколько отличий от Международного кодекса поведения государственных должностных лиц ООН. Во-первых, он распространяет свою юридическую силу на всех государственных служащих, кроме членов правительства, судей и депутатов законодательных органов власти. Во-вторых, данный документ содержит более детальные правовые предписания, чем Кодекс ООН. В-третьих, соблюдение Модельного кодекса Совета Европы контролируется Группой государств против Коррупции (ГРЕКО).

Среди актов Совета Европы, посвященных противодействию партийной и электоральной коррупции, видное место занимают Рекомендация ПАСЕ 1516 (2001) «О финансировании политических партий» и Руководящие принципы финансирования политических партий Венецианской комиссии (2001).

В Рекомендации ПАСЕ 1516 (2001) закреплены следующие правовые меры, направленные на предотвращение нарушений порядка финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий:

- запрет на пожертвования от государственных предприятий или организаций, оказывающих услуги в сфере государственного управления;
- запрет на пожертвования от организаций, зарегистрированных в оффшорах;
- жесткие ограничения на пожертвования от юридических лиц;
- ограничения максимального размера пожертвования;
- запрет на пожертвования от религиозных организаций.

⁶⁹URL:// [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

Финансирование политических партий должно **быть прозрачным, что требует от политической партии учета всех доходов и расходов, ежегодного представления финансовых отчетов, независимого аудита, а также идентификации спонсоров, которые оказывали партии финансовую поддержку, превышающую определенный размер.** При нарушении установленного порядка финансирования политические партии должны подвергаться санкциям, в том числе полной или частичной потере государственного финансирования, обязательному возмещению государственных расходов, наказываться штрафами. В случае персональной ответственности санкции предполагают лишение избранного лица депутатского мандата или временную дисквалификацию. **В Рекомендации 1516 (2001) также содержится предложение ПАСЕ государствам-членам принять законы о финансировании политических партий и избирательных кампаний.**

В соответствии с Руководящими принципами финансирования политических партий Венецианской комиссии (2001) (Страсбург, 9-10 марта 2001 г.) государственное финансирование должны получать все партии, представленные в парламенте. Государственное финансирование политических партий должно контролироваться специально уполномоченными государственными органами (например, Счетной палатой). В разделе «b» указаны возможные ограничения частного финансирования: максимальный размер пожертвования в избирательный фонд; запрет на прием пожертвований от промышленных предприятий, коммерческих и религиозных организаций; первостепенный контроль пожертвований членов партии, баллотирующихся на выборах. Каждая партия должна публиковать ежегодный финансовый отчет за предыдущий год, который должен содержать перечень всех пожертвований, кроме членских взносов⁷⁰.

В отличие от Рекомендации ПАСЕ 1516 (2001), Руководящие принципы финансирования политических партий Венецианской комиссии (2001) в качестве санкций за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий наряду с возможностью полной или частичной потери государственного финансирования на следующий год предусматривают отмену результатов выборов. В то же время в данном документе отсутствует прямое упоминание об обязательном возмещении государственных расходов на финансирование избирательной кампании.

Пункты «d» и «e» части 2 Раздела I Руководящих принципов Венецианской комиссии относительно выборов 2002 года акцентируют внимание на том, что **«финансирование политических партий, кандидатов и избирательных кампаний должно быть транспарентным. Для обеспечения равенства возможностей могут быть ограничены расходы политических партий, особенно на агитацию»**⁷¹.

Специализированным нормативным правовым актом в сфере противодействия партийной и электоральной коррупции стали принятые 8 апреля 2003 года Комитетом Министров Совета Европы Рекомендации «Об общих принципах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний».

В соответствии со статьей 9 указанных Рекомендаций государства должны предотвращать чрезмерные финансовые расходы политических партий и устанавливать общий размер расходов на ведение избирательной кампании. «Хотя юридическое обеспечение и должно разрешать избирающимся претендентам расходовать достаточные ресурсы, чтобы довести свои политические идеи до избирателей, нет никаких минимальных стандартов, которые предполагали бы возможность «купить» выборы»⁷².

⁷⁰ URL: // [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.pdf) (дата обращения: 20 марта 2012 г.)

⁷¹ Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 428.

