

**Национальный институт
стратегических исследований
Кыргызской Республики**

совместно с

**Представительством Фонда
им. Фридриха Эберта в
Кыргызской Республике**

Отчет



**Развитие партий и предвыборная ситуация в
регионах. Взгляд региональных представителей
партий**

Полевое исследование

Бишкек - 2014



**Национальный институт
стратегических исследований
Кыргызской Республики**

совместно с

**Представительством Фонда
им. Фридриха Эберта в Кыргызской Республике**

**Развитие партий и предвыборная ситуация
в регионах. Взгляд региональных
представителей партий**

Полевое исследование

Бишкек - 2015

УДК 329

ББК 66.7

Р 17

Авторы отчета:

А. Доолоткельдиева, автор отчета и исполнитель полевых исследований, эксперт НИСИ;

Э. Ногойбаева, второй исполнитель полевых исследований, эксперт НИСИ КР.

Менеджеры исследования:

Ч. Эсенгул, зам. директора НИСИ КР;

А. Бисембина, научный сотрудник НИСИ КР;

Т.И. Султанов, директор НИСИ КР.

Р 17 Развитие партий и предвыборная ситуация в регионах. Взгляд региональных представителей партий: Полевое исследование. - Б.: 2015. - 50 с.

ISBN 978-9967-11-501-9

Р 0803010200-15

УДК 329

ISBN 978-9967-11-501-9

ББК 66.7

Запрещается использовать материалы отчета в коммерческих целях.



Содержание

Резюме	4
1. Введение.....	7
1.1. Цели и задачи исследования	9
1.2. Методология	10
2. Политические партии в ЖК и городских кенешах	14
2.1. Результаты выборов в городские кенешы	14
2.2. Региональные тенденции	17
2.3. Предвыборные настроения населения.....	20
3. Результаты регионального опроса.....	22
3.1. Структура региональных городских ячеек	22
3.2. Партийное строительство: отношения между центром и регионом	32
3.3. Предварительные мнения о пропорциональной многопартийной системе.....	35
3.4. Деятельность партий в городе/регионе.....	37
4. Предвыборное поведение партий в городе/регионе.....	42
5. Выводы.....	46
6. Рекомендации	48



Резюме

1. Основная партийная деятельность и попытки (в некоторых случаях, симуляция) партийного строительства пришлось на агитационные периоды 2010 и 2011 гг., и с тех пор резко пошла на убыль. Из этого можно сделать вывод, что партийная деятельность в регионах отвечает в основном краткосрочной логике получения голосов на выборах.


2. Региональная партийная деятельность протекает довольно вяло. Некоторые партии даже не имеют офисов, а штабы большей половины партий работают номинально. Начальники штабов плохо знакомы с программами своих партий. Без организационных и идеологических ресурсов ни одна партия не сможет состояться как организация.

3. Членство в партиях не устойчиво, также как и электорат партий. Оба кочуют от одной к другой, более выгодной структуре. Эти политические «миграции» сопровождаются сиюминутными выгодами, нежели долгосрочными принципами. Без ориентации на определенный электорат и без серьезной работы над усилением членства ни одна политическая структура не сможет состояться как партия.

4. Рудиментарное партийное строительство, которое ведется единичными партиями, определяется узкой системой отношений «центр-периферия». Эта такая система, при которой «центр» – это центральный штаб партии, а «периферия» – региональная или местная ячейка партии. В такой системе отношений ресурсы и принятие решений сконцентрированы в центре, а региональные ячейки соответственно находятся в зависимости от центра. Их несамостоятельность и зависимость приводят к тому, что они не чувствуют себя носителями ответственности за их территориальное подразделение. Далее, зависимость региональных ячеек от центра ограничивает их деятельность на местах, не позволяет реализовать предвыборные обещания и таким образом нивелирует значение партий на уровне сел и малых городов. Данная дистрибуция власти не способствует развитию партий за пределами Бишкека. В результате «новая» партийная система, несмотря на введение новых правил игры, пока продолжает функционировать на старых принципах политики.

5. Отсутствие финансовых и политических ресурсов на уровне региональных ячеек определяет слабую или нулевую деятельность региональных членов. Партийная деятельность по поддержке связей с электоратом и поддержанию сплоченности местных членов остается на минимальном уровне.

6. Незрелость общей политической и медийной инфраструктуры в регионах усугубляет положение партий и не дает возможность местным ячейкам заниматься политической деятельностью, то есть политизировать местные общественные проблемы на местном и национальном уровнях и освещать адекватным образом свою деятельность.




7. Хотя в регионах местные акторы смирились с тем, что власть сконцентрирована в Бишкеке, там, однако, отсутствует ясное представление об этой «центральной власти». Члены многих партий затруднялись ответить на вопрос о координации их деятельности с центральным штабом. Во многих случаях они не имели четкой информации о том, кто является их «куратором» в Бишкеке и к кому следует обращаться с вопросами, инициативами или проблемами. Как показывают материалы бесед, такое смутное представление о центральной организации власти является результатом внутривнутрипартийного кризиса, от которого страдают почти все партии Жогорку Кенеша. Если брать во внимание базовую функцию региональных членов партий как проводников информации и политики из центра в регионы, то можно легко представить, как исполнение этой функции усложняется за счет отсутствия четкого понимания происходящего в Бишкеке. Региональные ячейки теряют данную важную функцию своей деятельности, что снова ставит под вопрос целесообразность партийной деятельности в регионах.

8. Необходимо отметить, что проблемы внутривнутрипартийной дисциплины затрагивают не только молодые, но и старые демократии. Однако в отличие от других примеров преодоления кризисов, в Кыргызстане центральные штабы (за частичным исключением некоторых партий) не интересуются мнением своих региональных ячеек, не считают нужным разъяснять проблемы, с которыми сталкивается партия, и не вовлекают их в процессы коллективного нахождения путей их разрешения. Отстранение региональных ячеек от обсуждения фундаментальных проблем партий не способствует укреплению партийной целостности и идентичности.

9. Вышеуказанные проблемы отношений между центром и региональными ячейками приводят к нескольким негативным последствиям. Во-первых, конфликты в центре наносят прямой удар по региональным лидерам, чья репутация была мобилизована для агитации за данную партию. Наблюдается сильное разочарование партиями, что приводит, во-вторых, к процессу отчуждения не только региональных ячеек от центра, но и самих региональных лидеров от партий. Региональные лидеры предпочитают работать с населением от своего имени, а не от имени партии. Таким образом, они инвестируют в свой личный политический капитал, нежели в общий партийный. Данный негативный показатель снова ставит под удар смысл существования партий в областях.

10. Из таких шагов региональных лидеров можно сделать несколько выводов о предстоящих парламентских выборах. Во-первых, те региональные лидеры, которые будут участвовать в выборах в качестве кандидатов или агитаторов, будут рассматривать партии только в оппортунистическом свете. Такое обстоятельство, конечно же, не облегчит задачу партиям. Если партия рассматривается всего лишь как трамплин в высшую политику, то региональные лидеры будут выбирать партии не по их идейности и программам,



а по их приближенности к электоральному успеху. Такое членство не является стабильным и будет приводить в будущем к внутривнутрипартийным кризисам дисциплины. То есть тот внутривнутрипартийный кризис, с которым мы сталкиваемся сегодня, рискует продолжиться и усугубиться в последующие годы. И это не техническая проблема, которую можно решить поправками в избирательное законодательство, как предлагают некоторые депутаты.

11. Несмотря на вышеуказанные критические проблемы партийного строительства, региональные лидеры видят определенные преимущества пропорциональной системы. Однако в ходе опроса представителей городских кеңешей было выявлено, что противников пропорциональной системы больше чем ее сторонников. Депутаты и местные партийцы считают, что смешанная или одномандатная системы лучше бы представляли их интересы.

12. Апатия, недоверие и сарказм, проявляемые населением в отношении политических партий и основного парламента страны, являются сегодня серьезным фактором риска для неокрепшей полупарламентской системы.

13. Подытоживая результаты исследования, важным шагом для дальнейшей демократизации Кыргызстана станет задача не растерять имеющуюся поддержку парламентаризма на фоне низкой популярности партий. Если мы хотим не симулировать демократию, то партиям необходимо начать строить свою организацию, структурировать электорат по идейным программам и настраиваться на долгосрочные перспективы, а не только выборные результаты.



1. Введение

С введением в 2010 году конституционных реформ, нацеленных на строительство парламентской системы управления¹, у общества сформировались определенные ожидания в адрес политических партий, которые должны были стать инициаторами политических реформ. Данный отчет является попыткой дать текущую оценку развитию политических партий, функционирующих в условиях парламентаризма, за эти четыре года. Особенно их региональные динамики – тема, которая часто обходится экспертами и политиками стороной – для того, чтобы понять эффекты «новой»² системы не только на центральные, но и региональные события.³ Эти динамики малоизвестны несмотря на «избитость» темы, и их изучение представляется еще более важным накануне вторых парламентских выборов, которые пройдут в 2015 году.

Ожидания в адрес политических партий основываются на нескольких факторах. Как участники первых парламентских выборов они закладывают фундамент для дальнейшего развития новой системы. Ее дальнейшее развитие предполагает в свою очередь несколько векторов. Как отмечают эксперты, во-первых, первые многопартийные выборы являются важными, т.к. они «вливают на партийное развитие и формирование электората в последующих состязаниях»⁴. Во-вторых, «первые многопартийные выборы в стране могут спровоцировать лавинообразный эффект, в случае которого произойдет слияние капитала вокруг партий с проверенным послужным списком побед и отстранение от партий, познавших первые неудачи»⁵. В этом случае, прогнозируется укрупнение партий. В настоящий момент такие явления уже наблюдаются в центральной политике. Элиты делают выводы о произошедших первых победах и провалах, и уже происходят стратегические объединения. Примерами могут послужить

¹ Примечание автора: хотя современная политическая система называется парламентской, она представляет собой полупрезидентскую.

² Необходимо отметить, что попытки стимулирования партийного развития в Кыргызстане через частичное формирование Жогорку Кенеша по партийным спискам были предприняты еще в 1998 г. Тогда, также как и в 2010 году, следствием данного шага стала диверсификация политических партий. Появились такие партии как «Моя страна», «Адилет» и «Ар-Намыс». См. *Политические партии Кыргызстана: Теория и практика*. Фонд им. Фридриха Эберта, Бишкек, 2012.

³ Автором отчета не ставилась задача изучить «внешнее влияние» на политические партии и результаты выборов. Под внешним влиянием понимается неформальное вмешательство крупных держав, в орбитах которых вращается Кыргызстан. Многие эксперты и политики рассматривают внешний фактор как системообразующий, то есть при котором внешнее влияние настолько велико и в то же время непредсказуемо, что основной озабоченностью партий становится не инвестирование в долгосрочное партийное строительство, а калькуляция переменчивого внешнего влияния.

⁴ E. Huskey and D. Hill, 'Regionalism, personalism, ethnicity and violence: parties and voter preference in the 2010 parliamentary election in Kyrgyzstan', *Post-Soviet Affairs*, 29:3, 2013.

⁵ H. Hale, *Why not parties in Russia?* Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.17.



недавние объединения партий «Республика» и «Ата-Журт»⁶, с одной стороны, и партий «Бутун Кыргызстан» и «Бир Бол» - с другой стороны⁷.


Однако на фоне таких активных событий среди центральных элит проблематичным остается важнейший вопрос формирования электората и партийного развития в регионах. Проведение гиперконкурентных выборов в 2010 году (в них участвовали 29 партии) должно было бы подтолкнуть партии формировать свой электорат и таким образом обеспечить себе лучшую подготовку к следующим выборам. Но этого не происходит даже за год до выборов. Несмотря на высокую конкуренцию в политическом поле, партии все также предпочитают для обеспечения голосов инвестировать в краткосрочные «политические технологии», нежели в долгосрочную работу с электоратом. Следовательно можно предположить, что парламентские выборы 2015 года будут такими же «клиентелистскими», каковыми они были в 2010 году. Тогда, согласно экспертам, клиентелистские выборы «комбинировали мощный административный капитал, такой как деньги и организационные ресурсы, с посылками к избирателям, которые базировались на личностях, харизме и связях их лидеров, нежели на программах»⁸.

Электорат формируется разными путями: через мобилизацию различных ассоциативных и интеграционных сетей, которые опираются на индивидуальные основы солидарности (архаический способ), или через разработку коллективных политических программ (современный способ). В настоящее время в Кыргызстане превалирует первый способ формирования базы приверженцев и последователей партий. Разработка же партийных программ затормаживается по ряду политических и исторических сложностей. Социальные конфликты и размежевание интересов разных слоев общества исторически служили «естественной» базой для партийных программ. Тогда как Кыргызстан не имеет выраженных внутренних противоречий на основе каких-либо географических, религиозных, этнических и экономических отличий, чтобы позволить партиям кардинально сопоставлять свои программы. Кыргызстан можно обобщенно охарактеризовать как аграрную страну, населенную в основном кыргызами, практикующими «умеренный» ислам. Однако такие важные процессы и события как растущее деление между богатыми и бедными, внешняя и внутренняя миграции, уязвимость пограничных территорий и поселений, Таможенный союз и растущий национализм среди прочих могли бы стать платформами для кристаллизации современных политических программ. Но, несмотря на наличие благодатных политических тематик, не было увидено как партии становятся

⁶ «Ата-Журт» и «Республика» объединились, 20 октября 2014, <http://rus.azattyk.org/content/article/26645731.html>

⁷ «Партии «Бутун Кыргызстан» и «Бир бол» объединились», 25 ноября 2014, http://rus.azattyk.org/archive/ky_News_in_Russian_ru/20141125/4795/4795.html?id=26709046

⁸ E. Huskey and D. Hill, 'Regionalism, personalism, ethnicity and violence: parties and voter preference in the 2010 parliamentary election in Kyrgyzstan', *Post-Soviet Affairs*, 29:3, 2013.



инициаторами нужных обсуждений и выработки видений ни в столице, ни в регионах. Партии продолжают опираться на традиционные сети солидарности, которые не способствуют продвижению прогрессивных политических сил – реформаторов, а помогают лишь приобрести нужные голоса на выборах.


В исследовании выдвигаются две причины, которые могут объяснить проблематичное развитие партий в регионах, включая вопросы формирования электората и политических программ. Первая причина – это нынешний внутрипартийный организационный кризис – соотносится с текущими политическими процессами. Ее изучение позволяет показать насколько динамики в центре живо отражаются за пределами Бишкека, без намеренного на то действия партийных лидеров и несмотря на слабость связей между столицей и регионами. Вторая причина – централизация власти в столице – относится к структурным историческим процессам, и ее изучение необходимо для комплексного решения препятствий на пути развития многопартийной системы.

Сочетание современных политических тенденций и структурных причин предопределяет нынешнее развитие партий в регионах. Внутрипартийный организационный кризис, с которым столкнулись все парламентские партии без исключения, отражается напрямую на их оперативности и мешает их территориальному развитию. Кризис дисциплины и иерархии, который не становится предметом внутрипартийного и межрегионального обсуждения и последующего реформирования, ослабляет партийную солидарность и уверенность в будущем. Что касается централизации власти, то традиционно все политические дебаты, дискуссии и конфликты сконцентрированы в Бишкеке. При таком применении политики неудивительно, что региональные структуры партий остаются лишь внешними наблюдателями, и их невключенность в центральные структуры партии отвечает стратегическому разделу власти между центральными игроками. В связи с этим региональные структуры партий продолжают формироваться путем пирамидальных патронажных сетей.⁹ Это такая иерархическая система, при которой центральный штаб рекрутирует местных влиятельных личностей, которые имеют потенциал повлиять на местный электорат и собрать для партий нужное количество голосов. Получается, что «новая» партийная система, несмотря на введение новых правил игры, продолжает функционировать на старых принципах политики.

1.1. Цели и задачи исследования

Если на центральном уровне произошла децентрализация власти в пользу многочисленных партий, то на региональном уровне партии пользуются

⁹ Для дискуссии патронажных сетей и их влиянии на политику смотреть исследование «Влияние родоплеменных (клановых) отношений на формирование (деформацию) механизмов государственного управления, негативные и положительные факторы». НИСИ КР, 2013.



ограниченными возможностями. В городах имеются неразвитые связи между местными политическими структурами и национальными институтами, ограниченные полномочия городских депутатов и узкое общественное поле из-за скудности местных СМИ. Как в условиях гиперактивного центра и неразвитого региона оценивают работу своих партий их региональные представители?

Опрос региональных членов и депутатов партий преследовал цель озвучить проблемы развития партий в регионах через голоса самих участников этой новой-старой системы, которые отсутствуют в ежедневном публичном пространстве. Таким образом, это исследование дает возможность посмотреть на нынешнее состояние партийной системы с точки зрения регионов, ее так сказать «низших» звеньев. Их оценки дополнены анализом результатов выборов в городские кенешы и анализом структурных факторов.

В исследовании ставилась цель осветить следующие подтемы:


- Структура партий в городе: членство, организация, ресурсы, идеология.
- Деятельность партий в городе: фракционная, репрезентативная и «инвестиционная» функции.
- Партийное строительство: отношение между центром и регионом.
- Предвыборное поведение партий в городах.

1.2. Методология

Необходимо сделать несколько замечаний о методологических проблемах, которые являются неотъемлемой частью любого эмпирического исследования. Проведение полевых исследований на тему политических партий в Кыргызстане сопровождается специфическими методологическими трудностями.

В первую очередь эта проблема касается источников информации. В настоящее время политических партий в Кыргызстане зарегистрировано очень много. Однако существующие источники информации беспомощны в их изучении. Нет никакой официальной статистики по деятельности партий в регионах. Даже доступ к официальным результатам выборов в городские кенешы посредством центральной и территориальных комиссий по выборам затруднен. Традиционные СМИ и редкие социологические опросы не способны адекватно осветить региональную динамику. Активность партий в центре также не отображает степень их деятельности за пределами Бишкека.

Сочетание формальной и неформальной сторон в деятельности партий также представляет собой классическую опасность в их изучении. Официальные позиции партий и ее членов не говорят автоматически об ее влиянии. То есть изучение официальных структур власти не всегда может предоставить полную информацию о партии, нежели анализ ее неформальных структур или лидеров. Однако в исследовании была поставлена задача рассмотреть степень публичной политики, то есть такой политики, посредством которой партии



имеют возможность поднять свою популярность через публичные дискуссии насущных проблем страны и предложение своих видений.

В связи с этой причиной была выбрана категория официальных городских депутатов, избранных по партийным спискам, как объект анализа партийной деятельности в городах. Конечно, в каждом городе имеются неформальные лидеры, которые являются негласными представителями партий и помогают продвигать их интересы на местах. Но такое влияние не является примером современной политики, которая должна развиваться в парламентских системах. Соответственно роль этих личностей на электорат и на популярность партий остается вне досягаемости данного анализа.


Может также возникнуть вопрос репрезентативности городских депутатов для изучения партий в контрасте с национальными и сельскими депутатами. Полномочия, закрепленные за городскими депутатами, являются достаточно узкими, что урезает их официальный политический вес в партийной системе. Действительно, по сравнению с политикой, проводимой в столице и на селе, политика на уровне городов представляет собой наименьший удельный вес. Однако депутаты, каков бы ни был объем их полномочий, являются участниками публичной политики и вносят свой вклад на городском уровне в общую партийную организацию и идеологию.

Методологический инструментарий

Учитывая скудость методологических инструментов анализа, методологический выбор пал в пользу глубоких полуструктурированных интервью. Для проведения опроса была составлена анкета, состоящая из 10 вопросов. Вопросы были нацелены на получение базовой информации о структуре, ресурсах, программах и деятельности партий. Однако понимая изначально, что некоторую информацию невозможно получить по той простой причине, что региональные представители не располагают ею, эти вопросы все же задавались, преследуя вторую цель. В ходе исследования хотелось узнать, насколько региональные представители партий осведомлены об основных событиях и деятельности, происходящие в их партиях. Эта цель помогла отразить в анализе проблему «оторванности» региональных ячеек от центрального штаба.

Выбор респондентов

Для глубоких интервью были выбраны две категории респондентов. Основным объектом исследования, как было уже подчеркнуто выше, стали региональные партийцы. В эту группу были включены действующие депутаты городских кенешей, прошедшие по партийным спискам, и члены



партий¹⁰. Были опрошены те депутаты и члены партий, которые были на тот момент доступны. Также руководствовались исследовательской практикой, согласно которой вторые и третьи звенья иерархии бывают намного лучше осведомлены или открыты, нежели их начальники. В опросе приняли участие как лидеры фракций и партий, так и обычные члены. В эту группу также включены начальники штабов.

Вторая группа респондентов включает в себя «местных наблюдателей». Под этой обширной категорией подразумевается тип местных информаторов, которые благодаря роду своей деятельности хорошо осведомлены о событиях местной политики. В этот опрос вошли местные журналисты и блогеры, представители местных НПО, активные студенты и бывшие чиновники. Цель включения их мнений заключалась в том, чтобы сопоставить насколько рассказы партийцев о деятельности своей партии находят отражение в оценках наблюдателей. Мнение наблюдателей послужило вторым мнением о партиях.

В опросе приняли участие 89 человек, из них «партийцев» – 57, «наблюдателей» – 32. Исследователями были опрошены (1) представители партий, которые представлены в городских кенешах, за исключением тех партий, представители которых отсутствовали или отказались принимать участие; (2) представители партий, которые не представлены в городских кенешах, но которые, по оценкам местных наблюдателей, занимаются активной деятельностью, за исключением тех партий представители которых отсутствовали или отказались принимать участие. В опросе приняли участие: «Ар-Намыс», «Ата-Мекен», «Ата-Журт», СДПК, «Республика», «Замандаш-Современник», «Онугуу-Прогресс», «Бир Бол», «Адилеттүү Кыргызстан», «Улуттар Биримдиги», «Эмгек».

В связи с ограниченностью ресурсов опрос был проведен всего в семи городах республики - Караколе, Таласе, Оше, Жалал-Абаде, Нарыне, Баткене и Токмоке – то есть по одному городу в каждой области. Необходимо отметить, что городской кенеш Бишкека также входил в первоначальную выборку, но он был в процессе исследования исключен из-за проблемы доступа к депутатам. Идея включения Бишкека заключалась в том, чтобы посмотреть насколько относительная развитость политической и медийной инфраструктуры в столице отражается на динамике развития партий по сравнению с другими городами, в которых эти структуры менее развиты. Хотя выборка составляет лишь четвертую часть от общего числа республиканских городов, можно считать, что те динамики, которые выявились в семи городах, могут дать более широкую картину о политических процессах, происходящих в целом в стране. Мнения респондентов не претендуют на репрезентативность, однако они выявили ряд динамик, одинаково пронизывающих красной нитью все регионы и все опрошенные партии. Схожесть динамик указывает на общие тенденции и соответственно позволяет нам делать более общие выводы о партиях и

¹⁰ Только в городе Караколе, где смешанная система, мы опросили не только депутатов-партийцев, но и депутатов от групп избирателей.



политике в стране. Остается надеяться, что данные опросы станут регулярным инструментарием как для партий, так и для правительства для получения более системных и точных результатов.

Выезды в города и интервью были проведены двумя исследователями с опытом полевых исследований в течение одного месяца, в сентябре 2014 года.

