

ВЫБОРЫ

Борисов И.Б., Игнатов А.В.¹

РЕВОЛЮЦИИ НЕ БУДЕТ

Правовые аспекты
легитимации² выборов

Президента Кыргызстана (часть 2)



И.Б. Борисов



А.В. Игнатов

Международные (иностранные) миссии наблюдения в Кыргызской Республике

Согласно официальным данным ЦИК КР на досрочных выборах Президента Кыргызской Республики было аккредитовано 947 международных (иностранных) наблюдателей и 269 иностранных журналистов почти из 50 стран мира, что по оценке Международной Миссии по Наблюдению за Выборами (ММНВ)³ является своеобразным рекордом.

Более половины всех международных наблюдателей представляли самые многочисленные делегации — ОБСЕ/БДИПЧ (348 наблюдателей) и СНГ (282 наблюдателя), что не удивительно, учитывая авторитет и опыт работы этих организаций.

Последние выборы в государствах на постсоветском пространстве, включая февральские-мартовские выборы в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, на которых указанные миссии дали противоположные заключения, свидетельствуют о продолжении системного кризиса международного института наблюдения, связанного с политической конкуренцией двух «школ наблюдателей» — западной и восточной (назовем их условно так).

Миссией РОИИП была предпринята попытка доведения до общественности методик работы и критериев оценки легитимности выборов каждой международной (иностранной) миссией наблюдения, аккредитованной на досрочных выборах Президента КР. С этой целью 8 июля была организована пресс-конференция с приглашением всех международных миссий по теме «Международные миссии наблюдения: оружие в руках политиков, международный жандарм или помощник демократии?».

Несмотря на письменное и неоднократные устные приглашения, представители ОБСЕ/БДИПЧ не присутствовали на встрече с прессой и не раскрыли тайны своей «политической кухни». Миссия СНГ, сославшись на отсутствие в стране руководителя миссии, также не присутствовала на встрече. На пресс-конференции 8 июля присутствовали только представители «второго эшелона» международных миссий, которые были открыты для прессы и для общества.

Современные нормы международного избирательного права постепенно оформляются в самостоятельный комплексный политический и международно-правовой институт, в особую юридическую систему, оказывающую определяющее влияние на формирование и функционирование всех институтов новой модели представительной демократии, тем самым образуя самостоятельную отрасль публичного политического права и законодательства.

Сегодня в мире сложилось две конкурирующих «школы» международного наблюдения, которые, на наш взгляд, можно соотносить по юридическому характеру их деятельности и, соответственно, представляемым выводам и заключениям, также как англо-саксонскую (основанную на прецедентном и статутном праве) и романо-германскую (основанную на законодательных актах) системы права с присущими им достоинствами и недостатками. К недостаткам западной — англо-саксонской системы (и школы наблюдения) можно отнести, прежде всего, отсутствие кодификации и архаичность форм закрепления права, и как следствие этого — большую вероятность допустимости «двойных стандартов» при оценке легитимности выборов.

К «западной» школе международного наблюдения мы относим наблюдательные миссии из стран так называемой «старой демократии» и международные организации «контролируемые» либо финансируемые ими (ОБСЕ, ПА ОБСЕ, ЕП, ПА СЕ, ПА НАТО и т.п.). Ко второй («восточной») — большинство стран, расположенных на постсоветском пространстве и международные организации, созданные с их доминирующим участием (СНГ, АОВЦВЕ и т.п.).

Необходимо заметить, что методы правового регулирования деятельности указанных школ в первом и во втором случаях одинаковы — децентрализованные, при которых на процесс наблюдения в большей степени оказывает влияние активность участников правоотношений. Способами правового регулирования выступают запрещение (возложение обязанностей воздерживаться от совершения определенных действий) и дозволение (предоставление права на собственные активные действия).

¹ Борисов Игорь Борисович — Председатель Совета РОИИП, кандидат юридических наук, Игнатов Александр Вячеславович — юрист РОИИП, аспирант кафедры конституционного и административного права РГСУ.

² Для целей настоящей статьи авторы используют понятие «легитимация выборов» (лат. *legitimatío* — узаконение) как признание статуса данных выборов соответствующих международным избирательным стандартам, общепризнанным принципам и нормам, международным обязательствам государства. В отличие от понятия «легализация» (лат. *legalis* — законный, юридический), требующего определенного процесса придания законного характера какому-либо факту (что уполномочен осуществлять на внутрисоциальных выборах только национальный орган), «легитимация» основывается лишь на подтверждении законности какого-либо института, хотя обычно и употребляется при подтверждении права (правосубъектности).