⁷² Международные избирательные стандарты. Сборник документов // Отв. ред.: кандидат юрид. наук А.А. Вешняков; науч. ред.: доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Издательство Весь Мир, 2004. С. 451.

Каждая политическая партия и каждый кандидат должны вести отдельную отчетность по всем расходам на избирательную кампанию. В отчетах политических партий должны быть сведения о всех пожертвованиях, полученных партией, включая вид и объем пожертвования (статьи 10 и 12 Рекомендации Rec (2003) 4 Комитета Министров Совета Европы)⁷³. В этом документе отмечается, что государства должны требовать от кандидатов и политических партий представления и обнародования периодических отчетов по всем полученным пожертвованиям.

В статье 14 Рекомендации Rec (2003) 4 Комитета Министров Совета Европы закрепляется необходимость государства обеспечить независимый мониторинг финансирования политических партий и избирательных кампаний.

В целях борьбы с коррупцией в избирательном процессе статья 15 Рекомендации Rec (2003) 4 Комитета Министров Совета Европы содержит обязанность государств-участников Совета Европы осуществлять подготовку и «поддерживать специализацию судебного, милицейского и иного персонала на борьбе против незаконного финансирования политических партий и избирательных кампаний»⁷⁴.

Антикоррупционные акты ОБСЕ

Хартия европейской безопасности ОБСЕ (Стамбул, 19 ноября 1999 года) закрепила обязательства государств-участников вести борьбу с коррупцией во всех измерениях ОБСЕ, шире использовать существующие международные договоры, оказывать взаимную помощь в борьбе с коррупцией и взаимодействовать с неправительственными организациями, которые разделяют единодушное неприятие обществом и деловыми кругами коррупции.

В Бухарестской декларации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (Бухарест, 10 июля 2000 года) сформулировано требование принять законы, запрещающие тайное финансирование политических партий, компаний кандидатов или других политических организаций, санкционировать обнародование информации об источниках и объемах такого финансирования, а также установить правила и процедуры, необходимые для обеспечения и соблюдения транспарентности финансирования. В данной Декларации признается значимость антикоррупционного правотворчества Совета Европы и подчеркивается необходимость ратификации и применения международных актов Совета Европы по борьбе с коррупцией.

Государствам-участникам рекомендовано: создавать региональные инструменты поддержки и стимулирования регионального сотрудничества в вопросах противодействия коррупции; применять двадцать Руководящих принципов борьбы с коррупцией и Модельный кодекс поведения государственных служащих, принятые Советом Европы; ратифицировать или подписать Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и присоединиться к Соглашению о создании организации «Группа государств против коррупции – ГРЕКО».

⁷³ Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 382-383.

⁷⁴ Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 383.

При подписании Парижской декларации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (Париж, 10 июля 2001 года) была принята Резолюция «О борьбе с коррупцией и международной преступностью в регионе ОБСЕ». Документ признает, что коррупция подрывает легитимность государственной власти и общественное доверие к ней. В Резолюции содержится призыв: к поощрению обнародования государственным официальными лицами, политическими партиями и кандидатами на выборные должности сведений о своем финансовом положении; к содействию в проведении свободных и честных общенациональных, региональных и местных выборов, предоставлению общественности доступа к информации о деятельности государственных учреждений, а также взаимодействию с институтами гражданского общества в борьбе с коррупцией; к принятию решительных мер для проведения в зонах конфликтов свободных и равноправных выборов при необходимом условии участия в выборах всего населения, проживавшего в этих местах до конфликта, как предпосылки для борьбы с коррупцией и организованной преступностью; к возможной ратификации и применению существующих международных соглашений по вопросам борьбы с коррупцией.

В части финансирования политических партий и избирательных кампаний необходимо обратить внимание на Рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов (Варшава, январь 2001 года) и Обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ (Варшава, 30 июня 2003 года).