Специфика проведения полевых исследований в Кыргызстане

Проведение интервью с городскими депутатами также было осложнено по некоторым обстоятельствам:

Проблема № 1: специфика работы городских кенешей. Городские депутаты проявляют свою активность в городе в основном во время сессий, а в остальное время года занимаются своей непосредственной профессиональной деятельностью. Многие из них являются фермерами и главами местных предприятий, которые находятся за пределами города. В связи с чем доступ к некоторым депутатам был ограничен. Особенности сложности доступа возникли в городах Ош и Токмок.

Проблема № 2: чувствительность темы исследования. Особенную чувствительность вызвали вопросы о финансовой базе и предвыборных стратегиях партий. Чрезвычайную осторожность показала партия «Улуттар Биримдиги» в городе Оше. Представители этой партии не ответили открыто почти ни на один вопрос анкеты. Также сложной оказалась работа с депутатами и партийным представительством в городе Токмоке. Как нас проинформировали, многие депутаты находятся за пределами страны или в Бишкеке (сказывается приближенность центра). По оценкам жителей города и опрошенных партийцев, сама активность депутатов в г. Токмоке очень низкая.



2. Политические партии в ЖК и городских кенешах

Прежде чем обратиться непосредственно к результатам опроса, необходимо осветить общие динамики партий в городах. Это в первую очередь касается результатов их избрания в городские кенешы, расстановки политических сил и предвыборных настроений в стране.

2.1. Результаты выборов в городские кенешы


Как партии повели себя после их избрания в Жогорку Кенеш? Послужил ли парламентский мандат толчком для продвижения в регионы? Ниже предоставляется анализ выборов в городские кенешы, которые были организованы по партийным спискам в 2012-2013 гг. Анализ городских кенешей позволяет рассмотреть деятельность партий после получения национальных мандатов и их озабоченность (или ее отсутствие) партийным строительством в регионах. Этот вопрос остается неизученным, поскольку основное внимание общественности и масс-медиа сконцентрировано на событиях в столице.

Нижеследующая таблица № 1 показывает распределение мандатов между партиями в 31 городе. В таблицу вошли партии, которые играют решающую роль на региональном и/или национальном уровнях по исходам выборов:

Таблица 1. Распределение мандатов между партиями на городском республиканском уровне (2012-2013 гг.)¹¹

Партия	Число городов, в которых партия получила мандаты
СДПК	31
Ата-Мекен	27
Республика	23
Замандаш-Современник	21
Ата-Журт	11
Онугуу-Прогресс	10
Бутун Кыргызстан	8
Ак-Шумкар	7
Ар-Намыс	5
Мекен Ынтымагы	3
Бир Бол	2
Бирге	1
Улуттар Биримдиги	1

¹¹ Результаты получены путем компилирования данных, запрошенных в ЦИК и в аппаратах городских кенешей. Отметим, что результаты выборов в городские и сельские кенешы не доступны на официальном сайте ЦИК. ЦИК также не располагает информацией об изменениях в составе депутатов, что осложняет научные исследования в этом направлении.



В тех городах, где было проведено исследование, выборы привели к следующему раскладу сил в городских кенешах:

г. Ош: фракции СДПК, «Республика», «Адилеттүү Кыргызстан», «Ата Мекен», «Замандаш-Современник» формируют коалицию большинства. Мэр Кадырбаев Айтмамат выдвинут от фракции «Замандаш-Современник»;

г. Жалал-Абад: фракции «Ата-Журт» и СДПК формируют коалицию большинства. Мэр Салайдин Авазов выдвинут от фракции СДПК;

г. Баткен: фракции СДПК, «Замандаш-Современник», «Республика» и «Ата-Мекен» формируют коалицию большинства. Мэр Жаныбек Жалалов выдвинут от фракции «Замандаш-Современник»;

г. Каракол: на момент исследования коалиция большинства не была сформирована из-за «внутренних разногласий между фракциями». ¹² Мэр Рыскул Калыгулов – беспартийный;

г. Токмок: фракция «Республика», группы избирателей «Новое поколение» и «За наш город» формируют коалицию большинства. Анвар Омурканов в данное время является беспартийным, раньше был от фракции «Республика»;

г. Талас: фракции СДПК, «Замандаш-Современник», «Ата-Мекен», «Ак-Шумкар». Мэр Анарбек Кушубеков выдвинут от фракции «Республика»;

г. Нарын: фракции СДПК, «Мекен Ынтымагы», «Замандаш-Современник», «Ак-Шумкар» формируют коалицию большинства. Мэр Рахат Адиев выдвинут от фракции «Ак-Шумкар». ¹³

Какую полезную информацию можно почерпнуть из данных результатов выборов? Во-первых, партии, которые представлены в настоящее время в Жогорку Кенеше, также являются наиболее представленными в региональных городах. Лидирующее положение занимают партии СДПК (она получила мандаты во всех городах – 31), «Ата-Мекен» (27) и «Республика» (23). Репрезентативность этих партий является повсеместной. Лидирующие позиции СДПК и «Ата-Мекен» в ЖК смогли им обеспечить последовательность в развитии в регионах.

Во-вторых, интересны показатели других партий, которые не представлены в основном парламенте. Так, «Ак-Шумкар» не канула в лету после того, как она показала провальный результат на парламентских выборах 2010 года. В настоящее время ее результат составляет семь городских кенешей. Однако ее представленность приходится только на северные города. Еще одна проигравшая на парламентских выборах партия «Бутун Кыргызстан» показывает хорошие

¹² Интервью с аппаратом городского кенеша, сентябрь 2014.

¹³ Примечательно, что сами депутаты и служащие аппаратов городских кенешей считают понятия «коалиция большинства» и «оппозиция» номинальными, то есть «прописанные по закону, но не применяемые на деле». Таким образом, хотя во всех городских кенешах на момент исследования были сформированы или находились в процессе формирования коалиции большинства, официальные оппозиции отсутствовали как таковые.




результаты – 8 городов. Еще одной партией, которая судя по результатам на городских выборах, имеет шанс быть избранной в ЖК в 2015 году, является «Замандаш-Современник». Она получила мандаты в 21 городе. Примечательно, что партия представлена равномерно по всем областям республики. «Замандаш-Современник» также участвовала, но не прошла на парламентских выборах 2010 года. Сравнительно новая партия «Онугуу-Прогресс» хоть и представлена в южных городах, но занимает лидирующее место среди новичков – 10. «Улуттар Биримдиги» участвовала и победила только по одному городу, но этого было достаточно, чтобы эта партия получила определенный вес в важном южном городе – Оше. Другие партии, чье участие ожидается на выборах, такие как «Бир Бол», «Бирге» и «Эмгек», появились на политическом поле совсем недавно. Примечательно, что «Бир Бол» и «Бирге» уже смогли себя зарекомендовать в Токтогуле. В этом городе они получили по 3 и 4 мандата соответственно. «Бир Бол» также получила 4 мандата в городе Карасуу. (Рисунок № 1 показывает географию распределения городских мандатов в 8 городах между партиями, представленными в ЖК, 2012-2013 гг.)

На основе предварительного анализа результатов выборов, которые прошли два года спустя после формирования Жогорку Кенеша, можно предположить, что динамики поведения партий в центре отражаются на их поведении в регионах. То есть ослабление или усиление партий в главном парламенте страны непосредственно влияет на их динамики развития в регионах. Таким образом, ослабление партии «Ата-Журт» в ЖК сказалось на ее результативности в городах – она прошла в 11 кенешей и ее активность распространяется лишь на южные города, не включая Ошскую область. Самым скудным результатом пользуется партия «Ар-Намыс» – она представлена лишь в пяти кенешах: по северу республики и один в южном городе Узгене. Даже город Бишкек, который всегда считался вотчиной лидера партии, выбыл из зоны влияния «Ар-Намыса». Эта партия скорее всего испытает серьезные трудности на пути переизбрания в парламент при сегодняшней ее представленности в городских кенешах. Таким образом, первые ошибки, совершенные лидерами партий «Ата-Журт» и «Ар-Намыс», которые подорвали доверие их последователей, произошли уже в 2011 году, то есть до городских выборов. Любопытно, что «Республика» успела получить мандаты в 23 городах до того, как она стала объектом серьезного раскола партии на южные и северные элиты.

Принимая во внимание важный пример того, как региональные результаты «Республики» не успели отразить центральные динамики этой партии и соответственно неточно иллюстрируют ее влияние в регионах, необходимо учитывать другие индикаторы помимо результатов выборов. Скорее всего, представленность партий в кенешах не столько отражает уровень их активности и предвыборного потенциала, сколько информирует нас о распределении контроля за «административными ресурсами» в городах. Для выявления





реальных тенденций на региональном уровне этот анализ дополнен опросом среди партийных членов и городских депутатов.

2.2. Региональные тенденции

Как было отмечено выше, анализ распределения мандатов не всегда точно характеризует позиции и влияние партий в городах. Мнения региональных представителей о деятельности их партий позволяют дополнить этот пробел. Однако их мнения могут быть расценены как субъективный и ситуативный источник информации. Учитывая, что они могут изменяться под воздействием скоротекущих событий, приведен свод мнений как ситуативный фокус на региональные динамики, актуальные на момент исследования в сентябре 2014 года.


«Республика»: Как иллюстрируют интервью с членами этой партии и городскими «наблюдателями», ее влияние сильно ослабло на юге, но продолжает присутствовать на севере страны. Так, если по южным городам Ош, Баткен и Жалал-Абад наблюдается спад ее деятельности или ее полное отсутствие, то в северных городах Таласе и Нарыне партия продолжает пользоваться позитивным имиджем. Эта партия часто представляет если не просто альтернативную группу, то серьезную оппозицию другим партиям (например, в г. Нарыне) и доминирующую роль (в г. Таласе, мэр, председатель городского кенеша и большинство депутатов являются членами этой партии¹⁴).

«Ата-Журт»: Многие считают, что «Ата-Журт» выиграла выборы в 2010 году на волне межэтнических столкновений, но националистическая эйфория прошла. Ответы южных респондентов показывают, что после попытки перелезть через забор, доверие к лидеру партии сильно упало.¹⁵ Члены этой партии даже в «родном» городе Жалал-Абаде переходят в другие партии или прекращают свою деятельность. На данном этапе можно сказать, что партия растеряла свой националистически настроенный электорат, и этот вакуум должен быть заполнен другой партией. Таким образом, ожидается, что на юге начнется сильное соперничество за националистический электорат между «Бир Бол», «Онугуу-Прогресс» и «Улуттар Биримдиги».

СДПК: Партия приобрела за эти годы отрицательную репутацию «партии власти», по ассоциации с печально известными партиями прошлого «Алга Кыргызстан» и «Ак-Жол». В дополнении, как отмечают сами партийцы, непопулярная политика правительства также сказывается на ухудшении репутации партии. Люди недовольны последними принятыми решениями:

¹⁴ Многие члены партии «Республика» объясняли свое членство в этой партии тем, что ее лидер является выходцем из Таласа, их соотечественник.

¹⁵ «Ташиев признал, что было неправильным перелезть через забор «Белого дома», 10 июля 2014 г. http://rus.azattyk.org/archive/ky_News_in_Russian_ru/20140710/4795/4795.html?id=25451817

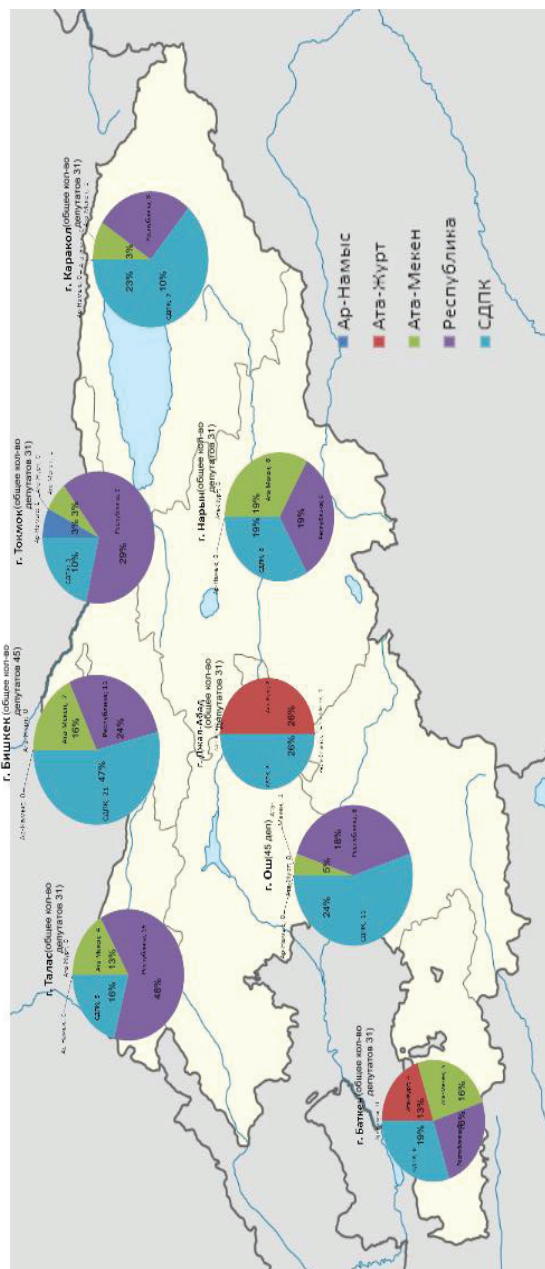


энергокризис, запрет на «трехфазку», повышение цен на продовольствие и машины и пр.

Широко распространено мнение, что две партии «Замандаш-Современник» и «Эмгек» являются не чем иным, нежели «проектами» провластной партии СДПК, и что их отдельная судьба будет зависеть от решения «сверху». Такая репутация тянется за партией «Замандаш-Современник» еще с парламентских выборов 2010 года. Однако тот факт, что «Замандаш-Современник» представлена в 21 городском кенеше и во многих городах даже сформировала коалиции и лоббировала своих кандидатов в мэры, говорит о том, что у партии наблюдается свой независимый политический потенциал. У партии даже есть своя ежемесячная газета и журнал.


Хотелось бы отметить интересный прецедент, который сформировался в г. Караколе. Благодаря пилотному проекту, в 2012 г. в городской кенеш баллотировались не только политические партии, но и так называемые «инициативные группы от избирателей». Совместная деятельность политических партий (СДПК, «Замандаш-Современник», «Ак-Шумкар» и др.) с инициативными группами («Табылга», «Союз, «Патриот» и др.) сформировала интересную и достаточно конкурентную конфигурацию в местном парламенте.

Представительство партий ЖК в городских кенешах КР



© НИСИ КР

Рисунок 1. География распределения городских мандатов между партиями, представленными в ЖК, 2012-2013 гг.



Присутствие местных, узнаваемых лидеров из инициативных групп закладывает серьезную конкуренцию и, как они сами признаются, «серьезную ответственность» перед горожанами. Так, на сентябрь 2014 года в бюджете города присутствует профицит, т.е. значительная часть бюджета еще не использована. Интересно отметить, что присутствие инициативных групп избирателей в Токмокском городском кенеше не произвело схожего эффекта как в Караколе. Здесь партийная деятельность, по словам партийцев и наблюдателей, остается низкой.

Партия «Ар-Намыс», которая представлена всего в пяти городах, выпала из поля общественных дискуссий в регионах.

Появляются относительно новые партии: «Бирге», «Бир Бол», «Эмгек» и пр. Но их деятельность видна пока только на уровне политической рекламы (билборды на дорогах во всех регионах, наличие штабов в некоторых городах).

2.3. Предвыборные настроения населения

Социологические опросы касательно предвыборных настроений населения пока еще не начались. В начале 2014 года социологическая компания SIAR провела по заказу частного лица социологический опрос на тему парламентских выборов 2015 года. Результаты опроса полностью не доступны для публичного пользования, есть только несколько выжимок. Так, в ходе опроса жителей столицы выяснилось, что большое число респондентов (38,2%) не могло определиться с выбором партии, за которую бы они проголосовали, будь выборы завтра. Число респондентов, которые имели четкие предпочтения, не превышает 32,5%. Высокий показатель отсутствия партийных предпочтений у населения (38,2%) говорит о неоформленности идеологического спектра и о больших возможностях, которые существуют у новых и старых партий по формированию своего электората. Однако следует также обратить внимание на очень высокий показатель «против всех» – 18,5% и неприятие выборов как таковых – 10,8%¹⁶. Показатель «против всех» и нежелание участвовать в выборах по партийным спискам (в общей сумме составляющие 29,3%) скорее всего указывают на низкое доверие к институту политических партий как носителей качественных изменений в обществе.

¹⁶ Данное исследование было подготовлено по заказу частного лица и не доступно для общественного пользования. Выдержки приводятся из краткого описания исследования на интернет странице компании <http://siar-consult.com/news/parlamentskie-vybory-2015-vybor-bishkekchan-segodnya/>, ознакомлено 24.09.14.

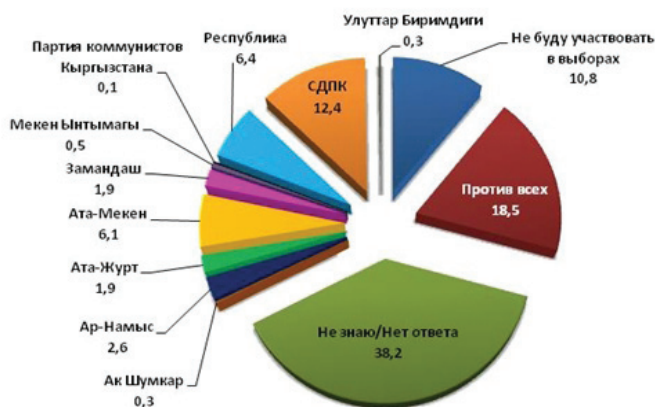


График 1. Если выборы будут завтра, за какую партию Вы отдадите свой голос? (%)

Дополнительные данные можно привести из социологического опроса, проводимого ежегодно Международным республиканским институтом для поддержки данного аргумента. Из исследования, проведенного в феврале 2013 года этим институтом и охватывающего 1500 жителей страны, видно, что всего лишь 31% опрошенных относится положительно к партиям и 50% – отрицательно. Также 36% опрошенных считают, что политические партии очень коррумпированы и еще 35% – достаточно коррумпированы¹⁷.

¹⁷ «Национальный опрос жителей Кыргызстана. Февраль 2013», International Republican Institute.



3. Результаты регионального опроса

Как было видно из результатов выборов в городские кенешы и оценок респондентов, региональные динамики развития партий нестабильны и порой обманчивы, что говорит в целом о природе политики в Кыргызстане. Как было подчеркнуто в методологии, основной упор исследования делается на анализе *структурных* факторов, которые обуславливают переменчивое поведение политических акторов и соответствующее развитие партий. Обратимся теперь непосредственно к результатам опроса и анализу этих структурных факторов. Напомним, что в данном исследовании ставилась задача изучения следующих вопросов:

- Структура региональных городских ячеек: организация, ресурсы, членство, идеология;
- Партийное строительство: отношения между центром и регионом;
- Деятельность партий в городе: фракционная, репрезентативная и «инвестиционная» функции;
- Предвыборное поведение партий в городе.

3.1. Структура региональных городских ячеек

Организация и ресурсы

Не каждая партия имеет собственный штаб или офис. Большинство партийных штабов открывается и начинает деятельность накануне выборов. Многие штабы большую часть времени просто закрыты и открываются только по необходимости. Те штабы, которые были открыты, носили номинальный характер – присутствующий секретарь лишь создает имитацию, но не саму деятельность. Из открытых штабов большинство занято оформлением и переписью новых и старых членов. Однако у большинства партий нет точной информации об объеме их членства, так как многие члены переходят в другие партии или уезжают за границу в поисках работы. Исключением являются штабы партий «Ата-Мекен» и в меньшей степени СДПК, работа которых более близка к понятию региональных ячеек. У наиболее активных партий (СДПК, «Замандаш-Современник», «Республика», «Ата-Мекен») имеются подразделения: молодежные, женские, пенсионеров и пр.

Основное открытие партийных штабов пришлось на предвыборную агитацию лета 2010 года. С тех пор закрытие многих штабов подорвало деятельность и имидж партий. Вот что говорят местные члены об отсутствии формального представительства: «Мы давно не организовывали встреч с горожанами. В основном это происходит перед выборами. Раньше в штабе мы принимали избирателей, сейчас он закрыт и приходится напрямую работать»¹⁸. Еще один партиец из Токмока пожаловался, что «напрямую общаться с

¹⁸ Интервью с депутатом от фракции «Ар-Намыс», сентябрь 2014.





населением тяжело», не имея возможности опереться на организацию¹⁹.

Ресурсы региональных ячеек – самый туманный аспект их деятельности. О постоянных стабильных взносах ответили только несколько респондентов, но и эти данные не совпали с ответами их сопартийцев по городу и в других регионах. Чаще всего назывались два вида источников: разовые взносы от 1000 сом и больше и деньги, выделенные центральным руководством партий. Так как взносы являются нерегулярным и недостаточным источником для покрытия нужд ячеек, можно сделать вывод о высокой зависимости региональных представительств от центрального финансирования. Отсутствие внутренних ресурсов также является важной проблемой для развития местных представительств. Замечено нежелание местных депутатов и партийцев инвестировать в партию. Данное обстоятельство связано с нестабильностью центральных штабов и неуверенностью членов в долгосрочном существовании их партий.

Членство

Фракции

Профиль городских депутатов разнообразный. Там можно увидеть как старые элиты, так и новых неопытных предпринимателей и в меньшей степени молодых представителей из «гражданского общества». У каждой партии есть свои рекрутинговые стратегии. Например, партия СДПК не скрывает, что она отобрала депутатов, у которых уже имелся многолетний номенклатурный и политический опыт. Она сделала ставку на бывших акимов, директоров школ, ректоров вузов, начальников муниципальных служб и т.д. Сами депутаты партии считают такой выбор правильным:


«Раньше в состав входили руководители вузов, муниципальных учреждений, был опыт. Сейчас сидят многие предприниматели, сути не понимают, ждут только вознаграждение. Это неправильно»²⁰.

Если посмотреть депутатский состав этой партии, то действительно именно в ее списке можно больше всего увидеть ректоров, главврачей, директоров и других местных влиятельных личностей с номенклатурным капиталом. Например, в Нарынском городском кенеше собрались проректор Нарынского государственного университета, начальник автодороги Бишкек-Торугарт, директор муниципального предприятия «Таза-Нарын», начальник отдела хирургии Нарынской областной больницы и др.²¹ Идентичная стратегия была выбрана партией «Республика». Если посмотреть на ее депутатский состав в г. Талас, где она занимает 15 мандатов, то там можно найти начальника Таласского

¹⁹ Интервью с депутатом Токмоцкого городского кенеша, сентябрь 2014.

²⁰ Интервью с депутатом от фракции СДПК, сентябрь 2014.

²¹ Данные аппарата городского кенеша, г. Нарын.



филиала «Северэлектро», координатора «Кыргыз почтасы» по Таласской области, замначальника Таласской областной больницы и т.д.²² Возможно, такой выбор партий оправдан стратегией получения максимального количества голосов, но он также препятствует обновлению партии и продвижению молодых политиков.

