

УДК 342.82

НАБЛЮДАТЕЛИ И ИХ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СВОБОДЫ ВЫБОРОВ

Дастан уулу Улан

Раскрываются вопросы конституционно-правового статуса наблюдателей, их прав и обязанностей. Проведен правовой анализ вопросов, связанных с обжалованием решений и (или) действий (бездействия) избирательных комиссий, нарушающих избирательные права субъектов избирательного процесса.

Ключевые слова: наблюдатель; общественный наблюдатель; обжалование.

БАЙКООЧУЛАР ЖАНА ШАЙЛОО ЭРКИНДИГИН КАМСЫЗДОДОГУ АЛАРДЫН РОЛУ

Дастан уулу Улан

Бул макалада байкоочулардын конституциялык-укуктук макамы, алардын укуктары жана милдеттери тууралуу маселелер каралат. Макалада шайлоо комиссияларынын шайлоо процессинин субъектеринин шайлоо укуктарын бузуучу чечимдерине жана (же) аракеттерине (аракетсиздиктерине) даттануу менен байланышкан маселелерге укуктук талдоо жүргүзүлөт.

Түйүндүү сөздөр: байкоочу; коомдук байкоочу; даттануу.

OBSERVERS AND THEIR ROLE IN FREEDOM OF ELECTION

Dastan uulu Ulan

The paper regards the issues related to the constitutional and legal status of observers, their rights and obligations. The article provides a legal analysis of issues related to appealing decisions and (or) actions (inaction) of election commissions that violate the electoral rights of subjects of the electoral process.

Keywords: observer; public observer; appeal.

В настоящее время одними из наиболее актуальных и злободневных вопросов, связанных с наблюдением за выборами, являются вопросы обеспечения свободы выборов в деятельности наблюдателя.

Интерес к данной тематике возник не сегодня, и если разобраться в хронологии внесенных изменений в конституционные законы Кыргызской Республики, связанные с подготовкой и проведением выборов всех уровней и референдума [1], регулирующие правовой статус, права и обязанности наблюдателей (конституционный закон Кыргызской Республики от 5 июня 2017 г. № 96 «О внесении изменений в конституционный закон Кыргызской Республики “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики”» [2]), то они во многом повлияли

на неоднозначную реакцию как в средствах массовой информации, так и среди юридического сообщества и общественности.

Так, внесенные изменения в конституционные законы затронули множество аспектов избирательного процесса, в том числе связанные с наблюдением за выборами, в частности конституционно-правового статуса наблюдателя.

Для начала разберемся в деталях внесенных изменений, попробуем связать суть изменений с обеспечением свободы выборов в деятельности наблюдателя и ответить на давно «мучащий» правозащитников вопрос, существуют ли ограничения в вопросах обжалования наблюдателем действий или бездействий, принятых решений участковыми и территориальными комиссиями и центральной избирательной комиссией.

Для этого необходимо сделать небольшой экскурс в историю и рассмотреть данный вопрос в его небольшой ретроспективе. Конституционный закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» был принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 31 мая 2017 г., 5 июня 2017 г. он был подписан Президентом Кыргызской Республики А. Атамбаевым. Часть 4 ст. 1 конституционного закона «О внесении изменений» была дополнена статьей 10¹ «Общественные наблюдатели», которая не включила в перечень общих прав право общественного наблюдателя обжаловать решения и (или) действия (бездействия) избирательной комиссии, в которую он направлен, в порядке, установленном настоящим конституционным законом.

Внесение данного изменения повлияло на множество неоднозначных дискуссий, которые в итоге повлияли на суть гражданского наблюдения в целом и на измененный конституционно-правовой статус наблюдателей, участвующих в наблюдении от многих независимых организаций гражданского сектора, в частности. Нами раскрыты все положительные и отрицательные стороны гражданского наблюдения, но в рамках статьи мы ответим на главный вопрос: существуют ограничения в обжаловании наблюдателями решений и (или) действий (бездействий) избирательной комиссии или нет?

Для этого мы проанализировали ряд нормативных правовых актов, как напрямую связанных с избирательным процессом, так и включающих в себя статьи, регулирующие вопросы обжалования на выборах. Среди них выделим следующие:

- Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. (с изменениями и дополнениями от 16 декабря 2016 г.) [1];
- конституционный закон КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. № 68 [3];
- конституционный закон КР «О референдуме Кыргызской Республики» от 31 октября 2016 г. № 173 [4];
- закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 г. № 98 [5];
- Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 г. № 13 [6];
- Гражданско-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 29 декабря 1999 г. № 146 [7];

- Положение о порядке аккредитации, статусе и полномочиях общественных наблюдателей на выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (утвержденное постановлением ЦИК КР от 11 июля 2017 г. № 226, в редакции постановления ЦИК КР от 15 сентября 2017 г. № 453) [8]) и т. д.