В соответствии с Рекомендациями БДИПЧ/ОБСЕ государственное финансирование предоставляется политическим партиям и кандидатам на основе их равенства перед законом. Законодательство должно предотвратить возможные злоупотребления государственным ресурсами, выделенными для целей избирательной кампании, и гарантировать, чтобы эти ресурсы использовались в строгом соответствии с применимыми юридическими положениями... Эксперты ОБСЕ считают несовершенной законодательную базу, которая предусматривает исключительно государственное финансирование избирательной кампании. **Любые запреты или ограничения частного финансирования могут являться нарушением права личности на свободу ассоциаций и свободу выражения.**

Данное положение Рекомендаций, рассматривающее любые ограничения частного финансирования как ущемление прав личности, противоречит другой части Рекомендаций, в которой признается допустимость разумных ограничений размера частных пожертвований и общего размера расходов кандидатов. В соответствии с Рекомендациями БДИПЧ/ОБСЕ 2001 года законодательство должно требовать от кандидатов периодических отчетов, привязанных к разумным отрезкам времени, а также отчетов о всех полученных средствах и произведенных расходах. В качестве дополнительных гарантий транспарентности финансирования предлагается ввести законодательную возможность проверок отчетов кандидатов со стороны общественности, а также копирование избирателями отчетов кандидатов о полученных средствах и расходах на избирательную кампанию⁷⁵.

В Обязательствах по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ 2003 года, в отличие от Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ 2001 года позиция ОБСЕ об ограничениях частного финансирования смягчена. В пункте В раздела VII указано, что «государства могут устанавливать разумные ограничения на объемы частного финансирования политических партий и кандидатов, чтобы обеспечить честное соревнование в ходе выборов и понизить стимулы для коррупции и оказания излишнего

⁷⁵ Раздел X Рекомендаций БДИПЧ/ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов / Международные избирательные стандарты. Сб. документов // Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 230-232.

влияния на политику». В Обязательствах расширен перечень недопустимых источников финансирования политических партий и кандидатов: «государства могут запрещать или ограничивать оказание финансовой или иной материальной и другой поддержки политическим партиям и кандидатам из определенных источников, таких, например, как иностранные граждане и организации, и должны предотвращать оказание непосредственной поддержки от государственных органов власти и государственных предприятий. Конкретный характер недопустимых источников и видов поддержки должен быть четко определен законодательством и, при необходимости, регламентирован компетентными органами государственной власти». В документе акцентируется внимание на необходимости периодического представления политическими партиями и кандидатами информации о финансовых средствах, полученных ими, их источниках, а также о расходах в ходе проведения избирательной кампании, и целях таких расходов. Обязанность контроля предоставления кандидатами информации о финансовых средствах и своевременной публикации данной информации предлагается возложить на Центральный орган, ответственный за организацию и проведение выборов, или другой официальный орган.

Антикоррупционные акты стран Содружества независимых государств (СНГ)

В состав правовой базы государств-участников СНГ в сфере противодействия партийной и электоральной коррупции входят как нормативные договоры юридически обязывающего характера, так и международные правовые акты рекомендательного характера.

В 2001 году Российская Федерация выступила с инициативой разработки Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ (далее - Конвенции), подписанной 7 октября 2002 года в Кишиневе президентами Армении, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана и Украины и вступившей в силу 11 ноября 2003 года⁷⁶. Этот документ имеет обязательный характер для участников Конвенции. В Конвенции даны стандарты демократических выборов и механизмы их реализации, закреплены положения, связанные с финансированием и информационной поддержкой выборов, впервые конкретизирован правовой статус международных наблюдателей (статья 15).

Согласно статье 12 Конвенции запрещаются иностранные пожертвования кандидатам, политическим партиям, участвующим в выборах, общественным объединениям, которые находятся под влиянием кандидатов (политических партий) либо содействуют реализации их целей. Кандидаты, политические партии, участвующие в выборах, должны с установленной периодичностью представлять в избирательные органы и (или) иные органы, указанные в законе, сведения и отчеты о поступлении пожертвований в избирательные фонды, о вкладчиках соответствующих средств, а также о всех своих расходах из этих фондов на финансирование избирательной кампании.

В целях детализации положений данной Конвенции в рамках Содружества были приняты Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция от 4 декабря 2004 года), Положение о миссии наблюдателей от СНГ на президентских и парламентских выборах, а также референдумах в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Решение Совета министров иностранных дел от 26 марта 2004 года, г. Минск), Декларация о принципах международного наблюдения за выборами и референдумами в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (принята 25 ноября 2008 года).