³ В состав Международной Миссии по Наблюдению за Выборами вошли делегации Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Европейского Парламента.

Международные наблюдатели вправе совершать любые действия в рамках осуществляемого контроля процесса выборов, не попадаящие в разряд запрещенных (общедозволительный принцип). Для избежания эксцессов любая организация (миссия), направляющая своих наблюдателей на выборы в иностранное государство разрабатывает рекомендации (инструкции) для своих наблюдателей, где достаточно подробно описываются особенности национального избирательного законодательства, связанные с процедурой голосования и запретами на период выборов. В рамках СНГ уже сегодня разработаны общие Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами, которые являются универсальными для международных наблюдателей независимо от конкретных выборов и страны их проведения.

В обеих школах наблюдения фактически¹ отсутствуют законодательно установленные способы правового воздействия: нет мер юридической ответственности в рамках электоральных процедур, за исключением общеправовых за совершение правонарушений в стране пребывания. Например, полностью отсутствуют юридические санкции за вмешательство в избирательный процесс (возможно привлечение к ответственности только в рамках национального права), чем безнаказанно периодически пользуются международные миссии либо их отдельные представители.

С определенной натяжкой можно отнести к предупредительным (превентивным) мерам воздействия установленные процедуры аккредитации международных наблюдателей. В Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ² предусмотрено, что международные наблюдатели получают разрешение на въезд на территорию государства в порядке, установленном законом, и аккредитуются соответствующим избирательным органом при наличии разрешения. И только в соответствии с национальным (не международным) правом международные наблюдатели могут быть лишены аккредитации в случае если они нарушают законы страны пребывания, общепризнанные принципы и нормы международного права.

У обеих «школ» наблюдения отсутствуют четкие методики оценки легитимности выборов, инструменты и критерии определения демократичности электоральных процессов, что дает право утверждать о наличии сильного политического окраса в работе международных наблюдателей, об определенном присутствии в их работе «политики двойных стандартов».

Миссия РОИИП, пытаясь придать прозрачность работе международных наблюдателей на выборах в Кыргызской Республике, инициировала еще одну пресс-конференцию сразу по окончании времени голосования (до какого-либо предварительного результата выборов) с заявленной темой «Взгляд без конъюнктуры. Выводы международных наблюдателей о ходе голосования без политического оттенка».

Предполагалась, что на этой пресс-конференции миссии международных наблюдателей поделятся своими впечатлениями о «качестве» выборов, не зная их результат: состоялись ли выборы, кто победил и с каким отрывом.

На этот раз представители миссии СНГ присутствовали на мероприятии и дали положительную оценку организации и проведению голосования. Представители ОБСЕ/БДИПЧ проигнорировали публичное мероприятие, оставляя в неведение общественность о своей оценке выборов до получения предварительных результатов.

Методика оценки соответствия выборов международным стандартам

Принимая во внимание важную роль международных миссий наблюдения за выборами, основное предназначение которых, на наш взгляд, состоит в осуществлении контроля качества электоральных процедур и исполнения международных обязательств, помощи в организации свободных демократических выборов, с одной стороны, и учитывая, что только беспрекословное соблюдение национального законодательства, международных обязательств государства является необходимым условием легитимности выборов, с другой, РОИИП разработал методику оценки соответствия выборов международным обязательствам, которая была предложена, в частности, для оценки выборов Президента Кыргызской Республики.

По мнению авторов, оценка соответствия выборов международным стандартам должна производиться на двух этапах: до начала избирательной кампании — оценка соответствия законодательства международным демократическим стандартам, и непосредственно в период выборов — оценка соответствия электоральных процедур международным стандартам и принципам. При этом оценку организации и проведения выборов следует разбить на ряд этапов избирательной кампании: подготовительный (формирование, деятельность избирательных комиссий, составление списков избирателей и т.п.), выдвижение и регистрация кандидатов, предвыборная агитация, голосование, подсчет голосов и установление итогов голосования и результатов выборов.

Выявленные в ходе наблюдения за выборами нарушения необходимо разделить на несколько групп:

— влияющие на результаты выборов (лишение избирателя возможности проголосовать, голосование за других избирателей и др.);

— способные повлиять на них при определенных обстоятельствах (нарушение тайны голосования, неточности в списках избирателей, недостаточное количество избирательных бюллетеней и др.);

— неспособные прямо повлиять на результат выборов (отклонение от некоторых формальных процедур: открытие участка не в 7.00, а в 7.05).