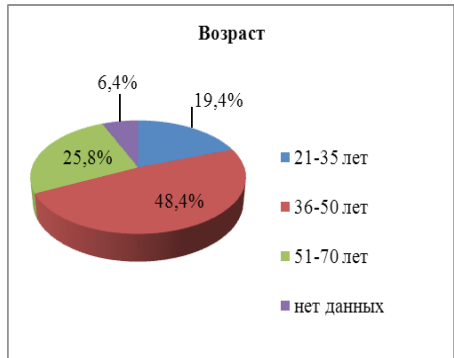
В партии «Замандаш-Современник» проглядывается более разнообразный состав, она делает ставку на представителей либеральных профессий (врачи, юристы, эксперты в различных областях) и предпринимателей. Партия «Ата-Мекен» пытается создать свой имидж тем, что занимается строгим отбором своих членов и их профиль во многих городах и селах составляют учителя и студенты. Однако в составе ее депутатов также имеются представители бизнеса и состоящие на административных должностях. В партии «Онугуу-Прогресс», «Адилетүү Кыргызстан», «Ата-Журт» вошли в основном местные предприниматели. Это представители среднего бизнеса, которые руководят конезаводами, кирпичзаводами, животноводческими фермами, строительными фирмами и т.д.

Для анализа столкновение между этими двумя основными профилями региональных представителей партий – бизнесменов и кадров с номенклатурным капиталом – представляет большой интерес. Оно отвечает на важные вопросы: кто представляет партии в регионах? Кто продвигает их политику? Кто занимается формированием регионального электората? Как показывают интервью, взаимоотношения между ними не всегда складываются удачно. И это связано не только с поколенческим конфликтом, но и идейными разногласиями. Важно учитывать, что кадры с номенклатурным капиталом являются продуктом прошлой политической культуры, и что они больше не будут воспроизводиться по тем простым причинам, что в стране уже не будет такого образования как раньше, и что государство больше не занимается подготовкой таких кадров. Что касается представителей бизнеса, то если они и несут какие-либо идейные ориентиры, то они – либерального толка, то есть направленные на отстаивание интересов предпринимательства. Соответственно остается большая прослойка электората, которая не представлена ни предпринимателями ни устаревающими кадрами номенклатурного капитала. Возникает вопрос – кто будет в будущем составлять региональные команды партий и служить проводниками центральных реформ?

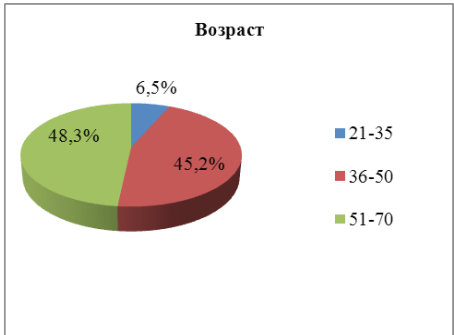
Для дополнения информации о городских депутатах приведены графики с информацией о возрастном и половом профиле в семи исследованных городских кенешах. Как видно из этих графиков, во всех семи кенешах более 70% депутатов составляют мужчины. В Жалал-Абаде и Токмоке на долю женщин приходится всего 13% мандатов. По возрастной динамике, как видно из графиков, преобладают депутаты в возрасте от 36 до 50 лет.

²² Данные аппарата городского кенеша, г. Талас.

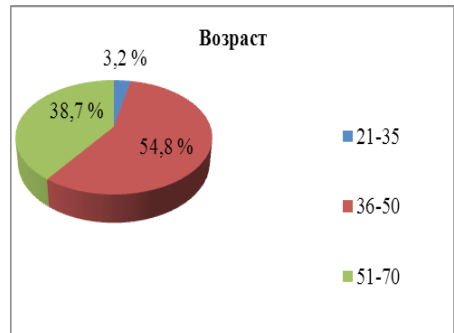
г. Талас



г. Токмок

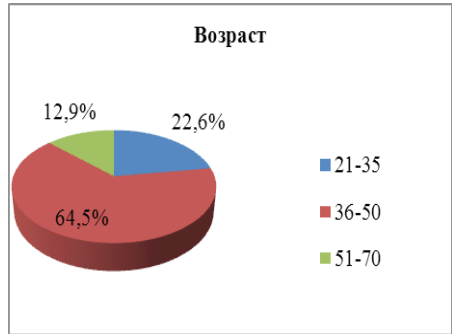


г. Каракол

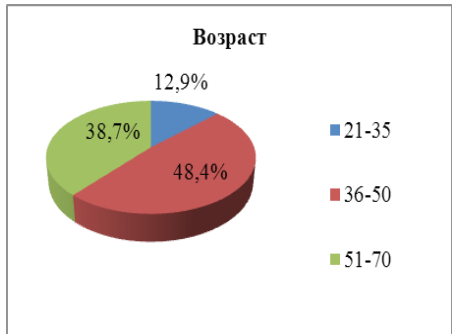




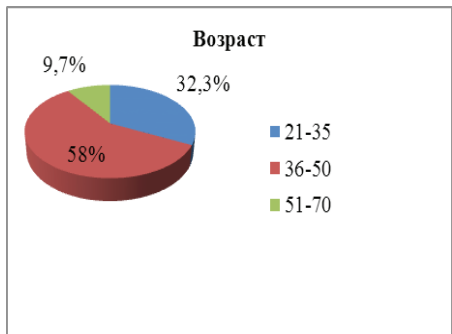
г. Нарын



г. Баткен



г. Жалал-Абад





Мотивации вступления в партию и политику

Если в развитых демократиях граждане вступают в партии потому, что им небезразличны их цели и задачи и они хотят разделить их вместе с другими близкими по духу гражданами или сохранить традицию данных идей в своих регионах, то в Кыргызстане существуют иные мотивы. Как показал опрос, многие депутаты партий отмечали следующие факторы, повлиявшие на их членство в партии:

- Влияние среды: друзья или родственники уже состоят в этой партии.
- Личное знакомство с лидером партии (посредством различных ассоциативных сетей: одноклассники, односельчане, профессиональные круги, родство).
- Вхождение в партию рассматривается как потенциальная возможность улучшения личного социального статуса. При этом возможности носят расплывчатый диапазон, который включает любые виды выгод и пользы, которые человек может извлечь из партийной и электоральной деятельности на тот момент.


Намного реже встречались депутаты, чье решение вступить в партию и баллотироваться на выборы было мотивировано желанием сделать вклад в развитие города. В основном такие ответы услышаны в городах Нарын, Каракол и реже в Баткене. Многие депутаты признаются, что на момент баллотирования они не относились критически к выбору партий:

«Просто так получилось, попали в эти списки, прошли. Только потом поняли, как сложно работать с кем-то, если не разделяешь одни политические взгляды»²⁴.

Из-за того, что многие члены попали в партию не по идейному выбору, их

²³ Возрастные данные по депутатскому составу Ошского городского кенеша отсутствуют.

²⁴ Интервью с депутатом Баткенского городского кенеша от партии «Республика», сентябрь 2014.



взгляды на развитие страны в целом и города в частности идентифицируются с их личными предпочтениями, нежели с партийными позициями. Поэтому в своих ответах они ориентировались на личные суждения, а не на партийные установки.

Хотелось бы отметить особую ситуацию, сложившуюся в городе Караколе ввиду присутствия там наряду с партиями групп избирателей. Мотивации для создания таких групп и их продвижения в политику отличаются: «Мы единомышленники. Мы объединились, чтобы решать нужды города и создали группу, союз». Позиция членов партий этого города тоже отличается от партийцев других городов. Их членство в партии было мотивировано желанием перемен в их местности, желанием вместе поработать с единомышленниками. Конечно, такие взгляды разнятся от тех побуждений, которые наблюдались у некоторых партийцев в Таласе, Баткене или Оше и которые больше свидетельствовали о родоплеменных, семейных и местечковых интересах.

Ввиду того, что членство в партиях не основывается на идейных и идеологических мотивациях, а держится на переменчивых условиях как знакомство и кумовство, членство в партиях не отличается стабильностью. Члены партий без труда переходят в другие партии, получают по несколько партийных билетов и агитируют за несколько партий одновременно. По этой причине партиям каждый раз перед выборами приходится заниматься своими членскими списками. Депутат партии «Ата-Журт» из одного южного города даже сказал: «Я не знаю, сколько членов у нас сейчас есть. Я не брал партийного билета, у нас все так работают»²⁵. Это ярко говорит о качестве регионального членства партий.

Партийные программы


На городском уровне

Учитывая низкую мотивированность депутатов, нестабильность членства, зависимость региональных представительств от центральных штабов, хотелось посмотреть, насколько эти факторы влияют на партийную идеологию на местах. Существуют ли партийные программы, которые осуществляют определенное видение развития города и его населения? И как депутаты понимают и претворяют эти программы в жизнь?

Из всех партийных респондентов практически все подтвердили наличие программ по городскому развитию, но по-разному с ними соотносились:

- некоторые путали программу партии и предвыборные обещания;
- большинство опрошенных знали о ее наличии, но не смогли привести примеры;

²⁵ Интервью с депутатом от фракции «Ата-Журт», сентябрь 2014.

- 
- большинство не считали нужным ее знать, так как избирателям это не интересно;
 - некоторые партии не имели городских программ;
 - далеко не все могли определить различия «своей» программы от программы «других» партий.

При более детальном обсуждении городских программ было выяснено, что партийцы путают «программы» с «перечнем проблем города». То есть они могли перечислить насущные проблемы города, которые почти везде одинаковые и упираются в инфраструктурное недоразвитие, как элементы программ. Мало кто из них, за исключением Каракольского и Нарынского городских кенешей, осознавали, что даже при скудном бюджетном обеспечении существует необходимость и возможность представлять и отстаивать разные варианты распределения бюджета. В итоге, хотя подавляющее большинство городских депутатов владеют информацией и понимают проблемы города, это знание не приводит к формулированию партийных программ.

О наибольшем присутствии таких программ (здесь более уместно говорить о планах развития города) показывает город Нарын. Именно в этом городе депутаты из разных партий показали профессиональную информированность о проблемах города и говорили больше всего о своих достижениях и о том, какие пункты из своих планов им удалось пролоббировать. Нарын представляет собой зачатки партийного соперничества во благо развития города. Это качественно отличало Нарын от других городов.

На вопрос, нужно ли партиям разрабатывать политические программы, многие партийцы выразили скепсис. Член партии «Онугуу-Прогресс» так обосновал необязательное наличие программы:

«У нас программа есть, но так как меня очень хорошо знают в моем округе, сородичи особо не интересовались пунктами программы»²⁶.


А депутат партии «Ата-Мекен» пошел еще дальше в дискредитации идеологии:

«Давайте будем откровенны. Идеология никому не нужна. Единственный фактор, влияющий на людей, это их среда (чойро – на кыргызском языке). Вот вы спрашиваете, почему я выбрал именно эту партию? Я вам отвечу – в моем селе многие люди являются членами «Ата-Мекен», вот и я стал. Все просто»²⁷.

Из той скудной информации, которую удалось получить от региональных партийцев касательно их городских программ, можно предварительно нащупать следующие слабые попытки формирования политических ориентаций. «Ата-Мекен» и «Адилеттүү Кыргызстан» идентифицируют себя как социалистические

²⁶ Интервью с депутатом Жалал-Абадского городского кенеша, сентябрь 2014.

²⁷ Интервью с партийцем «Ата-Мекен», сентябрь 2014.



партии. Некоторые депутаты этих партий направляли свои усилия в кенешах на социально-ориентированные вопросы. «Ата-Мекен» уже традиционно поднимает вопрос о зарплатах учителей, тогда как «Адилеттүү Кыргызстан» сделала ставку своей предвыборной программы на семьи и обеспечение детей социальными садиками. «Замандаш-Современник» можно также определить в эту категорию на основе ее ориентации на социально уязвленные группы мигрантов и бедных, но пока эти ориентации не ложатся в основу определенного видения. У СДПК, как сказали многие ее члены, «партийная программа и устав близки к народу». Но они не смогли показать на примерах, как эта близость отражается конкретно. Представители остальных партий не смогли выразить ни примерами своей работы, ни наличием программ приверженность к какому-либо политическому курсу.

На национальном уровне

Из анализа полученных ответов партийцев можно сделать два основных вывода. Во-первых, партийцы (будь то рядовые члены или депутаты городских кенешей) не знают общую программу своих партий. В лучшем случае они могут ее воспроизвести в тезисном виде, как они называют «чакырыктар», то есть те лозунги, которыми партии когда-то агитировали избирателей. Вот несколько примеров таких лозунгов, которые прозвучали одинаково от представителей партий «Ата-Журт», «Республика», «Эмгек», «Бутун Кыргызстан», «Онугуу-Прогресс»:

«Надо развивать экономику!»


«Надо строить вертикаль власти!»

«Надо бороться против коррупции!»

При этом партийцы не смогли объяснить, какими конкретными мерами можно достичь таких результатов. Получается, что партийные программы так и остались на уровне призывов. Во-вторых, интересно, что эти призывы одинаково звучат у многих партий. Скорее всего, схожесть и однотипность лозунгов говорит о том, что партии не имеют серьезных программ или они остаются номинальными. Как сказал один депутат Баткенского городского кенеша: «Нет разницы между партиями. Есть только одна разница – властная СДПК и остальные»²⁸.

Еще одна интересная тенденция проскальзывала в ответах членов партий. Согласно их ответам, идеология партии сводится к «идеологии» лидеров партий. Что не удивительно, так как многие партии формируются вокруг отдельных политиков. «Идеология» этих лидеров резюмировалась в недвусмысленные моральные характеристики лидеров, такие как «чистота», «честность», «неподкупность» и «непричастность к бывшим режимам». Причем, это касается

²⁸ Интервью с депутатом Баткенского городского кенеша, сентябрь 2014.



всех партий и всех лидеров. Такая риторика в конечном итоге заменила собой партийную программу. Однако как результат работы такой риторики, лидеры партий деполитизируются и становятся предметом цинизма и иронии у населения.


Другое социологическое исследование, проведенное SIAR в начале 2014 года, утверждает по итогам опроса избирателей, что только 20% из них голосуют за программу партии. Их исследование также показывает, что «большая часть населения отдает голос судя по лидеру»²⁹.

В данном разделе рассмотрен ряд индикаторов, которые определяют партию как эффективную политическую организацию и организацию как политическую партию. Как было видно из анализа, большинство политических партий Кыргызстана с трудом соответствует классическому определению партий. Многие отечественные партии функционируют как полуформальные сети, включающие в себя региональных лидеров и опирающиеся на их харизму и личные финансовые ресурсы. Возможно, данная модель функционирования политических организаций в период авторитарных режимов была продиктована необходимостью выживания и соответственно была обусловлена высокой степенью неформальности, гибкости и текучести. Однако, в условиях перехода к полупарламентской форме правления, при которой партии определяют развитие страны, сетевая неформальная организация партий неадекватно отражает их новую роль в обществе.

Для получения доверия у населения и формирования своего электората партиям необходимо структурировать свою внутреннюю организацию и политический состав таким образом, чтобы электорат мог формировать стабильные политические ожидания и виды в их адрес. Это подразумевает прозрачность структуры партий, открытость их внутренних избирательных и делиберационных механизмов, четкость программ и приверженность определенному политическому курсу. То есть партиям для институционализации их политики в регионах нужно повышать уровень формализации и структурированности их деятельности. Их местные штабы должны работать не как рудиментарные пункты приема новых членов, а как полноценные организации, где «делается» местная партийная политика и откуда местные проблемы транслируются в центральный штаб для подпитки национальной повестки партии. Штабы должны служить местом обсуждения и дебатирования центральной политики, рефлексия над которой в свою очередь подпитывает местную повестку дня.

Далее, политические программы в сегодняшних партиях пока не играют роль, так как они замещаются другими доступными социальными ресурсами,

²⁹ Данное исследование было подготовлено по заказу частного лица и не доступно для общественного пользования. Выдержки приводятся из выступления директора компании Айнуры Сагынбаевой на круглом столе «Выборы-2015 - новые надежды» в пресс-центре «Вечернего Бишкека», 23 сентября 2014 г. http://www.vb.kg/doc/287428_sociolog_tolko_20_izbirateley_golosyut_za_programmy_partii.html



как родство, землячество и ассоциативные сети. Региональные представители партий открыто обесценивают роль программ. Однако как покажет анализ в последнем разделе, данные социальные ресурсы уже сейчас исчерпываются, так как их мобилизация в политических целях зачастую истончает общественное доверие к политике. Более того, современные социо-экономические события, которые делают Кыргызстан частью глобальных процессов, не могут быть решены такими социальными ресурсами. Они требуют применения серьезных политических программ и видений. И запрос на программы и идейные платформы уже сейчас остро чувствуется в стране. В полевых исследованиях часто были слышны вопросы касательно вхождения страны в Таможенный союз, будущего горных сел, энергокризиса, создания рабочих мест и возвращения мигрантов на родину. Данные критические темы сегодня не поднимаются партиями на уровне конкретных видений ни в столице, ни в регионах. Соответственно возникает естественный идейный вакуум, который сможет обеспечить прорыв в политической арене тем партиям, которые построят свою платформу не на родственных и земляческих связях, а на сильных программах.

3.2. Партийное строительство: отношения между центром и регионом

Вышеуказанное проблемное функционирование региональных представительств партий связано с еще одним фактором – системой отношений между центральной организацией партии и ее региональными подразделениями. Эти отношения очень слабы, а в некоторых случаях номинальны. Связано ли это с традицией высокой централизации власти, или с определенным видением регионов как ресурсов, но не как политических субъектов, или с неразвитостью политической инфраструктуры в регионах? Совокупность всех этих факторов сформировала ту вертикальную плохо функционирующую систему взаимоотношений, которая есть сегодня между центром и регионами. Как эта система отражается на местной политике и на развитии партий в городах? В данном разделе приведены высказывания и оценки представителей партий.

Региональные члены и депутаты почти всех опрошенных партий оценили качество связи с центральным руководством как нулевое или очень слабое.³⁰ Исключением не стала даже так называемая «партия власти» СДПК, от которой можно было бы ожидать более активного развития, учитывая ее новые институциональные и политические возможности. В общем плане они жалуются на отсутствие коммуникаций и затруднительный прямой выход на партийных лидеров. Такой вакуум, конечно же, отрицательно отражается на развитии региональных ячеек. Наблюдается высокая степень разочарованности центральными партийными боссами и усталость от неопределенности

³⁰ Целью опроса было изучение мнений региональных ячеек, в этой связи не были опрошены руководители центральных штабов.



партийной иерархии.

Партии «Замандаш - Современник» и «Ата-Мекен» немного выделяются из этой сложившейся тенденции. Наличие ресурсов и вовлеченность партии «Замандаш-Современник» в меценатские проекты говорят об определенной координации ячеек с центром. Ситуация в партии «Ата-Мекен» немного отличается: она не может похвастаться наличием финансовых ресурсов, но она делает ставку на классическую политическую деятельность. Как и другие, партия страдает от проблем иерархии, как это становится очевидным из опросов и выступлений региональных депутатов на республиканских съездах партии. Однако отсутствие ресурсов и демократических механизмов вовлечения региональных партийцев в политическую работу партии частично решается за счет частых поездок самого лидера и других депутатов по регионам и обсуждения актуальных вопросов и законов, продвигаемых партией. Таким образом, эта одна из немногих партий, региональные представители которой информированы о детальной законодательной деятельности партии. Не все члены партий «Республика», «Ата-Журт», СДПК и «Ар-Намыс» смогли похвастаться такой осведомленностью о деятельности центральной организации.

Оговорку можно сделать в адрес партии «Адилеттүү Кыргызстан», которая в меньшей степени испытывает проблему разрыва между центром и регионом, так как партия функционирует как сеть предпринимателей-политиков. Соответственно, каждое региональное подразделение, имея в своей организации самостоятельных предпринимателей, оперирует как независимо от центра, так и в координации с ним. В такой сети отсутствие коммуникаций не так интенсивно сказывается на работе ячеек в краткосрочной перспективе, как для обычных партий.

Еще одним показателем исключенности региональных ячеек из политической жизни центральных организаций является отсутствие информации у первых о предстоящих выборах и возможных объединениях и альянсах. В развитых демократиях такие важные вопросы как объединение партий выставляются на обсуждение и голосование. Так, например, в ходе опросов местные представители партий «Республика» и «Ата-Журт» даже не знали о предстоящем союзе двух партий.

Ниже приведена таблица, в которой собраны разные мнения региональных партийцев об их связи с центральными штабами. Члены не всех партий смогли ответить на этот вопрос, поэтому ответы не являются представительными, но подчеркивают ту тенденцию, которая описана выше.

Таблица 2. Мнения региональных партийцев о связи с центральными штабами

Партия	Мнение партийцев о их связи с центральным штабом
Эмгек	Баткен: «Салымбеков приезжал, обещал направить помощь на стадион и моим ученикам, но не выполнил свои обещания. Салымбеков постоянно в разъездах, его не найти, а его окружение не решает такие вопросы. Я уже давно с ним не разговаривал, не знаю как будем готовиться к выборам»
Замандаш - Современник	Баткен: «Центр выделяет средства для проведения праздников и акций в регионах»
Ата-Журт	Баткен: «Перспективы этой партии для меня туманные» Жалал-Абад: «Ташиев пытается держать с нами связь. Но многие члены уходят в другие партии»
Бутун Кыргызстан	Баткен: «Держим связь с Мадумаровым по телефону. В последний раз, когда он приезжал, организовали встречу с избирателями»
Республика	Баткен: «От центра нет внимания, ресурсов на содержание сотрудников, офиса нет. Нас депутатов всего пять человек – мы не партия, мы ничего не решаем. Это огорчает» Токмок: «Связь с населением очень слабая. Если депутаты и приезжают в Токмок, то только в мэрию. Связь с ЖК только по телевизору» Нарын: «Из Бишкека мало поддержки. В основном сами работаем. Постоянного финансирования нет, сами делаем взносы по 1000 сомов в месяц» Ош: «Сейчас партии в регионах не развиты! Нет никаких ячеек. Только СДПК вроде держит штаб. Другие партии не поддерживают связь с избирателями. Я поднял этот вопрос с Бабановым. Внутри партии крупный раздрай, непонятно каково ее будущее. Мы, региональные лидеры, нужны партиям только перед выборами»
Ата-Мекен	Жалал-Абад: «Мы часто приглашаем наших депутатов из Бишкека для общения с электоратом. Текебаев сам часто приезжает» Нарын: «Недавно приезжали шесть депутатов из Бишкека. Очень активные»
СДПК	Жалал-Абад: «В настоящее время нет независимости региональной ячейки. Конфликт между Ташиевым, Тумановым и Торобаевым напрямую отражается на нашем городе» Жалал-Абад: «Мы не знаем, кто нас курирует. Раньше это были губернатор и оргкомитет президентской администрации. Сейчас разные депутаты из партии провозглашают себя нашими кураторами. А есть ли партийное решение по этому вопросу?» Баткен: «Работа партии не эффективна: нет ни вертикальных ни горизонтальных сложенных отношений. Это не партийная система. СДПК расслабилась, думает, что все схвачено и достигнуто» Талас: «Наши депутаты не приезжают в Талас, в отличие от партии «Республика»» Каракол: «Большая разница между лидерами республики – Атамбаевым – и местными лидерами. Последними я разочаровалась»
Ар-Намыс	«Очень слабая связь между центром и периферией»
Онугуу-Прогресс	«Торобаев нас поддерживает, но не влезает в наши дела. Еще в политсовет входят региональные депутаты»



3.3. Предварительные мнения о пропорциональной многопартийной системе

Неудивительно, что негативные отзывы о партийных лидерах и их отношении к местным делам влияют на мнения партийцев о пропорциональной системе в целом. Налицо прямая связь между оценкой системы иерархических отношений, при которой не все региональные представители оказываются включенными в политику, и оценкой партийной системы. Проблема отрыва центра от региона существует во многих развитых странах и является классическим вызовом в сфере государственного управления. Однако таких оценок было бы меньше в Кыргызстане, если бы центральные штабы больше ценили партийную систему, по которой они прошли в парламент, и продвигали ее дальше вглубь регионов.