⁷⁶ Грузия и Украина, хотя и подписали Конвенцию, до сих пор ее не ратифицировали и не стали ее полноценными участниками.

Среди актов Содружества выделяется группа модельных законов в сфере противодействия коррупции (в том числе партийной и электоральной).

В соответствии с частью 1 статьи 8 Модельного закона «О противодействии коррупции» (принят на тридцать первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 25 ноября 2008 года), частью 1 статьи 5 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 15 ноября 2003 года), реализация избирательных прав и деятельность политических партий относятся к числу приоритетных направлений правового регулирования в сфере противодействия коррупции.

Модельное законотворчество государств-участников СНГ в сфере противодействия коррупции является одной из форм правовой интеграции в формате Содружества. Согласно пунктам «в», «г» статьи 4 Конвенции о Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 г., статье 15 Регламента Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (принят 15 сентября 1992 г., дополнен 18 марта 1994 г.), пунктам 1.2 и 1.4 Положения о разработке модельных законодательных актов и Рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (принято МПА СНГ 14 апреля 2005 г., дополнено постановлением МПА СНГ 25 ноября 2008 г.) модельные законы являются международными правовыми актами рекомендательного характера.

Модельные акты предлагают возможность выбора государством модели правового регулирования общественных отношений с учетом национальных особенностей своей правовой системы.

В Модельном законе СНГ «Основы законодательства об антикоррупционной политике» в качестве одной из задач антикоррупционной политики предусмотрено создание правового механизма, препятствующего подкупу граждан при проведении референдума и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Элементами подобного правового механизма являются установление ответственности за электоральные правонарушения и преступления, обладающие признаками коррупции, а также разработка антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий.

На основании части 4 статьи 8 Основ законодательства об антикоррупционной политике, к административным коррупционным правонарушениям электоральной направленности относятся следующие противоправные, виновные действия (бездействие), за которые предусмотрена административная ответственность: вмешательство в работу избирательной комиссии; подкуп избирателей или участников референдума; непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума; незаконное использование денежных средств кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума; использование незаконной материальной поддержки кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума; финансирование избирательной кампании, проведения референдума помимо избирательных фондов, фондов для участия в референдуме и оказание иной запрещенной законом материальной поддержки; нецелевое использование бюджетных средств.

Перечень указанных в Основах законодательства составов административных правонарушений электоральной направленности представляется целесообразным дополнить за счет включения следующих противоправных деяний: «осуществление в период избирательной кампании рекламы и (или) благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах», «нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума лотерей и других основанных на риске игр, связанных с выборами и референдумами», «получение избирателем (участником референдума) выгоды материального и (или) нематериального характера за осуществление волеизъявления».

В соответствии с частью 5 статьи 8 к коррупционным преступлениям электоральной направленности в форме подкупа относятся воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, запрещенные под угрозой наказания Уголовным кодексом, в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа. На взгляд автора, эффективность законодательного противодействия коррупции в избирательном процессе можно было бы повысить путем введения в Основы законодательства об антикоррупционной политике уголовной ответственности за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, связанную с подкупом.

Правовые запреты, сформулированные в диспозициях административно-правовых и уголовно-правовых норм, дополняются системой антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий.

Система антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий закреплена в статье 18 Основ законодательства об антикоррупционной политике.

В целях предупреждения коррупции в сфере реализации избирательных прав и деятельности партий при проведении выборов на должности органов государственной власти и местного самоуправления национальным законодательством устанавливаются:

1) гарантии на:

равное участие в составе избирательных комиссий представителей кандидатов на соответствующие должности с момента выдвижения таких кандидатов;
возврат в бюджет кандидатами, не избранными на соответствующие должности, денежных средств, выделенных на проведение избирательной кампании;

2) запреты на:

предоставление кандидатами на соответствующие должности или от их имени в качестве подарков избирателям во время проведения избирательной кампании либо лицам, имеющим право на участие в референдуме, в период его проведения, имущества, прав на него, услуг или льгот имущественного характера;

использование кандидатами на должности органов государственной власти или местного самоуправления финансовой и иной поддержки юридических и физических лиц за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством;