Далее все нарушения необходимо попытаться привести к количественному показателю, характеризующему степень искажения свободного волеизъявления избирателей. Так, в первой группе нарушений оценку следует производить по коэффициенту, полученному посредством деления количества выявленных нарушений на разницу голосов между первым и вторым кандидатами либо между победителем и необходимым числом голосов, которое требует набрать закон для победы (на выборах Президента Кыргызской Республики — 50%). По второй и третьей группам нарушений следует давать оценку по той же шкале с учетом реального влияния выявленных нарушений на результаты выборов.

¹ В Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ предусмотрено, что участники настоящей Конвенции оставляют за собой право лишать аккредитации международных наблюдателей, которые нарушают законы, общепризнанные принципы и нормы международного права (п. 7 ст. 15 Конвенции).

² Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств вступила в силу 11 ноября 2003 года. — М.: Медиа-пресс, 2004.

Представляется, что выборы в целом следует признавать несоответствующими тому или иному международному стандарту в случае, если:

а) законодательство не предусматривает реализацию соответствующего принципа или в ходе применения норм законодательства были допущены нарушения соответствующих принципов или стандартов;

б) сведения о количестве допущенных нарушений позволяют поставить под сомнение адекватность выражения воли избирателей на выборах (определяется, как правило, количественными показателями).

При этом оценку необходимо проводить по каждому конкретному принципу организации и проведения выборов. Только в таком случае, по мнению авторов, международные миссии наблюдения смогут отойти от субъективности и предвзятости в оценке электоральных процедур.

Процесс голосования и установления итогов

Посетив в день голосования избирательные участки в Ленинском и Первомайском районах г. Бишкека, а также Первомайскую районную избирательную комиссию г. Бишкека, авторы отметили следующее.

Оборудование избирательных участков в целом соответствовало требованиям Кодекса о выборах: места выдачи избирательных бюллетеней, кабины и ящики для голосования были расположены в одном помещении и одновременно находились в поле зрения членов комиссий и наблюдателей. Однако ни на одном из посещенных избирательных участках, а, согласно информации представителей других миссий, и на посещенных ими участках, не были обнаружены образцы заполнения избирательных бюллетеней, что является прямым нарушением п. 3 ст. 37 Кодекса о выборах в КР; на ряде избирательных участков отсутствовали информационные материалы о кандидатах на кыргызском языке.

Кроме того, в информационных материалах о кандидатах, вывешенных на информационных стендах, как на русском, так и на кыргызском языках, информация о месте рождения кандидата Айтеева А.Ы. ограничивалась указанием «Кыргызская Республика», в то время как место рождения других кандидатов указано с точностью до населенного пункта (кандидата Душебаева К.А. — до области). Аналогичным образом указано место рождения кандидатов в информационном выпуске «Выборы Президента Кыргызской Республики. 10 июля 2005», выпущенном по заказу ЦИК. Авторам не удалось установить причину этого, однако в любом случае избирателям не предоставлена возможность ознакомиться с биографическими данными обо всех кандидатах в равном объеме.

В г. Бишкеке отмечены многочисленные факты размещения агитационных материалов — листовок формата А4 кандидата Бакиева К.С. после 7.00 9 июля 2005г. и в ночь с 9 на 10 июля 2005г., т.е. в период, когда предвыборная агитация в любой форме запрещена (п. 1 ст. 31).

При входе на отдельные избирательные участки (№ 1009, 1120, 1122) наблюдалось предоставление избирателям бесплатного питания. По сообщениям членов УИК, раздача продуктов организовывалась «спонсорами выборов» (бизнесменами, владельцами кафе и др.).

Кроме того, кабины для голосования, которыми были оборудованы избирательные участки, не полностью обеспечивают тайну голосования, а их расположение на некоторых избирательных участках с небольшой площадью помещения для голосования (например, № 1120) фактически позволяет членам УИК, наблюдателям и иным лицам осуществлять контроль за волеизъявлением избирателей, что не отвечает ст. 6 Кодекса о выборах и не

соответствует основополагающим международным принципам демократических выборов. Избирателями также высказывались замечания относительно кабин для голосования. В связи с этим ЦИК КР, по нашему мнению, следует пересмотреть конструкцию кабин для голосования либо инструктивно установить порядок их размещения в помещении для голосования.