Нижеприведенная таблица показывает разные доводы, высказанные «за» и «против» существующей пропорциональной системы. Как видно из таблицы, эти мнения являются реакцией на нынешние сложности, испытываемые ячейками. Интересно, что сравнительно молодые партии, которые еще не познали вкус национальной политики, дают более позитивные оценки пропорциональной системе, нежели их более опытные коллеги.

Таблица 3. Мнения «за» и «против» существующей пропорциональной системы

За	Против
СДПК: «Надо продолжать начатое. Хотя и много случайных людей в ЖК и горкенешах»	СДПК: «В маленьких городах сознание народа не доросло, поэтому лучше одномандатная система»
	СДКП: «Партийная система оправдывает себя на уровне ЖК, на уровне города она сильно разделяет»
«Республика»: «Сама идея правильная, но применение неправильное. Надо укрупнять партии»	«Республика»: «Парламентская система хорошая, но большая политика прямо отражается на нас. Несостоятельность лидеров, недейственность программ. Это во всех партиях так»
«Республика»: «Система обеспечивает открытость, никто не даст своровать»	«Республика»: «Нужно оставить мажоритарную систему, чтобы региональная представительность была. Наши местные представители, голоса, проблемы часто остаются неслышанными на республиканском уровне»
«Республика»: «Может со временем партийная система разовьется, время нужно»	«Республика»: «ЖК – это коллективная безответственность, а городской кенеш – полный паралич, должности разделены как устуканы»
	«Республика»: «Смешанная система была лучше. Состав и законы в ЖК были качественнее»



«Замандаш-Современник»: «Идея хорошая, нет диктатуры, но исполнение будет зависеть от законности»	«Замандаш-Современник»: «Нет ответственности. Не стоит вообще вовлекаться в партийную деятельность, а просто служить своей стране»
«Замандаш-Современник»: «Мне близка модель Британии – это свобода. Парламентская система для КР – хорошая возможность для развития»	«Замандаш-Современник»: «Смешанная система была лучше. Партии все-таки плохо развиваются»
«Улуттар Биримдиги»: «Политика одиночками не делается. Объединение в партии это хорошо»	«Мекен Ынтымагы»: «Нужна одномандатная система, сейчас непонятно, кто несет ответственность»
«Адилетүү Кыргызстан»: «Это только начало, надо подождать и дать ей время»	«Эмгек»: «При Бакиеве были бесплатные учебники и питание для учеников, зарплата учителей была высокой, статус сельского председателя был высок. Была система, было государство»
«Бир Бол»: «Где есть партийное соперничество там есть развитие»	«Ата-Журт»: «При партийной системе нельзя высказать собственное мнение»
«Онугуу-Прогресс»: «Там где несколько партий, там альтернатива и прозрачность»	«Ата-Журт»: «При партийных списках нет контроля над депутатами, они что хотят, то и делают в ЖК»
«Ата-Мекен»: «Мы должны дать возможность парламентской системе развиваться»	«Бутун Кыргызстан»: «На местном уровне люди не знают, что и кто решает наверху. Партии не работают для народа, т.к. они отрабатывают вложенные в список деньги»
	«Ар-Намыс»: «Для малых городов оптимальная – смешанная система, чтобы люди знали, кого выдвигают»
	«Ак-Шумкар»: «Я не поддерживаю многопартийность, я за одномандатность»
	Группа избирателей: «Инициативные группы лучше знают местные проблемы, они наиболее эффективны. Это и есть народовластие. На местном уровне должна быть только местная власть»

Отметим, что члены одной и той же партии высказывают противоположные мнения. Это также свидетельствует об отсутствии единой позиции внутри партий касательно конституционных реформ. Исключение составляют члены партии «Ата-Мекен», которые придерживаются одной официальной «про-пропорциональной» линии.

Те региональные представители, которые не смогли реализовать свой капитал при новой системе, требуют или возвращения в мажоритарную или перехода к смешанной системе. Те, кто смог приспособиться к новой системе политических отношений, предпочитает придерживаться ее и дальше.



3.4. Деятельность партий в городе/регионе

Итогами вышеперечисленных структурных проблем становится относительно низкий уровень деятельности партий в регионах. Индикатором развития партий в регионах является деятельность их региональных представителей как в партийной деятельности, так и в составе местного самоуправления. Рассмотрим некоторые ключевые функции партий в регионах.


Репрезентативная функция

Эта функция является одной из самых главных для региональных ячеек. С одной стороны, региональные ячейки являются проводниками партийной политики в регионы. С другой стороны, ячейки участвуют в обеспечении связи с электоратом, особенно когда национальные депутаты проводят основную часть своего времени в столице. Однако, по словам членов всех без исключения опрошенных партий, эта функция в настоящее время не исполняется. По словам партийцев-депутатов, связь с горожанами очень слабая. Они выделяют несколько причин, объясняющих «слабую работу с избирателями»:

- нехватка времени: депутаты имеют полноценную работу и занимаются вопросами города только на сессиях;
- отсутствие ресурсов и интереса к местному электорату со стороны центрального штаба;
- неуверенность в будущем партии и соответственно нежелание инвестировать свое время в трудоемкую работу как общение с избирателями;
- из собственного анализа можно добавить еще одну причину в этот список – незнание и невладение собственным электоратом.

Рассмотрим эти причины по порядку. В настоящее время связь с горожанами в регионах происходит в основном на определенных мероприятиях, таких как профессиональные и религиозные праздники. Праздники по случаю 8 Марта, Нооруза, Айта, Дня города, Дня детей дают возможность депутатам посещать социальные объекты. Это в первую очередь касается детских, спортивных, образовательных учреждений, медицинских объектов, интернатов и др. Но эти мероприятия можно с натяжкой назвать встречами с избирателями, так как формат таких праздников не позволяет участникам обсудить их проблемы с депутатами или попросить отчитаться за данные перед выборами обещания. Что касается плановых встреч с горожанами, то они проходят два-три раза в год. Но депутаты жалуются, что сами горожане не проявляют активность и не приходят на встречи.

Политические партии, у которых есть финансовые ресурсы, имеют возможность чаще встречаться с избирателями. Партии «Замандаш-Современник» и «Онугуу-Прогресс» не дожидаются праздников. Они рассказали



в интервью, что часто встречаются с избирателями в ходе их меценатской работы. Как будет отмечено в следующей части, эти партии вовлечены в местные меценатские проекты. Таким образом, например, в процессе установления трансформаторов, лотков или водоснабжения и обхода жилых кварталов членам этих партий удастся встречаться с горожанами и обсуждать их проблемы. Это многократно облегчает процесс установления контакта между партией и избирателями. Такой возможности нет у большинства других партий. Члены других партий сетуют, что население только интересуется материальной выгодой, на встречах они требуют решения их бытовых проблем. Эти партийцы не в силах решить проблемы, которыми в теории должно заниматься государство. Такие встречи «оголяют», по их словам, немощь партий и самих избранных. Вот пример из разговора с одним депутатом:

- Зачем встречаться с населением, если я заранее знаю, о чем они будут меня просить? Это все те же нерешенные проблемы: трансформаторы, лотки, питьевая вода, суды и т.д. Я не могу помочь этим людям. Это не в моих силах.
- А как центральный штаб реагирует на проблемы местного населения?
- Я отправляю им запросы, но они редко обращают на них внимание.
- Значит, после выборов вы перестаете общаться с избирателями?
- Да, получается так³¹.

Некоторые депутаты сказали, что они поддерживают все же связь со своими избирателями, но не как члены какой-то партии, а лично от себя. Они объяснили данный факт тем, что разочарованы партией или не уверены в ее будущем и соответственно не планируют ассоциироваться с ней в случае ее провала. Они желают культивировать свое влияние на местах для себя лично, а не для «темной лошади». Такая позиция становится понятной в условиях политической неопределенности, но она также объясняет еще одну причину, по которой партии не могут консолидировать своих последователей.


В свою очередь у электората тоже сложились низкие ожидания от партий и политики в целом. Идет процесс обесценивания политических партий, который начался ранее. Любопытно, что у партий также наблюдается низкое ожидание от электората. «С людьми трудно работать», отмечают партии. Партии оценивают электорат как «нестабильный» (туруктуу эмес – на кыргызском языке) или «переменчивый». Депутат Баткенского городского кенеша так объяснил поведение электората:

«Россия кормит народ, поэтому за свой голос никто не страдает. Людям все равно, что будет на выборах»³².

Партиям приходится оперировать в среде, в которой электоральное поведение

³¹ Интервью с партийцем, город Ош, сентябрь 2014.

³² Интервью с членом партии «Эмгек», сентябрь 2014.



населения непредсказуемо и, более того, цинично. Партии сталкиваются с такой практикой, при которой избиратель «получает от всех партий, но его окончательное предпочтение остается тайной до конца дня выборов». В такой ситуации партиям не выгодно инвестировать в емкие проекты, так как их конечный результат может не принести быстрых желаемых результатов. Получается, что партии и электорат вращаются в замкнутом кругу.


Также можно предположить, что слабая связь партий с электоратом происходит из-за плохого знания своих избирателей. Партии (за исключением «Ата-Мекен» и частично «Замандаш-Современник») не имеют своего стабильного электората, который они бы старались уберечь и наращивать. Например, на вопросы партийцы затруднились дать социологический портрет своих членов, а также потенциального электората. В большинстве случаев они не могли охарактеризовать своих членов в простейших категориях возраста, профессии и образования. О чем может говорить такая картина? Во-первых, представители партий, которые были опрошены, могли не иметь доступа к такой информации. Более сложные объяснения, однако, наталкивают на мысль, что в настоящее время партии не чувствуют необходимости ориентировать свою деятельность на специфичные социальные группы, так как у них самих нет таких политических ориентаций. Для избирателя такая ситуация оборачивается весьма затруднительным выбором в день голосования, так как все партии выглядят одинаковыми.

«Политическое меценатство»

Под «политическим меценатством» подразумевается специфичный вид финансовой и экономической деятельности политических партий, направленной на установление более благоприятных отношений между избирателями и партиями. Сами партии называют эту деятельность «помощью» населению, но это не просто меценатство, так как партии преследуют политические выгоды от своих меценатских действий. Наиболее активными в этой деятельности оказались такие партии как «Замандаш-Современник» и «Онугуу-Прогресс».

В первую очередь они строят, ремонтируют, патронируют небольшие социальные объекты. Прежде всего это детские сады, спортивные площадки для молодежи. Потом идут инфраструктурные объекты: дороги, арыки, трансформаторы. Все эти объекты названы во всех опрашиваемых городах как проблемы города.

Например, «Замандаш-Современник» известен в Баткене благодаря установлению трансформаторов и лотков в городских районах. Эти проекты не самые объемные, но влияют на жизнь многих отдельно взятых семей. Сами партийцы рассчитывают, что такое вложение будет оценено по достоинству избирателями во время выборов. Партия «Онугуу-Прогресс» отремонтировала в Жалал-Абаде хирургическое отделение больницы. Партия также финансирует



спортсменов и проводит водоснабжение в жилых кварталах. Самый известный ее проект – это сдача в аренду тракторов по более низкой цене фермерам. Эти действия подтвердили члены других партий и местные наблюдатели.

Как мы заметили из опросов членов и депутатов других партий, такое активное финансовое участие «Замандаш-Современник» и «Онугуу-Прогресс» вызывает у них зависть. Они бы хотели, чтобы их партии тоже вовлекались в «конкретные дела» и таким образом поднимали имидж местных депутатов. Как повторяли многие местные депутаты, им было стыдно или морально трудно встречаться с избирателями, так как те интересуются только конкретными делами в виде материальной помощи. Однако такой метод, хотя и помог данным партиям в краткосрочной перспективе заявить о себе и выделиться на общем фоне партий с однотипными лозунгами, в долгосрочной перспективе не действенен. Партии не должны заниматься непосредственно ремонтом и приобретением инфраструктуры, этим должно заниматься государство. Партии должны работать над программами, которые заставят правительство заниматься инфраструктурой³³.


Многие зажиточные депутаты уже традиционно продолжают оказывать материальную поддержку в своих округах, но это делают не от имени партии, а от своего частного лица.

Фракционная деятельность

В отчете не было уделено должного внимания фракционной деятельности в городских кенешах, так как не была поставлена такая задача. Но следует отметить, что во многих городских кенешах наблюдается межфракционный кризис. В основном коалиции большинства распадаются из-за споров вокруг кандидатуры мэра. В Жалал-Абаде, например, коалиции большинства не существовало несколько месяцев, прежде чем избрали нового мэра. Депутатами озвучиваются основные три причины. Во-первых, местные фракции подвергаются внешнему давлению со стороны центральных штабов. Во-вторых, партии не умеют договариваться друг с другом – нет навыков ведения переговоров и достижения компромиссов. В-третьих, внутрифракционные отношения подвержены особенностям партийной организации. Депутаты различных фракций жалуются на диктатуру лидера фракции и отсутствие диалога, обсуждений и находжений компромиссов внутри фракций. В результате влияния этих факторов избираются не совсем квалифицированные мэры, хотя, по мнению депутатов, опытные кадры имеются в резерве.

Во всех городах, даже самых бедных, есть бюджеты и соответственно

³³ Заметим, что в развитых демократиях политические партии не занимаются такими социальными проектами, т.к. они считаются непосредственной задачей государства. Те партии, которые будут заниматься подобными проектами, будут уличены в коррупции и манипулировании в политических интересах.



есть необходимость в настоящей политике. Баткен располагает, например, стабиллионным бюджетом. Как жаловался один прогрессивный депутат Баткенского кенеша: «Есть необходимость встречаться и обсуждать внутри фракций, но этого не происходит»³⁴. Это означает, что скудность ресурсов не может являться структурной причиной отсутствия городской политики и фракционной деятельности.

Коррупция депутатов

Помимо слабой деятельности или полной пассивности партий распространено явление коррупции. Есть распространенное мнение о том, что депутаты не ограничиваются теми полномочиями, которые закрепляет за ними закон. По закону о депутатах городских кенешей, депутаты принимают участие в утверждении и контроле исполнения городского бюджета. Среди граждан и местных наблюдателей бытует мнение, что депутаты не ограничивают себя этими полномочиями. Во многих городах сами депутаты и наблюдатели рассказывали, что основным бичом стала коррупция. Так, депутаты напрямую продвигают свои частные компании в подрядчики мэрии. Бывший мэр города Жалал-Абад привел такой пример:

«Все те компании, которые обслуживают город, то есть занимаются уборкой, очисткой каналов, вывозом мусора и т.д., являются частными компаниями депутатов. Делайте сами выводы».

Депутат из партии «Ата-Журт» по городу Жалал-Абад привел еще один наглядный пример:

«Ежегодно из городского бюджета направляется около 1 млн. сомов на содержание предприятия «Х», но которое приносит ежегодно только 9 бычков. За 1 млн. сом можно купить намного больше бычков на рынке. Вопрос: для чего городскому бюджету содержать малоприбыльное предприятие? За этим предприятием стоит депутат городского кенеша».

Вовлеченность депутатов в коррупционные дела отпугивает, по мнению наблюдателей, избирателей. Они проводят параллели между городскими депутатами и национальными депутатами в том, что все «отрабатывают свои вложения в списки»:

«Городские кенешы – это маленькое отражение большой политики в ЖК»³⁵.

³⁴ Интервью с депутатом Баткенского городского кенеша, сентябрь 2014.

³⁵ Интервью с наблюдателем, г. Жалал-Абад, сентябрь 2014.

4. Предвыборное поведение партий в городе/регионе

Намерение участвовать в парламентских выборах 2015 г.

Об этом заявили в основном представители партий: СДПК, «Замандаш-Современник», «Ата-Мекен», «Республика», «Ак-Шумкар», «Улуттар Биримдиги», «Мекен Ынтымагы» и представители новых партий – «Эмгек», «Бир Бол», «Онугуу-Прогресс». Можно отметить некоторый начавшийся процесс подготовки к выборам, однако речь пока не идет о партийных списках и готовых агитационных стратегиях. Стадия формирования и продвижения партийной рекламы постепенно начинается: практически на всех значительных участках, автодорогах уже установлены билборды с новыми партиями: «Бир Бол», «Онугуу-Прогресс», «Эмгек» и др.

Какие риски видят партийцы в выборах 2015 г.?

Большинство опрошенных членов партий ожидают присутствие определенных рисков, связанных с днем выборов. Интересно отметить, что новые меры по сбору биометрических данных, которые были запущены правительством осенью, встречаются с энтузиазмом не во всех регионах. Так, в городах Нарын, Талас и Каракол партийцы выразили надежду, что «биометрика» поможет провести выборы чисто и открыто. В Баткене, Жалал-Абаде и Оше партийцы выражают явный скепсис в отношении эффективности этих мер, хотя именно южные области сегодня лидируют по сбору данных у населения. По их мнению, сбор данных не сможет решить проблему списков, которая усугубляется миграционными оттоками. По мнению партийцев, в этих южных городах основными проблемами выборов остаются:

- подкуп голосов;
- неточность списков избирателей;
- сброс бюллетеней конкурентными партиями за счет подкупа председателя местной комиссии;
- «административный ресурс» (и в этой связи больше всего упоминается партия СДПК как основной бенефициар этого ресурса);
- криминал (имеются ввиду использование «спортивной» молодежи в целях запугивания избирателей, наблюдателей и членов конкурентных партий);
- традиционные технологии: «карусель», «подвоз» и др.




Стратегии объединения с другими системными и внесистемными партиями

Об этом на региональном уровне мало что известно. Региональные партийцы владеют недостаточной информацией и в основном делают отсылки на «как решит центр». На этапе проведения опроса только в г. Нарыне было заявлено о возможном объединении партии «Эгемен» и «Мекен Ынтымагы», в Жалал-Абаде и Оше было известно об объединении «Онугуу-Прогресс» и «Улутгар Биримдиги», а также муссировались слухи о возможном объединении «Улутгар Биримдиги» с «Ата-Мекен». В различных городах, что на севере, что на юге, говорилось об идейной близости партий «Замандаш-Современник» и СДПК. В Баткене упоминалось о том, что «Эмгек» возможно присоединится к СДПК и «Замандаш-Современник». Некоторые региональные партийцы понимают необходимость объединения и укрупнения партий на фоне существующей многопартийной системы. Например, в г. Караколе, где очень активны представители избирательных групп (например, «Табылга», «Патриот», «Союз» и др.), депутаты понимают необходимость и выражают стратегическую готовность объединения с другими партиями. Однако стратегически эту необходимость сложно решить. Партии в первую очередь должны отличаться друг от друга, чтобы их последующее объединение произвело стратегический эффект на электорат и политическую систему. Однако региональные ячейки боятся реального идеологического соревнования или «конфликта», говоря научным языком. Это очевидно из их желания уберечь местное общество от «политических распрей». Как ответили многие партийцы, «наша партия дружит со всеми», или «нам близки многие партии», или «мы ни с кем не хотим конфликтовать, нам не нужно делений». Помимо проблемы идеологического различия, данные ответы опять же говорят о слабой связи между региональными и центральными структурами партий и невключенности региональных членов в принятие решений.

Стратегии по «работе с электоратом»

По мобилизации ресурсов видно наличие все тех же традиционных субъектов и объектов агитации. Партии стараются активизировать любые доступные неформальные сети – это родственники, односельчане и одноклассники. Неформальные авторитеты также остаются популярными (аксакалы, муфтии, знаменитые выходцы из региона, молодежные лидеры, активные женщины, квартальные и др.). Данные ответы показывают, что предвыборные агитационные методы не изменились в прогрессивную сторону по сравнению с 2010 годом. Хотя как признаются сами партийцы, такие меры хоть и вынужденные, но становятся все менее эффективными. Вот примеры неэффективности этих методов: «Все те же аксакалы пьют чай по кругу у всех партий и обещают многим свою поддержку». «Родоплеменные связи неустойчивые, бывали случаи, когда





муж и жена разводились из-за выборов». «Партии совращают нашу молодежь. Молодые лидеры, к чьим голосам прислушивается наша сельская молодежь, может стать продажной из-за соблазнов». «Граждане берут у многих партий, и их окончательный голос остается до конца тайной». «Квартальные женщины в узбекских махалях будут бегать на выборах за те партии, которые дадут больше других». «Бывает так, что из одного рода соревнуются сразу несколько кандидатов, и сложно выбрать за кого голосовать. Нужны другие критерии выбора кандидата, чем родственные связи» и другие. Получается, что эти методы не позволяют не только гарантировать голоса определенных слоев населения, но и прогнозировать сколько-нибудь результаты выборов. Значит, они ставят под удар саму предвыборную стратегию партий, если те рассчитывают только на такие методы.

Хотя все больше респондентов отмечают возрастающую роль масс-медиа: «Стало намного легче с проведением кампаний: мы печатаем агитационные материалы, печатаемся в газетах, используем баннеры». Реже встречаются классические примеры агитации – метод «от двери к двери». «Замандаш-Современник» и «Онугуу-Прогресс» надеются, что «их дела, их помощь людям является наглядной рекламой для партии» и принесут свои плоды.


Возникает вопрос: почему партии не увлекаются новыми методами агитаций? Что заставляет их продолжать инвестировать в материальные деградирующие методы, ориентированные на коррумпированные слои населения? Как показывает опыт групп избирателей в городе Каракол, которые страдают от финансовой необеспеченности, такие методы агитации как работа «от двери к двери» достаточно эффективны. Интервью с этими группами показали, что за неимением возможности нанимать агитаторов, кандидаты сами агитировали и получили таким образом большую узнаваемость и заручились немалой поддержкой избирателей, чтобы пройти 7%-ый барьер. Вот что сказал один из депутатов такой группы:

«У нас нет денег, поэтому сами ходим, встречаемся с людьми. Они нас уже узнают, поэтому на выборах мы заняли второе место после СДПК»³⁶.

Такой способ более эффективный, т.к. он позволяет создать непосредственный контакт между кандидатом и избирателем, установить отношение подконтрольности и ответственности как у кандидата, так и у избирателя. Данный опыт доказывает тем партиям, которые опираются на систему «сотников», что работа с избирателями возможна и нужна без посредников-агитаторов.

По выдвигаемым лозунгам также виден одинаковый набор посылов, что и раньше. Абсолютно все партии одинаково приглашают электорат к созданию сильного государства, основанного на верховенстве закона, межэтнической стабильности и отсутствии коррупции. При этом ни одна из них не способна

³⁶ Интервью с группой избирателей «Союз», г. Каракол, сентябрь 2014.



дать четкие ответы на основе каких шагов можно прийти к такому государству. Более того, такие актуальные вопросы, как Таможенный союз, миграция, реформа образования и медицины до сих пор не стали объектом политических программ и предвыборных лозунгов. Из этого можно сделать вывод, что партии апеллируют совершенно одинаковыми посылами, что, естественно, не облегчает задачу электорату по выбору «достойных» партий. В отсутствии сформированной идейной приверженности избирателей, партии ориентируются на неформальные мобилизационные ресурсы, способные повлиять на электорат. Это создает порочный замкнутый круг, выход из которого возможен при условии развития партийных программ. Это обеспечит партиям более долгую и стабильную политическую жизнь.