использование в случаях и порядке, прямо предусмотренных законодательством, во время избирательной кампании кандидатами на соответствующие должности своего публичного статуса и связанных с ним возможностей для достижения целей избирательной кампании;

отнесение к конфиденциальной информации данных об имуществе, обязательствах имущественного характера, доходах и расходах кандидатов на замещение соответствующих должностей в органах государственной власти и местного самоуправления, их супругов и близких родственников;

участие в составе комиссий референдума, а также в составе избирательных комиссий по выборам на соответствующие должности лиц, имеющих или когда-либо имевших судимость за коррупционные преступления, а также преступления, связанные с коррупционными, либо подвергавшихся административным или дисциплинарным взысканиям за совершение коррупционных правонарушений;

регистрацию в качестве кандидатов на соответствующие должности лиц, имеющих или когда-либо имевших судимость за коррупционные преступления, а также преступления, связанные с коррупционными.

Как мы видим, данная система антикоррупционных стандартов выстроена по модели «гарантии – запреты». Третий элемент антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности партий при проведении выборов – «ограничения» - предусмотрен в Модельном законе «О противодействии коррупции».

Согласно статье 12 Модельного закона «О противодействии коррупции» для лиц, претендующих на занятие должностей депутатов законодательных (представительских) органов власти, органов местного самоуправления, а также лиц, занимающих указанные должности, могут устанавливаться определенные ограничения и запреты, связанные с выполнением ими своих служебных обязанностей. При этом они должны ставиться в известность о необходимости соблюдения этих ограничений и запретов, а также о мерах ответственности в случае их невыполнения. Непринятие ограничений является самостоятельным основанием для отказа в привлечении лица к выполнению соответствующих служебных функций, либо увольнения или освобождения от занимаемой должности.

Легальная конструкция антикоррупционных стандартов в сфере реализации избирательных прав и деятельности политических партий предполагает выделение двух фрагментов: а) стандартов, касающихся правового статуса субъектов избирательного процесса (в первую очередь, организаторов выборов и кандидатов); б) стандартов финансирования избирательной кампании.

В Модельном законе определены условия несовместимости статуса членов избирательных комиссий и зарегистрированных кандидатов. Лица, имеющие или когда-либо имевшие судимость за коррупционные преступления, а также за преступления, связанные с коррупционными, не могут быть членами избирательных комиссий и зарегистрированными кандидатами на выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Кандидаты не могут использовать свой публичный статус и связанные с ним возможности (т.н. «административный ресурс») для достижения целей избирательной кампании. Данная группа стандартов касается правового статуса субъектов избирательного процесса.

Вторая группа антикоррупционных стандартов связана с финансированием избирательной кампании. Сюда следует отнести: возврат неизбранными кандидатами бюджетных денежных средств, выделенных на проведение избирательной кампании; запрет на предоставление кандидатами или от их имени имущества, прав на него, услуг или льгот имущественного характера избирателям; запрет на использование кандидатами финансовой и иной поддержки юридических и физических лиц, прямо не предусмотренной законодательством; запрет на отнесение к конфиденциальной информации данных об имуществе, обязательствах имущественного характера, доходах и расходах кандидатов на замещение соответствующих должностей в органах государственной власти и местного самоуправления, их супругов и близких родственников.

Такая конструкция представляется усеченной и могла бы быть дополнена информационными антикоррупционными стандартами. К данной группе антикоррупционных стандартов могли бы быть отнесены: открытость и гласность в деятельности избирательных комиссий; опубликование в средствах массовой информации сведений и отчетов кандидатов (политических партий) о поступлении пожертвований в избирательные фонды, о вкладчиках соответствующих средств, а также о всех своих расходах из этих фондов на финансирование избирательной кампании.

Статья 9 Модельного закона «О противодействии коррупции» устанавливает широкий перечень субъектов, осуществляющих противодействие коррупции. Наряду с государственной системой противодействия коррупции, в которую входят правотворческие, контрольно-надзорные и правоохранительные органы (суды, органы прокуратуры, безопасности, внутренних дел (полиция)), уполномоченные на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и предварительного (досудебного) следствия, в качестве субъектов противодействия коррупции законодатель выделяет органы местного самоуправления, политические партии и иные общественные объединения, а также отдельных граждан.