Для того чтобы утверждать, имеет ли наблюдатель (общественный наблюдатель) право на обжалование, необходимо выяснить, что отличает наблюдателя от общественного наблюдателя – как в статьях, связанных с правовым статусом, так и по тексту закона в порядке, установленном законодательством о выборах Кыргызской Республики, т.е. в установлении их прав, предусмотренных той или иной статьей, раскрывающей избирательную процедуру. Это необходимо для понимания, какие вообще действия (бездействия) или принятые решения имеет право обжаловать наблюдатель.

Для этого приведем примеры и проанализируем статьи конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. № 68.

Так, нельзя не отметить ст. 44 «Обжалование решений и (или) действий (бездействия) избирательных комиссий, нарушающих избирательные права субъектов избирательного процесса», в которой сказано:

«1. Решения и (или) действия (бездействие) избирательных комиссий, их должностных лиц, нарушающие избирательные права субъектов избирательного процесса, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию, решения и (или) действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии – в суд.

2. С заявлениями (жалобами) на решения и (или) действия (бездействие) избирательных комиссий, нарушающие избирательные права граждан, могут обратиться избиратели, кандидаты, политические партии, некоммерческие организации, их представители, наблюдатели.

Особое внимание необходимо уделить словам «некоммерческие организации, их представители, наблюдатели», потому что в них заключено основное содержание, которое и позволяет наблюдателям и общественным наблюдателям реализовывать ст. 44 конституционного закона, а значит, иметь право на обжалование и формировать общий для них обоих особый статус наблюдателя.

Для того чтобы разобраться в этом, необходимо разложить ч. 2 ст. 44 (ст. 44 «Обжалование решений и (или) действий (бездействия) избирательных комиссий, нарушающих избирательные

права субъектов избирательного процесса») конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. № 68 на составляющие, где мы сможем обосновать, что в ней предусмотрены практически все участники избирательного процесса, которые имеют право обратиться с заявлениями (жалобами) на решения и (или) действия (бездействие) избирательных комиссий, которые нарушают избирательные права граждан.

Среди них мы выделяем следующих:

- избиратели;
- кандидаты;
- политические партии;
- некоммерческие организации.

Следовательно, делаем вывод, что у каждой из перечисленных выше категорий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики могут быть либо представители, либо наблюдатели.

Избиратели, «их представители, наблюдатели». Избиратель как гражданин Кыргызской Республики в соответствии со ст. 52 ГПК Кыргызской Республики может иметь представителя, т.е. в соответствии с ч. 1 ст. 52 «граждане имеют право вести свои дела лично или через представителей. Личное участие в деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя». Однако избиратель не может иметь своего наблюдателя, поскольку в соответствии с законодательством о выборах такого права у него нет.

Кандидаты, «их представители, наблюдатели». У такой категории, как кандидат, в соответствии со ст. 9 конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. № 68 есть право назначить наблюдателя, а также (в соответствии с ч. 1 ст. 52 ГПК КР) иметь представителя.

Политические партии, «их представители, наблюдатели». Политическая партия в соответствии со ст. 9 конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. № 68 имеет право назначить наблюдателя, а также (в соответствии с ч. 2 ст. 52 ГПК Кыргызской Республики) имеет право на представление интересов как самого органа (политической партии), так и представителя от своей политической партии как юридического лица. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 52 ГПК Кыргызской Республики «дела юридических лиц и иных организаций, не имеющих статус юридического лица, ведут в суде их

органы, действующие в пределах полномочий, предоставленных им законом, учредительными документами, либо их представители, наделенные соответствующими полномочиями. Руководители организаций представляют суду документы, удостоверяющие их служебное положение и полномочия».

Некоммерческие организации, «их представители, наблюдатели». В соответствии со ст. 10¹ «Общественные наблюдатели» конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. № 68, некоммерческие организации вправе в порядке, установленном своими уставами, принять решение об участии в наблюдении за выборами и направлении своих общественных наблюдателей, а в соответствии с ч. 2 ст. 52 ГПК Кыргызской Республики имеют также право на представление их интересов как самого органа (некоммерческой организации), так и представителя от своей некоммерческой организации как юридического лица.

Далее постараемся разобрать ст. 8 «Гласность в избирательном процессе» конституционного закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. № 68 на составляющие и отметить ее содержание:

1. Организация и проведение выборов осуществляются гласно и открыто.
2. На заседаниях соответствующей избирательной комиссии вправе присутствовать члены вышестоящих избирательных комиссий, кандидаты, представители кандидатов, политических партий, а также *наблюдатели, международные наблюдатели*, представители средств массовой информации [4].