В соответствии с Кодексом о выборах избирательные бюллетени печатаются на кыргызском и русском языках. Однако законодательство не требует размещения в каждом бюллетене его текста на обоих языках. На всех посещенных избирательных участках существенное преобладание числа бюллетеней на русском языке (участок № 1123 — 800 бюллетеней на русском языке, 178 бюллетеней на кыргызском языке; участок № 1120 — 1000 бюллетеней на русском языке, 43 — на кыргызском), что, по мнению наблюдателей, не исключает возможности определенного ограничения прав граждан, не владеющих русским языком.

На некоторых избирательных участках наблюдателями отмечено превышение допустимого числа передаваемых участковой избирательной комиссии бюллетеней. Так, на избирательный участок № 1006 передано 505 избирательных бюллетеней при числе избирателей по списку на день передачи бюллетеней (по информации председателя УИК) 295 человек, т.е. на 71% больше числа избирателей при допустимых 0,5%, что является грубым нарушением п. 1 ст. 39 Кодекса о выборах. По нашему мнению, это было связано со всеобщими прореживанием списков избирателей в Кыргызской Республике накануне выборов, после передачи избирательных бюллетеней в УИК.

Процесс голосования в целом проходил в соответствии с положениями Кодекса о выборах. По информации председателей УИК основная часть избирателей голосовала при предъявлении паспорта, незначительная часть — при предъявлении удостоверения водителя или пенсионного удостоверения, что допускается Кодексом о выборах. Однако ни на одном из посещенных избирательных участках не обнаружен образец справки установленного образца, выданной органами внутренних дел, также являющейся, согласно Кодексу о выборах, документом, удостоверяющим личность избирателя.

На всех избирательных участках осуществлялась маркировка специальным составом пальца руки избирателя и проверка отсутствия такой маркировки при входе в помещение для голосования. Такой порядок допуска избирателей к голосованию, применяющийся в Кыргызской Республике второй раз, вызывал ряд замечаний у избирателей. Так, практически на каждом из посещенных избирательных участков 1–3 избирателя отказывались наносить специальный состав и, соответственно, получать избирательный бюллетень или соглашались с его нанесением лишь после длительных разъяснений членов избирательной комиссии. Вместе с тем, по сообщениям председателей УИК, на 15 избирательных участках был отмечен лишь один случай, когда избиратель пытался проголосовать дважды, заявив об этом членам УИК; не отмечено ни одной попытки пройти на избирательный участок с целью вторичного голосования. В связи с этим необходимость указанной процедуры вызывает у нас существенные сомнения.

Наиболее типичным и, по нашему мнению, существенным нарушением Кодекса о выборах являлось сомнительное, с правовой точки зрения, уточнение списков избирательных участков вносилось существенные корректировки в списки избирателей в сторону уменьшения числа избирателей в списке. Так, на избирательном участке № 1123 после передачи избирательных бюллетеней в УИК (после

8 июля 2005 года) число избирателей сократилось на 106 человек (10,9%). На других избирательных участках уточнение списков проводилось до получения избирательных бюллетеней. По информации председателей УИК, на избирательном участке № 1117 число избирателей в списке уменьшилось после передачи списка участковой избирательной комиссии на 97 человек (4,8%); на избирательном участке № 1129 — около 140 человек (8,9%); на избирательном участке № 1013 — около 100 человек (5,0%); на избирательном участке № 1009 — на 175 человек (14,3%); на избирательном участке № 1010 — около 100 человек (5,9%). При этом, как пояснили председатели некоторых УИК, после уточнения списков избирателей, были изготовлены новые списки, а исключались из списков, в основном, граждане, уехавшие за пределы Республики или города, но не лишённые избирательных прав. Особое внимание привлекли избирательные участки № 1008 и № 1006, из списков избирателей которых, по информации председателей УИК, было исключено около 1230 и около 1700 избирателей, т.е. 65,0% и 85,2% соответственно. При этом исключались из списков студенты, уехавшие из г. Бишкека на время летних каникул. Вместе с тем на избирательном участке № 1006 по состоянию на 20.00 проголосовало 464 избирателя, т.е. 157,3% избирателей, включенных в список голосования на момент его начала (272 избирателя внесены в дополнительный список).

Учитывая положение Кодекса о выборах, согласно которому выборы Президента Кыргызской Республики признаются состоявшимися при условии участия в голосовании более 50% избирателей, необоснованное исключение избирателей из списка является, на наш взгляд, искусственным способом повышения процента явки избирателей.