Часть 4 данной статьи определяет, что «отдельные физические лица участвуют в формировании и реализации противодействия коррупции через государственные органы, органы местного самоуправления, политические партии и иные общественные объединения, а также путем участия в выборах и/или референдуме»⁷⁷.

Если с возможностью непосредственного участия политических партий в реализации мер противодействия партийной и электоральной коррупции еще можно согласиться (представление партиями отчетов о финансовой деятельности, исключение из партийных списков кандидатов, имеющих судимость за коррупционные преступления), то наделение граждан правами субъекта противодействия коррупции путем участия в выборах представляется надуманным. Как правило, основной целью участия граждан в выборах является выражение своих политических предпочтений (активное избирательное право), а также замещение выборной должности или депутатского мандата (пассивное избирательное право).

Элементом международно-правовых основ противодействия партийной и электоральной коррупции в формате СНГ являются акты Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

На основании пункта 10 Душанбинской Декларации ШОС от 28 августа 2008 года государства-члены ШОС обмениваются опытом по вопросам выполнения международных договоров по правам человека, поддерживают взаимодействие ШОС с другими региональными организациями и интеграционными объединениями по вопросам гуманитарного сотрудничества и поощрения прав человека.

В разделе IV Астанинской Декларации десятилетия ШОС от 15 июня 2011 года приоритетными направлениями в деятельности ШОС признаны укрепление и развитие связей с ООН в области борьбы с новыми вызовами и угрозами экономического, социального, гуманитарного и культурного развития. Создание благоприятных условий для торговли и инвестиций, контроль за финансовыми потоками предполагают, среди прочего, сотрудничество членом ШОС по линии противодействия коррупции.

⁷⁷ В статье 7 Основ законодательства об антикоррупционной политике в качестве непосредственной формы участия граждан в формировании и реализации антикоррупционной политики упоминается только референдум.

Гуманитарное сотрудничество ШОС в политической сфере реализуется, главным образом, в рамках избирательного процесса. Соблюдение международных обязательств по наблюдению за выборами на территории государств – участников ШОС осуществляется на основе Положения о Миссии наблюдателей от Шанхайской организации сотрудничества на президентских и /или парламентских выборах, а также референдумах (утверждено решением Совета министров иностранных дел государств-членов ШОС от 15 мая 2006 г. № 8). Настоящее Положение определяет общие принципы и правила организации и осуществления ШОС международного наблюдения на выборах и референдумах⁷⁸.

Рассмотрев систему международных актов в сфере противодействия партийной и электоральной коррупции, следует уделить внимание развитию международных антикоррупционных правовых основ в данной сфере.

Исходя из разработанности массива антикоррупционных международных актов и содержания правовых мер противодействия коррупции, можно выделить несколько основных этапов эволюции международно-правовых основ противодействия коррупции (в том числе, партийной и электоральной):

1. Конец 70-х гг. XX в. – начало 90-х гг. XX в.
2. Середина 90-х гг. XX в. – конец 90-х гг. XX в.
3. Начало XXI в. – н.в.

В рамках *первого этапа* (конец 70-х гг. XX в. – начало 90-х гг. XX в.) Организацией Объединенных Наций были предприняты попытки сформулировать определение коррупции, а также закрепить общую позицию мирового сообщества и международных организаций по отношению к коррупционным деяниям.

На *втором этапе* (середина 90-х гг. XX в. – конец 90-х гг. XX в.) Советом Европы была создана общеевропейская правовая система противодействия коррупции, установлены приоритетные сферы предупреждения коррупции, разработаны программы борьбы с коррупцией и учреждена специализированная антикоррупционная организация ГРЕКО. В Хартии европейской безопасности ОБСЕ были закреплены обязательства государств-участников вести борьбу с коррупцией во всех измерениях ОБСЕ.

Третий этап (начало XXI в. – н.в.) связан с присоединением большинства государств СНГ к ГРЕКО, участием государств Содружества в формировании международной антикоррупционной правовой базы и разработкой специализированных актов Совета Европы и СНГ по противодействию партийной и электоральной коррупции.

В этот период международные соглашения Совета Европы о противодействии коррупции были дополнены модельным кодексом поведения государственных служащих и специализированными рекомендациями о финансировании политических партий, об общих принципах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний.