5. Выводы

Спустя четыре года после перехода к полупарламентской системе правления у политических партий есть определенные достижения в укреплении своей новой роли. Сегодня они дебатировать на актуальные темы и политизируют нужные общественные проблемы. Однако существует ряд сложностей на пути институционализации их деятельности в областях. Сегодня их законодательская и политическая деятельность малоизвестна за пределами столицы. Для того, чтобы новая система управления не осталась системой одного города Бишкека, необходимо далее инвестировать в институционализацию партий как политических организаций, основанных на программных видениях и конкретном электорате. Сегодня проблемы, с которыми сталкиваются партии в регионах, можно резюмировать под следующими категориями:

- *Структурные.* Незрелость общей политической и медийной инфраструктуры в регионах мешает политическим партиям политизировать местные общественные проблемы на местном и национальном уровнях и освещать адекватным образом свою деятельность.
- *Организационные.* В региональных представительствах отсутствуют финансовые и организационные ресурсы, которые помогли бы им вести системную политическую деятельность и поддерживать регулярную связь с электоратом. Отсутствуют регулярные устойчивые механизмы коммуникаций между центральными штабами и региональными структурами. Во многих случаях региональные представительства не осведомлены о важнейших событиях в жизни их партий. Это не ведет к приверженности одному делу и сплоченности среди партийцев и простых членов. Отсутствие системы связи, координации и контроля между центральным штабом и региональными представительствами ставит под удар целесообразность присутствия партий за пределами Бишкека. Такое состояние партий ставит под сомнение новую роль, которую партии получили при переходе к полупарламентской системе.
- *Политические.* Региональные представительства сегодня не способны формировать сельский и городской электорат и укрупнять базу последователей из-за отсутствия в центральном штабе политических программ и механизмов их доведения в регионы. В связи с этим, несмотря на, возможно, прогрессивность центрального штаба, региональные представительства продолжают использовать традиционные морально-устаревшие методы, которые утратили доверие населения.

Из этого анализа можно сделать несколько выводов о возможных последствиях для электората, предстоящих парламентских выборов, политических партий и политической системы в целом:

- 
- Новая система правления может оказаться «старой» системой, так как новые правила игры на практике не изменили политические отношения между центром и регионами, которые сложились еще в эпоху авторитарного правления. В старой системе регионы использовались как политический ресурс, при этом выпадали из распределения выгод. Продолжение таких неравных отношений может поставить под удар ценность новой полупарламентской системы.
 - Местный политический потенциал, который имеется на местах, не используется из-за отсутствия координации, финансирования, а также идейного вакуума, исходящего из центральных штабов партий.
 - Партиям каждый раз приходится завоевывать «кочующий» электорат от выборов к выборам. Это очень трудоемко и финансово затратно. Существующие методы «работы с электоратом», рассчитанные на краткосрочные цели, не позволяют партиям эффективно строить свои стратегии и прогнозировать свое будущее. Быстро реагирующее общественное мнение и высокая «политизированность» населения требуют от партий использования современных путей коммуникаций и подотчетности с избирателями, нежели традиционные родоплеменные и земляческие связи.
 - Подготовка партий к предстоящим выборам, которая состоит из усилий по формированию своего электората и разработке политических видений, на данном этапе является недостаточной. Это ставит под угрозу честность и открытость предвыборных и выборных технологий, так как для проведения честных выборов партиям требуется проводить постоянную предварительную работу.
 - Апатию, недоверие и сарказм, проявляемые в настоящее время населением в отношении политических партий и основного парламента страны, необходимо рассматривать как серьезный фактор риска для неокрепшей полупарламентской системы.



6. Рекомендации

1. *Политическим партиям*, планирующим активно участвовать в политической жизни:

- А) Формировать электорат через разработку политических программ, которые будут доступны целевым слоям населения и собственным членам партии. Принимая во внимание, что родоплеменные и земляческие связи являются неустойчивой субъективной основой политической поддержки, политические программы являются самым стабильным и объективным ресурсом поддержки со стороны населения в долгосрочной перспективе.
- Б) Учитывая исчерпанность и ограниченную эффективность традиционных методов рекрутинга членов и агитации электората, переходить к современным прогрессивным методам работы «в поле».
- В) Работать над усилением своих региональных представительств: через усиление ресурсов и организационной мощи региональных представительств; через повышение политической культуры своего регионального состава. В развитых демократиях политические партии имеют собственные фонды, работа которых состоит в организации тренингов, семинаров и других мероприятий, повышающих квалификацию, командный дух и сплоченность членов.
- Г) Работать над внутренней организацией и дисциплиной: через создание внутренних прозрачных и демократических механизмов выборов и принятия партийных решений; через включение региональных представителей в эти механизмы.

2. *Государственным органам*, ответственным за формирование и обеспечение информационной безопасности: создать условия для адекватного освещения региональных новостей и событий. Главным фактором уменьшения отрыва регионов от центра является создание условий для развития публичного информационного поля, в котором политические дебаты смогли бы транслироваться не только в столице, но и в отдаленных местностях. Ежедневная трансляция проблем каждой области в центр также поможет установить более регулярную связь между политическими организациями и электоратом. В этой связи рекомендуется включить в концепцию об информационной политике отдельную статью, посвященную проблемам преодоления информационного вакуума, сложившегося в регионах, как фактора, мешающего развитию политических институтов и партий в частности.

3. *Общественным каналам*: содействовать в распространении партийных программ различного толка. Ограниченность других информационных ресурсов в областях не позволяет квалифицированно информировать эту аудиторию о деятельности партий, их достижениях и роли в определении политических



решений. Население Бишкека не так сильно подвержено этой проблеме благодаря более высокому уровню проникновения интернета и печатных издательств.

4. Дальнейшая *полноценная децентрализация власти*. Области должны стать полноценными субъектами региональной политики, иначе переход городских выборов на пропорциональную систему является нецелесообразным шагом.

5. *ЦИК*: опубликовать результаты данных выборов в городские и сельские кенешы. Вести системный учет выбытия и принятия новых депутатов на уровне городских и сельских кенешей.

6. Увеличение *избирательного порога* приведет к циркуляции имеющихся на данный момент партий. Эта мера помешает обновлению элит и, соответственно, приходу свежих идей и стимулов для реформ. Более того, в мировой практике избирательный порог не исчисляется от общего числа избирателей, а основывается на количестве проголосовавших.



***Национальный институт
стратегических исследований
Кыргызской Республики***

***Данный отчет подготовлен на заказ
внешним специалистом.
Содержание отчета не обязательно
отображает мнение
организации-заказчика.***

***При использовании материалов
данного отчета ссылка на
источник обязательна.***

***Адрес: 720001
г. Бишкек,
ул. Киевская, 218
тел./факс: + 996 (312) 39 20 60
e-mail: office@nisi.kg
www.nisi.kg***

**National Strategic Research
Institute of the Republic of
Kyrgyzstan**

in cooperation with

**the Kyrgyzstan Office
of the Friedrich Ebert
Foundation**

REPORT



**Development of Parties and the Pre-Election Situation
in the Regions. Perspective of Regional Party
Representatives**

A Field Study

Bishkek, 2014



**National Strategic
Research Institute
of the Republic of Kyrgyzstan**

in cooperation with

**the Kyrgyzstan Office
of the Friedrich Ebert Foundation**

**Development of Parties and the Pre-Election
Situation in the Regions. Perspective of Regional
Party Representatives**

A Field Study

Bishkek, 2015



УДК 329

ББК 66.7

P 17

Authors of the report:

A. Doolotkeldieva, report author and field researcher, NSRI expert

E. Nogoibaeva, second field researcher, NSRI expert

Managers of the study:

C. Esengul, Deputy Director, NSRI

A. Bisembina, Research Assistant, NSRI

T. I. Sultanov, Director, NSRI

P 17 Development of Parties and the Pre-Election Situation in the Regions. Perspective of Regional Party Representatives: A Field Study - B.: 2015. - 50 p.

ISBN 978-9967-11-501-9

P 0803010200-15

УДК 329

ISBN 978-9967-11-501-9

ББК 66.7

Commercial use of any materials of this report is prohibited.





Table of Contents

Summary	4
1. Introduction	7
1.1 Goals and Objectives of the Study	9
1.2 Methodology	10
2. Political parties in the Jogorku Kenesh and in city keneshes	13
2.1 Results of City Kenesh Elections	13
2.2 Regional Trends.....	16
2.3 Pre-election Public Attitudes	19
3. Regional survey results	21
3.1 Structure of regional city units	21
3.2 Party development: relations between the centre and the regions	31
3.3 Preliminary views on the proportional multiparty system	34
3.4 Activity of parties in cities/regions.....	36
4. Pre-election behaviours of parties in cities/regions	41
5. Conclusions	45
6. Recommendations	47



Summary

Most of the activities of parties and most attempts (or, in some cases, feigned attempts) to develop parties happened during the campaigning periods of 2010 and 2011. Since then, they have drastically declined. From this, we can conclude that the activities of parties in the regions are mainly conditioned by a short-term perspective, i.e. the need to cast votes.

Parties are quite inert on the regional level. Some parties do not even have offices, and the majority of them have offices that are perfunctory. Often than rarely, heads of these offices are not familiar with the programs of their parties. No party can succeed as an organization if it lacks organizational and ideological resources.

Party membership and the parties' base of voters are unstable. Both migrate from one structure to another, a more lucrative one at the moment. These political 'migrations' involve short-term gains rather than long-term principles. No political structure can succeed as a party if it does not focus on its target audience and makes no serious efforts to expand its membership.


Rudimentary party development that is attempted by certain parties is defined by a rigid system of center-periphery relations. This is a system where the 'center' is the central party headquarters, and the 'periphery' is a regional or local party unit. In a system like this, resources and decision-making processes are concentrated in the center, with the regional units dependent on the center. Their lack of independence means that they feel no responsibility for their territorial subdivisions. Also, since regional units depend on the center, they are limited in their activities on the ground, or they cannot fulfill their campaign promises, which therefore devalues the meaning of parties on the level of villages and towns. This distribution of power is not conducive to the development of parties outside of Bishkek. As a result, this new party system, despite having introduced new rules, is still based on old political principles.

Lack of financial and political resources on the regional unit level results in little or no activity of regional members. Efforts made by parties to support links with their voters and keep steady membership are still minimal or inefficient.

Generally, the underdeveloped political and media infrastructure in the regions negatively affects the parties' standing and inhibits local units in engaging in local politics, i.e. from politicizing local social problems on the local and national level and properly publicizing their activities.

Even though local members do not publicly confront the fact that the power is concentrated in Bishkek, they do not have any clear idea about what is and how this central power functions. Thus, members of many parties found it difficult to answer our question about their coordination with the central headquarters. In many cases, they had no clear information on who their Bishkek 'supervisor' was and whom they could contact to voice their questions, initiatives, or concerns. As the interviews show, having such vague ideas about the central organization of power stems from the intra-party crisis which affected almost every party in the Jogorku Kenesh. Considering





that the basic function of regional party members is to be vehicles of information and policies from the center to the regions, one can easily see how difficult it is to ensure this function when there is no clear understanding of what is happening in Bishkek. Regional units lose this important function, which again calls into question the necessity for parties to run activities in the regions.

It should be noted that problems of party discipline can be found not only in young democracies but in old ones as well. However, unlike other examples of crisis management, central headquarters of parties in Kyrgyzstan (with a partial exception of some parties) are not interested in any input from their regional units. They do not think it is necessary to explain problems faced by the party, and they do not engage regional branches in collective decision-making processes. Exclusion of regional units from discussing fundamental problems of their parties is not conducive to improving the integrity and identity of parties.

The above-mentioned problems that exist in the relationships between the center and the regional units have a number of negative consequences. First of all, conflicts in the center directly affect regional leaders who have their reputation mobilized to campaign for a certain party. Secondly, people's deep resentment towards political parties leads not only to the alienation of regional branches from their central organizations, but also to the alienation of individual regional leaders from parties. Regional leaders prefer to work on their own behalf and not as representatives of their party. By doing so, they invest in their own personal political capital rather than in the joint capital of their party. This negative indicator further questions the sustainability of parties in the regions.

Such measures by regional leaders allow us to make a number of conclusions about the forthcoming parliamentary elections. Firstly, taking into account disappointment of regional members in their party functioning, those who decide to take part in upcoming elections as candidates or campaigners are more likely to take an opportunistic approach towards parties. Of course, this is not going to make things easier for the parties. If a party is approached as an opportunity to be propelled to high politics only it will, again, fail to group individuals around ideas and programs. Parties will be assessed for their records or chances of achieving success with voters. Such membership is not stable and is likely to lead to another cycle of inner-party crisis of discipline in the future. In other words, the inner-party crisis that we face today is likely to continue and aggravate in the coming years. This is not a technical problem that can be resolved by introducing amendments to the electoral law, as some deputies have been suggesting.

Despite the above-mentioned critical problems of party development, regional leaders see some benefits of the proportional system. However, interviews with city kenesh representatives show that the proportional system has been also acquiring an important number of opponents. A considerable proportion of local deputies and local party members think that a mixed or a single-mandate system could better represent



their interests.

Today, apathy, distrust, and sarcasm manifested by the population towards political parties and the main national parliament are a serious risk factor for the fragile semi-parliamentary system.

To summarize the results of the study: now that the popular support for parties is fading, retaining the existing level of support for parliamentarianism will be an important step for further democratization of Kyrgyzstan. If real and not feigned democracy is to be achieved, the parties need to build their structure, structure their electorates, and aim for long-term perspectives and not orient themselves only towards electoral cycles.





1. Introduction

With the introduction of constitutional reforms in 2010 that were aimed at building a parliamentary system of governance¹, the society formed certain expectations towards political parties, which were supposed to initiate political reforms. This report is an attempt to assess how the political parties have developed in the existing parliamentary system in the past four years. The report puts a special emphasis on their regional dynamics—experts and politicians often leave this subject out of their focus—in order to understand how the new² system affects not just the central events, but also regional ones.³ These dynamics are little known even though research on parties has become “banal”; and studying them is even more important now, before the second parliamentary elections, which are to be held in 2015.

Expectations regarding political parties are based on several assumptions. As participants of the first semi-parliamentary elections, they lay the foundation for the further development of the new system. Its future development, in its turn, has several vectors. Experts note that, first of all, the first parliamentary elections are important because they “...influence party development and the structure of the electorate in subsequent contests.”⁴ Secondly, “a country’s first multiparty elections can produce a snowballing effect, in which capital coalesces around those parties with proven track records of victory and flees from those suffering initial defeats.”⁵ In this case, one can expect enlargement or consolidation of parties. Such features are already seen in the central politics today. Elites make conclusions about the first victories and failures, and first strategic alliances are already being formed. At the time of writing examples included the recent alliances of Respublika and Ata-Zhurt⁶, on the one hand, and Bu-

¹ Author’s note: even though the modern political system is called a semi-parliamentary system, it is really a semi-presidential one.

² It should be noted that attempts to encourage party development in Kyrgyzstan through the partial formation of the Jogorku Kenesh via party lists were made in 1998. Back then, as in 2010, this step resulted in a diversification of political parties. New parties such as Moya Strana, Adilet, and Ar-Namys emerged. See Политические партии Кыргызстана: Теория и практика (Political Parties of Kyrgyzstan: Theory and Practice). The Friedrich Ebert Foundation, Bishkek 2012.

³ The author of this report did not aim to explore the “external” influence on political parties and election results. External influence means informal intervention of major regional events in national affairs. Many experts and politicians consider the external factor to be of primary strategic importance, i.e. one where external influence is so great, and, at the same time, so unpredictable that the parties are mainly concerned not with investing in the long-term party development, but with trying to predict the contingent external influence.

⁴ E. Huskey and D. Hill, ‘Regionalism, personalism, ethnicity, and violence: parties and voter preference in the 2010 parliamentary election in Kyrgyzstan’, *Post-Soviet Affairs*, 29:3, 2013.

⁵ H. Hale, *Why not parties in Russia?* Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.17.

⁶ «Ата-Журт» и «Республика» объединились (Ata-Zhurt and Respublika Unite), October 20, 2014, <http://rus.azattyk.org/content/article/26645731.html>



tun Kyrgyzstan and Bir Bol on the other⁷.


While central elites are busy with rapidly evolving and unstable events, the crucial issue of building up a voter base and developing parties in the regions, however, remains unaddressed. The ultracompetitive elections in 2010 (with 29 participating parties) were supposed to encourage parties to build their voter base, and this way to ensure they are better prepared for next elections. However, this is not happening even now, one year before the elections. Despite strong competition in the political field, parties prefer to invest in short-term ‘political technologies’ rather than in long-term voter outreach efforts. Therefore, it can be assumed that the parliamentary elections of 2015 will be as clientelistic as they were in 2010. Back then, according to experts, the clientelistic elections “combined potent administrative capital, such as money and organisational resources, with an appeal to voters based less on policies and more on the personality, charisma, and/or connections of their leaders.”⁸

The voter base can be built in a number of ways: by mobilising various associative and integrative networks that rely on individual solidarities (the traditional way) or by allying around political programmes (the modern way). Currently the first method of building up a base of followers and supporters prevails in Kyrgyzstan, whereas development of party programmes is inhibited due to a number of political and historical challenges. Historically, social conflicts and cleavages of interests have served as a ‘natural’ foundation for party programmes in Europe. Conversely, in Kyrgyzstan there are no pronounced internal contradictions based on geographical, religious, ethnic, or economic differences to allow the parties to stand out with their programmes among other parties. Kyrgyzstan can be generally described as an agrarian country mostly populated by the Kyrgyz, practicing ‘moderate’ Islam. However, such important processes and events as the growing divide between the rich and the poor, external and internal migration, the vulnerability of territory and borders, the Customs Union, and growing nationalism, among other things, could become platforms to crystallise modern political programmes. However, even though there are topics waiting to be politicized, we did not see the parties to initiate much-needed discussions or generate visions either in the capital or in the regions. Parties continue to rely on traditional solidarity networks that are not conducive to progressive political forces, i.e. reformers, but just help the parties get the necessary votes instead.

This study puts forward two factors that may explain the challenges that the parties face when developing in the regions. The first reason is the current inner-party organisational crisis, which is conditioned by the current political processes. Exploring it allows us to see how quickly dynamics in the centre are echoes outside Bishkek with no party leaders’ intentions to do so and despite the weak links between the

⁷ «Партии «Бутун Кыргызстан» и «Бир бол» объединились» (The Parties Butun Kyrgyzstan and Bir Bol Unite), November 25, 2014, http://rus.azattyk.org/archive/ky_News_in_Russian_ru/20141125/4795/4795.html?id=26709046. This alliance has later disintegrated.

⁸ E. Huskey and D. Hill, ‘Regionalism, personalism, ethnicity, and violence: parties and voter preference in the 2010 parliamentary election in Kyrgyzstan’, *Post-Soviet Affairs*, 29:3, 2013.



capital and the regions. The second reason—centralisation of power in the capital—refers to structural historical processes and it is important to consider it to ensure a comprehensive problem-solving framework for a multiparty system.

At present, the combination of current political trends and structural reasons conditions the party development in the regions. The inner-party organisational crisis that affected each and every parliamentary party has a direct impact on their territorial development. The crisis of discipline and hierarchy, if it is not discussed on the central and regional levels and no reforms ensue, weakens the solidarity within a party and undermines confidence in its future. As for the centralisation of powers, all political debates, discussions, and conflicts traditionally happen in Bishkek. With such an application of politics, it is not surprising that regional party structures are left to be external observers, and their isolation from central party structures corresponds to a strategic division of powers between central players. Therefore, regional party structures continue developing in pyramid-like patronage networks.⁹ This is a hierarchical system in which the central headquarter recruits local influential individuals who have the potential to sway local voters and get the necessary votes for the party. So it turns out that even though new rules were introduced in 2010, the ‘new’ party system is still based on the old political principles.

1.1 Goals and Objectives of the Study

While the central politics witnessed a decentralisation of powers in favour of multiple parties, on the regional level parties have limited opportunities. In the cities, links between local political structures and national institutions are not developed, city deputies have limited powers, and the public space is ill developed due to the scarce local mass media. Considering there exists such a hyperactive centre on the one hand and the undeveloped regions on the other hand, what do regional representatives think about their parties’ performances?

The goal of interviews with regional members and party deputies was to voice the problems of party development in the region by giving the floor to participants of this new-old system who are excluded from the daily public space. Thus, the study is an opportunity to evaluate the current state of the party system from the perspective of regions, i.e. its so to speak the ‘lowest-level’ components. In addition to their assessment, an analysis of city council elections and structural factors is provided.

The goal was to explore the following research directions:

- Party structure in the city: membership, organisation, resources, ideology
- Party activities in the city: factional, representative, and ‘investment’ functions

⁹ For discussion of patronage networks and their impact on politics see the following study: «Влияние родоплеменных (клановых) отношений на формирование (деформацию) механизмов государственного управления, негативные и положительные факторы» (Impact of Tribal [Clan] Relations on the Formation [Deformation] of State Governance Mechanisms. Negative and Positive Factors). National Strategic Research Institute of the Republic of Kyrgyzstan, 2013.



- Party development: relationships between the centre and the regions
- Pre-election party behaviour in cities/regions

1.2 Methodology

It is important to make a few comments about methodological problems that no empirical research can be entirely free from. Field research on political parties in Kyrgyzstan involves specific methodological difficulties.

First of all, there is a problem of information sources. Currently there is a large number of political parties registered in Kyrgyzstan. However, existing sources of information are of no much help in studying them. There are no official statistics on the activities of parties in the regions. It is even difficult to get access to official results of city council elections via Central and territorial election commissions. Traditional mass media and occasional sociological surveys are not sufficient to cover regional dynamics properly and parties' activities in the centre do not necessarily reflect the extent of their activities outside of Bishkek.

Parties pursue a combination of formal and informal activities, which is also a typical challenge for researchers. Official positions of parties and their members do not automatically reflect how influential they really are. In other words, studying formal power structures cannot always provide complete information about a party, while analysing its informal structures or leaders is often helpful in doing so. The objective of this study, however, was to consider the extent of public politics, i.e. politics where parties can increase their popularity by organising public debates on relevant issues and by offering their visions.

For this reason, a category of official city deputies and members of party branches was selected for analysis of party activities in the cities. Of course, each city has informal leaders who serve as *de facto* representatives of parties, helping promote the parties' interests on the ground. But such influence is not an example of modern politics that is expected to develop in parliamentary systems. Consequently, the present analysis cannot cover how these individuals informally influence voters and the popularity of parties.

Another question, which can arise when studying parties, is how representative the city deputies are in comparison with national and rural deputies. The scope of power reserved for city deputies is quite narrow, which decreases their political weight in the party system. Indeed, compared with the politics pursued in the capital and in rural areas, city-level politics have the lowest influence. Still, our focus on city level politics can shed light on important regional dynamics in a situation where there is no data generated on village-level politics and conversely an abundance of data on central events. We consider that whatever is the scope of power in the cities, city party representatives are participants of public politics and make contributions to the general organisation and ideology of their parties on the city level.





Methods and Tools

Given the scarcity of data and analytical tools, in-depth semi-structured interviews were our method of choice. A questionnaire of 10 open questions was compiled for the survey. The objective of questions was to obtain basic information about the structure, resources, programmes, and activities of parties. However, knowing that some information was impossible to obtain for the simple reason that the regional representatives do not have access to it, the questions were in fact asked in pursuit of a second goal. The general intention was to learn how well aware regional party representatives are of main events and activities of their parties. With this goal, it was possible to analyse how isolated or connected the regional units were from their central organizations.