Таких терминов, как *общественный наблюдатель*, здесь не встречается, хотя именно общественные наблюдатели во многом влияют на гласность избирательного процесса, поскольку первоначальное введение института наблюдателей в законодательство о выборах – это и есть реализация международных стандартов в области наблюдения за выборами и, соответственно, не что иное, как реализация принципа гласности в избирательном процессе.

Проводя дальнейший правовой анализ, отметим, что внесенные изменения в конституционный закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 5 июня 2017 г., хоть и изложили в новой редакции статус общественного наблюдателя, не включив в права

общественного наблюдателя право «обжаловать решения и (или) действия (бездействие) избирательной комиссии, в которую он направлен, в порядке, установленном настоящим конституционным законом», но не внесли ограничения, связанные с этим, так как в перечисленных в ч. 7 ст. 10¹ «Общественные наблюдатели» ограничения того, что не вправе делать общественный наблюдатель, такого ограничения мы не нашли.

Также нельзя не согласиться и с другим положением, которое, на наш взгляд, не урегулировано законодательством о выборах. Например, в соответствии с п. 10 ч. 5 ст. 10¹ «Общественные наблюдатели» общественный наблюдатель вправе «обращаться с замечаниями и предложениями по вопросам организации голосования к председателю участковой избирательной комиссии, в которую он направлен, а в случае его отсутствия – к лицу, его замещающему».

Как видим из текста закона, не определена процедура, порядок обращения с замечаниями и предложениями и что в последующем председатель (либо лицо, его замещающее) обязан сделать с этими замечаниями и предложениями. Должны ли они быть устными или письменными, также не определено. Хотя, надо полагать, каждое из сделанных общественными наблюдателями замечаний и предложений должно быть задокументировано и впоследствии реализовано в виде поданного заявления либо жалобы.

Еще одним дополнением и далеко не последним наблюдением автора является то, что в конституционном законе Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 31 октября 2016 г. № 173 (ст. 18 «Наблюдатель» и ст. 19¹ «Общественные наблюдатели») также наблюдается правовая неопределенность.

Приводим пример из текста ч. 1 ст. 18 «Наблюдатель»: «Группа “за”, группа “против”, политическая партия, некоммерческая организация вправе назначить *наблюдателя*, который вправе осуществлять наблюдение за подготовкой референдума, проведением голосования, подсчетом голосов, установлением итогов голосования и определением результатов референдума в порядке, предусмотренном законодательством».

В ст. 19¹ «Общественные наблюдатели» отмечено, что «некоммерческие организации вправе в порядке, установленном своими уставами, принять решение об участии в наблюдении за референдумом и направлении своих *общественных наблюдателей*».

Это еще раз подтверждает тот факт, что *наблюдатель* в избирательном законодательстве Кыргызской Республики – понятие общее для всех

видов наблюдателей (наблюдатель, международный наблюдатель, общественный наблюдатель), и ответ на вопрос, существуют ли ограничения, связанные с обжалованием наблюдателями, говорит сам за себя в силу представленных аргументов по тексту статьи.

Таким образом, исследование проблем теории и практики конституционно-правового статуса наблюдателя и есть наша основная задача по своевременному выявлению пробелов и коллизий законодательства, связанного с выборами и ролью наблюдателя в этом процессе.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом – всенародным голосованием – 27 июня 2010 г.; введена в действие законом КР от 27 июня 2010 г.; в редакции закона КР от 28 декабря 2016 г. № 218). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru>
2. Конституционный закон Кыргызской Республики от 5 июня 2017 г. № 96 «О внесении изменений в конституционный закон Кыргызской Республики “О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики”». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111583?cl=ru-ru>
3. Конституционный закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 г. № 68. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203244?cl=ru-ru>
4. Конституционный закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 31 октября 2016 г. № 173. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111452?cl=ru-ru>
5. Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 г. № 98. URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203103?cl=ru-ru#st_6
6. Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 г. № 13. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520?cl=ru-ru>
7. Гражданско-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 29 декабря 1999 г. № 146. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12/240?cl=ru-ru>
8. Положение о порядке аккредитации, статусе и полномочиях общественных наблюдателей на выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, утвержденное постановлением ЦИК КР от 11 июля 2017 г. № 226 (в редакции постановления ЦИК КР от 15 сентября

2017 г. № 453). URL: https://shailoo.gov.kg/ru/npacik/Polojeniya_CIK_KRBSHKnyn_Joboloru/polozhenie-o-poryadke-akkreditacii-stature-i-

polnomochiyah-obshestvennyh-nablyudatelej-na-vyborah-prezidenta-kyrgyzskoj-respubliki-i-deputatov-zhogorku-kenesha-kyrgyzskoj-respubliki/