В качестве перспективных направлений эволюции международно-правовых основ противодействия партийной и электоральной коррупции на пространстве Содружества Независимых Государств можно выделить: дальнейшую ратификацию конвенционных соглашений в сфере противодействия коррупции; международное регулирование порядка

⁷⁸ Международные избирательные стандарты. Сб. документов / Отв. ред. доктор юрид. наук В.И. Лысенко. М.: ЦИК России, 2009. С. 910-913.

финансирования использования информационных технологий в избирательном процессе, регламентацию расходов на предвыборную агитацию в сети Интернет; совершенствование методики антикоррупционной экспертизы международных правовых актов, регулирующих деятельность политических партий и избирательный процесс; заключение соглашений о правовой помощи по уголовным и гражданским делам о коррупционных правонарушениях; правовое регулирование двусторонних и многосторонних антикоррупционных расследований; приведение законодательства государств - участников СНГ о выборах и политических партиях в соответствие с антикоррупционными стандартами модельных законов Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Приложение 4. Некоторые запросы и письма, направляемые в Жогорку Кешеш и другие государственные органы при проведении сбора информации для исследования

Правозащитный центр «Граждане против коррупции»
«Жарандар коррупцияга каршы» Укук коргоо борбору
Human Rights center «Citizens against corruption»



Исх. № 144 OT 6.06.12

Торога Жогорку Кенеша Кыргызской Республики
Г-ну Жээнбекову Асылбеку Шариповичу

Уважаемый Асылбек Шарипович!

В соответствии с п.1 и 2 статьи 4, подпункта 2 пункта 1 статьи 6, статьи 10 Закона Кыргызской Республики "О доступе к информации", Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права Кыргызской Республики», Закона Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» просим Вас предоставить следующую информацию:

- О бюджете Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в разрезе его подразделений с 2005 по 2012 год, с постатейной разбивкой в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета, а также в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета;
- Ставки минимальной, средней и высокой заработной платы депутатов Парламента КР, с указанием принципов начисления надбавок к ним;
- Информацию о приобретенных подарках, представительских и командировочных расходах, с возможным указанием сумм и ФИО получателей;
- Информацию об использовании средств резервного фонда Торога Жогорку Кенеша Кыргызской Республики за 2011г. и первые 5 месяцев 2012 года, с указанием номеров и дат распоряжений Торога, ФИО получателей с указанием мероприятий и выделенных сумм;
- Просим предоставить копию заключения Депутатской рабочей комиссии «О результатах проверки деятельности Экс-торога Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Келдибекова А.К. за 2011 г.» со всеми приложениями, проводимой под председательством, которого был депутат К.К.Иманалиев.

Данную информацию Правозащитный Центр «Граждане против коррупции» запрашивает с целью проведения анализа формирования и использования бюджета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. По результатам исследования планируется выработка рекомендаций по совершенствованию финансового менеджмента бюджета и оказанию содействия в вопросах совершенствования деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Итоги исследования, рекомендации будут обобщены в отчете, направлены в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и обсуждены на круглом столе с участием парламентариев, представителей иных государственных органов, гражданского общества.

Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Исанова, 8/Б, тел./факс: (+996 312) 314 238, E-mail: info@anticorruption.kg, office@anticorruption.kg

Убедительно просим Вас, запрашиваемую информацию направить в Правозащитный Центр «Граждане против коррупции» к 20 июня, 2012 г. по адресу: 720017, г.Бишкек, ул.Исанова 86. В случае возникновения вопросов, просим Вас обращаться ПЦ «Граждане против коррупции» Аиде Байжумановой по телефону: 0 312 314240.

Надеемся на плодотворное сотрудничество с депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в деле совершенствования деятельности парламента на благо народа Кыргызстана.

Благодарим за сотрудничество!



С уважением,
Директор

ПЦ «Граждане против коррупции»

Т.А.Исмаилова



Исх. № 147 от 07.06.12

Министру Финансов Кыргызской Республики

Г-ну Жапарову А.У.

Уважаемый Акылбек Усенбекович!