Selection of Respondents

Two categories of respondents were selected for in-depth interviews. As already pointed out above, the study's main focus was on regional party representatives. This group included incumbent city council deputies who were voted into office via a party list and members of parties¹⁰. We interviewed deputies and party members who were available at that time. We were also guided by the research practice, which states that respondents at the second and third hierarchy levels are at times much more knowledgeable or open than their bosses. Respondents included leaders of factions and parties as well as ordinary members. This group also included heads of party offices.

The second group of respondents includes local observers. This broad category covers a type of local informants who are familiar with local political events due to the nature of their work. This group included local journalists and bloggers, representatives of local NGOs, active students, and former government officials. Their opinions were included in order to compare how much of what is told by party officials about their party's activities is reflected in the observers' assessments. Opinions of observers were initially designed as an additional tool to cross check members' responses but it turned out that members' open answers coincided with observers' opinions.

The total number of respondents was 89: 57 party members and 32 observers. Researchers interviewed representatives of parties that are represented in city councils with the exception of those who were absent at the moment of inquiry or refused to participate in the research (1); representatives of parties that are not represented in city councils, but, according to local observers, are active, with the exception of those who were absent at the moment of inquiry or refused to participate in the research (2). Participants of the survey included the following party representatives: Ar-Namys, Ata-Meken, Ata-Zhurt, SDPK, Respublika, Zamandash-Sovremennik, Onuguu-Progress, Bir Bol, Adiletuu Kyrgyzstan, Uluttar Birimdigi, and Emgek.

¹⁰ Only in Karakol, which has a mixed system, we surveyed not just deputies who represented parties but also deputies that represented groups of voters.



Due to limited resources, the survey was conducted only in seven Kyrgyz cities: Karakol, Talas, Osh, Jalal-Abad, Naryn, Batken, and Tokmok, i.e. one city in each region. It should be noted that the Bishkek city kenesh was also included in the original sample but in the course of work, it was excluded because it was hard to get access to deputies. Bishkek was initially included in order to analyse how the relative maturity of political and media infrastructure in the capital translates to party development dynamics in comparison with other cities, where such structures are less developed. Although the sample included only a quarter of the total number of cities in the country, it can be assumed that the dynamics that emerged in the seven cities can give us a broader picture of the political processes that are taking place in the country in general. The opinions of respondents might not be statistically representative due to the above-mentioned problematic data, but they have identified certain dynamics that are common for all regions and parties that were surveyed. This similarity of dynamics indicates general trends and consequently allows us to make more general conclusions about parties and politics in the country. There is hope that such surveys will become a regular practice both for the parties and for the government in order to provide more systematic and accurate results.

City visits and interviews were carried out throughout September 2014 by two researchers with experience in field research.

Specifics of Field Research in Kyrgyzstan

In addition, interviews with city deputies were complicated by a number of problems:

Problem 1: the organizational functioning of city councils. City deputies become primarily active during council sessions, while for the rest of the year they are engaged in their immediate professional activities. Many of them are farmers or heads of local businesses located outside of the city. For this reason, access to some deputies was limited. Getting access in Osh and Tokmok presented a particular difficulty.

Problem 2: sensitivity of the research area. Questions about financial resources and party election strategies were of a particularly sensitive nature. The Osh branch of Uluttar Birimdigi party proved to be extremely cautious. Representatives of this party provided almost no open answers to the questions in the questionnaire. It was also difficult to work with deputies and party representatives in Tokmok. We were informed that, at the time of inquiry, many deputies were outside the country or in Bishkek (due to the proximity of the capital). Both observers and surveyed party members themselves estimated that deputies of this city showed a very low level of activity.



2. Political parties in the Jogorku Kenesh and in city keneshes

Before moving on to actually addressing the results of the survey, it is necessary to cover general party dynamics in the cities. This primarily refers to the results of city council elections, the alignment of political forces, and the pre-electoral climate in the country.

2.1 Results of City Kenesh Elections

How did the parties proceed after their election to the Jogorku Kenesh? Did the parliamentary mandate encourage them to move further into the regions? Analysis of the 2012-2013 party-list elections to the city councils is provided below. Analysing city keneshes is a good way to review what the parties went on to do after they obtained national mandates and whether they are concerned with party development on the regional level. This issue remains unexplored as the attention of the public at large and mass media is mainly focused on the events in the capital.

Table 1 below shows the distribution of mandates between parties in 31 cities. The table includes information on those parties that play pivotal roles on the regional and/or national level after the elections:

Table 1. Distribution of mandates between parties in cities across the country (2012-2013)¹¹

Party	Number of cities where mandates were obtained
SDPK	31
Ata-Meken	27
Respublika	23
Zamandash-Sovremennik	21
Ata-Zhurt	11
Onuguu-Progress	10
Butun Kyrgyzstan	8
Ak-Shumkar	7
Ar-Namys	5
Meken Yntymagy	3
Bir Bol	2
Birge	1
Uluttar Birimdigi	1

¹¹ The results were obtained by compiling data requested from the Central Election Commission (CEC) and city keneshes. It should be noted that election results for city and village councils are not available on the CEC official website. Neither does the CEC have any information on the changes in the composition of councils, which complicates further research in this area.



In the surveyed cities, elections results led to the following balance of power in city keneshes:

Osh: factions of SDPK, Respublika, Adiletuu Kyrgyzstan, Ata Meken, and Zamandash-Sovremennik formed a majority coalition. Mayor Aytmamat Kadyrbaev was nominated from the Zamandash-Sovremennik faction.

Jalal-Abad: factions of Ata-Zhurt and SDPK formed a majority coalition. Mayor Salaidin Avazov was nominated from the SDPK faction.

Batken: factions of SDPK, Zamandash-Sovremennik, Respublika, and Ata-Meken formed a majority coalition. Mayor Janybek Jalalov was nominated from the Zamandash-Sovremennik faction.

Karakol: at the time of the survey, no majority coalition was formed because of internal disagreements between the factions.¹² Mayor Ryskul Kalygulov is non-partisan.

Tokmok: Respublika faction and voter groups New Generation and For Our City formed a majority coalition. Anwar Omurkanov is currently non-partisan. Formerly he represented the Respublika faction.

Talas: factions of SDPK, Zamandash-Sovremennik, Ata-Meken, and Ak-Shumkar formed a majority coalition. Mayor Anarbek Kushubekov was nominated from the Respublika faction.

Naryn: factions of SDPK, Meken-Yntymagy, Zamandash-Sovremennik, and Ak-Shumkar formed a majority coalition. Mayor Rakhat Adiev was nominated from the Ak-Shumkar faction.¹³


What valuable conclusions can be drawn from these election results? First of all, parties that are now represented in the Jogorku Kenesh are also most widely represented in the regional cities. Leadership positions are taken by SDPK (this party received mandates in all of the 31 cities), Ata-Meken (27), and Respublika (23). These parties are represented in all provinces across the country. Leadership positions of SDPK and Ata-Meken in the Jogorku Kenesh have allowed these parties to ensure consistent development in the regions.

Secondly, performance indicators of other parties that are not represented in the main parliament are also interesting. For example, after having suffered a disastrous defeat in the 2010 parliamentary elections, Ak-Shumkar did not sink into oblivion. At present, it has secured seven city keneshes. However, it is represented solely in the cities of “northern” provinces. Another party that lost the parliamentary elections, Butun Kyrgyzstan, has also showed good results: 8 cities in total but mainly in cities

¹² Interview with the city kenesh apparatus, September 2014.

¹³ It is noteworthy that the deputies and employees of city keneshes themselves consider the notions of majority coalition and opposition to be formal, i.e. prescribed by law but not applied in practice. Thus, even though at the time of the survey all city keneshes either had already formed or were forming majority coalitions, official oppositions as such were non-existent.





of “southern” provinces. Judging by city election results, Zamandash-Sovremennik is also a party that has a chance to be elected to the Jogorku Kenesh in 2015. It obtained mandates in 21 cities. It is noteworthy that this party is represented evenly across the country. Zamandash-Sovremennik took part in the 2010 parliamentary elections but failed to pass the threshold. The relatively new Onuguu-Progress party, though represented in southern cities, occupies a leading position among the newcomers: 10. Ulut-tar Birimdigi took part and won only in one city, but this was enough for the party to obtain certain weight in the important southern city of Osh. Other parties expected to take part in the elections, such as Bir Bol, Birge, and Emgek, have entered the political field just recently. It is noteworthy that Bir Bol and Birge have already established themselves in Toktogul town. In this town, they obtained 3 and 4 mandates respectively. Bir Bol also obtained 4 mandates in Kara-suu. (Figure 1 illustrates distribution of city mandates between the parties represented in the JK, for 8 cities in 2012-2013).

Preliminary analysis of results of elections held two years after the establishment of the Jogorku Kenesh suggests that a party’s behaviour in the center is directly linked to the way it acts in the regions. This means that when a party in the national parliament grows weaker or stronger, this has a direct influence on this party’s development in the regions. For example, the weakening of the Ata-Zhurt’s position in the JK affected its performance on the city level: it got into 11 keneshes and is now active only in southern cities, excluding the Osh region. The poorest result was achieved by Ar-Namys: the party is represented only in five keneshes, four in the north of the country and one in the southern city of Uzgen. Even Bishkek, which was traditionally considered to be the party leader’s stronghold, is no longer an area of influence for Ar-Namys. With the current level of representation in city keneshes, this party is very likely to face serious difficulties on the way to being re-elected to the parliament in fall 2015. This means that the first mistakes by Ata-Zhurt and Ar-Namys leaders that undermined their supporters’ confidence were made as early as in 2011, i.e. before the city elections were held. Curiously, Respublika obtained mandates in 23 cities just before it suffered a serious split into southern and northern elites. Respublika party’s electoral performance on the city level suggests that her city indicators did not timely reflect party’s poor central dynamics. Therefore, they cannot fairly represent its influence in the regions. This example serves as a good illustration of how crucial it is to take into account other indicators besides election results. Most likely, representation of parties in keneshes does not reflect their actual activities and electability potential as such but rather shows us how the control over the city administrative resources is distributed. In order to identify real regional trends, it was decided to support this analysis with a survey of party members and city deputies.



2.2 Regional Trends

As noted above, the analysis of distribution of office cannot give an accurate picture of party positions and influence in the cities. Asking regional representatives for opinions on their party's activity can help fill in this gap. Critics might say their opinions constitute a subjective source of information that is dependent on the context. As the opinions of regional actors might quickly change under the influence of rapidly unfolding events such as, for example, the merge of parties in the capital, they still provide a situational focus on regional dynamics at the time of the survey in September 2014. Regional tendencies can be resumed the following way:

Respublika: As interviews with party members and city observers indicate, its influence has been significantly weakened in the south but is still present in the north of the country. For example, while in the southern cities of Osh, Batken and Jalal-Abad there is weak or no party activity, in the northern cities of Talas and Naryn the party maintains its positive image. There, the party presents not just an alternative group but serious opposition to other parties (e. g. in Naryn) or it plays a dominant role (in Talas, the mayor, the city kenesh chairman, and the majority of deputies are members of this party¹⁴).

Ata-Zhurt: Many believe that Ata-Zhurt won the 2010 elections on the wave of ethnic clashes, but the nationalist euphoria has since then morphed. Southern respondents indicate that the credibility of the party leader has been shattered after his attempt to climb over a fence in his alleged attempt to reach out to his working place.¹⁵ Even in its home base city of Jalal-Abad, members of the party are currently trying to migrate to other parties or have suspended temporarily their activities. At this stage, it can be said that the party is losing its nationalist electorate, so the nationalist vacuum is most likely to be filled by another party. This is why the south can be expected to see a strong competition between parties like Bir Bol, Onuguu-Progress, and Uluttar Birimdigi to win over the nationalist electorate.


SDPK: Over the years, the party has gained a bad reputation of being the pro-government party by association with the notorious parties of the past: Alga Kyrghyzstan and Ak-Zhol. In addition, as pointed out by party members themselves, the government's unpopular policies also contribute to the party's bad reputation. People are unhappy with the recent policies: energy crisis and the rise of electricity price, ban on the three-phase power systems, increase in food and car prices, etc.

It is widely believed that Zamandash-Sovremennik and Emgek are nothing more than projects of the pro-government SDPK party and that their fate depends on decisions from above. Actually, Zamandash-Sovremennik has had this reputation since the 2010 parliamentary elections. National press is just full of such accounts. How-

¹⁴ Many Respublika members said that they adhere to this particular party because its leader is a fellow Talas native.

¹⁵ Ташиев признал, что было неправильным перелезть через забор «Белого дома» (Tashiev Admits that Climbing Over White House Fence Was Wrong), July 10, 2014. http://rus.azattyk.org/archive/ky_News_in_Russian_ru/20140710/4795/4795.html?id=25451817





ever, the fact that Zamandash-Sovremennik is represented in 21 city keneshes and has even formed coalitions and lobbied for their mayoral candidates in many cities indicates that the party has an important political potential, whether orchestrated or not. The party even runs its own monthly newspaper and a magazine, something that other parties don't.

A noteworthy precedent can be observed in Karakol town. Due to a pilot project, the 2012 city kenesh elections saw not just political parties but also the so-called "groups of voters" go to the polls. This combination of political parties (SDPK, Zamandash-Sovremennik, Ak-Shumkar, etc.) and initiative groups (Tabyлга, Soyuz, Patriot, etc.) resulted in an interesting and quite competitive configuration of the local parliament. The presence of local, recognizable leaders from initiative groups lays ground for some serious competition and, as they themselves admit, challenges them with heavy responsibility to citizens. As of September 2014, the city budget has a surplus, i.e. a significant portion of the budget has not been used yet. However, the combination of political parties and groups of voters didn't result in political competition in Tokmok city council. There, the alleged heavy presence of criminals demobilizes politicians. So, city politics isn't only contingent on structural conditions of the institutional design but also on the context.

The Ar-Namys party, which is only represented in five cities, doesn't feature actively in public discussions in the regions.

As relatively new parties appear Birge, Bir Bol, Emgek, etc. However, at the moment their activities are limited to political advertising (roadside billboards in all of the regions, campaign teams in some cities).

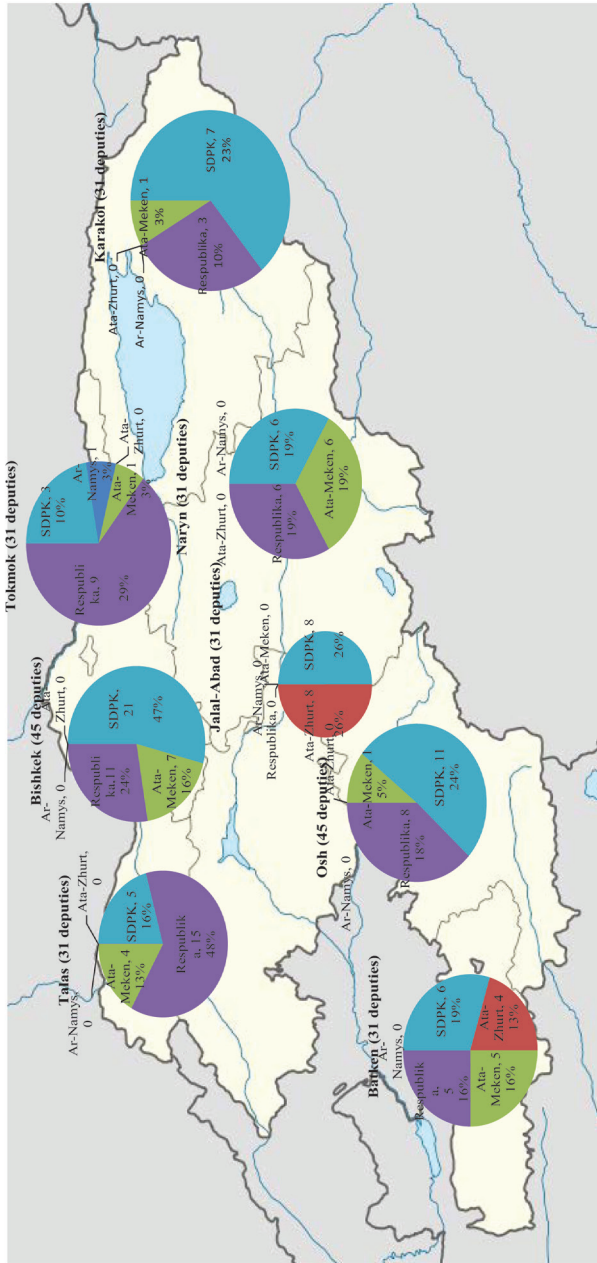


Figure 1. Distribution of city mandates between five parties that are represented in the JK, 2012-2013.

2.3 Pre-election Public Attitudes

Opinion polls on pre-election attitudes have not started yet. In early 2014, a private individual commissioned the SIAR Research and Consulting Company to conduct an opinion poll on the 2015 parliamentary elections. The poll results have not been fully disclosed to the public. There are only a number of summaries available. For instance, the poll revealed that in the capital city, a large number of respondents (38.2%) could not decide on a party they would vote for if the elections were to be held the following day. The number of respondents with clear preferences was no higher than 32.5%. This high rate of residents with no party preference (38.2%) indicates that the voter spectrum has not been properly formed and that both new and old parties still have a great potential to form their electorate. However, it is also important to take into account the high vote “against all” - 18.5% and the level of alienation to elections - 10.8%.¹⁶ Their combined figure (29.3%) most likely indicates a low level of trust placed in the institute of political parties as vehicles of qualitative change in society.

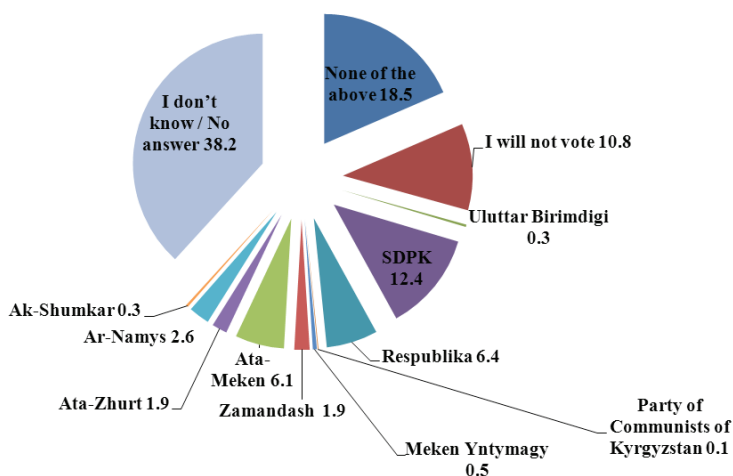


Diagram 1. If the elections were to be held tomorrow, which party would you vote for? (%)

To support this argument, additional data can be cited from an yearly opinion poll held by the International Republican Institute. Findings of the poll, that was organised in February 2013 with a sample of 1500 residents, show that only 31% of respondents were positive towards parties, while 50% expressed negative attitudes. Furthermore,

¹⁶ This poll was commissioned by a private individual and is not available for public use. The excerpts are taken from a brief poll description on the company's web page <http://siar-consult.com/news/parlamentskie-vybory-2015-vybor-bishkekchan-segodnya/>, accessed on September 24, 2014.



36% of the respondents believe that political parties are very corrupt and another 35% say that parties are rather corrupt¹⁷.

¹⁷ Kyrgyzstan National Opinion Poll. February 2013, International Republican Institute.





3. Results of the questionnaire

As evident from the results of city kenesh elections and from opinions made by respondents, regional dynamics of party development are volatile, which characterises Kyrgyzstani politics in general. As the methodology section highlights, the survey was primarily focused on analysing structural factors that predetermine changeable behaviour of political actors and the corresponding development of political parties. Now let us take a look at the results of the questionnaire and analyse these factors. As already mentioned before, the questionnaire was set up to study the following issues:

- Structure of regional city units: organisation, resources, membership, ideology
- Party development: relationships between the centre and the regions
- Party activities in the city: factional, representative, and investment functions
- Pre-electoral behaviour of party in the cities/regions

3.1 Structure of regional city units

Organisation and resources


Not every party has its own headquarters or an office. Most party offices are set up and begin their operations just before elections. Being closed most of the time, many party offices are open only when necessary. The offices that were opened were often perfunctory: the secretaries were there just to imitate a busy operation without actually performing activities. The majority of the opened offices were occupied with paperwork and registering new and old members. However, most parties do not have any accurate information on the extent of their membership as many members switch to other parties or go abroad in search of work. The party offices of Ata-Meken and, to a lesser extent, SDPK, are an exception: their activities are closer to the notion of regional units. The most active parties (SDPK, Zamandash-Sovremennik, Respublika, and Ata-Meken) have also subdivisions: youth, women, and senior branches.

The majority of party offices were opened during the campaigning period of summer 2010. Since then, the closure of many offices has undermined the activities and the image of parties. Here's what local members say about the lack of formal office representation: "We have not organised any meetings with people for a while. They mainly happen before elections. We used to receive voters in the party office, but now it's closed so we have to work on our own."¹⁸ Another party official from Tokmok complained that "it's difficult to communicate with people directly without having organizational resources."¹⁹

The resources of regional units present the most obscure aspect of their activity. Only a few respondents mentioned they contribute regular membership fees. How-

¹⁸ Interview with an Ar-Namys faction deputy, September 2014.

¹⁹ Interview with a Tokmok city kenesh deputy, September 2014.



ever, this data was different from the responses of their fellow party members in the city and in other regions. The following two types of sources were most commonly cited: one-time fees of at least 1,000 soms and funds allocated by the central party leadership. As member contributions are an irregular and insufficient source to cover the needs of branches, it can be concluded that regional offices are extremely dependent on funding from the centre. The lack of internal resources also presents an important problem for the development of local offices. Local deputies and party members have been remarkably reluctant to invest in the party. This is because the central organisation itself is unstable and members are uncertain about their parties' long-term existence.

Membership

Factions

The profile of city deputies is very diverse. They include both old elites and new inexperienced entrepreneurs, and, to a lesser extent, young representatives of the 'civil society'. Each party has its own recruitment strategy. For example, SDPK makes no secret of the fact that they selected deputies with many years of experience in government and politics. It decided to rely on former akims, school principals, university rectors, heads of municipal services, etc. The party deputies themselves believe that this was the right choice:

"In the past, the quality composition of deputies to include the heads of universities and municipal authorities; they brought experience. Today, there are a lot of entrepreneurs who do not understand what it's all about. They only expect rewards. This is wrong."²⁰


If you look at the composition of deputies from this party, a lot of them are rectors, chief medical officers, directors, and other local persons of influence with governing experience. For example, Naryn city kenesh has among its members Vice-Rector of Naryn State University, head of the Bishkek-Torugart highway, director of Taza-Naryn municipal enterprise, chief surgeon of the Naryn Regional Hospital, and others.²¹ A similar strategy was chosen by the Respublika party. If you look at the composition of its deputies in Talas, where it has 15 mandates, you will see the head of the Severelectro Talas branch office, Talas Regional coordinator for Kyrgyz Post, deputy director of the Talas Oblast Hospital, etc.²² It is possible that this choice is based on a strategy to maximise the number of votes, but it also prevents the party from getting a new generation and advancing young politicians.

Zamandash-Sovremennik has a more diverse membership; the party relies on representatives of the liberal professions (doctors, lawyers, experts in various fields) and

²⁰ Interview with an SDPK faction deputy, September 2014.

²¹ Data from the city kenesh apparatus, Naryn.

²² Data from the city kenesh apparatus, Talas.