При приеме протоколов участковых избирательных комиссий в Первомайской ТИК г. Бишкека отмечено, что ввод данных в автоматизированную систему «Шайлоо» осуществлялся не в помещении, в котором проводился прием протоколов. Кроме того, за 30 минут наблюдения в помещении ТИК замечено заполнение протокола председателем одной из участковых избирательных комиссий № 1119 (по информации председателя, протокол должен быть в дальнейшем подписан членами УИК в помещении УИК), а также заполнение подписанного членами УИК бланка протокола председателем участковой избирательной комиссии в помещении ТИК. Последний факт, по нашему мнению, является грубейшим нарушением ст. 44 Кодекса о выборах.

Наблюдателями от РОИИП отмечено достаточно значительное присутствие местных наблюдателей на избирательных участках. Так, на каждом из посещенных участках присутствовали наблюдатели от кандидата Бакиева К.С., Коалиции демократических сил и Союза студентов; наблюдатели от других кандидатов присутствовали лишь на 2–3 участках.

Заключение. Голосование по выборам Президента Кыргызской Республики, на котором в качестве международных (иностраных) наблюдателей присутствовали представители РОИИП, прошло в спокойной обстановке на фоне достаточно высокой гражданской активности граждан Кыргызской Республики и достойной организации самого процесса голосования.

Однако в ходе наблюдения за голосованием и подсчетом голосов были отмечены (и это подтверждает предварительное заключение миссии ММНВ¹) отдельные отклонения от требований национального законодательства и международных избирательных стандартов, которые в

своей совокупности могут поставить под сомнение легитимность прошедших выборов.

Речь идет о перманентно изменяющемся количестве избирателей, внесенных в списки, исходя из которого определяется явка (и соответственно — легитимность выборов). До начала голосования списки избирателей значительно «поредели» и число избирателей в них значительно уменьшилось. Об этом свидетельствует число избирательных бюллетеней, переданное участковым комиссиям и которое не может превышать 0,5% избирателей, включенных в список. На отдельных участках это превышение оказалось на уровне 15%, которое произошло за счет уменьшения числа избирателей в списках (фактические обстоятельства такой «естественной убыли» еще предстоит выяснить).

Кроме этого, настораживает резкий скачок явки по избирательным документам в конце дня 10 июля, который де-факто не наблюдался.

Предположительно, такая тенденция может быть обусловлена необходимостью приведения в соответствие процесса голосования и установления его итогов международным избирательным обязательствам и национальному праву, в том числе требованиям ст. 44 Конституции Кыргызской Республики о пороге явки избирателей (более 50% избирателей) и необходимостью получения для победы в первом туре более 50% голосов избирателей, пришедших на избирательные участки. На преодоление этих двух «порогов демократии» в последние дни выборов при отсутствии у лидера избирательной гонки реальных оппонентов был брошен весь административный ресурс, который и мог оказать «медвежью услугу» победителю.

Данные факты позволяют отметить некоторые нарушения международного избирательного принципа подлинных демократических выборов, в соответствии с которым власть принадлежит истинному, а не подтасованному большинству народа.

Однако указанные и некоторые другие нарушения могут влиять на легитимность окончательного результата выборов только при условии, что эти нарушения не позволят достоверно установить свободное волеизъявление избирателей республики в целом. То есть «запас прочности» победителя в полученных голосах должен превосходить выявленные нарушения на величину, позволяющую даже с их учетом констатировать достоверность свободного и подлинного волеизъявления избирателей.

Второе, что необходимо отметить при оценке легитимности выборов в Кыргызской Республике. Полученного результата на выборах во многом помогло добиться соглашение, подписанное избранным 10 июля Президентом КР К.Бакиевым и Ф.Куловым, о дальнейших совместных действиях по укреплению демократических завоеваний в республике. Большинство граждан, опуская избирательный бюллетень в урну, прежде всего, голосовало за стабильность и спокойствие в республике, за достигнутый альянс между двумя политическими лидерами.

Сегодня ни в международном, ни в национальном праве Кыргызской Республики не предусмотрена конституционно-правовая ответственность за неисполнение предвыборных обязательств. Но воля народа, который является единственным источником государственной власти в любом демократическом государстве и проголосовавшего, прежде всего, за достигнутую стабильность в республике, дает право ставить оценку выборам с учетом исполнения взятого курса на демократию и обязательств перед обществом.

¹ В состав Международной Миссии по Наблюдению за Выборами вошли делегации Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Европейского Парламента.