В соответствии с п.1 и 2 статьи 4, подпункта 2 пункта 1 статьи 6, статьи 10 Закона Кыргызской Республики "О доступе к информации", Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права Кыргызской Республики» просим Вас предоставить следующую информацию:

- Утвержденный бюджет Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на 2012г., его динамику в разрезе подразделений с 2005 по 2012 год, в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета;
- Фонд заработной платы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (формирование, ставки минимальной, средней и высокой заработной платы депутатов Парламента КР, с указанием принципов начисления надбавок к ним, сотрудников аппарата, консультантов);

Данную информацию Правозащитный Центр «Граждане против коррупции» запрашивает с целью проведения анализа формирования и использования бюджета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. По результатам исследования планируется выработка рекомендаций по совершенствованию финансового менеджмента бюджета и оказанию содействия в вопросах совершенствования деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Итоги исследования, рекомендации будут обобщены в отчете, направлены в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики, Министерство Финансов Кыргызской Республики и обсуждены на круглом столе с участием парламентариев, представителей иных государственных органов, гражданского общества.

Убедительно просим Вас, запрашиваемую информацию направить в Правозащитный Центр «Граждане против коррупции» к 20 июня, 2012 г. по адресу: 720017, г.Бишкек, ул.Исанова 86. В случае возникновения вопросов, просим Вас обращаться ПЦ «Граждане против коррупции» Аиде Байжумановой по телефону: 0 312 314240.

Надеемся на плодотворное сотрудничество с депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в деле совершенствования деятельности парламента на благо народа Кыргызстана.

Благодарим за сотрудничество!



T.A. Ismailova

ПЦ «Граждане против коррупции»

Т.А.Исмаилова



Иск. № 142 от 6.06.12

Руководителю Аппарата

Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

Г-ну Ешмамбетову Радбеку Бакиевичу

Уважаемый Радбек Бакиевич!

В соответствии с п.1 и 2 статьи 4, подпункта 2 пункта 1 статьи 6, статьи 10 Закона Кыргызской Республики "О доступе к информации", Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права Кыргызской Республики», Закона Кыргызской Республики «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» просим Вас предоставить следующую информацию:

- О бюджете Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в разрезе его подразделений с 2005 по 2012 год, с постатейной разбивкой в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета, а также в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета;
- Ставки минимальной, средней и высокой заработной платы депутатов Парламента КР, с указанием принципов начисления надбавок к ним;
- Информацию о приобретенных подарках, представительских и командировочных расходах, с возможным указанием сумм и ФИО получателей;
- Информацию об использовании средств резервного фонда Тороба Жогорку Кенеша Кыргызской Республики за 2011г. и первые 5 месяцев 2012 года, с указанием номеров и дат распоряжений Тороба, ФИО получателей с указанием мероприятий и выделенных сумм;
- Просим предоставить копию заключения Депутатской рабочей комиссии «О результатах проверки деятельности Экс-тороба Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Келдибекова А.К. за 2011 г.» со всеми приложениями, проводимой под председательством, которого был депутат К.К.Иманалиев.

Данную информацию Правозащитный Центр «Граждане против коррупции» запрашивает с целью проведения анализа формирования и использования бюджета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. По результатам исследования планируется выработка рекомендаций по совершенствованию финансового менеджмента бюджета и оказание содействия в вопросах совершенствования деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Итоги исследования, рекомендации будут обобщены в отчете, направлены в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и обсуждены на круглом столе с участием парламентариев, представителей иных государственных органов, гражданского общества.

Убедительно просим Вас, запрашиваемую информацию направить в Правозащитный Центр «Граждане против коррупции» к 20 июня, 2012 г. по адресу: 720017, г.Бишкек, ул.Исанова 86. В случае возникновения вопросов, просим Вас обращаться ПЦ «Граждане против коррупции» Аиде Байжумановой по телефону: 0 312 314240.

Надеемся на плодотворное сотрудничество с депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в деле совершенствования деятельности парламента на благо народа Кыргызстана.

Благодарим за сотрудничество!

С уважением,

Директор

ПЦ «Граждане против коррупции»

Т.А.Исмаилова



ИЦ «Граждане против коррупции»

г. Бишкек, Исанова 86

Тел.: (312) 314238, 314240

info@anticorruption.kg

www.anticorruption.kg