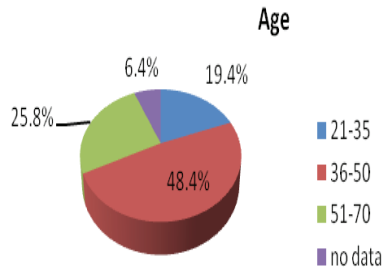
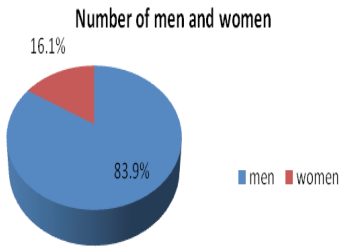
entrepreneurs. Ata-Meken tries to build up their image by introducing strict selection processes for their members. In many cities and villages they are largely represented by teachers and students. However, their deputies also include representatives of business and people in administrative positions of power. Onuguu Progress, Adiletuu Kyrgyzstan, and Ata-Zhurt consist mostly of local entrepreneurs. These are representatives of medium-sized businesses who run horse farms, brick factories, cattle farms, construction companies, etc.

The clash between these two profiles of regional party representatives—businessmen and members of the governing elite—is particularly interesting to analyse. It provides answers to some important questions: Who represents the parties in the regions? Who promotes their politics? Who builds up their voter base in the regions? As the interviews show, these two different profiled categories are not always on the best terms. This is not only related to the generation gap but also to ideological differences. It is important to bear in mind that representatives of the governing elite are a product of the past political culture and they will no longer be reproduced for the simple reason that the national system of education and preparation of ‘cadres’ is not the same as before, and the state does not invest in training for such professionals anymore. As for the representatives of business, their ideological positions are mostly likely liberal, i.e. oriented towards defending the interests of medium and big business. As a result, a big segment of the electorate is left out not represented either by entrepreneurs or by the nomenclatural elites. This poses a question: who will form regional party branches in the future if the gap of non-representation between voters and parties is growing?

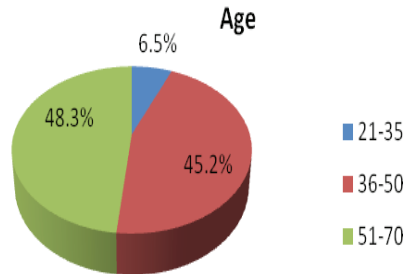
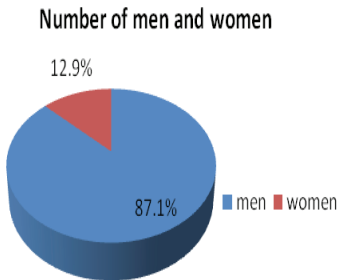
The below diagrams showing age and sex profiles in seven city keneshes are presented to complement information on city deputies. As can be seen from these diagrams, more than 70% of deputies in all seven keneshes are male. In Jalal-Abad and Tokmok, women account for only 13% of the mandates. The most prevalent age of the deputies, as the diagrams show, is 36 to 50 years.



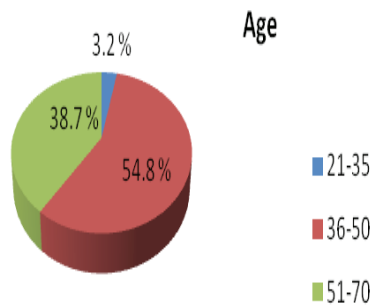
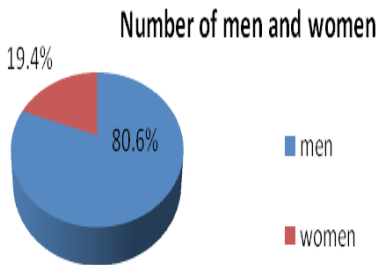
Talas

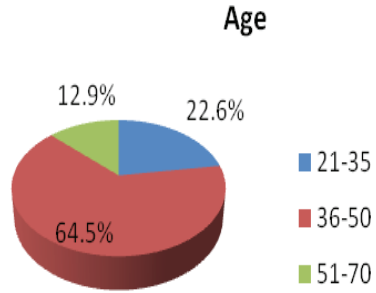
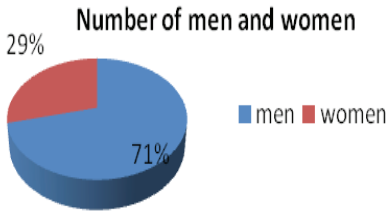


Tokmok

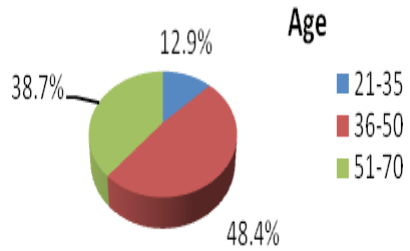
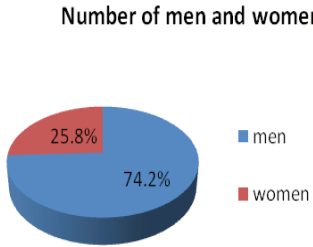


Karakol

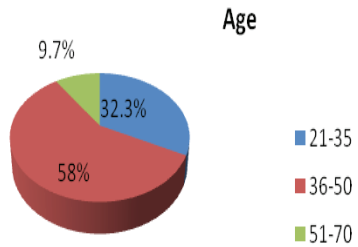
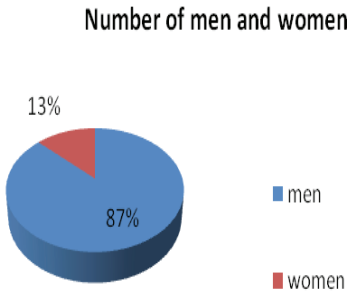




Batken

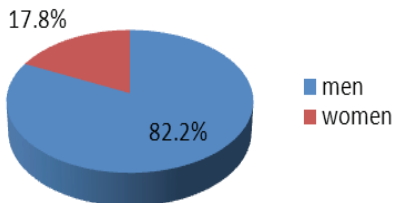


Jalal-Abad





Number of men and women



Motivations for joining the party and entering into politics

While in developed democracies people join parties because they relate to their goals which they want to share with other like-minded citizens or because they want to preserve traditional ideas and values in their regions, individuals in Kyrgyzstan have additional motivations. As the survey showed, many party deputies pointed out the following factors that affected their membership:

- Influence of their environment: friends or relatives are already members of the party. This motivation might suggest the weight of social practices and norms on political behaviour of individuals.
- They make a judgement of a party based on a personal acquaintance with the party leader (via various associative networks: classmates, fellow villagers, professional circles, and kinship). As it follows, in the absence of official party programs individuals have to orient their choice towards other indicators and the personality can provide an ‘easy’ criteria of judgement.
- Joining a party is viewed as a potential opportunity to improve one’s personal social status. These opportunities, however, include only a range of hypothetical potential benefits a person can get in case of enrolment and during electoral campaigns.


Much less common were deputies whose decision to join the party and run for elections was motivated by a desire to contribute to the development of their cities. Such responses were more frequent in Naryn and Karakol, and in Batken. Many deputies admit that, at the time of running in elections, the choice of party was not critical to them:

“It just happened this way; we got on the lists, we got elected. Only later we realized how difficult it was to work with someone who does not share your political views.”²⁴

²³ There is no data on the age structure of the Osh city kenesh.

²⁴ Interview with a Batken city kenesh deputy from the Respublika party, September 2014.





Since for many members joining the party was not a matter of ideological choice, their views on the development of the country in general and the city in particular are linked to their personal preferences rather than to party official positions. Therefore, in their responses they were guided by personal perceptions and not by the party agenda.

Of particular interest is the peculiar situation that was observed in Karakol where parties co-exist with groups of voters. Such groups have different motivations to get organised and participate in politics: “We are all like-minded people here. We have teamed up to solve the needs of the city and have created a group, a union.” Party members in this city also have views that are different from those of party members in other cities. Their party membership was driven by the desire to bring change to the local area and to collaborate with like-minded people. Surely, such views are different from the motives of some party members in Talas, Batken, or Osh that had more to do with “tribal”, familial, or parochial interests.

Due to the fact that party membership is not based on ideological motivations but rather on such changeable conditions as connections and nepotism, party membership is not stable. Party members easily switch to other parties, obtain several membership cards, and do campaigning work for several parties at once. This is why every time before elections the parties have to deal with their membership lists. An Ata-Zhurt party deputy from a southern city even said: “I don’t know how many members we have now. I didn’t obtain a party membership card. This is how we all work here.”²⁵ This leads to some conclusions about the quality of regional party memberships.

Party programmes

At the city level

Given the volatile nature of deputies’ motivation, instability of membership, and dependence of the regional offices on the central headquarters, it was interesting to see how these factors influence the party programme development on the ground. Are there any party programmes that establish a certain vision for the development of cities and their residents? And how do deputies understand and implement these programmes?

Of all the party respondents, almost every one confirmed that their parties had city development programmes. But the respondents had different views about those programmes:

- some of them confused a party programme with pre-electoral campaign promises;
- most of the respondents were aware that it existed somewhere but they could not provide examples;
- most did not consider it necessary to know the programme because voters do

²⁵ Interview with a deputy from Ata-Zhurt faction, September 2014.



not pay interest to it;

- some parties had no city programmes at all;
- not everyone was able to identify how their own programme was different from that of other parties.

A more detailed discussion of city programmes found that party members confused programmes with a list of problems in the city. In other words, they were able to enumerate immediate problems in the city which are basically the same in every region and are predominantly related to the infrastructural underdevelopment. These were cited as elements of party programmes. Few of them, with the exception of Karakol and Naryn city deputies, realized that even a scarce budget requires presenting and defending different budget allocation schemes. As a result, even though the vast majority of city deputies have necessary information and understand their local problems, this knowledge does not lead to the creation of party visions of development.

Naryn is an example of a locality where such programmes are best represented (it may be more appropriate to speak about visions for city development here). It was here that deputies from different parties demonstrated professional awareness of city problems and primarily discussed their achievements and what objectives from their plans they managed to lobby. Naryn displayed the greatest potential of party competition for the benefit of the local development. This sets Naryn apart from other cities.

In response to whether the parties needed to develop political programmes, many were sceptical. A member of Onuguu-Progress explained why a party did not need to have a programme:

“We have got a programme, but since I’m very well known in my locality, my relatives were not particularly keen to inform themselves with the programme.”²⁶

An Ata-Meken deputy went even further in discrediting the necessity of having a programme:

“Let’s be frank. Nobody needs ideology. The only factor that has an impact on people is their environment (choiro in Kyrgyz language). You ask why I chose this party and not a different one? I’ll tell you—many people in my village joined Ata-Meken, so I did too. It’s simple.”²⁷

Given the scant information about the parties’ city programmes that could be extracted from regional party members, the following examples of their feeble attempts to form political orientations can be cited. Ata-Meken and Adiletuu Kyrgyzstan identify themselves as socialist parties. Some deputies of these parties focused their efforts in council sessions on social issues. Ata-Meken has traditionally raised the issue of teachers’ salaries, while Adiletuu Kyrgyzstan has staked its election programme on families and on ensuring that their children have access to municipal kindergar-

²⁶ Interview with a Jalal-Abad city kenesh deputy, September 2014.

²⁷ Interview with an Ata-Meken party member, September 2014.





tens. Zamandash-Sovremennik can also be put into this category as it targets socially vulnerable groups of migrants and the poor. But their orientations have not led to a certain vision yet. In the case of SDPK, as many of SDPK members said, “the party programme and charter are close to the people”. However, they were not able to give examples of what this closeness meant in political terms. Representatives of other parties were not able to provide examples of their activities or programmes to support their adherence to a certain political course of action.

At the national level

Analysis of responses obtained from the party members leads to two main conclusions. First of all, party representatives (whether ordinary members or city councils deputies) are not familiar with the general programmes of their parties. At best, they can reproduce the pre-electoral ‘slogans’, or chakryrktar in Kyrgyz, that the parties once used to cast votes. Here are a few examples of such most commonly used slogans that were cited by local representatives of Ata-Zhurt, Respublika, Emgek, Butun Kyrgyzstan, and Onuguu-Progress parties alike:

“We must develop the economy!”

“We must build a vertical power structure!”

“We must fight corruption!”


At the same time, party members were not able to explain what specific measures could be taken to achieve such results. It thus transpires that the party programmes did not progress much from being more than pre-electoral appeals. Secondly, it is interesting that many parties use the same appeals. Most probably, the similarity and repetitiveness of these slogans indicates that parties do not relate their mobilization strategies to programmes but to other political resources that might bring votes. As a Batken city kenesh deputy said: “The parties are all the same. There is just one division: that between the pro-governmental SDPK and the rest.”²⁸

Another interesting trend could be observed in the responses of party members. What can be followed from their responses is that the party “ideology” is reduced to the “ideology” of party leaders, which is not surprising as many parties are formed around a number of personalities. The ideology of these leaders was summarized in their unambiguously moral characteristics, such as purity, honesty, integrity, and non-involvement with any of the former regimes. This applies to every party and every leader. As a result, such party rhetoric replaces the necessity for having a political programme. But the subsequent depoliticization of party leaders gives place to a subjective judgement on personality and party leaders might become subject of popular cynicism and irony.

Another sociological study conducted by SIAR in the beginning of 2014 states that, according to a voter survey, only 20% of voters vote for a party’s programme.

²⁸ Interview with a Batken city kenesh deputy, September 2014.






Their study also shows that “the majority of population cast their votes depending on who the leader is.”²⁹

This section looks into a number of indicators that define a party as an effective political organisation and an organisation as a political party. As seen from the analysis, the majority of political parties in Kyrgyzstan can hardly correspond to the classical definition of a party. Many domestic parties function as semi-formal networks that include regional leaders and rely on their personal charm and private funds. It is possible that under authoritarian regimes this model of political organisations, which was based on a high level of informality, flexibility and instability, was determined by their need to survive. However, when the country is presently transitioning to a semi-parliamentarian model in which national development is supposed to be defined by political parties such an informal functioning of parties cannot adequately reflect their new role in society.

To gain people’s trust and build their voter base, parties need to establish organizational structure and political composition that would allow their voters to form stable political expectations and views towards them. This means that the party structure needs to be transparent, their internal electoral and deliberative mechanisms open, programmes clear, and the parties themselves committed to a certain political course. In other words, in order to institutionalise their policies in the regions, they need to make their activities more formalised and structured. Their local party offices should not work as rudimentary stations for admission of new members but as fully functional organisations where local party policies are made and where local problems are brought to the attention of the central headquarters, to be included in the national agenda of the party. Offices should be a place for discussion and deliberation over central policies, where reflecting over them in turn brings input to the local agenda.

Furthermore, political programmes today do not yet play an important role, as they are overridden with other available social resources such as kinship solidarity, local community links, and associative networks. However, as the analysis in the last section shows to prove, these social resources are already almost “exhausted” as their mobilisation for political purposes often undermines the trust that the public places in politics. Moreover, modern socio-economic developments that make Kyrgyzstan a part of global processes cannot be addressed with the mobilization of such social resources. They require serious political programmes and visions to be applied. In addition, the demand for programmes and ideological platforms can already be seen in the country. During the field studies we often heard questions about the country’s prospect to join the Customs Union, the future of border-close villages, the energy crisis, unemployment, and the return of migrants to their homeland. The parties do not raise any of these important issues as part of their political platforms either in the capital or

²⁹ This study was commissioned by a private individual and is not available for public use. Excerpts are cited from a speech given by Ainura Sagynbaeva, director of the company, at the Election 2014—New Hope round table in the Vecherniy Bishkek press centre, on September 23, 2014. http://www.vb.kg/doc/287428_sociolog:_tolko_20_izbirateley_golosyut_za_programmy_partii.html



in the regions. Naturally, this creates a political vacuum that could provide a breakthrough on the political arena for those parties that decide to form their platforms not on the basis of contingent family or community links but of strong programmes.

3.2 Party development: relations between the centre and the regions

The above-described problematic operation of regional party branches is associated with one more factor—the system of relations between the central party organization and its regional offices. These relations are very weak, and in some cases, perfunctory. Is this due to the tradition of highly centralised power or the regions being viewed as mere mobilization resources but not as political entities? All these factors put together shaped the poorly functioning vertical system of relations that currently exists between the centre and the regions. How does this system affect local politics and party development in the cities? This section provides local representatives' assessments of this system in the form of their original statements.

Regional members and deputies of almost every party that took part in the survey rated the quality of communications with the central organization as non-existent or very weak.³⁰ Not even SDPK, the so-called government party, was an exception, even though one could expect SDPK to develop in a more coherent way, given its new institutional and political opportunities. The general complaints of local representatives include the lack of communications and difficulties they face when trying to get direct access to party leaders. They express frustration when describing the lack of communications with the central hierarchy and the feeling of uncertainty about the party's future that ensues from it. Such a vacuum, of course, negatively affects the development of regional branches.

Zamandash-Sovremennik and Ata-Meken stand out a bit from this current state of affairs. Zamandash-Sovremennik's access to funds and its involvement in philanthropy projects indicate that there is a certain degree of coordination between regional branches and the centre. The situation in Ata-Meken is somewhat different: the lack of allocated funds is substituted by political activities. Like other parties, it suffers in addition from hierarchy issues, which becomes evident from our surveys and speeches made by regional deputies at national party congresses. However, the party leader and national deputies try to address these issues by frequently visiting the regions and discussing topical issues and laws lobbied by the party. Thus, it is one of the few parties whose regional representatives have detailed information about the legislative activity of their party. Not every member of Respublika, Ata-Zhurt, SDPK, and Ar-Namys could show such a level of awareness about the central organisation's legislative and political engagement.

Another further nuancing can be waived concerning Adiletuu Kyrgyzstan party, where the gap between the centre and the regions is not that critical because the party

³⁰ The purpose of the survey was to study opinions of regional units, which is why no leaders of central headquarters were interviewed.



operates as a network of entrepreneurs who have become politicians. Consequently, every regional office, having independent entrepreneurs among their midst, operates both as an independent unit and in coordination with the centre. In such a network, the lack of communication in the short term does not have such a considerable impact on the operation of branches as it does for other parties.

Another indicator that put in light that regional units are excluded from the political life of central organisations is that the former have little information on the upcoming elections or other important political processes in which their parties are involved. In developed democracies, such important issues as political alliances with other parties are put up for internal discussion and voted upon. For example, at the time of the interviews local representatives of Respublika and Ata-Zhurt were not even aware that these two parties were set to unite.

The table below contains different opinions of regional party members about their connection with the central organizations. Members of some parties were not able to answer this question, therefore the collection of below responses does not pursue an ambition to be representative. Still, their opinions can provide us with important insights that do highlight the trends described above.



Table 2. Opinions of regional party members about the relationship with their central party organizations

Party	Opinions of party members on their relationship with the central party organization
Emgek	Batken: "We've had Salymbekov [the party leader] come here. He promised to send financial help for the stadium and to my pupils but he didn't keep his promises. Salymbekov is constantly on the road, you can never reach him out, and his subordinates cannot resolve problems like this. I haven't talked with him for a long time. I don't know how we're going to prepare for the elections."
Zamandash-Sovremennik	Batken: "The centre allocates funds to organise fairs and promotional events in the regions."
Ata-Zhurt	Batken: "This party's prospects are no longer clear to me." Jalal-Abad: "Tashiev [the party leader] tries to keep in touch with us. But many members are now leaving for other parties."
Butun Kyrgyzstan	Batken: "We keep in touch with Madumarov [the party leader] over the phone. The last time he visited we organised a meeting with the voters."
Respublika	Batken: "We have no input from the centre, no resources to pay our staff, and no office. There are just five of us deputies; we are not a party, we don't call the shots on anything. This is upsetting." Tokmok: "We have very weak contact with the people. Even if our national deputies visit Tokmok, they only come to the city hall. Our contact with the JK [national parliament] is restricted to watching about it on TV." Naryn: "There is little support from Bishkek. We are mostly on our own. We have no permanent funding, so we contribute 1000 soms of our own money every month." Osh: "Today, parties in the regions are not developed! There are no party branches. Only SDPK seems to be sustaining an office here. Other parties don't keep in touch with voters. I've discussed this issue with Babanov [the party leader]. There is a lot of confusion within the party. No one knows what to expect in the future. The parties only need us, the regional leaders, when an election is coming up."
Ata-Meken	Jalal-Abad: "We often invite our deputies from Bishkek to talk with the voters. Tekebaev [the party leader] himself often comes." Naryn: "We've recently had a visit from six Bishkek deputies, very active ones. It's very helpful for us."
SDPK	Jalal-Abad: "The regional unit is currently not independent. The conflict between Tashiev, Tumanov and Torobaev [national deputies from Jalal-Abad province] has a direct impact on our city." Jalal-Abad: "We don't know who is in charge of us. In the past, this used to be the governor and the organisational committee of the President's administration. Today, various party deputies proclaim themselves as our supervisors. But is there any decision of the political council on this matter?" Batken: "The party is not efficient: we have no coordination, neither vertically, nor horizontally. This is not a party system. SDPK is taking this issue too unserious. They think they have achieved everything and got everything under control." Talas: "Our deputies don't come to Talas, unlike the Respublika party." Karakol: "There is a huge difference between national leaders like Atambaev and local leaders. If I respect the first, I am very disappointed in the latter."
Ar-Namys	"The links between the centre and the periphery are very weak."
Onuguu-Progress	"Torobaev [the party leader] supports us, but he doesn't control us so that we have autonomy. In addition, the central political council includes deputies from the regions."



3.3 Preliminary views on the proportional multiparty system

It is not surprising that predominantly negative feedbacks about central organizations and their (non-) involvement in local affairs influence the way local representatives judge about the proportional system as a whole. There is an apparent link between the value attached to a system of hierarchical relations, in which local representations suffer from the lack of autonomy, and the value attached to the party system in general. The problem of the centre being detached from the regions exists in many developing countries and becomes the subject of reforms aimed at decentralization of power. At the same time, such assessments would be less prevalent in Kyrgyzstan if central headquarters had a greater appreciation of the party system that allowed them to enter the parliament, and if they ensured it had a better reach in the regions.

The table below shows different arguments that were provided for and against the existing proportional system. As the table demonstrates, these opinions are a reaction to the current challenges experienced by party branches. Interestingly, the relatively young parties that have not yet been really involved in politics on the national level give a more positive assessment of the proportional system than their more experienced counterparts. Again, this table does not pretend for representation but can give as some cues about current attitudes and further research.

Table 3. Opinions for and against the existing proportional system

For	Against
SDPK: “We have to finish what we started even though the JK and city keneshes have a lot of random people.”	SDPK: “In small towns people are not mature enough in their understanding, so the single-mandate system is better.”
	SDPK: “The party system is justified on the level of the JK, but on the city level it creates great divisions.”
Respublika: “The idea itself is good, but it is not correctly applied. We need to make the parties larger.”	Respublika: “The parliamentary system is good, but big politics affect us directly. Leaders are inadequate and programmes are ineffective. This is the case for every party.”
Respublika: “The system provides transparency. Nobody will be allowed to steal.”	Respublika: “We have to preserve the majority system so that we have regional representation. Our local representatives, voices, and problems often remain unheard at the national level.”
Respublika: “Maybe with time the party system will develop. We just need time.”	Respublika: “The JK is a collective irresponsibility and city keneshes are in total paralysis. They distribute positions as if they were portioning out pieces of meat for distinguished guests.”



	Respublika: “The mixed system was better. They had better membership and better quality laws in the JK.”
Zamandash-Sovremennik: “The idea is good. There is no dictatorship but its execution will depend on the law.”	Zamandash-Sovremennik: “There is no responsibility. I shouldn’t get involved in party activities at all. We should just serve our country.”
Zamandash-Sovremennik: “I like the British model—this is freedom. For the Kyrgyz Republic, the parliamentary system is a good opportunity for development.”	Zamandash-Sovremennik: “The mixed system was better. After all, parties are developing poorly.”
Uluttar Birimdigi: “You cannot make politics on your own. It is good when people get united to form parties.”	Meken Yntymagy: “We need a single-mandate system, as it is now unclear who bears the responsibility.”
Adilteuu Kyrgyzstan: “This is just the beginning. We have to wait and give it time.”	Emgek: “In Bakiev’s time we had free textbooks and meals for school students. Teachers had high salaries. It was prestigious to be a rural chairperson. We had a system; we had a state. Not now.”
Bir Bol: “Where there is rivalry between parties, there is development.”	Ata-Zhurt: “You cannot express your own opinion in a party system; there is a hierarchy.”
Onuguu-Progress: “When you have several parties, you have alternatives and transparency.”	Ata-Zhurt: “Party lists cannot ensure any control over the deputies so they do what they want in the JK.”
Ata-Meken: “We must allow the parliamentary system to develop.”	Butun Kyrgyzstan: “People at the local level don’t know who at the top level is deciding what. Parties do not work for the people as they only work to return the funds they invested in elections.”
	Ar-Namys: “The mixed system works best for small towns because people know who they are nominating for elections.”
	Ak-Shumkar: “I don’t support the multiparty system. I’m all for a single-mandate one.”
	A group of voters: “Initiative groups know local issues better; they are the most effective. This is the true people’s power. Local levels should only have local authorities.”

It should be noted that members of the same parties expressed opposing views. It also indicates the lack of a unified position on constitutional reforms within the parties. Members of the Ata-Meken party, who adhere to the official pro-proportional party line, are the only exception.

The regional representatives who were not able to realize their potential in the new system demand either a return to the majority system or a transition to a mixed one. Those who have adapted to the new political system prefer to continue supporting it.



3.4 Activity of parties in cities/regions

As a result of the structural problems described above, the level of party activity in the regions is relatively low. An indicator of party development in the regions is how active regional representatives are both within the party and in the local self- government. Let us consider some key functions of parties in the regions.

Representative function


This function is one of the most important for regional branches. On the one hand, regional units are agents of party politics in the regions. On the other hand, the units are needed to establish and keep contacts with voters, especially when national deputies spend most of their time in the capital. However, according to members of every surveyed party, this function is currently not executed. According to deputies, the contact with citizens is very weak. They identified a number of reasons that explain the poor voter outreach:

- lack of time: deputies work full time and only deal with city matters during sessions;
- the central headquarters lack resources and interest in local voters' matters;
- uncertainty in the future of a party leads to its deputies being reluctant to invest their time in such tedious work as communicating with the voters;
- our own analysis revealed one more reason to add to this list: the lack of knowledge and insight about their own voter base.

We will now consider these causes more in detail. At present, political communication with the public in the regions is mostly restricted to certain events, e.g. professional, public and religious holidays. Celebrations organised on the occasions of International Women's Day (March 8), Nowruz, Eid al-Fitr, City Day, Children's Day, etc., enable deputies to visit public avenues and social organizations. These include childcare centres, sport centres, educational institutions, medical facilities, boarding schools, etc. However, it would be a stretch to call such events the meetings with voters, as the format of such celebrations does not give participants any opportunity to discuss their problems with the deputies or bring deputies to account for promises given before the election. As for the scheduled meetings with the public, they are organised two or three times a year. Still, deputies complain that people themselves are being passive and do not come to those meetings.

Political parties that have financial resources are able to meet their voters more frequently. Zamandash-Sovremennik and Onuguu-Progress do not wait until the next public holiday. In their interviews, they described often meeting with voters in the course of their philanthropic work. As will be explained in the following section, these parties are involved in local patronage projects. Thus, members of these parties have an opportunity to meet people and discuss their problems, for example, when they install transformers or flumes, provide water supply, or patrol neighbourhoods.





This makes contact between the party and the voters much easier. The majority of other parties do not have such opportunities. Members of other parties complain that people are only interested in material gain, so at the meetings they only demand for their household problems to be solved. These party members say they are unable to solve the problems that are supposed to be the government's responsibility. In their opinion, such meetings only reveal the weaknesses of the parties and of the deputies themselves. Here is an example from a conversation with one of the deputies:

“Why would I meet people if I know in advance what they will be asking from me? It's all the same unresolved issues: transformers, irrigation flumes, drinking water, courts, etc. I cannot help these people. It is beyond my powers.”

“How does the central headquarters respond to the problems of the local population?”

“I forward them local complaints and demands, but they rarely pay any attention to them.”

“So does communication with voters stop or continue after the elections?”

“I guess it stops.”³¹

Some deputies said that they maintain communication with their voters, though not in their capacity as party representatives but on their own behalf as individual politicians. They explained such behaviour by the fact that they either are disappointed in their party or are unsure of its future, so they do not want to be associated with it in the event of its failure. They want to strengthen their influence on the ground for themselves personally and not for a ‘dark horse’. In the context of political uncertainty such attitudes of local representatives explain another reason for parties being not able to consolidate their followers in the regions.

The voters in turn do not expect much from the parties and politics in general. Continuing an earlier trend, political parties are being devaluated. Curiously, the parties also have low expectations of their voters. “It's difficult to work with people,” the parties say. Parties consider their electorate to be unstable (*turuktuu emes* in Kyrgyz) or changeable. A Batken city *kenesh* deputy explains the behaviour of voters:


“Russia feeds the people, so nobody relates closely to elections. People don't care what will happen after the election.”³²

The parties operate in an environment in which voters' electoral behaviour is unpredictable and, what is more, cynical. Parties have to face practices when the voters get benefits from every party but their final preference remains a mystery until the very end of the Election Day. In this situation, parties have few incentives to invest in financially intensive projects as their final outcome may not bring the desired results. So it turns out that the parties and the voters find themselves in a vicious circle.

It can also be assumed that the parties have weak links to their electorate because

³¹ Interview with a party official, Osh, September 2014.

³² Interview with an *Emgek* party member, September 2014.



they do not know the voters well enough. The parties (with the exception of Ata-Meken and partially Zamandash-Sovremennik) do not have a stable voter base that they would maintain and build up. For example, party officials found it difficult to paint a sociological portrait of their members, nor could they describe their potential voters. In most cases, they were not able to provide descriptions of any typical age, job, or education profiles of their members. What does this imply? First, it was possible that the surveyed representatives of the parties had no access to such information. More in-depth explanations, however, suggest that the parties currently have no interest in target-specific social groups because the parties themselves do not have specific political orientations. This means that on election day the voters have to make a very difficult choice because all the parties seem to be identical.

Political patronage


Political patronage refers to specific types of financial and economic activities of political parties that are aimed at establishing a more positive relationship between the voter and the party. The parties themselves describe these activities as “helping the people”, but this cannot be referred to as patronage per se, as the parties pursue political goals from their patronage. Such parties as Zamandash-Sovremennik and Onuguu-Progress are currently most actively involved in this type of political activity in the regions.

They primarily build, renovate, and patronise small public facilities. These include primarily kindergartens and recreation grounds for youth. Next on the list are infrastructure facilities: roads, irrigation ditches, and transformers. In all the surveyed cities, all of these points were given as examples of city problems.

For example, Zamandash-Sovremennik is well known in Batken town for installing transformers and flumes in urban areas. These projects might not be large-scale, but they affect the lives of many households. As for the party members, they hope that in the elections such input will be duly appreciated by the voters. Onuguu-Progress, for example, renovated a surgical department in a hospital in Jalal-Abad. The party also sponsors athletes and provides water supply to residential areas. Its most famous project is the lease of tractors to farmers at a low price. Members of other parties and local observers confirmed these activities.

As the responses of members and deputies from other parties show, such active financial participation of Zamandash-Sovremennik and Onuguu-Progress is a cause for envy. They would also like to see their parties involved in “concrete” actions, thus improving the reputation of local deputies. As many local deputies repeatedly said, they were ashamed or uncomfortable to meet with voters as the latter were only interested to know whether parties were involved in any activities that could help voters improve their material conditions.

Yet, such methods as financial investment, although effective in the short term, allowing these parties to make themselves known and stand out from the rest of the



parties with unoriginal slogans, are not effective in the long term. Parties should not have to deal with repairing and purchasing infrastructure, as this is a direct responsibility of the state. Parties should work on programmes that will force the government to improve the infrastructure.³³

Many well-off deputies traditionally continue to provide financial assistance in their districts, but they do it not on behalf of their parties but as private individuals.

Factional activity

This report does not focus on factional activities in city keneshes, as no such task was set. But it should be noted that many city keneshes experience an inter-factional crisis. Majority coalitions break up primarily because of controversies surrounding the candidacy of mayor. In Jalal-Abad, for example, no majority coalition existed for several months until the new mayor was elected. Deputies voice three main causes for inter-factional crisis. First of all, local factions are subject to external pressure from the central headquarters. Secondly, parties cannot come to an agreement as they do not have negotiation skills and are not able to find common ground. Thirdly, deputies from different factions complained that faction leaders were dictatorial and there is no space for dialogue, discussions, or compromises within the factions. These factors lead to poorly qualified mayors being elected, even though the deputies believe that there are experienced candidates available.


Every city, even the poorest one, has a budget, which means there is a need for discussions and debates. Batken, for example, has a one hundred million budget. As a progressive deputy of Batken kenesh complained: “there is a need to meet and have discussions within factions in order to discuss our priorities and set policies, but this is not happening.”³⁴ This means that the scarcity of resources cannot be a structural reason for the lack of party policies and factional activities.

Corruption of deputies

Another problem that is commonly related to political parties is corruption. There is a widespread belief that deputies do not limit themselves to the powers that are assigned to them by law. According to the law on city kenesh deputies, they are involved in city budget approval and performance monitoring. Many citizens and local observers though believe that deputies do not limit themselves to these powers. In many cities, deputies themselves and observers said that their main challenge was corruption. For example, deputies directly arrange for their private companies to become contractors of the mayor’s office. A former Jalal-Abad mayor gave the following example:

³³ It has to be noted that in developed democracies, political parties do not take part in such social projects, as those are considered to be a direct responsibility of the state. The parties involved in such projects will be convicted of corruption and manipulation for political gains.

³⁴ Interview with a Batken city kenesh deputy, September 2014.



“All the companies that provide services to the city, i.e. cleaning streets and sewers, removing garbage, etc., are private companies that belong to deputies. Draw your own conclusions.”

An Ata-Zhurt deputy in charge of Jalal-Abad provided another vivid example:

“Every year, the city budget allocates about 1 million soms to support an ‘X’ company, which produces only 9 bulls every year. You can buy a lot more bulls in the market for 1 million soms. The question is: why should the city budget support a low-profit business? This company has a city kenesh deputy behind it.”

According to observers, when deputies are involved in corruption cases, it scares voters off. They draw parallels between city deputies and national deputies and make generalized conclusions about the party politics – is that politicians of any level are working off the money that paid to be included in the party lists:

“City keneshes are small replicas of the big politics in the JK.”³⁵

³⁵ Interview with an observer, Jalal-Abad, September 2014.



4. Pre-electoral behaviour of political parties in cities/regions

Intention to take part in the 2015 parliamentary elections

This was declared mainly by representatives of the following parties: SDPK, Zamandash-Sovremennik, Ata-Meken, Respublika, Ak-Shumkar, Uluttar Birimdigi, Meken Yntymagy, as well as by representatives of new parties: Emgek, Bir Bol, Onuguu-Progress. It may be noted that the preparation for elections was under way at the moment of conducting field research, but it is still too early to talk about party lists or established campaign strategies. In the current phase, parties gradually start to develop and spread their promotional messages: almost all prominent areas and highways already have billboards of new parties installed: Bir Bol, Onuguu-Progress, Emgek, etc.

What risks do party members expect from the 2015 elections?

The majority of surveyed party members expect that the Election Day will entail a number of important risks. In this regard, it is interesting to note that local deputies reacted differently to a new measure that was introduced by the government last autumn. The measure consists of collecting from the population their biometric data and this way to secure a cleaner election. For example, in Naryn, Talas, and Karakol, party members have expressed hope that the biometric data will help to conduct fair and open elections. In Batken, Jalal-Abad and Osh, party members have been openly sceptical about the effectiveness of these measures, even though the southern regions have been so far leading the collection of data. In their opinion, the biometric data will not be sufficient to solve the issue of voter lists that remain imprecise because of internal and external migration flows. According to party members, these southern cities still face the following problems that risk to manipulate electoral results:

- vote-buying
- inaccurate voter lists
- co-optation of local committee chairmen and other members of local electoral commissions
- stuffing of voting ballots
- “administrative” resources (here the SDPK party is mentioned most often as the main beneficiary of this resource)
- criminals (when youth with “sportive” skills are used to intimidate voters, observers, and members of competing parties)
- traditional techniques: ‘carousel’ voting, delivery of voters, bussing of voters, etc.



Pre-electoral strategies of alliances among parties


Given a high political competition, experts and politicians anticipated alliances among parties before elections. There are already a number of such examples. Yet, not much is known about this at the regional level. Having insufficient information, regional party members rely on rumours or use the excuse that this “will be decided by the centre”. During the survey phase, respondents in Naryn said that parties Egemen and Meken Yntymagy might probably unite. In Jalal-Abad and Osh, it was known that Onuguu-Progress and Uluttar Birimdigi were having talks about merging, and there was much speculation about the possible association of Uluttar Birimdigi and Ata-Meken. In various cities both in the north and in the south, respondents spoke about ideological similarities between Zamandash-Sovremennik and SDPK. In Baten, respondents mentioned that Emgek might join forces with SDPK and Zamandash-Sovremennik. As we can see these represent only bits of unverified information and indicate that regional deputies are unaware of important processes affecting their central organization.

Some regional party members understand that within the existing multiparty system it is necessary to unite and consolidate parties. For example, in Karakol, where representatives of voter groups (e.g. Tabyлга, Patriot, Union, etc.) are very active, deputies understand that it is necessary to associate with other parties. They expressed their strategic willingness to do so. However, it is difficult to resolve this necessity strategically. In order for united parties to make a strategic impact on the voters and on the political system, the parties need to firstly differentiate from each other. However, regional units are cautious of any real competition or a “conflict”, scientifically speaking. This becomes evident from their desire to protect local communities from political strife. Many party members responded with phrases such as “our party is on friendly terms with everyone”, “we are similar to many other parties”, or “we don't want to confront anybody, we don't need any divisions”. Apart from the problem of programmatic differences, these responses indicate that links between regional and central party structures are weak and that regional members are not included in decision-making mechanisms on crucial issues.

Voter outreach strategies

Mobilization of resources demonstrates that campaigning still largely focuses on the same mobilization agents and target audiences. The parties aim to catalyse any informal network available to them, such as relatives, classmates, or fellow villagers. Informal leaders remain popular as well (aksakals, muftis, famous natives of the region, youth leaders, active women, neighbourhood committee members, etc.). These responses, albeit preliminary as preparation for elections has not started yet for many parties, suggest that one year prior to election there was no innovation in terms of electoral mobilization since last electoral mobilization.





However, party members themselves recognize that, although necessary, such measures are becoming less and less effective. Here are some examples of their limits:

“The same aksakals break bread with all of the parties in turn and promise their support to many.”

“Tribal connections are unstable. We have seen instances of spouses getting divorced because of elections.”

“The parties co-opt our youth. Young leaders who can influence our youth in villages can succumb to temptations and become corrupt.”

“People promise to vote for many parties at once and their final vote remains a secret until the very end.”

“The important women leaders that chair neighbourhood councils in Uzbek mahallas will work off for those parties that will be more generous than others.”

“Our local agitators whom we hire during the pre-electoral season are contingent and can work at the same time for our competitors. We have a hard time controlling them and their impact on voters.”

“It happens sometimes that there are several competing candidates from one and the same clan, so it can be difficult to choose whom to vote for. We need more criteria for selection of candidates other than family relations.”

These responses imply that not only these mobilization methods do not guarantee the desirable electoral behaviour of specific population groups, but also that they don't allow making any kinds of predictions about election results. Thus, by relying solely on such methods, parties actually jeopardise their campaigning strategies.

Nevertheless, a growing number of respondents noted the increasing role played by the mass media: “It is now much easier to organise campaigns: we print campaign materials, we get newspaper publicity, and we use banners.” Classic campaigning methods, such as door-to-door campaigning, are less common. Zamandash-Sovremennik and Onuguu-Progress hope that “their actions and the financial help they provide to people is a self-evident advertisement for the party”, and that it will pay off.

This poses a question: why don't parties pursue new campaigning methods? What makes them continue investing in unreliable methods aimed at corrupt groups of people? Groups of voters in Karakol who suffer from financial insecurity prove that such campaigning methods as door-to-door mobilization are quite effective. Interviews with these groups showed that candidates, having no opportunity to hire professionals, did the campaigning themselves, which helped them become more recognizable and gain the support of voters which turned out sufficient to pass the 7% barrier. Here is what a deputy from such a group said:

“We have no money, so we go and meet people ourselves. They already know us, so we ranked second in the election behind SDPK.”³⁶

³⁶ Interview with the Soyuz group of voters, Karakol, September 2014.



This method is more effective as it makes it possible to establish direct contact between candidates and voters and provide accountability and responsibility for both candidates and voters. This proves to parties that a direct communication with voters can be performed in the absence of reliable local campaign agitators.

Slogans that are currently being put forward also show that today's messages are the same as in the past. Each and every party invites voters to create, for example, a strong state based on the rule of law, ethnic stability, and freedom from corruption. Such important events and issues as the Customs Union, migration, or education and healthcare reforms are still waiting their turn to appear in political programs and debates running up to elections. Parties' political and electoral programmatic similarity, naturally, does not make it easier for the voters to orient their choice. Since voters have no clear ideological commitments, parties are guided by informal mobilization resources that can influence the electorate. This creates a vicious cycle, which cannot be broken unless party programmes are developed. This will ensure that parties have a longer and more stable political life.





5. Conclusions

Four years after the transition to a semi-parliamentary system of governance, political parties have made certain steps towards strengthening their new role. Today, they debate over topical issues and politicise important social problems. However, they face a number of challenges when institutionalising their activities in the regions. Today, their legislative and political efforts are little known outside the capital. In order for the new system of governance to expand beyond the city of Bishkek, it is necessary to continue investing in the institutionalisation of parties as political organisations based on programme visions and specific target voters. Challenges currently faced by parties in the regions can be broadly grouped into the following categories:

- **Infrastructural challenges:** Generally underdeveloped political and media infrastructure in the regions prevents political parties from politicising local social problems and properly publicising their activities.
- **Organisational challenges:** Regional offices lack financial and organisational resources that would allow them to conduct systemic political activities and maintain regular contact with the voters. There are no regular sustainable mechanisms of communication between central headquarters and regional structures. In many cases, regional offices are unaware of crucial events happening in the life of their party. This is not conducive to ensuring that party members of different levels consolidate their efforts to achieve a common goal. Lack of communication, coordination and control between central organizations and regional offices questions the necessity of party development outside Bishkek. These also cast doubts over the necessity of proportional system on the city level.
- **Political challenges:** Regional offices are currently unable to build up their rural or urban voter base and increase their number of followers. The list of reasons include the above-mentioned problems but also the lack of mechanisms that would disseminate party's programs, if they exist, in the regions. As a result, while the central organization might be carrying out a proactive legislative politics in the capital, regional offices continue to utilise traditional methods that no longer have credibility among the population.

From this analysis, we can draw a number of conclusions about possible future consequences for voters, the upcoming parliamentary election, political parties, and the political system as a whole:

The new system of governance has a lot of continuities with the old system, since the newly established rules are pending to make a change in the structure of political relations between the centre and the regions, which was created in the era of authoritarian rule. The old system used to employ regions as a political resource, depriving them of their fair share of benefits. If such unequal relations are to be maintained, this can jeopardise the value of the new semi-parliamentary system.



Local political potential that can be harnessed on the grassroots level remains unused because there is a lack of coordination, resource allocation, and the structure of ideological incentives from the central party organizations.

From election to election, political parties have to win over the ‘roaming’ voters every time. This is very time-consuming and costly. Existing methods of voter outreach that are designed with short-term goals in mind cannot enable parties to effectively build their strategies and make predictions for their future. Since public opinions are very responsive and the population is highly politicised, the parties are required to employ modern methods of communication and accountability to voters, rather than resorting to the traditional tribal and nepotistic networks.

Party efforts to prepare for the upcoming elections, i.e. activities to form their voter base and strengthen the followship, are insufficient at this stage. This jeopardises the integrity and openness of pre-electoral and electoral methods because ensuring fair elections requires that the parties conduct continual preliminary work.

Apathy, distrust, and sarcasm currently manifested by people towards political parties and the national parliament should be regarded as a serious risk factor for the fragile semi-parliamentary system.





6. Recommendations

1. *For political parties intending to actively participate in political life:*


- a) Forming the electorate by developing political programmes and making them available to the targeted segments of the population and party members. Tribal and nepotistic networks provide an unstable and subjective basis for political support, whereas political programmes are a more stable resource for popular support in the long run.
- b) Given the exhausted nature and the limited effectiveness of traditional methods for recruiting new members and targeting the electorate, adopt modern mobilization methods.
- c) Focusing on enhancing regional offices through increased resources and organizational capacity. In developed democracies, political parties have established their own political foundations responsible for trainings, seminars, and other activities that enhance skills, team spirit, and solidarity of their members.
- d) Focusing on internal organisation and discipline by creating transparent and democratic mechanisms for inner-party elections and inner-party decision-making and by including regional representatives in these mechanisms.

2. *For government bodies* responsible for the new “information policy”: enabling adequate media coverage of regional news and events. Enabling a public media environment that would allow political debates to be broadcasted, not only in the capital, but also in remote areas, is the main driving force for reducing the detachment of regions from the centre. Daily broadcasting of regional problems to the centre will also help establish more regular communications between political institutions and the electorate. It is therefore recommended to extend the concept of information policy by including a separate article on the challenges of overcoming the information gap prevailing in the regions as a factor impeding the development of political institutions and political parties in particular.

3. *For public TV channels:* assist in promoting party programmes of various kinds. Limited access to alternative information resources in the regions makes it hard to professionally inform this audience about party activities, party successes, and the role of parties in political decision-making. Residents of Bishkek are less affected by this issue due to higher rates of Internet and print media penetration.

4. *Continued full-scale decentralisation of power.* Provinces should become full-fledged subjects of regional politics. Otherwise, the organization of city elections along the proportional system would remain a shallow structure.

5. *For the CEC:* publishing the results of elections for city and village keneshes. Keeping consistent records of movements of former and new deputies on the level of city and village keneshes.



6. Increasing the *electoral threshold* would lead to the re-circulation of incumbent political parties. This will prevent the renewal of elites and, accordingly, the arrival of fresh ideas and incentives for reforms. Moreover, according to the widely accepted practice the threshold is established on the basis of actual number of votes and not on the basis of registered voter list, as it is currently the case in Kyrgyzstan.



For note



*National Strategic Research
Institute of the Republic of Kyrgyzstan*

*This report was commissioned to, and
prepared by a third party.*

*The content of this report does not
necessarily represent the views of
the organizations.*

*When using any information
from this report, the original
source must be cited.*

*Address: ul. Kievskaya, 218
Bishkek, Kyrgyzstan
720001
tel. / fax: + 996 (312) 39 20 60
e-mail: office@nisi.kg
www.nisi.kg*